

**FORTALECIMIENTO DE LA ESTRUCTURA DE  
GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL ESTADO DE JALISCO  
MEDIANTE LA CONSOLIDACIÓN JURÍDICA E  
INSTITUCIONAL DE LAS JIMA  
(JUNTAS INTERMUNICIPALES DE MEDIO AMBIENTE)**

**INFORME DE ACTIVIDADES**

**JUNIO 2018**

**Lic. J. Rodrigo Fonseca Bernard.**



## RESUMEN EJECUTIVO

La presente investigación al día de hoy ha arrojado diversos resultados y puntos de consideración sobre la pertinencia de la estructura de las JIMA como OPDI. Dentro de la misma, ha sido abordado desde distintas aristas tanto jurídicas como administrativas las condiciones y circunstancias en las cuales fueron creadas cada una de las juntas, así como la forma en la que han operado desde su creación hasta hoy en día, haciendo un diagnóstico de su situación actual, principalmente en el ámbito jurídico. Esto con la finalidad de identificar sus fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad.

Como ya se ha mencionado con anterioridad, prácticamente la totalidad de las JIMA ha operado desde su conformación en situaciones de incertidumbre administrativa y financiera, mismas que se atribuyen a diversos factores, uno de ellos es su estructura jurídica, la cual por la forma en la que han sido conformadas sus facultades de autonomía e independencia administrativa y presupuestaria han sido muy limitadas. Estas razones, son las principales por las que las políticas públicas medioambientales dentro de las regiones del estado de Jalisco en las que operan las JIMA y en particular cada uno de los municipios que forma parte de estas, han operado de manera inconsistente y con resultados limitados.

Bajo tales condiciones, resulta imperante la búsqueda de soluciones o alternativas que permitan la consolidación de dichas estructuras, así como la eficacia y eficiencia de los programas que cada una de estas opera, de tal suerte que al implementar las medidas pertinentes se alcancen de manera más satisfactoria los fines y propósitos previamente definidos en cada una de las regiones atendidas por las JIMA, así mismo, poder ampliar la cobertura de las mismas para garantizar en Jalisco un estado de gobernanza ambiental sostenible y de resultados concretos.

Una de estas alternativas, y que se seguirá estudiando dentro del presente análisis, es la conformación o consolidación de un ente u organismo que opere de manera grupal y coordinada la totalidad de las juntas intermunicipales de medioambiente JIMA, en el sentido de que esta agrupe, coordine, organice y administre el alcance, los programas y los recursos de cada una para operar más eficientemente la totalidad de los programas. (AIE) 7

Dentro de este informe, se presentarán algunos puntos relevantes a considerar para evaluar la pertinencia de su implementación, así como las distintas acciones o actividades que se deberán de desarrollar en el caso de ser factible su adopción.

Adicionalmente, dentro del presente informe y de acuerdo a los entregables estipulados en la propuesta de actividades, en particular con respecto a la auditoría corporativa, se presentará dentro de este mismo, un consolidado general sobre los acuerdos y documentos de algunas de las juntas, mismas que se señalarán en el apartado respectivo del presente informe. Dicha auditoría señala e identifica puntos jurídicos y administrativos específicos de cada una de las JIMA analizadas y sobre de las cuales pudieran observarse diversas áreas de oportunidad;



esto con la finalidad de presentar las diversas opciones para su regularización, intentando con ello, hacer estructuras institucionales más robustas jurídica y administrativamente, al tiempo, de permitir que el mencionado órgano operador factible de ser consolidado, tenga un mejor control y regulación sobre la totalidad de las mismas.

## INFORME DE ACTIVIDADES

Tal como se ha mencionado en el apartado anterior, a continuación se presentará un análisis para evaluar la factibilidad de estructurar o consolidar un ente/órgano operador de las juntas intermunicipales, con la finalidad de que este las coordine y agrupe de forma conjunta para una mejor y más adecuada operación. En tal sentido, serán analizadas las distintas alternativas y mecanismos jurídicos disponibles dentro del marco regulatorio del estado de Jalisco, para dotar de personalidad jurídica y atribuciones suficientes a dicho órgano, buscando con ello su legitimación y reconocimiento a nivel estatal así como federal respecto de las partidas presupuestales que le pudieran corresponder como un OPD autónomo.

Bajo este tenor, se buscará su posible legitimación dentro del marco institucional y jurídico del estado de Jalisco para ser reconocida como un OPD operador de las JIMA, pudiendo ser como una alternativa bajo decreto del ejecutivo del estado. Para tal efecto, se presentarán las condiciones y requisitos necesarios para que puedan ser atendidos por los funcionarios públicos de la SEMADET, para atender los respectivos procesos legales para sentar las bases de una propuesta que permita su reconocimiento, incluyendo las bases para la estructuración de una propuesta legislativa.

Para llevar a cabo lo anterior, pudiera ser aprovechada la estructura ya existente dentro marco administrativo de la SEMADET, esto es, a través del Comité de Asociaciones Intermunicipales del Estado de Jalisco CAIEJ, el cual por su naturaleza técnica, pudiera ser la entidad pertinente para ser consolidada como el órgano operador de las juntas intermunicipales.

Para evaluar su pertinencia, a continuación se presentará un resumen de las características de dicho Comité así como el respectivo análisis del marco regulatorio/legislativo estatal para llevar a cabo la posible propuesta.

## COMITÉ DE ASOCIACIONES INTERMUNICIPALES DEL ESTADO DE JALISCO

El Comité de Asociaciones Intermunicipales del Estado de Jalisco CAIEJ, fue creado por iniciativa de la titular de la SEMADET, la Bióloga María Magdalena Ruiz Mejía, con el objetivo principal, de "establecer mecanismos de coordinación, colaboración, intercambio de experiencias y entendimiento para la gestión integral del territorio mediante el ejercicio de mecanismos de gobernanza ambiental" y se le atribuye para establecer acuerdos entre sus integrantes en temas ambientales y de manejo de residuos, según las facultades con las que cuentan los ayuntamientos.



El comité está integrado por las intermunicipalidades ambientales de Jalisco, (Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente y los Sistemas Intermunicipales de Manejo de Residuos) y la Secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo territorial SEMADET.

Este Comité se estableció en la segunda sesión de la agenda verde convocada por la titular de la SEMADET y que se llevó a cabo el día 30 de julio de 2015.

El Comité surgió con iniciativa de la SEMADET y las 12 intermunicipalidades que lo conformaron en ese momento, misma que se estableció por unanimidad dentro de dicha sesión.

Un punto a considerar, es que de acuerdo a la minuta de sesión conforme al asunto IV correspondería la entrega del tanto original del Convenio de Colaboración SEMADET-INTERMUNICIPALIDADES a los 12 directores de las intermunicipalidades, sin embargo, no se tiene registro de dicho convenio. Esto como un punto a considerar respecto del cumplimiento de los acuerdos y actividades que se pudieron haber pactado. 8 JIMA  
4 SIMAT

La creación de este comité se encuentra debidamente fundada en el artículo 115 constitucional que otorga a los municipios la facultad de asociarse de manera libre, así como en los artículos 4, 5, 8, 9 fracciones III y VII, 10 fracción II y 21 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; del mismo modo, encuentra sus bases en el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 que prevé un apartado de gobernanza ambiental intermunicipal, estableciendo la facultad de los municipios, gobiernos estatales y federales para establecer mecanismos de coordinación intergubernamental financiera, normativa e institucional para dar seguimiento a la gobernanza ambiental.

El Comité, según su acuerdo de creación, tendrá la siguiente organización:

Un Presidente elegido de entre los miembros de las Asociaciones Intermunicipales.

Un Secretario Técnico, que será el Titular de la SEMADET o la persona que para ello designe.

Las vocalías que serán los representantes de las Asociaciones Intermunicipales enlistadas en la cláusula cuarta de dicho convenio.

De esta manera se integra el CAIEJ.

Este comité sesionara como mínimo 4 veces por año de manera ordinaria y de manera extraordinaria las que el Director, el Secretario Técnico o el 33% de sus integrantes consideren convenientes, en ambos tipos de sesiones deberá de contarse con la mayoría de sus integrantes para que los acuerdos que se tomen durante las sesiones sean vinculantes.

Los coordinadores de las mesas de trabajo deben rendir con al menos 30 días de anticipación al Secretario Técnico, los puntos a tratar dentro de las sesiones ordinarias, y se deberá de convocar a estas sesiones a todos los participantes mínimo con 10 días de



anticipación enviándoles una invitación con la información correspondiente adjunta por vía electrónica, y mediante oficio impreso al integrante del comité que así solicite ser notificado.

Para las sesiones extraordinarias, se podrá solicitar la asistencia con 5 días de anticipación o un plazo menor según la urgencia del asunto, y el medio será vía electrónica o cualquier otro medio que agilice su entrega.

En el Acuerdo de Creación se establecen de manera específica cuáles serán las funciones del Presidente, Secretario Técnico y las vocalías, y de cómo se integrarán y funcionaran las mesas de trabajo. Todos los miembros del Comité tienen la obligación de pertenecer y participar activamente en una mesa de trabajo. Cada mesa tendrá sus sesiones de trabajo, las cuales se realizarán como lo señale el acuerdo.

El Presidente, Secretario Técnico o coordinador de mesa de trabajo podrá invitar a las sesiones de manera temporal o permanente a otras organizaciones o a investigadores con interés para tratar el tema. Si alguna organización o investigador desea trabajar en las sesiones sin invitación del comité, deberá de realizar una solicitud por escrito, y ser un ente activo en cuyas funciones genere un desarrollo en las temáticas a tratar en las sesiones.

Cualquier miembro que ya no desee pertenecer al comité deberá de notificar su separación del mismo, por lo menos con 60 días naturales de anticipación.

De manera anual la secretaria técnica presentará informes generales de todo lo relacionado a la operación, acuerdos y cumplimiento de los objetivos del Comité ante la presencia del mismo.

#### **CONSIDERACIONES:**

Repetidas veces se hace mención de un convenio de coordinación de las intermunicipalidades para integrar el CAIEJ, de hecho se toma como base para suscribir su Acuerdo de Creación, y en la minuta de la segunda sesión de la agenda verde del 30 de julio del 2015, incluso se menciona que dentro de las actividades realizadas, se hizo entrega de un tanto original del convenio de coordinación. En dicho documento es donde se pudieran encontrar las bases para el trabajo en conjunto de estas intermunicipalidades y la integración del CAIEJ, además de contener de manera expresa la voluntad de cada una de las JIMA, en el cual aparezca la firma del representante de cada una.

Sin embargo, como ya se mencionó en párrafos anteriores, no se tiene registro de este convenio y se ha señalado como inexistente, por lo que no habría una base sólida para la existencia de los acuerdos del CAIEJ a nivel institucional con que vaya más allá del Acuerdo de Creación pues en dicho acuerdo no está contenida la voluntad de las intermunicipalidades ni son parte dentro del acuerdo que únicamente suscribe la titular de la SEMADET.

Estas consideraciones se deberán tomar en cuenta para efectos de evaluar la pertinencia de que el CAIEJ, o cualquier otro organismo operador de las Juntas

intermunicipales, del que se pretenda su creación o consolidación realice los acuerdos suficientes y necesarios con cada uno de los municipios que los integran, para garantizar su legitimidad, pues caso contrario se podrá ver afectada como en la actualidad respecto del consentimiento de cada una de las JIMA y de los municipios que las conforman. De esta forma quedaría vulnerable el cumplimiento de los acuerdos y de los programas que para tal efecto de distribuyan.

Como resultado de lo anterior, a continuación se presenta una tabla de contenido para analizar el marco jurídico local y federal que es necesario para brindar las bases de justificación en la propuesta de creación o consolidación del CAIEJ o cualquier otro órgano operador como un OPD que agrupe a las JIMA y homogenice su operación y el desarrollo de sus programas. Al tiempo de servir de órgano de administración presupuestal.

#### Marco legal, análisis.

LEY	ARTÍCULO/ FRACCIÓN	DEFINICIÓN
CPEUM	4	Garantía individual mediante la cual toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.
	90	Administración pública centralizada y paraestatal.
	115	Municipio gobernado por un Ayuntamiento con autonomía en el ejercicio de sus funciones y con libertad para establecer asociaciones.
LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	45	Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE JALISCO	15	La legislación local protegerá el patrimonio ambiental y cultural de los jaliscienses.
	36	El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denomina Gobernador del Estado.
	28 II	La facultad de presentar iniciativas de leyes y decretos, también corresponde al Gobernador del Estado.
	29	Se anunciará al Gobernador del Estado cuando haya de discutirse un proyecto de ley que se relacione con asuntos de la competencia del



		Poder Ejecutivo.	
	81	Los Municipios, previo acuerdo entre los ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.	
LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO	1	Esta ley tiene por objeto regular el ejercicio de las facultades y atribuciones para el cumplimiento de las obligaciones que competen al Poder Ejecutivo, así como establecer las bases para la organización, funcionamiento y control de la Administración Pública del Estado de Jalisco.	
	2	El Gobernador del Estado, para el ejercicio de sus facultades y atribuciones, así como para el debido cumplimiento de sus obligaciones, se auxilia de la Administración Pública del Estado.	
	4	I	El gobernador debe ejercer directamente las facultades constituciones y legales atribuidas al titular del Poder Ejecutivo del Estado.
		XIV	El gobernador debe ejercer demás funciones y atribuciones que establezcan otras disposiciones legales o reglamentarias aplicables.
	6	I	La Administración Pública Centralizada se integra por las secretarías.
		VI	La Administración Pública Centralizada se integra por los órganos auxiliares.
	8		Las Secretarías son las Dependencias de la Administración Pública Centralizada que tienen por objeto auxiliar al Gobernador del Estado en el despacho de los asuntos de su competencia, de acuerdo a las materias correspondientes.
	11	I	Las Secretarías tienen la facultad de auxiliar al Gobernador del Estado en el ejercicio de las facultades constitucionales y legales del Poder Ejecutivo del Estado, en las materias que les correspondan de acuerdo a su competencia.
		XII	Las Secretarías tienen las demás facultades que establezcan otras disposiciones legales y reglamentarias aplicables.
	12	IX	Se reconoce como Secretaria de la Administración Pública Centralizada a la Secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial.
	21	-----	Atribuciones de la Secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial.
		XXI	Elaborar las propuestas de modificaciones y

			adecuaciones que resulten pertinentes a las disposiciones reglamentarias y normativas en materia ambiental y urbanística, atendiendo los lineamientos existentes en materia de mejora regulatoria.
		XXXIII	Participar en coordinación con los municipios, en la regulación y vigilancia de los asentamientos humanos, desarrollando esquemas de colaboración intermunicipal en materia de ordenamiento territorial y ambiental.
	52		Organismos Públicos Descentralizados como parte de la Administración Pública Paraestatal que como personas jurídicas de derecho público, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se señalan sus objetivos. Los organismos públicos descentralizados se regirán por su ley orgánica o decreto de creación, y en lo no previsto, por lo dispuesto en esta ley.
	53		Los requisitos que debe de contener y establecerse en la ley o decreto que cree un Organismo Público Descentralizado.
	54		Forma en que se integra un OPD.
	56		Integración del patrimonio de un OPD.
LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE	47		Respecto a la administración manejo y protección de áreas naturales la Secretaría podrá suscribir con los interesados los convenios de concertación o acuerdos de coordinación que correspondan.
	10		Los Congresos de los Estados, con arreglo a sus respectivas Constituciones y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta Ley.
	8	-----	Facultades otorgadas a los municipios en materia ambiental.
		I	La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal.
		II	La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados.



		XVI	La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación o a los Estados.
<b>LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES</b>	14		Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
	15		Contenido de las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado.
<b>LEY ESTATAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE</b>	4		Las atribuciones gubernamentales, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, serán ejercidas, de manera concurrente, por el gobierno del estado y los gobiernos municipales.
	5		Competencias del gobierno del estado y los gobiernos municipales, en el ámbito local, conforme a la distribución de atribuciones que se establece en la presente ley, y lo que dispongan otros ordenamientos, así como los convenios de coordinación que al efecto se firmen.
	8		Corresponde a los gobiernos municipales directamente, o por delegación, a través de los organismos o dependencias que para tal efecto designen sus titulares, en el ámbito de su competencia, de manera general, las atribuciones que se establecen en el artículo 5º y otras competencias exclusivas señaladas en este artículo en materia de medio ambiente.
	9	-----	Criterios para Para la formulación y conducción de la política ambiental.
		III	Las autoridades estatales, municipales, y las federales en funciones en el estado, deben de asumir la responsabilidad de la protección ambiental del territorio de la entidad, bajo un estricto concepto federalista, conjuntamente con la sociedad;
		VII	La coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ambientales
	10	II	Estrategia de administración pública vinculada y

			federalista: Soportada en la operación coordinada de las diferentes instancias de gobierno en materia de protección al ambiente y normatividad actualizada, dinámica, justa y eficaz.
	21		La planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de los gobiernos estatal y municipales acorde a sus competencias debe ser congruente con la política ambiental, la planeación y ejecución de las actividades económicas, deberán ser compatibles con los ordenamientos ecológicos regional del estado y locales y su promoción se sujetará a lo establecido en las políticas de fomento económico del gobierno del estado.
<b>LEY DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO</b>	36	----	Se requiere el voto favorable de la mayoría calificada de los integrantes del Ayuntamiento para poder ejercer ciertas acciones.
		I	Celebrar actos jurídicos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento
		II	Crear organismos públicos descentralizados municipales o constituir empresas de participación municipal mayoritaria
	60		Para el despacho de los asuntos administrativos y para auxiliar en sus funciones al Ayuntamiento, en cada Municipio se pueden crear, mediante ordenamiento municipal, las dependencias y entidades que se consideren necesarias, mismas que integran la administración centralizada y paramunicipal. Se crearan en base a las disposiciones legales aplicables en la materia.
	96		Contenido de los convenios de coordinación que sean suscritos por los municipios.
	97		Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, pueden coordinarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.
<b>PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2013-2033</b>	-----		Contiene un apartado que prevé a facultad de los municipios, gobiernos estatales y federales para establecer mecanismos de coordinación intergubernamental financiera, normativa e institucional para dar seguimiento a la gobernanza ambiental.



## CONCLUSIONES:

Las Juntas Intermunicipales de Medio ambiente tienen, desde la más antigua de todas, operando desde hace más 10 años, con su convenio de creación, como la base de su nacimiento, una de ellas cuenta con una escritura en donde se reconoce como OPD, pero es únicamente una escritura por un notario público y no mediante un acto legislativo o derivada de un decreto del ejecutivo. Por tal motivo, es que indispensable la trascendencia operativa y administrativa de las Juntas, mediante la búsqueda de diversas alternativas jurídicas, tal como lo es la conformación o consolidación de un OPD creado por decreto del ejecutivo, mediante una propuesta desarrollada y presentada desde el legislativo.

Otra probable solución a este conflicto, sería legitimar cada una de estas JIMA, estableciendo una iniciativa dirigida para cada una de estas de manera individual. Sin embargo, esto sería muy complicado pues son hasta la fecha 8 JIMAS, y pudiera existir la posibilidad de que no todas sean aprobadas, al mismo tiempo que existe la posibilidad de que con el transcurso del tiempo se pudieran crear nuevas JIMAS. Cabe mencionar, que las JIMAS, no son las únicas intermunicipalidades en materia ambiental que trabajan en conjunto con SEMADET, sino también las SIMARES.

Es por ello, que la solución más viable y después de haberse hechos los análisis respectivos, al tiempo de aprovechar los recursos ya existentes, se optó por establecer un primer esbozo de propuesta al Comité de Asociaciones Intermunicipales de Jalisco, como un OPD que contenga a todo este conjunto de intermunicipalidades (JIMAS y SIMARES) para que las coordine y administre en un solo proyecto de ley.

A partir de lo anterior, se deberá hacer un primer escenario de propuesta legislativa con la respectiva fundamentación jurídica para que sea posible consolidar al CAIEJ como OPD.

Analizando los preceptos legales que se mencionaron en el apartado anterior, se deberá de igual forma, realizar una planeación y reestructuración del Comité, para que operativa y estructuralmente coincida con un OPD y todas las juntas a las que albergará, ya que el CAIEJ no fue creado para ser un OPD y por lo tanto su estructura orgánica y sus funciones no son las idóneas.

Además, en esta reestructuración, deberán otorgársele las funciones necesarias, encaminadas a cumplir el objetivo por el cual el CAIEJ debe ser constituido como un OPD, entre ellas está la administración general de las JIMA y las SIMAR, para que pueda hacerse cargo del manejo de los presupuestos para cada intermunicipalidad, y expedir sus manuales y reglamentos internos. Este OPD estaría sectorizado a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial.

De esta manera, con la idea clara de lo que será el CAIEJ, será posible proceder a la creación de una iniciativa de ley en los términos de los artículos 28 y 29 de la Constitución

Política del Estado de Jalisco dando aviso al Gobernador del Estado para la discusión del proyecto de ley.

En caso de ser desechada por el Pleno podrá presentarse nuevamente en los términos señalados en el artículo 30 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

De ser aprobada la iniciativa, el CAIEJ podrá operar como un OPD administrador de todas las intermunicipales en materia ambiental existentes en Jalisco y las que se pudieran crear en el futuro sin la necesidad de establecer una iniciativa de ley para que se decrete la creación de cada una de estas organizaciones, y además, al ser una organización pactada inicialmente por los municipios va acorde al principio de autonomía municipal establecida en el 115 de la CPEUM, y al mismo tiempo que se cumplirá si ayuntamientos que actualmente no pertenecen al CAIEJ, se unen voluntariamente a cualquiera de alguna de estas intermunicipalidades o crean una nueva y se realice su proceso de adhesión para pertenecer al CAIEJ.

En este sentido El CAIEJ podría operar en delante de la misma manera que lo hacen todos los OPD ya existentes y reconocidos en el estado de Jalisco, siendo vinculatorio y acatándose las disposiciones legales ante las cuales se establezca como sujeto obligado y ejerciendo las facultades otorgadas en su decreto de creación correspondiente.



## AUDITORÍA CORPORATIVA

### AIPROMADES LAGO DE CHAPALA

Para la elaboración del presente análisis se partirá del convenio de creación y el convenio modificatorio de la "AIPROMADES LAGO DE CHAPALA" considerando que es la base de la intermunicipalidad en la que se estipula su fundamentación y la forma de sus actuaciones, estableciendo su forma de organización y los documentos bajo los que deberá regirse.

En sus inicios, la junta intermunicipal de medio ambiente denominada "AIPROMADES LAGO DE CHAPALA" se constituyó como un OPD con escritura pública 9522, posteriormente se suscribió un convenio modificatorio con fecha del 23 de junio del 2015, en el cual se modificaron algunas disposiciones para que la junta ejerciera de mejor manera sus funciones como OPD.

En base al convenio modificatorio de la AIPROMADES, su cláusula tercera modifica la cláusula cuarta de su convenio de creación para estipular que "su documento rector será su Programa Operativo Anual, que deberá contener la misión, visión, objetivo de la intermunicipalidad desarrollando cronológicamente sus proyectos y auditando su plan financiero anual, el costo que tendrán y los resultados que se buscan obtener, deberá ser elaborado por el Director General y aprobado por el Consejo de Administración..."

En base a esta disposición, la junta ha elaborado sus POA's cada año, los cuales han sido analizados y se encuentra que cumplen con los requisitos establecidos en la cláusula tercera del convenio modificatorio, a excepción del último año 2018, en el que no está disponible aún un proyecto concreto respecto al POA correspondiente. Tomando como última referencia al programa operativo del 2017, se observa que el programa se apega a lo establecido en el convenio modificatorio, y a las demás disposiciones legales a las que AIPROMADES se encuentra reconocido como sujeto obligado en materia fiscal y contable.

Además, acorde a lo que establece el artículo 8 fracción IV inciso B de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, los Programas Operativos Anuales del tiempo que estipulado en esta disposición, se encuentran disponibles en su sitio web, por lo que cumple además con esta disposición.

La cláusula cuarta del convenio de creación, modifica la cláusula quinta, en donde se le otorga a la AIPROMADES facultades y atribuciones para suscribir convenios, administrar sus bienes y rendir informes entre otras funciones.

Según el numeral 3 de esta cláusula, debe de mantener administrar y aplicar el presupuesto asignado, esto se hace mediante su POA y sus demás proyectos presupuestarios de los cuales también tendrán que rendir informes.



Según el numeral 6, se deberán de rendir 3 informes cuatrimestrales técnico-financieros a los integrantes del Consejo de Administración, que contenga el estado del presupuesto asignado, la evolución y avance de los proyectos asignados y los proyectos aprobados. (No se cuenta con estos informes).

Según el numeral 7, debe rendir un informe anual de actividades realizadas y su estado general al Consejo de administración. La última referencia corresponde al año 2017. AIPROMADES cuenta un informe anual bastante detallado de sus proyectos y los costos que estos tienen. Habla sobre los procesos de planeación, estandarización e institucionalización para que AIPROMADES, consiga lograr sus objetivos en la cuestión ambiental y sobre la elaboración y actualización de los instrumentos que le ayudaran a lograrlo.

Se describen específicamente los proyectos, y planes que proyecten a AIRPROMADES en el plano internacional y en el trabajo en colaboración con diversas instituciones que de igual manera se encargan de tratar y buscar soluciones ante la problemática ambiental.

Dentro del informe se incluye la exposición del gasto de los recursos, especificando el concepto y el monto, del mismo modo se expresan los proyectos y monto necesario para poderlos llevar a cabo.

Finalmente, se incluye una matriz técnico-financiera en donde se proyectan las metas, las actividades y el porcentaje en que se ha cumplido con dicho rubro, en el año de 2017 la mayoría de estas actividades obtuvieron un estatus del 100% pero hubo muchas de estas actividades en 0% y algunas con porcentajes por debajo del 25% y el 10% en el recuadro de la descripción o justificación del avance se observa que la actividad se encuentra en ese estatus porque en la mayoría de los casos no existe un presupuesto para ese destino el cual se requiere para poder realizar dicha actividad, y en otros casos la causa es que es proyecto fue aplazado, solo son pocos casos en los que el proyecto no ha sido actualizado y por eso no cubre el 100%.

El convenio modificadorio establece que para el funcionamiento de la junta, se deberán de emitir los reglamentos internos y manuales de operación que sean necesarios.

- Al respecto de la disposición anteriormente mencionada AIPROMADES cuenta con:
- Reglamento Condiciones Generales de Trabajo
- Reglamento de Adquisiciones
- Reglamento de Transparencia
- Reglamento Interior
- Reglamento para la Administración del Fondo Revolvente AIPROMADES
- Lineamientos para Asignación de Telefonía Celular
- Manual de viáticos
- Programa de Austeridad y Ahorro AIPROMADES



En el convenio modificatorio también se establece que el consejo de administración debe reunirse por lo menos cada dos meses en sesión ordinaria para tratar los asuntos de la intermunicipalidad, por lo que se debe enviar una invitación por escrito a cada uno de los integrantes por parte del secretario técnico por lo menos 10 días antes de la fecha de celebración, señalando el lugar y la fecha. Los acuerdos se tomarán por mayoría de votos y el secretario técnico deberá de levantar el acta o la minuta correspondiente de dichos acuerdos.

Respecto a dichas minutas, AIPROMADES LAGO DE CHAPALA, cuenta con 3 minutas del 2015, 2 de 2016 y 2 de 2017. Las observaciones de las minutas del último año son las siguientes:

La primera minuta, con fecha del 28 de marzo de 2017, corresponde a la Cuarta Sesión Ordinaria del Consejo de Administración. La minuta, no está firmada por la totalidad de los asistentes, faltando las firmas de los presidentes de Ayotlán, Atotonilco el Alto, Degollado, Ocotlán, Zapotlán del Rey, y el Delegado Federal en Jalisco de SEMARNAT. Menciona la Relatoría y el Registro de Acuerdos. Se anexa el orden del día, y los oficios dirigidos al Director General por parte de los presidentes de los municipios de Tuxcueca y Zapotlán del Rey para mandar a otra persona en su representación y facultarles para emitir voto.

La segunda minuta, con fecha del 9 de noviembre de 2017, corresponde a la Quinta Sesión Ordinaria del Consejo de Administración. La minuta no está firmada por la totalidad de los asistentes, faltando las firmas de los presidentes de Ayotlán, Atotonilco el Alto, Degollado, Ixtlahuacán de los Membrillos, Jocotepec, La Barca, La Manzanilla de la Paz, Ocotlán, Tizapán el Alto, Tuxcueca, el Delegado Federal en Jalisco de SEMARNAT, el miembro de Universidad Sustentable de la Universidad de Guadalajara y el miembro de Cuencas y Sustentabilidad de CEA. Menciona la Relatoría y el Registro de Acuerdos.

Se desconoce el archivo de las minutas faltantes correspondientes a los últimos años y a lo que va del 2018 pues según el convenio modificatorio son mínimo una sesión cada dos meses, y de 2017 se tiene registro de la cuarta y quinta sesión, de los dos años posteriores al 2017 solo se tienen 5 minutas en total, y de 2018 aún no hay archivo de ninguna. Por lo que de no existir, o no estar disponibles, se estaría incumpliendo con esa parte del convenio modificatorio y con el artículo 8 fracción VI apartado J de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios y demás disposiciones que las requieran.

El convenio modificatorio señala como facultades del Consejo de Administración, formular, justificar y autorizar su presupuesto de egresos. No se cuenta con un archivo de este tipo y diferente al Programa Operativo Anual, con el que sí cuenta, que compruebe que AIPROMADES cumple la disposición. Lo que sí está disponible son las Pólizas de Egresos del año 2016.

De igual manera, se menciona que es otra de sus facultades vigilar el patrimonio de la Junta, la manera en que AIPROMADES se encarga de darle cumplimiento a esta disposición



es con su Reglamento de Adquisiciones, también cuenta con un comité de adquisiciones, que se encarga de invitar a empresas a participar para proveer de los recursos necesarios a la junta, el mismo comité es quien emite el fallo, los archivos y la información correspondiente a estos concursos se encuentra en el sitio web de AIPROMADES atendiendo a lo establecido en el artículo 8 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

También es facultad, contratar los bienes y servicios para el buen funcionamiento de la intermunicipalidad. Además de lo mencionado en el párrafo anterior sobre el comité de adquisiciones y los concursos para proveer a la junta de sus materiales, AIPROMADES, cuenta con un archivo de sus contratos de asesoría fiscal y contable, servicios profesionales de auditoría externa, contrato de prestación de servicios profesionales de asesoría jurídica, contrato adquisiciones de maquinaria y equipo agrícola automotriz del Centro Chapala Limpio, contrato Senderos y Caminos de México, A. C, padrón de proveedores para transparencia, contrato 1ra fase elaboración de Programas Municipales de Cambio Climático, contrato 2da fase de la elaboración de los Programas Municipales de Cambio Climático, contrato Aplicación Móvil Guía de Aves, contrato diseño, programación e implementación de la página web institucional.

Además de toda la documentación antes mencionada, AIPROMADES, como ente fiscalmente auditable, cuenta con todos sus estados de cuenta correspondientes al 2017, la nómina de sus trabajadores del 2017, cedula de determinación de cuotas del IMSS, el registro de las aportaciones recibidas (todos los ingresos por parte del gobierno del Estado, de los municipios, los subsidios, las aportaciones y donaciones recibidas por otras organizaciones). Existe informe de todo lo anterior en el informe anual del 2017.

Por último, AIPROMADES LAGO DE CHAPALA, realizó un Plan Regional de Acción Ambiental de 2018 al 2018, un trabajo bastante elaborado y metodológico, en donde se hace un diagnostico situacional de la realidad ambiental a la que se enfrenta esa región, y se plasman los objetivos a realizar dentro de ese plazo, habla en específico de cada una de las metas a realizar y de las estrategias, la proyección y el financiamiento que los trabajos requerirán para alcanzar dichas metas en un plazo de 20 años.

## **JUNTA INTERMUNICIPAL DE MEDIO AMBIENTE PARA LA GESTION INTEGRAL DE LA CUENCA BAJA DEL RIO AYUQUILA.**

Esta Junta Intermunicipal de Medio Ambiente se constituyó el día 6 de agosto de 2007 en el municipio de Tonaya Jalisco como un OPD, dotándosele de personalidad jurídica y patrimonio propio y un presupuesto inicial para iniciar con sus operaciones. Como instrumento jurídico para establecer esta junta, los municipios parte suscribieron un convenio de creación.



En este convenio de creación se establece la forma de operación de la junta y de qué manera será su estructura, a su vez, establece cuáles serán los documentos y programas que se deberán elaborar para comprobar su buen funcionamiento, necesarios además, para cumplir con las disposiciones ante las que la JIRA es sujeto obligado como OPD.

Se establece en este convenio, que para la correcta operación de la junta y el uso debido del presupuesto asignado, se deben de elaborar los reglamentos internos y manuales de operación internos que sean necesarios. Respecto a esta disposición, la JIRA cuenta con los siguientes ordenamientos internos:

- Reglamento de Adquisiciones de la JIRA (Sesión del 30 de mayo del 2008)
- Reglamento que Fija las Condiciones Generales de Trabajo de la JIRA (Sesión del 20 de abril del 2010).
- Reglamento Interior de la JIRA (Sesión del 20 de abril del 2010).
- Este Reglamento abroga el Reglamento Interior anterior de la JIRA, aprobado en sesión ordinaria el día 23 de enero del 2008.
- Reglamento para la Transparencia y Acceso a la Información Pública de la JIRA (Sesión del 30 de mayo del año 2008).
- Manual de Identidad Institucional JIRA
- Plan de Austeridad JIRA 2017

En el convenio se señala que para el buen funcionamiento el consejo de Administración se debe reunir por lo menos una vez al mes, extendiendo una invitación por escrito a cada uno de los miembros del consejo y a las personas invitadas a participar en las sesiones, además de establecer lugar, fecha y un orden del día. Se tiene un registro que comprueba que se ha cumplido con esta disposición, sin embargo, en dicho registro no se comprueba la realización de las sesiones con la frecuencia establecida en el convenio de creación.

Como referencia, se basara el estudio en el último año completo en que el Consejo de Administración de la JIRA sesionó, 2017, y lo que va del año 2018.

Para el 2017 la JIRA sesionó 6 veces de las cuales se cuenta con las respectivas actas de sesión, las cuales no fueron firmadas en su totalidad:

- Primera sesión: 11 firmas de 16
- Segunda sesión: 12 firmas de 16
- Tercera sesión: 11 firmas de 16
- Cuarta sesión: 10 firmas de 16
- Quinta sesión: 11 firmas de 16



- Sexta sesión: 11 firmas de 16
- Primera sesión 2018: 11 firmas de 16

NOTA: Los nombres de las personas faltantes por firmar las actas de sesión, tampoco figuran en las listas de asistencia a las mismas, quienes tampoco enviaron persona alguna en su representación facultada para participar con voz y voto, y en algunos casos esta situación se repitió en más de una sesión, por ejemplo, el presidente municipal de Ejutla quien no asistió a ninguna de las 6 sesiones de la JIRA en 2017, al igual que el representante por parte de SEMARNAT y la FUNDACION MANANTLÁN PARA LA BIODIVERSIDAD DE OCCIDENTE A.C.

Dentro de las atribuciones del consejo de administración se encuentra la formulación justificación y autorización del presupuesto de egresos de la JIRA, dentro del análisis realizado no se encontró registro de presupuesto de egresos de ningún año. La información contenida en su sitio web en su portal de transparencia, ofrece parte de lo que establece como requisito, el artículo 8 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. Dentro del convenio de creación se hace mención que la JIRA de someterá a las disposiciones de esta ley de transparencia y respecto a este portal de información en línea, en cumplimiento con el citado artículo se hace la observación de que el sitio web tiene carpetas vacías, las cuales tienen como título el nombre la información que deberían contener, sin embargo, la información no está disponible en esos vínculos, ni existe en ningún otro apartado de la página.

La información financiera de la cual se tiene registro es de las nóminas de los empleados de la JIRA, pólizas de cheques expedidos y estados de cuentas bancarias del 2015 hasta el 2018. Un registro de los ingresos extraordinarios por cualquier concepto recibidos del 2015 al 2017. Además, existe un dictamen de estados contables, presupuestarios, programáticos, indicadores de postura fiscal e informes complementarios del 2016, por parte de un auditor independiente, que dictamina que la JIRA funcione de manera regular durante ese año y las observaciones fueron mínimas.

También en el convenio se establece la realización de un POA para el mejor funcionamiento de la junta y el buen manejo de los recursos.

La JIRA elaboro sus POA's tal como lo establece el convenio de creación de los cuales se tiene registro desde el año 2011 hasta el 2018, además ha elaborado informes cuatrimestrales y un informe anual de actividades como también lo establece su convenio de creación, de los cuales se tiene registro desde el año 2014 hasta el 2017.



Otras atribuciones del Consejo de Administración de la JIRA, es analizar y aprobar el manual de procedimientos administrativos, y concertar las bases y firma de contratos por parte del director, para contratar bienes y servicios. No hay registro de los contratos de los bienes y servicios contratados por la JIRA ni tampoco de un manual de procedimiento administrativo.

En el convenio de creación se establece la creación de una Coordinación de Planeación, que será la encargada de elaborar, planear y programar estudios, proyectos y programas requeridos por los municipios y la junta en favor del medio ambiente, debe de emitir su opinión y dictaminar sobre todos estos estudios. Se cuenta con evidencia del trabajo de este comité, ya que para cada uno de los programas que ha llevado a cabo la JIRA, le antecede una evaluación previa de los objetivos, las metas y los presupuestos necesarios.

Para la obtención de sus bienes, la JIRA cuenta con un comité de adquisiciones, encargado de realizar las licitaciones públicas para la compra de estos bienes, este comité también realiza sus sesiones y realiza sus actas de sesión de las cuales, se tiene registro únicamente de 7 sesiones del año 2016.

### **CONCLUSIONES PRIMARIAS:**

El Consejo de Administración de la JIRA no está sesionando de acuerdo a lo que establece el convenio de creación, y a las sesiones realizadas, han estado faltando aproximadamente un tercio de los participantes de la junta quienes participan con voz y voto y que firman las respectivas actas de sesión. Estos participantes tampoco han mandado a las sesiones a otra persona en representación. Las inasistencias se repitieron en varias ocasiones y en algunos casos en la totalidad de estas sesiones.

Es importante que la JIRA se apegue a su convenio de creación, ya que es la base para su funcionamiento, o en todo caso, modificar las disposiciones necesarias para que estas se adecuen a las necesidades de la junta, pero sin perder de vista el objetivo primordial ni su naturaleza. También es importante que las personas convocadas a estas sesiones participen en ellas y demuestren interés en los asuntos tratados en la junta, ya que como parte de esta organización, los asuntos que se tratan les competen y es necesaria su participación, cumpliendo además con las obligaciones de su cargo dentro de esta junta. Esta voluntad es la base de que los programas se desarrollen y se cumplan las metas y objetivos de los mismos. De lo contrario, los mismos es muy complicado que prosperen. Para todos estos casos la voluntad política

ha sido un punto medular para la consolidación operativa de la junta y de todas en general.


No existe un manual de procedimiento administrativo en la JIRA el cual tendría que ser analizado y aprobado por el Consejo de Administración según el convenio de creación, por lo que es importante que se trabaje en ello.

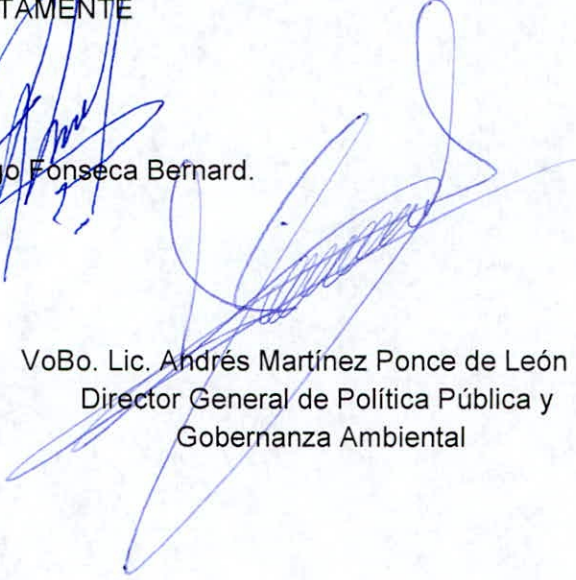
Mucha de la información solicitada por el artículo 8 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del el Estado de Jalisco y sus Municipios no se encuentra disponible en su sitio en línea, por lo que es importante que el Comité de Transparencia arregle esta deficiencia y le de actualización a la página.

En el respectivo entregable de esta actividad se hará un análisis completo y más amplio respecto de las condiciones generales, áreas de oportunidad y posibles recomendaciones respecto de cada una de las juntas. Esta es una conclusión primaria para conocer como un esbozo el estado general en el que se encuentran.

ATENTAMENTE

Lic. José Rodrigo Fonseca Bernard.

  
VoBo. Lic. José de Jesús Sandoval González  
Director de Gobernanza Ambiental

  
VoBo. Lic. Andrés Martínez Ponce de León  
Director General de Política Pública y  
Gobernanza Ambiental