



Secretaría Ejecutiva
Sistema Estatal Anticorrupción

ANÁLISIS JURÍDICO Supletoriedad de Leyes Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Baja California Ley de las Entidades Paraestatales del Estado de Baja California

¿En derecho, quién suple las ausencias normativas?

La teoría de la ley comprende el estudio de las características fundamentales de la fuente material y formal más importante del derecho. Se estudian así los efectos de la ley en cuanto *al tiempo, al espacio y al territorio*, siendo estos temas modos propios de la aplicación legal.

Una de las clasificaciones legales referidas a la *aplicación* y que tiene relación con el contenido material y personal de la ley, es la que se divide en ley general y ley especial. Esta clasificación se sustenta en el hecho de considerar como una unidad al ordenamiento jurídico, donde la ley general contempla las materias más totalitarias del sistema, dejándose a la ley especial la tarea de ocuparse de situaciones o materias más singulares, específicas o concretas, pero en la que se encuentran presentes los principios que informan a la ley general.

El concepto supletorio subyace en esta clasificación, por cuanto ante la conexión evidente entre ley general y especial, la primera configura la norma de reemplazo para las faltas y carencias de la segunda, porque la ley general es un continente normativo globalizador. De allí que se entienda, que la ley general es el derecho supletorio por excelencia, ante las ausencias de la ley especial.

En esta tesis, se parte de la premisa de que la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Baja California, y la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California no se contradicen entre sí, contrario a ello, la primera suple las ausencias de la segunda.

Ahora bien, se dice que un ordenamiento no es coherente cuando existe el denominado problema de las antinomias o conflictos de normas. Existe antinomia cuando dos o más normas, que pertenecen al mismo ordenamiento imputan al mismo caso soluciones incompatibles entre sí, y que dan lugar a que la aplicación simultánea de las normas produzca resultados incompatibles e imposibles.

De ahí que se tenga que elegir entre unas y otras, siempre que regulen la misma materia. Así existen criterios para resolver las antinomias:

1. **Principio de Jerarquía Normativa:** establece que la norma superior prevalece sobre la inferior. Por ejemplo, la Constitución prevalece sobre toda otra norma jurídica y esta se deben ajustar a ella, no pudiendo ser contradictorias entre sí.
2. **Principio de Cronología o Temporalidad:** supone que toda norma posterior de igual rango deroga a la anterior.
3. **Principio de Especialidad:** supone que la norma especial prevalece sobre la general

Ley General y Ley Especial.

Entendiendo que entre ley general y especial existe una conexión evidente, ya que la segunda se encuentra contenida en los presupuestos materiales de la primera compartiendo sus principios y fundamentos, pero que ha



Secretaría Ejecutiva
Sistema Estatal Anticorrupción

sido establecida con que el objetivo de regular ámbitos muy delimitados de la vida jurídica, asemejándola al concepto de lo particular o singular en oposición entonces a lo general o común, o en esta caso, la Ley General viene a suplir las “deficiencias o carencias” de la segunda en supuestos específicos. Por lo anterior esta clasificación se fundamenta en el principio de especialidad.

Las nociones *ley general-ley especial*, deben aplicarse cuando se estudia la *fuentes-ley* donde la relevancia de la clasificación y sus presupuestos tienen que ver más con la aplicación de la ley que con la definición y efectos de sus contenidos, que necesariamente forman parte de un "derecho" o rama jurídica.

Supletoriedad, ¿Qué es?

La figura de supletoriedad se actualiza cuando existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, sino que es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades.

Siendo importante, hay que precisar que la supletoriedad de leyes aplica solo para integrar una omisión en la Ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes; cuando la referencia de una Ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de **la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera Ley** que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones.

Es por ello, por lo que la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una Ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. Así, la supletoriedad expresa (una norma remite a otra) debe considerarse en los términos que la legislación lo establece; de esta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico.

El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general. El carácter supletorio de la Ley resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de una Ley especializada a otros textos legislativos generales que fijan los principios aplicables a la regulación de la Ley suplida.

Se insiste entonces que, si una norma es supletoria de otra, no existe contradicción entre ellas, pues una complementa las deficiencias de la otra; de ahí que si la ley especial, en este caso la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Baja California, hace una remisión expresa a la ley general, es decir, la Ley de las Entidades Paraestatales del Estado de Baja California, ésta última, debe suplir las deficiencias de la primera, en la forma y términos que esta señala.

Función de la supletoriedad. ¿Para qué sirve?

Como se expuso, para superar la ausencia normativa de la solución buscada, el sistema jurídico da una orientación al aplicador de la ley para suplir esa carencia.

La disciplina jurídica en cuyas normas hay insuficiencia (que se denomina laguna jurídica), proviene de alguna rama del derecho con la que conserva cierta vinculación (generalidad-especialidad), y en todo caso la solución para la



Secretaría Ejecutiva
Sistema Estatal Anticorrupción

contienda o la problemática, la supletoriedad aparece como un criterio auxiliar para la solución casuística. En palabras laxas, la ley general cumple el objetivo de llenar “la laguna jurídica” de la ley especial.

¿Cuándo se aplica una norma supletoria?

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido el criterio de Jurisprudencia, visible en la página 1065 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 2, correspondiente a la décima época, cuyo rubro y sinopsis son los siguientes:

La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: **a)** El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; **b)** La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; **c)** Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, **d)** Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

Contradicción de tesis 389/2009. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Segundo Circuito y Segundo en la misma materia del Séptimo Circuito. 20 de enero de 2010. Mayoría de cuatro votos; votó con salvedades Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Ileana Moreno Ramírez.

Contradicción de tesis 406/2010. Entre las sustentadas por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito. 13 de abril de 2011. Cinco votos; votó con salvedades Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Francisco Gorka Migoni Goslinga.

Amparo en revisión 712/2011. Consultores en Servicios Jurídicos Fiscales, S.A. de C.V. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos; votó con salvedades Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Jonathan Bass Herrera.

Contradicción de tesis 437/2012. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito y el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito. 14 de noviembre de 2012. Cinco votos; votó con salvedades Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Miguel Ángel Antemate Chigo.

Amparo directo 40/2012. Ejido Nueva Libertad, Municipio La Concordia, Chiapas. 21 de noviembre de 2012. Unanimidad de cuatro votos; votaron con salvedades José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Ileana Moreno Ramírez.

Tesis de jurisprudencia 34/2013 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del trece de febrero de dos mil trece.

Como se advierte, la Corte ha establecido que los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de una norma respecto de otra, son:



**Secretaría Ejecutiva
Sistema Estatal Anticorrupción**

- 1) Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente y señale la ley aplicable;
- 2) Que la ley a suplirse contenga la institución jurídica de que se trata;
- 3) Que no obstante la existencia de ésta, las normas reguladoras en dicho ordenamiento sean insuficientes para su aplicación al caso concreto que se presente, por falta total o parcial de la reglamentación necesaria, pero sin incluir cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,
- 4) Que las disposiciones con las que se vaya a colmar la deficiencia no contraríen las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida.

En este contexto, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción prevé expresamente que le es supletoria la Ley de las Entidades Paraestatales del Estado de Baja California, (Artículos 29 y 37 de la Ley del Sistema).

En segundo término, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, contempla la institución del Órgano de Gobierno (artículo 29 de la Ley del Sistema), con lo que se colma el segundo de los requisitos.

De igual forma, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, contempla la competencia del Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva de la siguiente forma:

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Baja California.

Artículo 29. El órgano de gobierno tendrá las atribuciones indelegables previstas en el artículo 61 y demás aplicables de la Ley de las Entidades Paraestatales del Estado de Baja California.

Asimismo, tendrá la atribución indelegable de nombrar y remover, por mayoría calificada de diecisiete votos, al Secretario Técnico, de conformidad con lo establecido para esta Ley.

Adicionalmente, el Reglamento Interior de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, señala de forma precisa que el Órgano de Gobierno tendrá como atribuciones indelegables, las que se indican a continuación:

- I. Expedir el Reglamento Interior de la Secretaría Ejecutiva y aprobar, en su caso, las modificaciones que presente el Secretario Técnico por conducto del Presidente;
- II. Nombrar y remover, por mayoría calificada de diecisiete votos, al Secretario Técnico, en los términos establecidos en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción;
- III. Aprobar el calendario anual de sesiones, lo que realizará en la primera sesión ordinaria de cada ejercicio;
- IV. Establecer las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la Secretaría Ejecutiva, relativas a su administración general;
- V. Aprobar los programas y los proyectos de presupuesto de la Secretaría Ejecutiva, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable;
- VI. Autorizar de acuerdo con las leyes aplicables y la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Baja California, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos o acuerdos que deba celebrar la Secretaría Ejecutiva con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles. El Secretario Técnico y, en su caso, los servidores públicos que deban intervenir de conformidad a la normatividad aplicable,



Secretaría Ejecutiva
Sistema Estatal Anticorrupción

- realizarán tales actos bajo su responsabilidad, con sujeción a las directrices fijadas por el propio Órgano de Gobierno;
- VII. Aprobar la estructura básica de organización de la Secretaría Ejecutiva, así como las modificaciones que procedan a la misma;
 - VIII. Aprobar la fijación de sueldos y prestaciones del personal adscrito a la Secretaría Ejecutiva;
 - IX. Autorizar los perfiles profesionales que deberán cubrir los cargos de Director de Área;
 - X. Fijar la contraprestación que recibirán los integrantes Técnicos del Comité de Participación Ciudadana, por medio de los contratos de prestación de servicios por honorarios.
 - XI. Analizar y aprobar, en su caso, los informes periódicos que rinda el Secretario Técnico;
 - XII. Aprobar anualmente, previo informe de los comisarios, y dictamen de los auditores externos, los estados financieros de la Secretaría Ejecutiva y autorizar la publicación de los mismos;
 - XIII. Resolver los casos no previstos en el presente Reglamento Interno, tomando en consideración el dictamen jurídico que al respecto realice el Secretario Técnico, y
 - XIV. Las demás que le confiera la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, la Ley de las Entidades Paraestatales del Estado de Baja California, así como las demás disposiciones legales aplicables.

En caso, de que algunas de las atribuciones aludidas, no sea clara o sea insuficiente para su aplicación concreta, dicha omisión o vacío legislativo hará necesaria la aplicación supletoria de la Ley de las Entidades Paraestatales (específicamente el artículo 61) para solucionar el problema jurídico propuesto:

Ley de las Entidades Paraestatales del Estado de Baja California.

Artículo 61.- Los órganos de gobierno de las entidades paraestatales tendrán las siguientes atribuciones indelegables siguientes:

- I. Establecer la congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal relativas a la producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general;
- II. Aprobar los proyectos de programas operativos anuales y financieros de presupuestos de ingresos y egresos de la entidad paraestatal, y sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable; además, deberá contar con la aprobación de la dependencia Coordinadora de Sector y de la Secretaría, sin perjuicio de las atribuciones que en materia presupuestal correspondan al Congreso del Estado;
- III. Aprobar la solicitud de enajenación a título gratuito u oneroso de bienes inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos, que afecten el patrimonio de las entidades paraestatales, en los términos de la legislación aplicable;
- IV. Fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzca o preste la entidad paraestatal, con excepción de aquellos que determine el Congreso del Estado;



**Secretaría Ejecutiva
Sistema Estatal Anticorrupción**

V. Aprobar la concentración de los préstamos para el financiamiento de la entidad con créditos internos y externos, observando la normatividad que dicte la Secretaría. En cuanto a los créditos externos se estará a lo que dispone el artículo 57 de esta Ley;

VI. Aprobar anualmente, previo informe de los comisarios, los estados financieros y el cierre del ejercicio presupuestal de la entidad paraestatal, autorizando su publicación en el Periódico Oficial del Estado, así como el cierre programático;

VII. Aprobar de acuerdo con las leyes aplicables y sus reglamentos, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deberá celebrar la entidad paraestatal, con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles;

VIII. Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad paraestatal;

IX. Aprobar el proyecto del reglamento interno en el que se establezcan las bases de organización, estructura, atribuciones que habrán de desarrollar las unidades administrativas, así como las facultades y obligaciones que correspondan a sus titulares y la manera de suplir a éstos en sus ausencias;

X. Aprobar el nombramiento y remoción de los empleados de la entidad paraestatal que ocupen cargos de jerarquía inmediata inferior a la del titular hasta el tercer nivel y aprobar la fijación de los sueldos y prestaciones, conforme a las asignaciones presupuestales y en observancia de la normatividad que dicte la Oficialía al respecto;

XI. Establecer con sujeción a la Ley de la materia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes que la entidad paraestatal; requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de los inmuebles en que se estará a lo que disponga la Ley aplicable. El reglamento de la presente Ley establecerá los procedimientos respectivos;

XII. Analizar y aprobar en su caso, los informes trimestrales que rinda el titular de la entidad paraestatal con la intervención que corresponda a los comisarios;

XIII. Acordar con sujeción a las disposiciones legales relativas, los donativos o pagos extraordinarios que realice y verificar que los mismos se apliquen a los fines señalados en las instrucciones de la Coordinadora de Sector correspondiente, y

XIV. Aprobar la solicitud para condonar adeudos a cargo de terceros y a favor de la entidad paraestatal cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, previa opinión de la Dirección y de la Secretaría por conducto de la Coordinadora de Sector.

Sobre el particular, es relevante precisar que la omisión o vacío legislativo que haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado no puede incluir **cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir**, ni aquellas que se encuentren reguladas por otra norma vinculada a la ley suplida.

En conclusión, no existe contradicción ente la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción y la Ley de las Entidades Paraestatales del Estado de Baja California, por el contrario, son congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución del órgano de gobierno, ya que al tratarse de las facultades del órgano rector de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, para su funcionamiento (de forma complementaria, más no invasiva) requiere la aplicación supletoria del cuerpo legal adjetivo señalado para tal fin.



Secretaría Ejecutiva
Sistema Estatal Anticorrupción

Lo expuesto se ve robustecido con el criterio sustentado por los Tribunales Colegiados de Circuito, en la Tesis de Jurisprudencia visible en la página 374 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Enero de 1997, correspondiente a la novena época, que a continuación se transcribe:

SUPLETORIEDAD DE LEYES. CUANDO SE APLICA. La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes. Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación la establece. De esta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general. El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida; implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 173/91. María Verónica Rebeca Juárez Mosqueda. 3 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Amparo directo 983/95. Guillermina Luna de Rodríguez. 18 de mayo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretario: Jacinto Juárez Rosas.

Amparo directo 1103/95. Afianzadora Lotonal, S.A. 1o. de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.

Amparo directo 1233/96. Nacional Financiera, S.N.C. 16 de mayo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Vicente Román Estrada Vega.

Amparo en revisión 1523/96. Jaime Levy Alcahe. 24 de junio de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada

Como se ve, la figura de la supletoriedad únicamente operará de forma auxiliar en el ordenamiento a suplir, sobre cuestiones adicionales y no en torno a temas que el legislador no pretendió incluir expresamente, o que se regulen a través de normas complementarias o sus reglamentos.

Ahora bien, bajo la óptica de las premisas expuestas, es decir, que figura la supletoriedad de un determinado ordenamiento legal sólo opera cuando se reúnen los siguientes requisitos:

- a) Que el ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; asimismo, cuando el legislador disponga en una ley que determinado ordenamiento debe entenderse supletorio de otros ordenamientos, ya sea total o parcialmente.



Secretaría Ejecutiva
Sistema Estatal Anticorrupción

- b) Que la ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule de manera deficiente;
- c) Que esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,
- d) Que las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

En esta tesitura, se analizan a continuación, las facultades y atribuciones que corresponden al Secretario Técnico, y que se describen en el artículo 35 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción:

- I. Actuar como secretario del Comité Coordinador y del órgano de gobierno;
- II. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Comité Coordinador y del órgano de gobierno;
- III. Elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en el Comité Coordinador y en el órgano de gobierno y el de los instrumentos jurídicos que se generen en el seno del mismo, llevando el archivo correspondiente de los mismos en términos de las disposiciones aplicables;
- IV. Elaborar los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales para ser discutidas en la Comisión Ejecutiva y, en su caso, sometidas a la consideración del Comité Coordinador;
- V. Proponer a la Comisión Ejecutiva las evaluaciones que se llevarán a cabo de las políticas integrales a que se refiere la fracción V del artículo 9 de esta Ley, y una vez aprobadas realizarlas;
- VI. Realizar el trabajo técnico para la preparación de documentos que se llevarán como propuestas de acuerdo al Comité Coordinador, al órgano de gobierno y a la Comisión Ejecutiva;
- VII. Preparar el proyecto de calendario de los trabajos del Comité Coordinador, del órgano de gobierno y de la Comisión Ejecutiva;
- VIII. Elaborar los anteproyectos de informes del Sistema Estatal, someterlos a la revisión y observación de la Comisión Ejecutiva y remitirlos al Comité Coordinador para su aprobación;
- IX. Realizar estudios especializados en materias relacionadas con la prevención, detección y disuasión de hechos de corrupción y de faltas administrativas, fiscalización y control de recursos públicos por acuerdo del Comité Coordinador;
- X. Administrar las plataformas digitales que establecerá el Comité Coordinador, en términos de esta Ley y asegurar el acceso a las mismas de los miembros del Comité Coordinador y la Comisión Ejecutiva;
- XI. Integrar los sistemas de información necesarios para que los resultados de las evaluaciones sean públicos y reflejen los avances o retrocesos en la política anticorrupción, y
- XII. Proveer a la Comisión Ejecutiva los insumos necesarios para la elaboración de las propuestas a que se refiere la presente Ley. Para ello, podrá solicitar la información que estime pertinente para la realización de las actividades que le encomienda esta Ley, de oficio o a solicitud de los miembros de la Comisión Ejecutiva.

Por su parte, el Reglamento Interior de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, establece en su artículo 17 que el Secretario Técnico, para el desahogo de los asuntos de su competencia, contará con las siguientes facultades:

- I. Administrar y representar legalmente a la Secretaría Ejecutiva.
- II. Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como los proyectos de presupuestos de la entidad y presentarlos para su aprobación al Órgano de Gobierno.
- III. Formular los programas y disposiciones que fijan el actuar normativo y organizacional de la Secretaría Ejecutiva, mismos que deberán ser aprobados por el Órgano de Gobierno.



Secretaría Ejecutiva
Sistema Estatal Anticorrupción

- IV. Establecer los métodos que permitan el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles e inmuebles de la Secretaría Ejecutiva.
- V. Tomar las medidas pertinentes a fin de que las funciones de la entidad se realicen de manera articulada, congruente y eficaz.
- VI. Proponer al Órgano de Gobierno modificaciones al presente reglamento, a la estructura organizativa de la Secretaría Ejecutiva, así como la fijación de sueldos y demás prestaciones conforme a las asignaciones globales del presupuesto de gasto corriente aprobado por el propio Órgano de Gobierno, mismas que estarán sujetas al tabulador de sueldos y salarios de la Administración Pública Estatal.
- VII. Supervisar la información y elementos estadísticos recabados, que reflejen el estado de las funciones de la Secretaría Ejecutiva, para mejorar la gestión de la misma.
- VIII. Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas u objetivos propuestos en los programas institucionales de la Secretaría Ejecutiva.
- IX. Presentar semestralmente al Órgano de Gobierno el informe del desempeño de las actividades de la Secretaría Ejecutiva, incluido el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos y los estados financieros correspondientes. En el informe y en los documentos de apoyo se cotejarán las metas propuestas y los compromisos asumidos por la Secretaría Ejecutiva con las realizaciones alcanzadas.
- X. Establecer los mecanismos de evaluación que destaquen la eficiencia y la eficacia con que se desempeñe la Secretaría Ejecutiva y presentar al Órgano de Gobierno por lo menos dos veces al año el Informe de la evaluación de gestión.
- XI. Actuar como secretario del Comité Coordinador y del Órgano de Gobierno.
- XII. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Comité Coordinador y del Órgano de Gobierno.
- XIII. Elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en el Comité Coordinador y en el Órgano de Gobierno, así como los instrumentos jurídicos que se generen en el seno de dicho órgano, llevando el archivo correspondiente en términos de las disposiciones aplicables.
- XIV. Ser parte integrante de la Comisión Ejecutiva.
- XV. Coordinar la elaboración de los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales para ser discutidas en la Comisión Ejecutiva y, en su caso, sometidas a la consideración del Comité Coordinador.
- XVI. Proponer a la Comisión Ejecutiva las evaluaciones que se llevarán a cabo de las políticas integrales a que se refiere la fracción V del artículo 9 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, y una vez aprobadas realizarlas.
- XVII. Coordinar el trabajo técnico para la preparación de documentos que se llevarán como propuestas de acuerdo, al Comité Coordinador, al Órgano de Gobierno y a la Comisión Ejecutiva.
- XVIII. Elaborar el proyecto de calendario de los trabajos del Comité Coordinador, del Órgano de Gobierno y de la Comisión Ejecutiva, para su respectiva aprobación.
- XIX. Elaborar los anteproyectos de informes del Sistema Estatal Anticorrupción, someterlos a la revisión y observación de la Comisión Ejecutiva y remitirlos al Comité Coordinador para su aprobación.
- XX. Realizar estudios especializados en materias relacionadas con la prevención, detección y disuasión de hechos de corrupción y de faltas administrativas, fiscalización y control de recursos públicos, por acuerdo del Comité Coordinador.
- XXI. Administrar las plataformas digitales que establecerá el Comité Coordinador, en términos de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción y asegurar el acceso a las mismas a los miembros del Comité Coordinador y la Comisión Ejecutiva, conforme a las disposiciones legales aplicables, garantizando en todo momento la integridad de la información, así como el registro puntual de la finalidad del acceso y el uso de la información.
- XXII. Integrar los sistemas de información necesarios para que los resultados de las evaluaciones sean públicos y reflejen los avances o retrocesos en la Política Estatal Anticorrupción.
- XXIII. Expedir y certificar, en su caso, copia de los documentos o constancias que existan en los archivos de las unidades administrativas adscritas a la Secretaría Ejecutiva, de oficio o a petición de autoridad competente.



Secretaría Ejecutiva
Sistema Estatal Anticorrupción

- XXIV. Celebrar convenios de colaboración y apoyo con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, con los gobiernos estatales y municipales, con los Poderes Legislativo y Judicial, federal y estatales y con las organizaciones de los sectores social y privado e instituciones privadas u organismos públicos internacionales.
- XXV. Participar en organismos y foros regionales, nacionales e internacionales, a efecto de promover una cultura de prevención y combate a la corrupción y de fiscalización y control de recursos públicos.
- XXVI. Proveer a la Comisión Ejecutiva los insumos necesarios para la elaboración de las propuestas a que se refiere la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción. Para ello, podrá solicitar la información que estime pertinente para la realización de las actividades que le encomienda la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, de oficio o a solicitud de los miembros de la Comisión Ejecutiva.
- XXVII. **Nombrar y remover al personal de la Secretaría Ejecutiva, y**
- XXVIII. Las demás que señalen las diversas leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones administrativas aplicables.

Nuevamente, para que se actualice la figura de supletoriedad se pone de manifiesto la necesidad de que el ordenamiento legal a suplir, en este caso la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, prevea expresamente esa posibilidad y establezca cuál es el ordenamiento aplicable supletoriamente.

En el caso presente, sí se surte esta condición, porque el artículo 35 de la Ley del Sistema, contemplado en la Sección II de ese ordenamiento relativo al Secretario Técnico, prevé que éste, contará con las facultades previstas en el artículo 62 de la Ley de las Entidades Paraestatales del Estado de Baja California:

Artículo 62.- Los titulares de las entidades paraestatales tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Administrar y representar legalmente a la entidad paraestatal;
- II. Formular los proyectos de los programas institucionales y de los operativos anuales, así como los presupuestos de la entidad paraestatal y presentarlos para su aprobación al órgano de gobierno;
- III. Establecer los métodos que permitan el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles e inmuebles de la entidad paraestatal;
- IV. Tomar las medidas pertinentes a fin de que las funciones de la entidad paraestatal se realicen de manera articulada, congruente y eficaz;
- V. Establecer los procedimientos para controlar la calidad de los suministros y programas de recepción que aseguren la continuidad en la producción, distribución o prestación del servicio;
- VI. Proponer al órgano de gobierno de las entidades paraestatales, el nombramiento o remoción de los empleados de los tres niveles o jerarquías siguientes a la del titular, la fijación de sueldos y demás prestaciones conforme a las asignaciones globales del presupuesto de gasto corriente aprobado por el órgano;
- VII. Recabar información y elementos estadísticos que reflejen el estado de las funciones de la entidad paraestatal para mejorar la gestión de la misma;
- VIII. Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas u objetivos propuestos;
- IX. Presentar periódicamente al órgano de gobierno el informe de desempeño de las actividades de la entidad, incluido el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos y los estados financieros correspondientes. En el informe y en los documentos de apoyo se cotejarán las metas propuestas y los compromisos asumidos contra los alcanzados;

Luego entonces, es evidente que la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, únicamente acudirá a la Ley de las Entidades Paraestatales del Estado de Baja California, para auxiliarse de supuestos deficientemente plasmados.

En el caso concreto, tanto la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, como el Reglamento Interior de la Secretaría Ejecutiva, no contemplan como atribución del Órgano de Gobierno, el aprobar el nombramiento y remoción de los empleados de la entidad paraestatal que ocupen cargos de jerarquía inmediata inferior a la del titular hasta el



**Secretaría Ejecutiva
Sistema Estatal Anticorrupción**

tercer nivel, y tampoco desarrollan la obligación del Secretario Técnico de proponer al órgano de gobierno el nombramiento o remoción de éstos empleados en términos de esa legislación, sino que la reserva como atribución directa del Secretario Técnico.

En este sentido, para aplicar la supletoriedad, no se cumple con el tercer y cuarto de los requisitos necesarios, consistentes en que: c) que esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, d) que las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

Ahora bien, a diferencia de las leyes supletorias, que son de carácter subsidiario y cuya aplicación procede únicamente ante la insuficiencia de la ley principal, las leyes especiales, o sea, las que se aplican sólo a una o varias categorías de sujetos, o a hechos, situaciones o actividades específicas, no sólo son de carácter principal, puesto que su aplicación no depende de insuficiencia alguna en relación con otro ordenamiento, sino que resultan de preferente aplicación frente a las leyes generales, atento al conocido principio relativo a que la ley especial se considera derogatoria de la general.

Esto es así, pues en diversas tesis se ha establecido que la aplicación de las leyes supletorias sólo tiene lugar en aquellas cuestiones que, comprendidas en la ley que suplen, se encuentren carentes de reglamentación o deficientemente reglamentadas; el criterio de especialidad *-lex specialis derogat legi generali-*, conforme al cual, cuando entre diversas normas pueda plantearse un conflicto en razón de una relación de especialidad, debe prevalecer la más concreta en relación con otra más genérica; en el presente caso, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, en conjunción con el Reglamento Interior de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, prevé que el nombramiento y remoción de los empleados de la Secretaría Ejecutiva, será facultad directa del Secretario Técnico.

Finalmente, como se advierte, la atribución del Secretario Técnico para nombrar y remover a los empleados adscritos a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción se encuentra fundamentada en el Reglamento Interior de la Secretaría, que autorizó de forma expresa el órgano de gobierno, de ahí que no existe laguna jurídica que debe ser suplica en términos de la Ley de las Entidades Paraestatales del Estado de Baja California.