



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 52

EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, LA SECRETARÍA EJECUTIVA, AVANCES EN LA POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y LA PLATAFORMA DIGITAL NACIONAL

Gerardo Lozano Dubernard
Roberto Moreno Herrera



CIUDAD UNIVERSITARIA

México

Octubre de 2023



DIRECTORIO

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Dr. Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria
Secretario Administrativo

Lic. Raúl Arsenio Aguilar Tamayo
**Secretario de Prevención, Atención
y Seguridad Universitaria**

Mtro. Nestor Martínez Cristo
**Director General
de Comunicación Social**

**Seminario Universitario de
Gobernabilidad y Fiscalización**

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador

Mtra. Cristina Barajas Rocha
Secretaria Técnica

Ing. Felipe Jesús Sacre Gaviño
Secretario Académico

Lic. María Teresa Martín B.
Secretaria Administrativa

Comité Ejecutivo

Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez
**Director de la Facultad de Contaduría
y Administración**

Dra. Patricia Dolores Dávila Aranda
Secretaria de Desarrollo Institucional

Dr. Hugo Alejandro Concha Cantú
Abogado General

Lic. Enrique Azuara Olascoaga
Contralor de la UNAM

Comité Consultivo

Dr. Juan Alberto Adam Siade

Dr. Rolando Cordera Campos

C.P. y Econ. José Ernesto Costemalle Botello

Mtro. Roberto Figueroa Martínez

Dr. Sergio García Ramírez

Lic. Jesús Hernández Torres

Mtro. Sergio Huacuja Betancourt

Dra. Arcelia Quintana Adriano

Mtro. Roberto Salcedo Aquino

Mtra. Norma Samaniego Breach

Dra. Nadima Simón Domínguez

C. P. Héctor Vargas Icaza

Lic. María Elena Vázquez Nava

Dr. David Vega Vera

Dr. David Villanueva Lomelí

Mtra. Aurea del Carmen Navarrete Arjona

Mtro. Francisco Suárez Dávila



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 52

EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, LA SECRETARÍA EJECUTIVA, AVANCES EN LA POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y LA PLATAFORMA DIGITAL NACIONAL

C.P.C. Y M.A.P. GERARDO LOZANO DUBERNARD
M.P.P. ROBERTO MORENO HERRERA



CIUDAD UNIVERSITARIA

México
2023

Primera edición, 2023

D.R. © 2023 Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Contaduría y Administración
Ciudad Universitaria
(www.fca.unam.mx)

Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización
<http://sug.unam.mx>

El contenido de este cuaderno es el resultado de la conferencia impartida por C.P.C. y M.A.P. Gerardo Lozano Dubernard y el M.P.P. Roberto Moreno Herrera, que tuvo lugar, de manera presencial, el jueves 25 de mayo de 2023, en el Auditorio Arturo Elizundia Charles, de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración, ubicada en Ciudad Universitaria. Esta conferencia se enmarca en las actividades permanentes que lleva a cabo el Seminarios Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización.

El Sistema Nacional Anticorrupción, la Secretaría Ejecutiva,
los avances en la Política Nacional Anticorrupción y la
Plataforma Digital Nacional
<https://doi.org/10.22201/sdi.006b.2023>

Impreso y hecho en México

Contenido

Presentación	7
El Sistema Nacional Anticorrupción	11
Conclusiones	32
Avances en la Política Nacional Anticorrupción y la Plataforma Digital Nacional ¿Cuál es la función de la Secretaría Ejecutiva?	35
Semblanza de los autores	48

Presentación

La corrupción es un fenómeno que afecta a todos los países y México no es la excepción. Su combate sigue siendo uno de los principales retos que encabezan la agenda pública nacional y tomar conciencia de ello también es una prioridad que corresponde a la sociedad.

En 2016 se creó el Sistema Nacional Anticorrupción como resultado de la Reforma a la Constitución en materia de anticorrupción y, de la importante participación ciudadana que a través de organismos de la sociedad civil impulsaron su creación.

Se trata de una estrategia innovadora que se basa en la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, incluidos los Sistemas Estatales Anticorrupción, para prevenir, detectar, sancionar las faltas administrativas y hechos de corrupción en todos los Estados de la República; también se encarga de la fiscalización y del control de recursos públicos.

Parte fundamental de este sistema es que, en su estructura contempla la participación de la ciudadanía, mediante el Comité de Participación Ciudadana y, además, cuenta con una Secretaría Ejecutiva, dedicada a brindar apoyo técnico de manera permanente al Sistema.

Sin embargo, y con base en la edición 2022 que Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana presentaron a inicios de 2023, sobre el Índice de Percepción de la Corrupción, México permanece en la posición 126 de los 180 países evaluados, condición que empaña y cuestiona la pertinencia y alcance de este sistema y de los distintos organismos que la conforman.

Una condición fundamental de la operación y funcionamiento de estrategias como lo es el Sistema Nacional Anticorrupción es dar a conocer, difundir y socializar sus acciones, el avance reportado, los resultados alcanzados, así como los retos que enfrenta hacia el futuro.

Con este propósito nos hemos abocado a disponer de información precisa sobre la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción, la Secretaría Ejecutiva, los avances en la Política Nacional Anticorrupción y la

Plataforma Digital Nacional, para hacerlo, ha sido necesario integrar perspectivas desde diferentes ópticas.

La participación del titular de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, el maestro en Políticas Pública, Roberto Moreno Herrera, en este Seminario, ha sido fundamental para comprender la relevancia de este organismo desde la operación cotidiana y permanente; y por otro lado, tenemos la visión del Contador Público Certificado y presidente del Observatorio del Sistema Nacional Anticorrupción, Gerardo Lozano Dubernard, cuya experiencia posibilita identificar los retos que, a siete años de su funcionamiento, el Sistema enfrenta.

El resultado de esta presentación a dos voces nos compromete, como académicos y ciudadanos, a dar seguimiento a las decisiones que en torno al Sistema Nacional Anticorrupción estén por llevarse a cabo y, a apoyar las acciones que se impulsen para fortalecer el combate a la corrupción.

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador del Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización

El Sistema Nacional Anticorrupción

Gerardo Lozano Dubernard

La reforma legal más importante en la historia de México para combatir la corrupción e impunidad, es la que dio lugar al Sistema Nacional Anticorrupción, SNA, integrada por un conjunto de siete leyes, entre las que destaca la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, LGSNA, publicada en julio de 2016, la cual generó una gran expectativa entre los mexicanos para avanzar en la lucha anticorrupción, ya que lo innovador es la conformación de su estructura, en la que participan instituciones de los tres órdenes de gobierno involucradas en la prevención, investigación y sanción de la corrupción, además de ser un órgano autónomo.

Comité Coordinador

El Comité Coordinador lo integran instituciones que pertenecen a distintos poderes y órganos constitucionalmente autónomos, que son la Secretaría de la Función Pública, SFP, la Auditoría Superior de la Federación, ASF, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, TFJA, el Consejo de la Judicatura, CJ, y la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción, FECC, así como un ciudadano integrante del Comité de Participación Ciudadana, quien a su vez, es el presidente de este Comité Coordinador.

Es importante señalar que la ASF y la SFP, son las dos instituciones del Sistema en las que recae la fiscalización de los recursos públicos más importantes, lo que las convierte en las responsables de otorgar sanciones a las irregularidades detectadas a través de la promoción de responsabilidades administrativas graves y la presentación de denuncias penales.

Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización

Se le conoce como Sistema Nacional de Fiscalización, SNF, al conjunto de mecanismos interinstitucionales de

coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno.

El SNF está integrado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las entidades de fiscalización superiores locales y por las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas. Sus objetivos son maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones.

El Comité Rector del SNF está integrado por la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, cuyos titulares son quienes lo presiden de manera dual; además, cuenta con 7 integrantes rotatorios entre los titulares de las Entidades de Fiscalización Superior en los Estados y/o de las Secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

Para el ejercicio de las competencias del SNF en materia de fiscalización y control de los recursos públicos, el Comité Rector ejecutará las acciones de diseño,

aprobación y promoción de políticas integrales en la materia, la instrumentación de mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema, y la integración e instrumentación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos, generen las instituciones competentes en dichas materias.

**SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN
COMITÉ RECTOR**
ARTÍCULO 39 LGSNA



El Comité Rector será presidido de manera dual por el titular de la ASF y el titular de la SFP, o por sus representantes.

Fuente: Manual para comprender el Sistema Nacional Anticorrupción
Elaborado: Observatorio Nacional Anticorrupción, A.C.

Sistemas Locales Anticorrupción

Parte importante del SNA son los representantes de los Sistemas Locales Anticorrupción, que deben estar creados y funcionando prácticamente como espejos del Sistema Nacional Anticorrupción.

La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción y la Comisión Ejecutiva

El SNA se apoya en una Secretaría Ejecutiva, mejor conocida como la SESNA, que provee asistencia técnica al Sistema por estar conformada por personal operativo.

La SESNA tiene un titular designado por el órgano de Gobierno del Comité Coordinador y está diseñada como un organismo descentralizado, no sectorizado, con autonomía técnica y de gestión. En consecuencia, no se encuentra subordinada a ninguna de las instituciones que integran el Comité Coordinador. Podría definirse como un “ente neutral” cuya función es proporcionar apoyo técnico. Destaco que, los cinco ciudadanos obtienen una remuneración de la SESNA, sin que constituya una relación laboral, lo que busca garantizar su objetividad.

El titular de la SESNA y los otros cuatro ciudadanos, integran la Comisión Ejecutiva, que es otro órgano técnico que auxilia a la primera. Juntos generan y ponen a consideración del Comité Coordinador los insumos técnicos necesarios para que realice sus funciones y el Sistema cumpla con su objeto constitucional.

Es importante señalar que, en el mes de abril del 2023, se publicó una iniciativa del Ejecutivo Federal para

modificar distintos ordenamientos con el propósito de racionalizar la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, APF.

LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN
ARTÍCULO 36 SISTEMAS LOCALES



Los Sistemas Locales deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que la LGSNA otorga al SNA.

Fuente: Manual para comprender el Sistema Nacional Anticorrupción

Elaborado: Observatorio Nacional Anticorrupción, A.C.

Esta iniciativa, cuya discusión se pospuso para el periodo de sesiones de la Cámara de Diputados que inicia en septiembre del 2023, propone extinguir a la SESNA, trasladando sus funciones e integrando a su personal a la Secretaría de la Función Pública, con el argumento de que hay duplicidad de funciones.

No coincido con este criterio ya que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le establece a la Secretaría de la Función Pública colaborar e implementar las acciones que se acuerden en el marco del SNA e

informar sobre los avances presentados por la Administración Pública Federal, por lo que específicamente no tiene atribuciones para fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador.

Otro aspecto a dimensionar ante la posible eliminación de la SESNA, es la inminente desaparición de la participación ciudadana.

Hay que tener presente que al Comité Coordinador lo integran instituciones que pertenecen a distintos poderes y órganos constitucionalmente autónomos, siendo éstos: la SFP, la Auditoría Superior de la Federación, el INAI, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Consejo de la Judicatura y la Fiscalía Anticorrupción y, un ciudadano que es el presidente.

De extinguirse la SESNA, desaparece también la Comisión Ejecutiva; en consecuencia, prácticamente se elimina la participación ciudadana en el Sistema.

Difícilmente veo a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, órgano reconocido en nuestra Constitución Política, recibiendo sus remuneraciones de la SFP, lo que podría generar una relación de subordinación y vulnerar su independencia, objetividad y disminuir la confianza ciudadana en ellos y en el propio SNA.

Debe señalarse que la SESNA y la Comisión Ejecutiva, han elaborado instrumentos que deben ser tomados en cuenta, como son la Política Nacional Anticorrupción y su Programa de Implementación, donde se señalan instituciones responsables y acciones específicas a implementar para revertir las causas identificadas de la corrupción, así como los avances logrados en la construcción de la Plataforma Digital Nacional, la cual contiene información estratégica para combatir la corrupción.



Fuente: Manual para comprender el Sistema Nacional Anticorrupción
Elaborado: Observatorio Nacional Anticorrupción, A.C.

Política Nacional Anticorrupción

Está enfocada en dar solución a la incapacidad que tanto el Estado como la sociedad, han tenido para controlar la corrupción; esto es, prevenirla, detectarla, investigarla y sancionarla.

La corrupción vulnera al Estado de Derecho. Propicia un ejercicio ineficiente del gasto público y restringe el acceso a bienes y servicios públicos, en especial a la población en situación de vulnerabilidad. De igual forma, provoca una disminución en la confianza que la sociedad ha depositado en las instituciones públicas, ya que la corrupción tiene una condición de fenómeno sistémico, que la normaliza y convierte en norma socialmente aceptada.

La Política Nacional Anticorrupción identifica en su diagnóstico, cuatro grandes causas que generan la corrupción. Las menciono al igual que las denominadas “causas de segundo orden”, porque ambas contribuyen a ampliar y dimensionar las causas.

- a. Prevalencia de altos niveles de impunidad en materia de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción**

- Ineficacia en los procesos de denuncia, detección, investigación, sustanciación y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.
- Limitadas capacidades para la investigación, sustanciación y resolución eficaz de faltas administrativas graves y delitos por hechos de corrupción.
- Insuficientes capacidades institucionales para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción.
- Ineficiente coordinación entre las instancias encargadas de la procuración de justicia con otros entes públicos encargados de detectar e investigar posibles casos de corrupción.
- Deficientes procesos que permitan al ciudadano denunciar actos de corrupción con las protecciones necesarias, y vigilar la actuación de las instituciones responsables.

b. Persistencia de espacios de discrecionalidad excesivas que propician la arbitrariedad en los entes públicos

- Persistencia de esquemas de opacidad, ambigüedad y poca justificación en procesos de planeación, presupuestación y ejercicio del gasto público.
- Deficiente homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización y control de recursos públicos a escala nacional.
- Deficiente adopción y aplicación de políticas de integridad y prevención de conflictos de interés en el servicio público a escala nacional.
- Deficiente institucionalización de un servicio profesional de carrera a escala nacional, bajo principios de mérito, eficiencia, consistencia estructural, capacidad funcional, ética e integridad.

c. Distorsión de los puntos de contacto entre las instituciones de gobierno y la sociedad

- Deficientes reglas en materia de contrataciones públicas, asociaciones público-privadas y cabildeo.

d. Débil involucramiento social en el control de la corrupción

- Ineficacia de los mecanismos de participación para involucrar a los ciudadanos en el control de la corrupción, así como en la vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de gobierno.
- Insuficiente adopción y aplicación de principios, políticas y programas de integridad y anticorrupción en el sector privado.

Para dar atención a las causas identificadas como generadoras de corrupción, se establecieron cuatro Ejes Estratégicos, de donde se desprenden diez objetivos específicos y cuarenta prioridades. Estas últimas definen el rumbo estratégico para la política anticorrupción y es importante señalar que no son limitativas y contemplan la incorporación de otras acciones propuestas y desarrolladas por los entes públicos.



Fuente: Sistema Nacional Anticorrupción

- A partir de esta propuesta de atención y con base en la apertura para proponer y desarrollar otras acciones, he identificado algunas prioridades, así como a los responsables de su implementación, que me parece relevante compartir, estas son:

Eje 1. Combatir la corrupción y la impunidad

- a) Desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves.

Líderes de implementación: SFP, TFJA y ASF.

- b) Asegurar la coordinación entre instituciones encargadas de la detección e investigación de hechos de corrupción con las autoridades competentes en materia fiscal y de inteligencia financiera.

Líderes de implementación: SFP, FECC y ASF.

- c) Impulsar la mejora y homologación a escala nacional de protocolos y procesos de presentación de denuncias y alertas por hechos de corrupción por parte de ciudadanos, contralores y testigos sociales, así como de instituciones de fiscalización y control interno competentes.

Líderes de implementación: SFP, FECC, CJF y ASF.

- d) Fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía General de la República y de las fiscalías de las entidades federativas en materia de delitos por hechos de corrupción.

Líderes de implementación FECC y CPC, Comité de Participación Ciudadana.

- e) Generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes.

Líderes de implementación: SFP, TFJA, FECC, ASF, CJF y CPC (SESNA).

Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder

- a) Impulsar la coordinación entre los integrantes del SNF para la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización.
- b) Colaboración con otras instancias públicas que facilite el intercambio de información para maximizar los alcances y efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Líderes de implementación: SFP y ASF.

Programa para la implementación de la PNA

Dos años después de aprobada la Política Nacional Anticorrupción en febrero de 2022, el Comité Coordinador emitió un Programa para la Implementación de esta Política, el cual es de aplicación y observancia obligatoria para todos los integrantes del Comité Coordinador.

Este Programa contempla estrategias, líneas de acción e indicadores de desempeño que reflejarán los resultados obtenidos e instituciones responsables de la implementación para cada una de las prioridades.

El Programa incluye a la Unidad de Inteligencia Financiera, la Procuraduría Fiscal y al SAT como autoridades responsables.

Asimismo, se señala que la SESNA, presentará reportes anuales para medir el avance en la implementación.

La Plataforma Digital Nacional

El SNA cuenta con una Plataforma Digital Nacional que es administrada por la Secretaría Ejecutiva, a través de su Secretario Técnico.

Esta Plataforma Digital Nacional concentra la información que incorporen las autoridades integrantes del SNA y contará con los siguientes sistemas electrónicos:

- Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal;
- Sistema de los Servidores Públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas;
- Sistema Nacional de Servidores Públicos y particulares sancionados;
- Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización;
- Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y
- Sistema de Información Pública de Contrataciones

Actualmente, la Secretaría Ejecutiva está conectando aproximadamente a 6,900 entes públicos que proveerán información a la Plataforma Digital Nacional.



Fuente: Manual para comprender el Sistema Nacional Anticorrupción
 Elaborado: Observatorio Nacional Anticorrupción, A.C.

Obstáculos del Sistema Nacional Anticorrupción

A casi 6 años de instalado el primer Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, se observa que el SNA enfrenta los siguientes obstáculos:

- El ciudadano, quien preside el Comité Coordinador, no tiene fuerza frente a los otros seis integrantes. Sus recomendaciones no son vinculantes y en general el Comité de Participación Ciudadana no tiene atribuciones para adentrarse al detalle y solicitar información sobre la gestión de las seis instituciones.

- Es evidente la falta de voluntad de las instituciones para coordinarse entre sí y generar un ambiente de colaboración.
- La iniciativa impulsada por el Ejecutivo para extinguir la Secretaría Ejecutiva del SNA, SESNA, minimizaría o cooptaría la participación ciudadana en el Sistema.
- La ASF, instancia clave del SNA en el combate a la corrupción e impunidad, realizó reformas a su Reglamento Interior en agosto de 2021. Eliminó la facultad que tenían las unidades que realizan las auditorías para elaborar los documentos técnicos que soportan las denuncias penales. Se mantiene esta facultad, de forma exclusiva, en una unidad que se creó en julio de 2018 y que no realiza las auditorías, con el objeto de darle seguimiento a todas las observaciones que emite la ASF en sus informes.

Esta concentración de atribuciones y seguimiento conlleva a:

- Darle atención a todas las observaciones derivadas de la fiscalización, que emiten las unidades auditoras.

- Realiza las investigaciones respecto a las presuntas faltas administrativas graves
- Elabora los documentos técnicos que sustentan las denuncias penales.
- Se elaboran los informes de presunta responsabilidad administrativa (IPRAS) y el expediente a presentarse ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Conclusiones

Existe un andamiaje jurídico e institucional amplio, sin embargo, a poco más de seis años de la creación del SNA, el avance es escaso; una de las principales causas es la falta de voluntad de algunos de sus integrantes para su consolidación.

La voluntad, representa generar un ambiente real de colaboración entre las instituciones que, hoy no existe. Con acciones concretas y compromisos definidos, como los señalados en la Política Nacional Anticorrupción y su Programa de Implementación.

A más de seis años de emitida la Ley General del SNA sería pertinente que se revise para identificar si se requiere llevar a cabo algunas reformas que faciliten su implementación y cumplimiento.

Al desaparecer la SESNA implica también extinguir la Comisión Ejecutiva, con lo que prácticamente desaparece la limitada participación ciudadana en el SNA y se pierde este espacio neutral en la coordinación entre

instituciones. Esta situación se vislumbra como el golpe de gracia al SNA, generando incertidumbre en los ciudadanos respecto al compromiso que deben tener todos los gobiernos de combatir la corrupción e impunidad, perdiéndose un gran esfuerzo que surge a partir de la inconformidad ciudadana manifestada a la clase política durante décadas.

De aprobarse la iniciativa para que la Secretaría de la Función Pública, asuma las funciones de la SESNA, podrían generarse conflictos con las otras instituciones que integran el Comité Coordinador, donde actualmente existe una relación entre iguales, inclusive con los Sistemas Locales Anticorrupción que también forman parte del Sistema Nacional Anticorrupción.

La Secretaría Ejecutiva y la Comisión Ejecutiva han elaborado instrumentos que deben ser tomados en cuenta, como son: la Política Nacional Anticorrupción y su Programa de Implementación, que señalan a las instituciones responsables y a las acciones específicas a implementar para revertir las causas identificadas de la corrupción; y también, han avanzado en la construcción de la Plataforma Digital Nacional, la cual contiene información estratégica para combatir la corrupción, y que actualmente está en el proceso de conectar a más de 6,900 entes públicos.

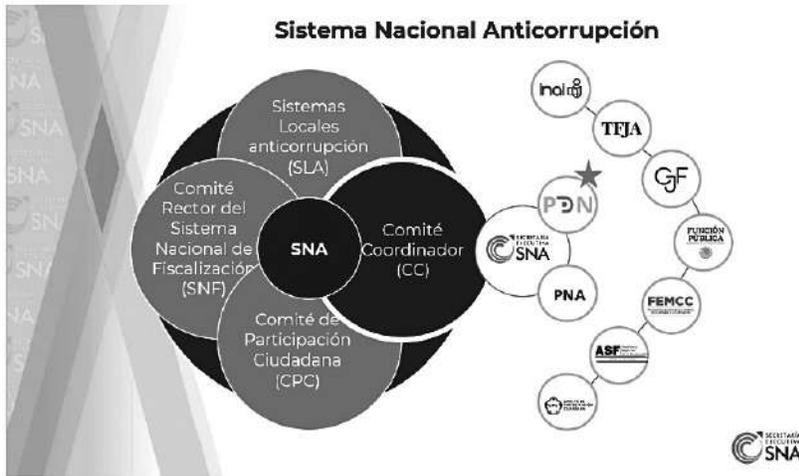
Estos documentos, así como la Plataforma Digital Nacional, deben cumplirse y ponerse en práctica.

No se trata de crear más leyes o más instituciones, lo que se necesita es su cumplimiento.

Avances en la Política Nacional Anticorrupción y la Plataforma Digital Nacional ¿Cuál es la función de la Secretaría Ejecutiva?

Roberto Moreno Herrera

Para referirme a lo que es el Sistema Nacional Anticorrupción, SNA, es importante y necesario ser muy autocríticos, ya que por lo menos en nuestro país, del año 2000 al 2008, según reportes de la Secretaría de la Función Pública o de convenciones internacionales anticorrupción, los retos siguen totalmente vigentes, lo que sugiere que las acciones han sido limitadas. Esta condición podría explicarse por la existencia de diversos aspectos, como el debilitamiento en el control interno, ausencia de servicios profesionales de carrera, problemas con los perfiles de contrataciones, entre otras.



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de la página del Sistema Nacional Anticorrupción

La complejidad del Sistema Nacional Anticorrupción es generalmente conocida; y en este punto vale la pena recordar una anécdota. Hace tiempo, un buen un amigo abogado me decía que cuando quieras que algo no resulte, lo indiciado es crear un colegiado de colegiados y eso es precisamente el SNA, un colegiado elevado a la quinta potencia; por lo tanto, su implementación y los resultados que se esperan se convierten en algo sumamente burocrático.

Justo en este aspecto, es donde el ciudadano, las personas, deben tener dudas y diversos cuestionamientos, como: ¿Cuál es la utilidad pública de contar con un Sistema Nacional Anticorrupción? ¿Que se está haciendo? ¿Cuáles son los resultados tangibles y medibles? y ¿Por qué debemos seguir manteniendo una Secretaría Ejecutiva?

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción menciona a seis entes públicos como integrantes del Comité Coordinador del SNA, que son la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción, el Comité de Participación Ciudadana, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el Consejo de la Judicatura Federal; y para brindar apoyo técnico a este colegiado, se creó la Secretaría Ejecutiva del SNA, la SESNA. En este punto es importante mencionar que cada Entidad Federativa cuenta con la misma estructura y todos en conjunto, forman el Sistema Nacional Anticorrupción.

Sin embargo, existe un serio problema: la descoordinación entre las 32 entidades que conforman nuestro país. Cada una de ellas se maneja de manera diferente, cuando un sistema nacional supone que se debería contar con la misma estructura, mismos procedimientos y funciones para todos, es decir, que deberíamos trabajar de manera homogénea y armonizada para funcionar sin sobresaltos.

Un ejemplo que ilustra esta situación es que México, al participar en convenciones internacionales, no solo

representa a las 32 Entidades Federativas que nos conforman, sino a 7,220 instituciones públicas que operan de maneras distintas en lugar de disponer, por ejemplo, de un mismo protocolo de contrataciones públicas, un mismo perfil de puestos a nivel nacional, entre otros detalles.



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de la página del Sistema Nacional Anticorrupción

Asimismo, todos los órganos internos de control en el país tendrían que contar con un perfil único en materia de contrataciones públicas, deberían publicar homológamente la misma información y tener los mismos estándares de rendición de cuentas para que el Sistema Nacional Anticorrupción realmente sea un auténtico espacio de coordinación en la materia.

Si hoy la Secretaría de la Función Pública le solicita al Poder Judicial de la Federación que establezca un servicio profesional de carrera, este cuestionaría la instrucción por venir del Ejecutivo, son poderes distintos; sin embargo, en el marco del SNA, una necesidad como esta, si puede traducirse a los 32 poderes judiciales con un servicio profesional de carrera. Ese es precisamente el gran valor agregado del Sistema, una cualidad que no ha terminado de ser comprendida.

También es importante aclarar que el Sistema Nacional Anticorrupción no es la instancia donde vamos a encontrar a los delincuentes y a los malos ciudadanos encarcelados. Esperar esta acción por parte del SNA sería sobrevalorarlo y equivale a divulgar una historia ficticia a la población. Lo que sí tiene el Sistema Nacional Anticorrupción es la capacidad para hacer converger a diferentes instancias de diferentes poderes con el propósito de homologar normativas y protocolos, lo que permitirá reconocer una misma problemática nacional y por lo tanto, establecer mecanismos certeros para su prevención y atención.

Los países que más han avanzado en el combate y control a la corrupción son los que tienen una mirada sistémica nacional, es decir, son aquellos que pueden implementar una misma acción en todos los órdenes de

gobierno. Hoy, independientemente de las agendas estatales o sub-nacionales, en México ya tenemos un SNA que genera un espacio y las condiciones para concertar en torno a una misma comprensión y tratamiento del fenómeno de la corrupción.

Para fortalecer este espacio, es necesario migrar a un paradigma de actuación pública sistémica. No basta con que una institución se encuentre a la vanguardia en control interno o cuente con acciones anticorrupción, lo que es necesario es que todas las instituciones mejoren, que todas alcancen el punto de equilibrio en el tema anticorrupción, que homologuen sus procesos y fortalezcan sus controles. Si una instancia realiza una buena acción de política pública, esa acción podrá replicarse a todas las demás.

En este tenor de ideas, la Secretaría Ejecutiva del SNA debe considerarse como un espacio técnico neutro que puede recibir y analizar información tanto de municipios, como de las auditorías, de los poderes judiciales, de los órganos autónomos y que justamente es el punto que mantiene el Pacto Federal del Sistema Nacional Anticorrupción.

Es precisamente la SESNA quien coordinó los trabajos que resultaron en la aprobación de la Política

Nacional Anticorrupción. Se trata de un documento de gran valor público, que contiene 40 prioridades temáticas que buscan lograr la cohesión de todas las instituciones del Estado Mexicano, y para ello se ha considerado un plazo entre 10 a 15 años para dar cauce a esas prioridades.

Las personas podrían preguntarse: ¿De dónde salen estas 40 grandes prioridades?

Por un lado, es necesario reconocer la labor del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, que en los últimos cinco años ha generado una vasta estadística en materia de combate y control a la corrupción e integridad ética. Su información ha sido determinante para acotar los ámbitos de acción en anticorrupción y privilegiar aquellos que son estratégicos para instituciones y para la población.

Al respecto, hoy contamos con más de 3,000 variables a nivel nacional relacionadas con el combate y control de la corrupción y que permiten construir diagnósticos sólidos. Simplemente a nivel municipal, el INEGI cuenta con más de 300 variables sobre el tema; elementos que deberían ser utilizados por políticas públicas en este orden de gobierno.

Para aprovechar al máximo esta información y concretar los retos inherentes a las prioridades definidas en la Política Nacional Anticorrupción es necesario generar economías de escala. De esta manera, si alguien tiene una buena política pública, un software de libre acceso o una práctica innovadora, puede compartirla con todo el Sistema Nacional Anticorrupción, con todas las instituciones públicas, y de esta difusión del conocimiento, se obtendrán mejores resultados, ahorros y acciones anticorrupción más eficaces y eficientes.

Es importante recordar que la Política Nacional Anticorrupción tiene una cualidad definitoria: transitar de un enfoque tradicionalmente punitivo a uno preventivo. Esta característica es la que propicia la incorporación y participación del trabajo colaborativo con la sociedad en general, así como con el sector privado.

Es una apuesta por hacer del combate a la corrupción una tarea de Estado. El gran reto de la Política Nacional Anticorrupción es lograr esa sinergia sistémica entre la diversidad de actores involucrados y trabajar para erradicar de raíz la corrupción, una condición que se ha normalizado entre toda la población y en el país.

Con el propósito de hacer tangible el esfuerzo sistémico de coordinación en anticorrupción fue que se creó

la Plataforma Digital Nacional, PDN. Es una herramienta que posibilita acciones de inteligencia anticorrupción y que, por ende, es el corazón del Sistema Nacional Anticorrupción.

La Plataforma debe reunir, por ejemplo, todas las declaraciones patrimoniales de los todos los servidores públicos del país, un padrón nacional tanto de empresas como de servidores públicos sancionados por faltas graves, un padrón nacional de todas las personas involucradas en procesos de contrataciones públicas, así como la información de estas contrataciones en formato de datos abiertos, lo que permitirá construir algoritmos.

Quiero aclarar que sistemas como el de comunicación entre el Sistema Nacional Anticorrupción con el Sistema Nacional de Fiscalización no es generalizable; sin embargo, como país sí debemos contar con una ventanilla única de denuncia pública.

Sistemas de información de la PDN

ACUERDO mediante el cual el Comité Coordinador del SNA emite el Análisis para la Implementación y Operación de la PDN y las Bases para su funcionamiento (23 de octubre, 2018).

INTEROPERABLE, ESCALABLE Y MODULAR	No.	Sistema
	1	Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal
	2	Sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas
	3	Sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados
	4	Sistema de Información y comunicación del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización
	5	Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción
	6	Sistema de información pública de contrataciones
Fin		
Consolidarse como fuente primigenia y fidedigna de consulta, uso y explotación de datos e información para la toma de decisiones basadas en evidencia e Inteligencia anticorrupción.		

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de la página del Sistema Nacional Anticorrupción

La Plataforma Digital Nacional es un gran reto, cuyo andamiaje normativo—algo que en años anteriores se había desatendido—está avanzando, y en ese sentido, se han emitido las declaratorias de inicio de cuatro sistemas ya desarrollados de los seis que conformarán la plataforma. El trabajo exhaustivo que realizaremos en esta materia, de la mano con las entidades federativas, habrá de resultar en la interconexión de los 7,220 entes públicos. Es importante destacar que la existencia de una declaratoria, que será obligatoria para todos.

La Plataforma Digital Nacional no es una herramienta transaccional como lo es CompraNet. Tampoco es una plataforma de rendición de cuentas como sí es la Plataforma Nacional de Transparencia. Las instituciones

serán las principales usuarias de la Plataforma Digital Nacional, tales como: órganos internos de control, entidades investigadoras, instancias sancionadoras, el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Anticorrupción.

La Plataforma Digital Nacional es, además, interoperable, esto significa que puede generar conexión entre los mismos módulos que la componen; y de esta forma, la PDN está hecha para correlacionar información y desarrollar algoritmos que permitan a diversas instancias identificar redes de corrupción.

Todas las variables de una declaración patrimonial, de un padrón de sancionados, así como de todas las contrataciones públicas podrán analizarse en algoritmos o correlacionarlas entre variables, con base en criterios y estándares de interoperabilidad. Por ejemplo, permitirá a tribunales de Justicia Administrativa identificar y proceder ante una contratación indebida.

¿Con cuántos datos contamos para desarrollar inteligencia anticorrupción?

No.	Sistema	Datos
1	Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal	1,325,827 declaraciones patrimoniales y de intereses de personas servidoras públicas
2	Sistema de los Servidores públicos que intervienen en procedimientos de contrataciones públicas	187,314 personas servidoras públicas que intervienen en procesos de contrataciones
3	Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados	7,112 registros de personas servidoras públicas y particulares sancionados
4	Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización	En construcción
5	Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción	En construcción
6	Sistema de información Pública de Contrataciones	1,061,066 procedimientos de compras públicas
1,790 instituciones públicas proveedoras de información		

Información al 31 de junio de 2025



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de la página del Sistema Nacional Anticorrupción

Me interesa puntualizar que el Sistema Nacional Anticorrupción no está por encima de las misiones y visiones institucionales de las instancias e instituciones que la conforman.

La Fiscalía Anticorrupción tiene que seguir haciendo investigación y emitir la sanción correspondiente, lo mismo que el Consejo de la Judicatura Federal. De igual forma, las instancias fiscalizadoras seguirán haciendo su trabajo. Ni la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción ni el Comité de Participación Ciudadana están por encima de esas visiones y misiones institucionales. Eso sería literalmente sobrevalorar al Sistema Nacional Anticorrupción.

Concluyo señalando un dato provocador: la creación de una ventanilla única de denuncias que interconecte a las 7,200 instancias públicas, con lo cual se lograría generar un ahorro al presupuesto estimado entre 7 y 8 mil millones de pesos. Además, haría más eficientes las labores de fiscalización y revisión de la información vertida en las declaraciones. Por último, con el uso de aplicaciones de inteligencia artificial, podrían cerrarse, en gran medida, los espacios de discrecionalidad y susceptibles a riesgos de corrupción.

Referencias

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

<https://www.sesna.gob.mx/>

Sistema Nacional Anticorrupción

<https://www.sna.org.mx/>

Semblanza de los autores

GERARDO LOZANO DUBERNARD, maestro en Administración Pública, por el Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.; Contador Público Certificado, por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, IMCP y licenciado en Contaduría por la Universidad Anáhuac.

Ha sido Auditor Especial de Cumplimiento Financiero en la Auditoría Superior de la Federación, del 16 de mayo de 2018 al 15 de noviembre del 2021. En el ámbito privado fue Auditor Externo de Entidades Públicas en los tres órdenes de gobierno en la firma Béjar, Galindo Lozano y Cía., S.C. de la cual fue fundador y socio director.

Ex presidente del Consejo Directivo y del Consejo Consultivo de la Academia Mexicana de Auditoría al Desempeño, A.C. (AMDAD).

Presidió las Comisiones de Auditores del Sector Público y la Comisión de Desarrollo Profesional de

Contabilidad y Auditoría Gubernamental del Colegio de Contadores Públicos de México y, actualmente es integrante de la Comisión de Contabilidad y Auditoría Gubernamental.

Experto en evaluación y auditoría al desempeño, fue líder del proyecto en la capacitación de los Órganos Internos de Control de la Secretaría de la Función Pública en auditoría de desempeño, a cargo de la Academia Mexicana de Auditoría al Desempeño, A.C.

Es articulista en revistas y libros especializados, así como en periódicos, conferencista nacional e internacional, fundador del Observatorio del Sistema Nacional Anticorrupción, A.C. OSNA, del que actualmente es presidente de su Consejo Directivo.

ROBERTO MORENO HERRERA, maestro en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México; licenciado en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad Autónoma del Estado de México, además de haber realizado diversos cursos de posgrado en los temas anticorrupción, transparencia y acceso a la información.

Se ha desempeñado en diversos cargos como servidor público: en la Secretaría Ejecutiva del Sistema

Nacional Anticorrupción fue, hasta junio de 2022, titular de la Unidad de Riesgos y Política Pública, siendo el responsable de implementar, dar seguimiento y evaluar las políticas públicas y estrategias aprobadas por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, entre las que destaca la Política Nacional Anticorrupción.

En el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se desempeñó como director general de Planeación y Desempeño Institucional; en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro de la Unidad de Evaluación del Desempeño, tuvo a su cargo la Dirección General Adjunta de Seguimiento e Información del Desempeño; también trabajó en el Gobierno del estado de Oaxaca y en la Secretaría de la Función Pública, donde incentivó acciones para el fortalecimiento de diversas políticas públicas en materia de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana y control de la corrupción.

Actualmente es secretario técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción y administrador de la Plataforma Digital Nacional. Su designación a este cargo fue por votación unánime del Órgano de Gobierno del SNA en junio de 2022 para un periodo de cinco años.

*El Sistema Nacional Anticorrupción,
la Secretaría Ejecutiva, avances en la
Política Nacional Anticorrupción
y la Plataforma Digital Nacional*

Editado por el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización de la Universidad Nacional Autónoma de México. Se terminó en octubre de 2023. La diagramación y formación de páginas así como la corrección de textos la realizó Formas e Imágenes, S.A. de C.V. La edición, integración y corrección de la primera revisión de textos estuvo al cuidado de la maestra Cristina Barajas Rocha, secretaria técnica del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización.

Con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, SNA, el Estado mexicano apostó por una nueva estrategia, basada en la coordinación, como eje central para combatir la corrupción.

Esta coordinación en todos los niveles de gobierno y contar con una Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, marca un avance importante en el establecimiento de acciones para erradicar la corrupción y fortalecer el desempeño de la Administración Pública; sin embargo, la función, relevancia y alcance del SNA y de la Plataforma Digital Nacional, tienen que ser difundidas para que toda la sociedad comprenda la pertinencia de su labor.

De manera puntual, el Contador Público Certificado, Gerardo Lozano Dubernard, presidente del Observatorio del Sistema Nacional Anticorrupción, y el maestro en Políticas Públicas, Roberto Moreno Herrera, Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, comparten y comentan la función, los alcances y retos que el SNA ha tenido desde su creación en 2016, como tema principal de este Cuaderno.

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador del Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN
<http://sug.unam.mx/>