Libro completo en https://tinyurl.com/4vvjexwm
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786075872117e.2025.c8

EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Alfonso HERNÁNDEZ VALDEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El problema de la corrupción en México*. III. *El proceso legislativo y de creación del Sistema Nacional Anticorrupción*. IV. *El diseño institucional del SNA*. V. *Las políticas y los instrumentos del SNA*. VI. *Evaluación del SNA*. VII. *¿Hacia dónde va el SNA?* VIII. *Conclusiones*. IX. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Los esfuerzos gubernamentales y sociales de combate a la corrupción en México han cumplido cuatro décadas. Durante los últimos años de este periodo nació y se puso en operación el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) a partir de la reforma constitucional aprobada el 27 de mayo de 2015. Este capítulo analiza la situación actual del SNA en el marco más amplio de la apuesta que ha realizado el país para abordar distintas problemáticas sociales por medio de un conjunto de sistemas nacionales donde se establece, entre otras cuestiones, la distribución de competencias entre la Federación y los estados.

La explicación del planteamiento sistémico para combatir la corrupción está en su origen multicausal y en la hipótesis de que se necesita la acción coordinada de varias instituciones para revertir los efectos nocivos que aquella genera en el gobierno y en la sociedad, lo cual resulta novedoso si se compara con las estrategias seguidas hasta hace menos de una década. En este sentido, el eje principal de este planteamiento se encuentra en la coordinación interinstitucional al interior del SNA, el cual, según la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), tiene como objeto la prevención, detección y sanción de las faltas administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y el control de recursos públicos (artículo 6, LGSNA).

Sin embargo, y como se analizará en este capítulo, a más de ocho años de su creación el SNA no ha logrado dar los resultados establecidos en la Ley.[1] Si bien este es un lapso relativamente corto, ha sido suficiente para mostrar la complejidad que plantea su diseño y las dificultades que esto representa para una operación efectiva. Concebido como un "sistema de sistemas", el SNA cuenta en su interior con otros sistemas creados a partir de la LGSNA, como son los sistemas locales anticorrupción (SLA) en cada uno de los estados y el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), además de once sistemas estatales de fiscalización (SEF) que se crearon cuando se emitieron las distintas leyes estatales anticorrupción. El engrane fundamental de su funcionamiento recae en el Comité Coordinador del SNA, compuesto por seis dependencias de gobierno, una instancia ciudadana (el Comité de Participación Ciudadana) y una secretaría ejecutiva. Este órgano colegiado se replica en cada una de las entidades federativas. Además, existe el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (CRSNF), que forma parte del SNA y cuya figura también se replica en once estados del país.

Así, una explicación que daría cuenta de la falta de resultados del SNA podría descansar en los enormes retos que plantean la diversidad de entes gubernamentales y ciudadanos que orbitan en su interior y la existencia de múltiples sistemas operando dentro del Sistema. Y si bien el SNA ha tenido logros indiscutibles —su propia puesta en marcha, a pesar de todo, es uno de ellos—, una propuesta para mejorar su desempeño parece inaplazable y debería iniciar con una discusión a fondo sobre su diseño institucional y las reformas normativas e institucionales que se necesitarían para hacerlo funcional.

Este capítulo está dividido en ocho secciones. Además de esta primera sección introductoria, la segunda contiene la delimitación de la corrupción como problema público y la situación que presenta en México según estudios recientes. La tercera sección relata los antecedentes del SNA y el proceso legislativo que se siguió para crearlo. La cuarta sección contiene una descripción del SNA enfocada en su marco normativo y diseño institucional, donde además se detallan los principales actores y mecanismos que lo caracterizan. La quinta sección describe las políticas y los instrumentos más importantes del SNA, con un énfasis particular en la política nacional anticorrupción (PNA) y las políticas estatales anticorrupción (PEA), la declaración de situación patrimonial y de intereses, la plataforma digital nacional (PDN) y el presupuesto, y el anexo transversal anticorrupción (ATA).

[1] En este capítulo nos referimos a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción como LGSNA, Ley o Ley nacional, de manera indistinta. De igual manera, haremos referencia al Sistema Nacional Anticorrupción como SNA o Sistema, de forma equivalente.

La sexta sección incluye una evaluación del SNA desde tres ángulos distintos: la consistencia normativa, la evaluación de funcionamiento (centrada en la coordinación institucional y la rendición de cuentas) y los resultados generales (evaluación de desempeño). También se hace una valoración especial del componente de participación ciudadana del SNA a partir del desempeño de los comités de participación ciudadana de todo el país. La séptima sección realiza un análisis crítico del SNA y establece los criterios de cambio que se tendrían que llevar a cabo para fortalecerlo. La octava y última sección contiene las conclusiones del capítulo.

II. El problema de la corrupción en México

En esta sección se argumenta que el problema de la corrupción debe ser abordado desde un enfoque de régimen u orden social, y no solo como una práctica transaccional entre individuos. Asimismo, se ofrecen datos sobre la situación de la corrupción en México con los cuales se establece que nuestro país se encuentra entre los más corruptos del mundo.

1. *La corrupción como problema*

Toda propuesta de política pública inicia con la identificación y la definición de un problema público. Lo peculiar con el de la corrupción es que existen una gran variedad de concepciones que buscan entenderla. Siguiendo a autores como Persson, Rothstein, Teorell y Mungiu-Pippidi,[2] la corrupción se comprende de mejor manera como un problema de acción colectiva. En este, todos prefieren que nadie actúe de forma corrupta comparado con el resultado donde todos son corruptos. Sin embargo, en un escenario donde todos se comportan de manera corrupta nadie quiere quedar como el único torpe, y, por tanto, se genera un resultado subóptimo en términos sociales, donde el equilibrio corrupto es el que prevalece mientras todos esperen que todos los demás se comportarán de forma corrupta.[3]

---

[2] Persson, Anna *et al.*, *Why anticorruption reforms fail-Systemic corruption as a collective action problema*, y Mungiu-Pippidi, Alina, "Corruption: Diagnosis and treatment", *Journal of Democracy*, vol. 17, núm. 3, julio 2006, pp. 86-99.

[3] Persson, Anna *et al.*, *Why anticorruption reforms fail-Systemic…*, *op. cit.*, p. 9, y Hernández Valdez, Alfonso, "De la captura del Estado al control de la corrupción: implicaciones de política pública y derechos humanos", en Jesús Ibarra Cárdenas (coord.), t. XXI, Guadalajara, Comisión Estatal de Derechos Humanos, 2022, pp. 124 y 125.

Bajo esta concepción, la corrupción es un fenómeno que va más allá de las transacciones individuales,[4] y se concibe como parte de un régimen u orden social donde, además de instituciones formales existen normas socialmente aceptadas que determinan los modos de asignación social, es decir, quién obtiene qué cosa.[5] Como argumenta Rothstein, en un orden social dominado por el favoritismo y la corrupción "el comportamiento depende de cómo las instituciones existentes informan las «expectativas mutuas» de los agentes, por ejemplo, la expectativa de si los demás agentes participarán en intercambios corruptos o no".[6]

Para el caso mexicano, el problema de la corrupción tiene que ver con esta concepción. Además de ser un enfoque que se ha generado a partir del estudio de la corrupción en los países en desarrollo, en el país está presente no solo en el gobierno y a nivel institucional, sino que forma parte de distintos códigos y normas, ya sean formales o informales, bajo los cuales se rigen amplios grupos de la población, y que determinan, en buena medida, las expectativas y las pautas individuales de comportamiento.[7]

2. Datos generales sobre la corrupción en México

En enero de 2023, Transparencia Internacional (TI) publicó los resultados de su índice de percepción de la corrupción (IPC) 2022, el cual mide el grado de corrupción del sector público de un país de acuerdo con la opinión de expertos y empresarios. El índice está en una escala de 0 a 100, donde 0 indica el mayor grado de corrupción, y 100, el menor. Para 2022, México obtuvo una calificación de 31 puntos, igual a la del año anterior, ubicándose en la posición 126 de los 180 países incluidos en la publicación del Índice.[8]

---

[4] La definición más extendida de corrupción, acuñada por Transparencia Internacional (TI), se sustenta en una concepción individualista de este fenómeno: "el abuso del poder encomendado para beneficio privado" (véase *https://www.transparency.org/en/what-is-corruption*). El poder encomendado es aquel que ejerce la autoridad, y al igual que otras definiciones de corrupción generadas por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), enfatizan el componente público o de autoridad de gobierno dentro de las transacciones individuales (Malito, Debora, "Measuring corruption indicators and índices", European University Institute Working Paper, RSCAS, 2014/13, p. 7), con lo cual ha sido común identificar la corrupción con el involucramiento de los servidores públicos.

[5] Mungiu-Pippidi, A., *The quest for good governance. How societies develop control of corruption*, 19.

[6] Rothstein, Bo, Anti-corruption: The indirect «big bang» approach, *Review of International Political Economy*, 7 y 8.

[7] Hernández, Alfonso, "De la captura del Estado al control …", *op. cit.*, p. 128.

[8] Disponible en: *https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/mex*.

Por su parte, la organización World Justice Project (WJP) publica anualmente un índice de estado de derecho (IED) de diversos países, con base en las experiencias y percepciones del público en general y de profesionales nacionales y expertos internacionales. Como parte de este índice, se calcula un indicador relacionado con la ausencia de corrupción, en el cual México ocupó la posición 134 de un total de 140 países incluidos en la edición 2022,[9] convirtiéndolo en uno de los diez países más corruptos del mundo.

Asimismo, el foro Americas Society/Council of the Americas (AS/COA), junto con la empresa Control Risks, publican cada año desde 2019 el índice de capacidad para combatir la corrupción (índice CCC), que "evalúa la capacidad de los países latinoamericanos para detectar, castigar y prevenir la corrupción".[10] El índice está compuesto por tres categorías: capacidad legal; democracia e instituciones políticas, y sociedad civil y medios de comunicación, divididas en catorce variables que de manera conjunta evalúan la eficacia con la que se combate la corrupción por país. De 2020 a 2023, México pasó de un puntaje de 4.55 a uno de 3.87 sobre 10 puntos posibles (10 es la calificación máxima), lo cual representa una disminución de 15% y lo coloca en la posición 12 de quince países incluidos en el estudio durante 2023.[11]

Por otro lado, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) publica regularmente la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG),[12] donde se evalúa la experiencia de la población de dieciocho años y más en materia de trámites, pagos, servicios públicos y otros contactos con autoridades. En ella también se mide la percepción sobre la situación de la corrupción en México. En su edición más reciente (que incluye datos de 2021), el porcentaje de personas que considera que los actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes fue de 86%. Asimismo, la tasa de prevalencia de corrupción, es decir, la tasa de personas que refirió haber sido víctima de actos de corrupción en al menos uno de los trámites realizados por cada 100,000 habitantes, fue de 14,701 víctimas.[13]

De acuerdo con esta misma encuesta, durante 2021 el trámite con mayor porcentaje de experiencias de corrupción fue el contacto con autorida-

---

[9] Disponible en: *https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/factors/2022/Mexico/Absence%20of%20Corruption/*.

[10] Americas Society/Council of the Americas (AS/COA) y Control Risks, *El índice de capacidad para combatir la corrupción (CCC) 2023*, p. 2.

[11] *Ibidem*, p. 30.

[12] Disponible en: *https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf.*

[13] INEGI, *Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental ENCIG-2021. Principales resultados*, pp. 128 y 129.

des de seguridad pública, con 65%, seguido de los trámites ante el Ministerio Público, con 24%.[14] Según la ENCIG, en 2021

> ... el costo total a consecuencia de la corrupción en la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades fue de 9,500 millones de pesos; lo que equivale a 3,044 pesos promedio por persona afectada.[15]

El mensaje derivado de estos estudios es inequívoco: México es un país corrupto. Ya sea que se utilicen mediciones de percepción, como las de TI o WJP, de capacidades, como el de AS/COA y Control Risks, o de victimización, como las del INEGI, los datos muestran que la corrupción es un problema grave y extendido en todo el país.

III. El proceso legislativo y de creación del Sistema Nacional Anticorrupción

El surgimiento del SNA es producto de un largo proceso de construcción normativa, institucional y de política pública que lleva al menos cuarenta años. En este periodo el problema de la corrupción ha sido persistente, y como se mostró en la sección anterior, continúa igual de vigente hoy que en décadas pasadas. A riesgo de simplificar en exceso, pero con miras a entender de mejor forma tanto el origen como el momento actual en que se encuentra el Sistema, podríamos distinguir dos etapas en este proceso dirigido a combatir la corrupción en México.

La primera etapa inicia con el sexenio de Miguel de la Madrid, cuando se modificó de manera integral el título cuarto de la Constitución, relativo al sistema de responsabilidades de los servidores públicos durante 1982, bajo la reforma de "renovación moral" de la sociedad.[16] Y culmina con el cierre del sexenio de Felipe Calderón en 2012, con la promulgación de una ley federal destinada a combatir la corrupción en las contrataciones públicas en junio de ese año.

Estas tres décadas podrían considerarse como la etapa *no sistémica* del combate a la corrupción en México. Ello debido a que las acciones de gobierno abordan solo algunos aspectos que ayudarían a menguar los efectos

---

[14] INEGI, *op. cit.*, p. 131.

[15] *Ibidem*, p. 140.

[16] Mejía Garza, Raúl M. y P. Rojas Zamudio, Laura, *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018, p. 182.

nocivos de la corrupción, sin atender a la complejidad multicausal que entraña este fenómeno ni a contemplar todas las áreas del sector público o de los órganos del Estado mexicano que tendrían que intervenir para controlarla.

Así, durante esta etapa, y en el caso de la administración pública federal, se aprueban leyes y se crean instituciones encargadas de las funciones de control interno, contraloría, control externo y acceso a la información pública, de manera diferenciada y en distintos momentos y circunstancias políticas. Además, México ratifica las convenciones internacionales más importantes en materia de lucha contra la corrupción (véase cuadro 1).

La segunda etapa inicia con el sexenio de Enrique Peña Nieto durante 2012 y continúa hasta nuestros días. Diferente de la fase anterior, este periodo puede considerarse como la etapa sistémica del combate a la corrupción en México. Dentro de esta podemos distinguir dos momentos desde el punto de vista legislativo. El primero se dio al inicio de dicho sexenio, con la propuesta de reforma constitucional confeccionada entre 2012 y 2013. Y la segunda, en el periodo 2014-2015, que dio como resultado el nacimiento del SNA.

El primer momento legislativo resultó en el dictamen y la minuta con el proyecto de decreto en materia de combate a la corrupción, aprobado por el Senado el 13 de diciembre de 2013 y enviado a la Cámara de Diputados para su estudio y eventual aprobación.[17] Esta iniciativa de reforma constitucional es la primera que concibe a la corrupción como un fenómeno que debe abordarse de forma "sistémica" e integral, no solo en relación con normas e instituciones, sino también en cuanto a actores y órdenes de gobierno que participan en el combate a la corrupción (véase cuadro 1). Y por ello se distingue de la etapa anterior, caracterizada por intervenciones de carácter puntual y a veces focalizadas en problemáticas de gobierno particulares.

CUADRO 1. CRONOLOGÍA DE ACONTECIMIENTOS INSTITUCIONALES RELEVANTES EN RELACIÓN CON EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN PREVIOS AL SURGIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Periodo	*Acontecimientos institucionales relevantes*
1982-1988	Campaña de "renovación moral" de la sociedad durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988). Promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1983). Creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) (1983).

[17] López Ayllón, Sergio, "Ensayo sobre el Sistema Nacional Anticorrupción", manuscrito, México, 2017, p. 15.

Periodo	*Acontecimientos institucionales relevantes*
1994-1996	Creación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), sucesora de Secogef (1994). Autonomía de los órganos internos de control y dependencia de éstos de la Secodam (1996).
1997	México ratifica la Convención interamericana contra la corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA), la cual entró en vigor ese mismo año.
1999	México ratifica la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la cual había entrado en vigor en 1997.
1999-2000	Creación de la Auditoría Superior de la Federación (1999). Promulgación de la Ley de Fiscalización Superior (2000).
2000-2003	Creación de la Comisión intersecretarial para la transparencia y el combate a la corrupción (2000). Emisión del Programa nacional de combate a la corrupción y fomento a la transparencia y el desarrollo administrativo 2001-2006 (2002). Promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002). Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) (2002). Creación de la Secretaría de la Función Pública (SFP), sucesora de Secodam (2003).
2004	México ratifica la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (UNCAC), la cual entró en vigor ese mismo año.
2008	Emisión del Programa nacional de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción 2008-2012.
2012	Promulgación de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.*
2012-2013	Iniciativa de reforma constitucional (2012-2013): Propuesta de creación de la Comisión Nacional Anticorrupción. Propuesta para desaparecer la Secretaría de la Función Pública. Propuesta para crear el Consejo Nacional de Ética Pública. Propuesta para que el Congreso de la Unión expida leyes en materia de combate a la corrupción de aplicación en todo el país.

Periodo	*Acontecimientos institucionales relevantes*
2014-2015	Creación de la Fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción (2014). Promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015). Creación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), sucesor del IFAI (2015).

FUENTES: Ethos y USAID, *Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos*, pp. 14-19 y 23; López, Sergio, "Ensayo sobre el Sistema Nacional Anticorrupción", pp. 8-15; "El papel de los tratados internacionales en el Sistema Nacional Anticorrupción", p. 200; Fernández, Marco A. y Edna Jaime, "Hacer efectivo el aparato institucional de combate a la corrupción", pp. 167 y 168 y Merino, Mauricio, *México: la batalla contra la corrupción (una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción)*, p. 14.
* Quedó abrogada una vez que entró en vigor la nueva Ley general de responsabilidades administrativas (tercer transitorio, LGSNA).

La iniciativa de reforma se puso en pausa en la Cámara de Diputados durante casi un año. No había tenido una buena aceptación entre académicos y miembros de organismos de la sociedad civil.[18] En este contexto, durante el último trimestre de 2014 se inicia el segundo momento legislativo de la etapa sistémica de combate a la corrupción en México.[19] A partir de diversas discusiones con integrantes de organismos de la sociedad civil, académicos y la Oficina de la Presidencia, los principales grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados emitieron y aprobaron una nueva iniciativa de reforma constitucional en materia de combate a la corrupción en febrero de 2015, que se envió a la Cámara de Senadores para su discusión.[20]

En las audiencias convocadas por parte de los senadores para discutir la iniciativa, donde continuó su participación la sociedad civil organizada, se acordó que aunque dicha iniciativa podía mejorarse, el Senado debía aprobarla sin cambios. Así se hizo el 21 de abril de 2015, y una vez que fue ratifi-

[18] Merino, Mauricio, *La segunda transición democrática de México: Esfuerzos, tropiezos y desafíos de México en busca de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas*, Washington, Mexico Institute del Wilson Center, COMEXI, 2012 y López, Sergio, *op. cit.,* p. 17.

[19] Este nuevo impulso legislativo quedó determinado, en buena medida, por dos acontecimientos: la desaparición forzada de los 43 estudiantes normalistas en Iguala, Guerrero, durante septiembre de 2014, y la aparición del reportaje de la "casa blanca", que involucró al entonces presidente de la República en presuntos actos de corrupción. Véase Merino, Mauricio, *México: la batalla contra la corrupción…, op. cit.,* p. 2.

[20] Merino, Mauricio, *México: la batalla contra la corrupción (una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción)*, pp. 14-17, y López, Sergio, *op. cit.,* pp. 15-17.

cada por la mayoría de las legislaturas estatales, la reforma constitucional fue promulgada el 27 de mayo de 2015.[21]

En todo este proceso, la participación de los organismos de la sociedad civil (OSC) resultó fundamental.[22] Como comentan Fernández y Jaime, la política anticorrupción que se derivó de la reforma constitucional de 2015 fue posible gracias a la sociedad civil organizada, que en buena medida "rompió, no sin dificultades, las resistencias del sistema político para que, por lo menos en su diseño, se estableciera una nueva forma de conducción y atención de uno de los problemas públicos más graves del país".[23] Por otro lado, la inercia participativa de los académicos y los OSC continuó aún después de aprobada la reforma y se trasladó al diseño de la legislación secundaria que daría forma al SNA, particularmente en la confección de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA).[24]

IV. El diseño institucional del SNA

Habiendo revisado la construcción institucional y normativa del combate a la corrupción, que culminó con el SNA, en esta sección se analiza el diseño del Sistema a través del marco normativo erigido por la legislación secundaria derivada de la reforma constitucional de 2015 y los principales actores y mecanismos surgidos de dicho marco. Como se verá enseguida, esta legislación está compuesta de siete leyes secundarias, cuatro de ellas nuevas y tres modificadas.

1. *El marco normativo y la legislación secundaria*

El nacimiento del SNA se gestó en el decreto de reforma constitucional publicado el 27 de mayo de 2015. De manera particular, el dictamen final del Senado menciona los cuatro principios que inspiraron al SNA, los cuales tienen que ver con los procesos tanto de control interno (primer principio) como de control externo o fiscalización superior de la gestión y los recursos

[21] López, Sergio, *op. cit.,* pp. 20 y 21, y Merino, Mauricio, *México: la batalla contra la corrupción, op. cit.,* pp. 17 y 18.

[22] Merino, Mauricio, *México: la batalla contra la corrupción…, op. cit.*

[23] Fernández, Marco A. y Edna Jaime, "Hacer efectivo el aparato institucional de combate a la corrupción", p. 172.

[24] López, Sergio, *op. cit.*, pp. 22, 23 y 26.

públicos (segundo principio), la investigación de las faltas administrativas y los delitos por hechos de corrupción (tercer principio) y la impartición de justicia por órganos imparciales y autónomos, ya sea de sanciones administrativas o de sanciones penales.[25]

Ahora bien, por sus implicaciones normativas e institucionales, los cambios a los artículos 73 y 113 de la reforma constitucional resultan los más relevantes, especialmente este último.[26] En la reforma al artículo 113 se verificaron tres elementos clave del SNA. Primero, se define como "la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos".[27]

Segundo, la operación principal del Sistema recae en un Comité Coordinador integrado tanto por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno (es decir, la SFP); asimismo, por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA); el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución (es decir, el INAI); un representante del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y otro del Comité de Participación Ciudadana (CPC).[28]

Entre las funciones principales del Comité Coordinador están las siguientes: deberá establecer los mecanismos de coordinación con los sistemas locales; diseñar y promover políticas integrales relacionadas con el objeto del SNA; determinar los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno; establecer las bases y principios para coordinar de manera efectiva a las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos, y elaborar un informe anual con avances y resultados del ejercicio de sus funciones. Derivado de este informe podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, "con el

---

[25] *Ibidem*, pp. 30 y 31.

[26] SFP, SNA, *Participación de la Secretaría de la Función Pública*, testimonio documental, pp. 26-28.

[27] Parte de esta redacción se retoma en el artículo 6 de la LGSNA, donde se establece el objeto del SNA.

[28] Como se verá más adelante, y según lo que se prescribe en el artículo 7 de la LGSNA, además de los integrantes del Comité Coordinador al SNA también lo componen el CPC, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los sistemas locales anticorrupción. Véase también *DOF*, 27 de mayo de 2015.

objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno".[29]

Y tercero, se formaliza la participación ciudadana dentro del Sistema a partir del nacimiento del CPC. Como comenta López Ayllón, más allá de sus funciones de orden técnico, "su tarea más relevante descansará en su función política: es el garante del Sistema y por ello tendrá que adoptar un papel institucional de enorme exigencia y rigor".[30]

Por su parte, en la modificación del artículo 73 constitucional se faculta al Congreso de la Unión para expedir tres leyes que resultarán fundamentales para el funcionamiento del SNA. Por un lado, la ley general "que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113" constitucional, que a la postre será la LGSNA. Por el otro, la ley general

> que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación

Que se actualizará en la futura LGRA. Por último, la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, donde se establezca "su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones".[31]

En conjunto, la creación del SNA requirió la emisión de siete leyes secundarias, cuatro de ellas nuevas y tres modificadas.[32] Las leyes nuevas que se promulgaron fueron las siguientes:

— Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA).
— Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA).
— Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA).
— Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

---

[29] Es importante destacar que con la posterior emisión de la LGSNA se estableció de manera más clara el carácter de instancia coordinadora dentro del Sistema por parte del Comité Coordinador. Véase también *DOF*, 27 de mayo de 2015.

[30] López, Sergio, *op. cit.,* p. 30.

[31] *DOF*, 27 de mayo de 2015.

[32] Ethos, *Al buen entendedor, pocas palabras… Guía ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción*, México, Ethos, 2018, pp. 6-8 y SFP, *op. cit.*, pp. 35-41.

Por otro lado, las leyes reformadas fueron las siguientes:

— Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).
— Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
— Código Penal Federal (CPF).

La norma que estructura al SNA es desde luego la LGSNA, donde se desarrollan las bases estipuladas desde la reforma constitucional, particularmente los cambios realizados al artículo 113. Como se mencionó en la introducción, en ella se asienta el objeto del Sistema:

> [E]stablecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia (artículo 6, LGSNA).

Por su parte, la emisión de la LGRA, junto con las reformas al CPF, han generado nuevos regímenes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de sanciones, y una clasificación más detallada de las faltas administrativas y de los delitos por hechos de corrupción.[33]

En efecto, de acuerdo con el artículo 1 de la LGRA, esta ley

> …tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Mientras que en el ámbito penal y como parte de la reforma constitucional, se buscó fortalecer las capacidades del fiscal especializado en la materia y establecer que los órganos internos de control (OIC) de los entes públicos de los tres órdenes de gobierno contaran "con las facultades que determine la ley para presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivas de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC) o ante las autoridades locales competentes, respectivamente".[34]

---

[33] *Ibidem*, pp. 39 y 40.
[34] SFP, *op. cit.*, p. 30.

De este modo, en la LGRA se distinguen dos tipos de faltas administrativas: graves[35] y no graves.[36] Para el eventual establecimiento de las sanciones correspondientes, en el primer caso la investigación, calificación y presentación corresponde a los órganos administrativos —secretarías, órganos internos de control, contralorías internas y la ASF—, mientras que la sustanciación del procedimiento, recepción de pruebas y la posible sanción corresponde a los tribunales administrativos, como al TFJA en el ámbito federal. En el segundo caso, la investigación, sustanciación del procedimiento y eventual resolución recaen en las secretarías, órganos internos de control y contralorías internas. Los tribunales administrativos solo entran a escena en caso de que se impugne la resolución dictada por alguna de estas instancias.[37]

En materia penal no se habla de faltas administrativas, sino de delitos por hechos de corrupción,[38] los cuales quedaron tipificados en el título décimo del CPF, donde se contemplan las descripciones y sanciones de dichos delitos que puedan cometer "tanto los servidores públicos como los particulares".[39]

Así, una de las novedades que se derivan del marco normativo que da origen al SNA es la distinción que realiza entre las *faltas* administrativas graves y no graves cometidas por los servidores públicos, estipuladas en la LGRA, y los *delitos* por hechos de corrupción realizados por los servidores públicos y particulares involucrados, establecidos en el CPF. Si bien ello contribuye a dar claridad en relación con las conductas susceptibles de sanción, tanto en lo administrativo como en lo penal,[40] también coloca en un mismo nivel de responsabilidad las faltas y los delitos, al menos en los ámbitos de actuación de las instancias que integran al SNA en su conjunto, particularmente el Comité Coordinador.

---

35 Se trata de las siguientes acciones u omisiones: cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés, simulación de acto jurídico, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato, nepotismo, obstrucción de la justicia, violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos y la omisión de enterar las cuotas, aportaciones, cuotas sociales o descuentos ante el ISSSTE (artículos 52 a 64 Ter, LGRA). Cabe mencionar que este procedimiento también es aplicable a los particulares que hayan participado en las faltas administrativas (artículo 65, LGRA).

36 Se establecen en los artículos 49 y 50 de la LGRA.

37 IIRCCC, *Sobre el combate a la corrupción en México informe país 2020*, pp. 73-75.

38 Son los siguientes: ejercicio ilícito del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso ilícito de atribuciones y facultades, pago y recibo indebido de remuneraciones, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado y enriquecimiento ilícito (artículos 214 a 224, CPF).

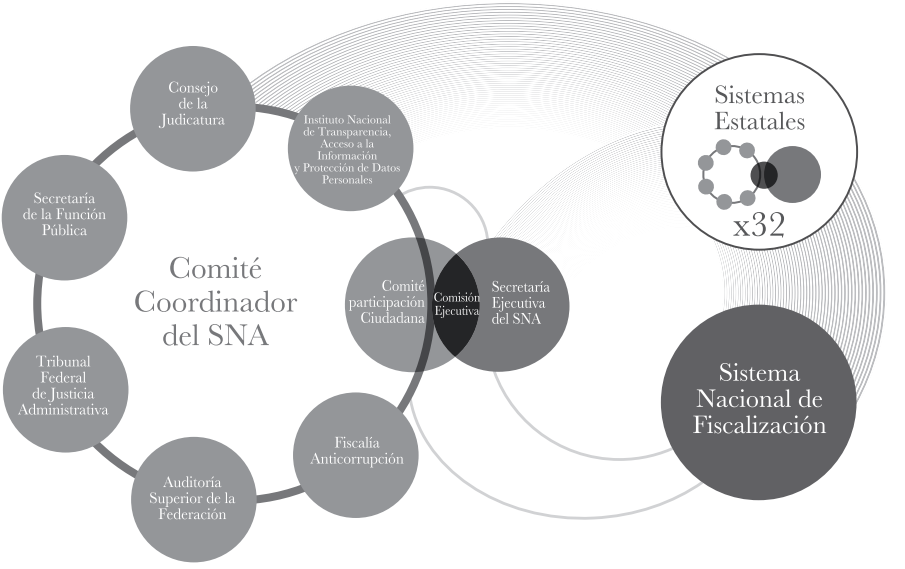
39 Ethos, *Al buen entendedor, pocas palabras…, op. cit.*, p. 33.

40 *Ibidem*, p. 18.

2. *El diseño del SNA: actores, mecanismos y participación ciudadana*

De acuerdo con el artículo 7 de la LGSNA, el Sistema Nacional Anticorrupción está integrado por cuatro instancias: a) los integrantes del Comité Coordinador; b) el Comité de Participación Ciudadana; c) el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y d) los sistemas locales anticorrupción, que concurrirán "a través de sus representantes". Asimismo, según se establece en el artículo 10, el Comité Coordinador está integrado por las siguientes personas: a) un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá; b) el titular de la Auditoría Superior de la Federación; c) el titular de la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción; d) el titular de la Secretaría de la Función Pública; e) un representante del Consejo de la Judicatura Federal; f) el presidente del INAI, y g) el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (véase figura 1).

FIGURA 1. EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



FUENTE: *https://www.sna.org.mx/que-hacemos/*.

Como hemos visto, el Comité Coordinador es el mecanismo central alrededor del cual gira el SNA, y la Ley asigna de manera clara su carácter de instancia coordinadora del Sistema. En efecto, el artículo 8 de la LGSNA establece que el Comité es "la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su

encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción". Otras funciones que realiza son las de establecer los sistemas electrónicos y de información que integren y conecten los datos con que cuentan las autoridades del SNA, y emitir recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas (artículo 9, LGSNA).

Conviene detenerse en la integración del Comité Coordinador, en virtud de que refleja, en buena medida, la lógica del diseño detrás del combate a la corrupción en México. Como se mencionó anteriormente, dos principios básicos de la propuesta de combate a la corrupción plasmada en la reforma constitucional son el control interno y el control externo de la gestión y los recursos públicos. La SFP es la dependencia encargada del control interno dentro de la administración pública federal, y vigila las actividades de los servidores públicos, "investiga y sanciona faltas administrativas no graves, coordina a los OIC y recibe las denuncias ciudadanas por corrupción". Por su parte, la ASF es la entidad responsable del control externo y la fiscalización superior, encargada de "vigilar, controlar y evaluar al gobierno para que haga uso correcto de los recursos públicos federales", además de recibir denuncias e investigar faltas administrativas graves.[41]

Por su parte, los tres organismos responsables de aplicar el régimen de sanciones son, por un lado, el TFJA para las faltas administrativas graves, las cuales serán "investigadas y sustanciadas por la ASF y los órganos internos de control (federal y estatales)", aunque en el caso de los miembros del Poder Judicial de la Federación corresponderá al Consejo de la Judicatura Federal. Y por el otro, será responsabilidad de la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción (FEMCC) la investigación, sustanciación y, en su caso, el ejercicio de la acción penal para los delitos por hechos de corrupción.[42]

La inclusión del INAI dentro del SNA refleja la importancia que reviste la transparencia y el acceso a la información pública en el combate a la corrupción, además de coordinar el Sistema Nacional de Transparencia (SNT). Por último, el CPC es la instancia ciudadana al interior del SNA, y su presidente preside también al Comité Coordinador.

La creación del CPC constituye una de las principales innovaciones en el diseño institucional del SNA. Este organismo está integrado por cinco ciudadanos, que son elegidos por su prestigio y trayectoria profesional en la materia.[43] Tiene como objetivo principal coadyuvar "al cumplimiento de los

[41] *Ibidem*, p. 11.

[42] López, Sergio, *op. cit.*, pp. 32 y 33.

[43] El proceso de nombramiento lo lleva a cabo la Comisión de Selección, integrada por nueve miembros de la academia y las organizaciones de la sociedad civil designados por el

objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional" (artículo 15, LGSNA). Algunas de sus principales funciones se ejercen a partir de su participación en la Comisión Ejecutiva, la cual está integrada por el secretario técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) —véase en seguida— y los miembros del CPC, con excepción de su presidente, mientras que otras las ejerce el Comité en su conjunto, entre las cuales destacan su papel de promotor de colaboraciones de investigación en la materia y articulador de mecanismos de participación con la academia, grupos ciudadanos y OSC.

El papel de la Comisión Ejecutiva es fundamental, ya que genera los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones (artículo 31, LGSNA). Entre éstos destacan la elaboración de propuestas relacionadas con lo siguiente: políticas integrales en la materia; diseño de metodologías para medir y dar seguimiento a los fenómenos de corrupción; elaboración de informes y evaluaciones; mecanismos de información para el cumplimiento de los objetivos del Sistema; bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades en materia de fiscalización y control de recursos públicos; emisión de recomendaciones no vinculantes y mecanismos de coordinación con los sistemas locales, entre otras (artículos 21 y 31, LGSNA).

Un componente esencial del Sistema lo constituye la Secretaría Ejecutiva. De acuerdo con el artículo 24 de la LGSNA, la SESNA "es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión". Su objeto es "fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional, a efecto de proveerle la asistencia técnica, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones" (artículo 25, LGSNA). Además de ello, administra los sistemas electrónicos que establezca el Comité Coordinador, realiza estudios en las materias de la Ley y es la que provee a la Comisión Ejecutiva los insumos que serán puestos a consideración del propio Comité.[44] Presidida por un secretario técnico, éste es designado por el Comité, a propuesta del CPC.[45]

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 39 de la LGSNA, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización está conformado por la ASF, la SFP y siete miembros rotatorios de entre las entidades de fiscalización supe-

---

Senado de la República (artículo 18, LGSNA).

[44] Ethos y USAID, *Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos*, p. 64.

[45] López, Sergio, *op. cit.*, p. 38.

riores locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas. El Sistema Nacional de Fiscalización tiene por objeto "establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo", y en el ámbito de sus respectivas competencias, "promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos". El CRSNF es el encargado de cumplir este objetivo, y entre sus funciones están: el diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización; auditoría gubernamental y control de recursos públicos; implementar mecanismos de coordinación entre sus integrantes, e integrar y poner en práctica mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información en la materia (artículo 40, LGSNA).

En cuanto a los sistemas locales anticorrupción, la LGSNA prevé que cada entidad federativa emita su propia ley en la materia y que los sistemas respectivos cuenten con una integración y atribuciones equivalentes a las que la Ley nacional otorga al SNA. Al igual que éste, la presidencia de la instancia de coordinación de los sistemas locales deberá recaer en el CPC local (artículo 36, LGSNA).

V. Las políticas y los instrumentos del SNA

Como vimos en la sección anterior, el SNA es un ente de coordinación donde concurren distintas instancias para coadyuvar en el cumplimiento del objeto del Sistema. Para ello se requiere de instrumentos de planeación y de operación que pongan en marcha las acciones de quienes lo integran. Dentro de los primeros, la política nacional y las políticas estatales sobre anticorrupción ocupan un lugar preponderante como instrumentos que establecen los objetivos y estrategias del Sistema que darán cuerpo a programas y proyectos encaminados a combatir la corrupción. Y dentro de los segundos, también se revisarán, particularmente, la declaración de situación patrimonial y de intereses, la plataforma digital nacional (PDN) y el presupuesto destinado al combate a la corrupción en México.

1. *La política nacional anticorrupción y las políticas estatales anticorrupción*

Uno de los principales objetivos de la LGSNA es establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción (artículo 2, fracción III, LGSNA). En este sentido, el Comité Coordinador es la

instancia facultada para aprobar, diseñar y promover la política nacional en la materia, "así como su evaluación periódica, ajuste y modificación" (artículo 9, fracción III, LGSNA). Asimismo, entre las atribuciones del CPC está opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la CE, sobre la política nacional anticorrupción (artículo 21, fracción VI, LGSNA).

Así, durante julio de 2017, el CPC, con el apoyo de la SESNA, inició los trabajos para elaborar una propuesta de política nacional anticorrupción que, previa aprobación de la CE, se enviará a la consideración del Comité Coordinador. Este organismo aprobó el documento final de la PNA el 29 de enero de 2020, y apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF*) el 25 de febrero del mismo año.[46] La confección de la PNA recorrió un trayecto de dos años y medio, y durante su proceso de elaboración se realizaron diversas consultas a la sociedad civil y otros actores interesados en la materia, particularmente servidores públicos, académicos y empresarios.

En la PNA, la corrupción se concibe como un orden social, es decir, como un conjunto estable de instituciones formales e informales "que privilegia modos de interacción e intercambio basados en el particularismo y el favoritismo que pueden manifestase en comportamientos institucionales y sociales que transgreden principios éticos y de integridad". De esta manera, la corrupción es un fenómeno institucional "caracterizado por reglas del juego y normas sociales que en conjunto regulan el comportamiento de los agentes sociales". En este sentido, el problema central definido por la PNA es la incapacidad que se ha tenido "tanto desde el estado como desde la sociedad para controlar la corrupción, esto es, prevenirla, investigarla y sancionarla".[47]

La estructura de la PNA consiste en cuatro ejes estratégicos, diez objetivos específicos y cuarenta prioridades de política pública. Cada uno de los ejes "corresponde a una causa para la prevalencia de condiciones que perpetúan la incapacidad para asegurar un control efectivo de la corrupción".[48] Los ejes son los siguientes:

— Combatir la corrupción y la impunidad.
— Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder.
— Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad.
— Involucrar a la sociedad y el sector privado.

[46] IIRCCC, *Sobre el combate a la corrupción en México…, op. cit.*, p. 14.
[47] PNA, pp. 12 y 13.
[48] *Ibidem*, p. 13.

Asimismo, tras la designación de los integrantes del CPC en octubre de 2021,[49] la SESNA generó tres documentos para facilitar la implementación y el seguimiento de la PNA: "Programa de implementación de la política nacional anticorrupción" (PIPNA), "Modelo de evaluación y seguimiento de la anticorrupción y la integridad" (MESAI) y "Guía para la elaboración de programas de implementación de las políticas estatales anticorrupción".[50] En particular, el programa de implementación de la PNA integra las estrategias y líneas de acción que las diversas instituciones deberán concretar para cumplir con lo establecido en la PNA, mismas que se reflejan en indicadores de desempeño para monitorear los avances en la implementación de la política.[51]

En cuanto a las políticas estatales anticorrupción, diversos sistemas locales anticorrupción las han elaborado tomando como base lo estipulado en la PNA. De acuerdo con el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC), al cierre del ejercicio 2021 solo siete estados (Baja California, Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Michoacán, Morelos y Tamaulipas) no habían diseñado, aprobado y promovido su política estatal anticorrupción. Además, otras seis no habían realizado una evaluación periódica, ajuste y modificación de su respectiva PEA, para un total de trece estados.[52]

Por otro lado, los datos contenidos en el informe país 2021 del IIRCCC con respecto al funcionamiento de cada uno de los SLA, establecen que, con corte al 31 de diciembre de ese año, ningún estado —con la excepción de Quintana Roo— contaba con un programa de implementación aprobado de la PEA.[53]

Debe destacarse que la PNA constituyó un punto de referencia para que la mayoría de los sistemas locales anticorrupción emitieran sus respectivas PEA. Ello ha contribuido a que el SNA cuente con un marco de planeación, que si bien debe revisarse periódicamente y adaptarse a las realidades de las distintas entidades federativas, establece una base sobre la cual se pueden construir proyectos que atiendan los objetivos del Sistema y se convierta, a su vez, en el punto de partida para realizar los cambios y adecuaciones a las políticas en materia de combate a la corrupción.

---

[49] Debido a incumplimientos por parte del Senado de la República para la renovación de los integrantes de la Comisión de Selección, responsable a su vez de los nombramientos de los miembros del CPC, éste quedó con un solo integrante a partir de febrero de 2021.

[50] IIRCCC, *Informe sobre el combate a la corrupción en México. El país y las entidades federativas 2021, Guadalajara, CUCEA, Universidad de Guadalajara, 2022*, p. 49.

[51] PIPNA, pp. 3 y 5.

[52] *Ibidem*, pp. 95 y 97.

[53] *Ibidem*, pp. 103-280.

2. *Declaración patrimonial y de intereses*

En los artículos 29 y 34 de la LGRA se estipula que el Comité Coordinador, a propuesta del CPC, deberá emitir tanto los formatos de la declaración de situación patrimonial y de intereses como las normas, manuales e instructivos bajo los cuales los declarantes deberán presentar dichas declaraciones. Estos se elaboraron de forma conjunta entre el CPC y la Unidad de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción de la SFP, con el apoyo del Banco Mundial. La propuesta de formatos junto con las normas e instructivo para su implementación fueron aprobados por el CPC el 28 de mayo de 2018 y remitidos al Comité Coordinador para su aprobación, lo cual sucedió en la tercera sesión ordinaria 2018 celebrada el 13 de septiembre de ese año.

Posteriormente, con una nueva administración en el Poder Ejecutivo federal, a finales de 2018, la titular de la SFP pidió revisar los formatos y sus respectivas normas con el objetivo de atender diversas consultas y cuestionamientos a los mismos, realizados por las distintas instituciones encargadas de aplicarlos. Lo anterior derivó en la modificación de los anexos primero y segundo del acuerdo original por el que el Comité Coordinador del SNA emitió el formato de declaración de la situación patrimonial y de intereses y sus respectivas normas e instructivo para su llenado y presentación. Con ello se estableció *de facto* una nueva versión de dichos documentos, quedando aprobados en la segunda sesión extraordinaria 2019 del Comité Coordinador, el 7 de agosto de ese año, y se publicó en el *DOF* el 23 de septiembre de 2019.

3. *La Plataforma Digital Nacional*

La Plataforma Digital Nacional es un sistema tecnológico que permite cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señalados en las principales leyes que rigen al SNA, particularmente la LGSNA y la LGRA. El Comité Coordinador es el encargado de emitir las bases para su funcionamiento, mientras que la SESNA es la responsable de administrarla a través de su secretario técnico (artículo 48, LGSNA). Se promueve que los integrantes del SNA y de los SLA publiquen la información contenida en la PDN en formato de datos abiertos, conforme a la legislación en materia de transparencia, y que sea estable, segura y simple en su uso por parte de los usuarios (artículo 50, LGSNA). En otras palabras, y como se establece en su página de internet, la PDN "es un instrumento de inteligencia que tiene como objetivo eliminar

las barreras de información para que los datos públicos sean comparables, accesibles y utilizables a efecto de combatir cualquier acto de corrupción", y para ello promueve la interoperabilidad entre plataformas, tanto de los sistemas que la integran como de la información contenida en las plataformas estatales.[54]

La PDN está compuesta por seis sistemas electrónicos, como sigue (artículo 49, LGSNA):

> 1. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal (sistema de declaraciones).
> 2. Sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas (sistema de servidores públicos en contrataciones).
> 3. Sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados (sistema de sancionados).
> 4. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización (sistema de fiscalización).
> 5. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción (sistema de denuncias).
> 6. Sistema de información pública de contrataciones (sistema de contrataciones).

De acuerdo con su página de internet, en la actualidad la PDN ha instalado los sistemas 1, 2, 3 y 6, mientras que el 4 y el 5 se encuentran en construcción. Sin embargo, en materia de interconexión subnacional solo hay avances en los sistemas 1, 2 y 3, por el cual se tienen grados muy distintos de interoperabilidad con cada estado.[55] Además, según el IIRCCC, todavía hay seis entidades que no se han integrado a ninguno de los sistemas de la PDN ni promovido la publicación de la información contenida en la plataforma en formato de datos abiertos.[56]

4. *Presupuesto y economía política del SNA*

Con el objetivo de atender temas prioritarios de la agenda pública nacional, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) establece diversos anexos transversales, los cuales se definen como "anexos del presupuesto donde concurren programas presupuestarios, componentes de éstos y/o unidades responsables, cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios

---

[54] Véase *https://www.plataformadigitalnacional.org/* (fecha de consulta: 10 de agosto de 2023).

[55] Véase *https://www.plataformadigitalnacional.org/mapa-avance/* (fecha de consulta: 10 de agosto de 2023).

[56] IIRCCC, *Informe sobre el combate a la corrupción en México*…, pp. 96 y 97.

vinculados con el desarrollo".[57] El primer anexo transversal anticorrupción (ATA) se incluyó en el PEF 2018, pero su emisión se interrumpió en 2019 y 2020. Durante los ejercicios fiscales de 2021 y 2022 se volvió a incluir el ATA en el PEF respectivo, aunque de manera informal,[58] siguiendo una metodología apegada a la PNA. Finalmente, para el ejercicio fiscal 2023 se integró el ATA en el PEF con una nueva metodología elaborada por la SESNA, alineada al recién aprobado programa de implementación de la PNA.[59]

En este sentido, para realizar intervenciones públicas coordinadas, efectivas y orientadas a resultados, el ATA tiene como objetivo "Identificar, dar seguimiento y transparentar los recursos dedicados a combatir la corrupción".[60] Para ello, durante el ejercicio 2022 el ATA se focalizó en la SESNA y los integrantes del Comité Coordinador, con la excepción del CPC, mientras que para 2023 y con la nueva metodología se añadió a los actores responsables de la implementación de las estrategias y líneas de acción del programa de implementación de la PNA.[61]

De este modo, la asignación presupuestal del ATA 2022 fue de 3,532.04 millones de pesos, mientras que para 2023 se elevó a 6,589.18 millones de pesos.[62] La principal razón de este incremento presupuestal es la inclusión de nuevas instituciones en el ATA 2023 que no estaban consideradas en el ATA 2022, particularmente la ASF y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Asimismo, estas cifras se componen, en su mayoría, de los presupuestos totales asignados a las distintas instituciones o "unidades responsables" que forman parte del ATA en los ejercicios fiscales correspondientes.

Así, en algunos casos los presupuestos de estas unidades responsables se refieren al presupuesto total de la entidad pública (como es el caso de la

---

57 ATA, *Informe anual de ejecución y seguimiento. Ejercicio fiscal 2022, p. 6.*

58 Como refieren Fernández y de la Rosa, para estos años los demás anexos transversales del PEF (diez en total), contaban "con sustento legal al estar explícitamente referidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Esta certeza jurídica no la tiene el Anexo Transversal Anticorrupción" (Fernández, Marco y Roberto de la Rosa. "El presupuesto anticorrupción y su anexo transversal: última llamada (II)", p. 8). Esto cambió el 13 de abril de 2023 cuando la Cámara de Diputados "aprobó por unanimidad de 426 votos reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria con el objeto de incluir el anexo transversal anticorrupción" (ATA, *Informe anual de ejecución y seguimiento…, op. cit.*, p. 9). Ello significa que el ATA tendrá un sustento legal para el ejercicio fiscal 2024 que no tenía desde el PEF 2018.

59 ATA, *Informe anual de ejecución y seguimiento…, op. cit.*, p. 8, y ATA, *Informe de resultados de la asignación presupuestal. Ejercicio fiscal 2023*, p. 4.

60 ATA, *Informe anual de ejecución y seguimiento…, op. cit.*, p. 9.

61 ATA, *Informe de resultados…, op. cit.*, p. 5.

62 ATA, *Informe anual de ejecución y seguimiento…, op. cit.*, p. 11, y ATA, *Informe de resultados…, op. cit.*, p. 7.

SESNA); en otros se trata de los presupuestos de entidades dentro de dependencias más grandes (como la Unidad de Inteligencia Financiera, que forma parte de la SHCP) o de la asignación presupuestal de programas específicos dentro de alguna dependencia.

CUADRO 2. RESULTADOS PORCENTUALES POR UNIDAD RESPONSABLE DEL ATA 2023

Tipo	*Unidad responsable*	*Importe ejercicio fiscal 2023 (en miles de pesos)*	*Porcentaje*
Integrantes del Comité Coordinador	Auditoría Superior de la Federación	2,693,555.58	40.9
	Consejo de la Judicatura Federal	1,603,718.59	24.3
	Secretaría de la Función Pública	1,210,064.24	18.4
	FEMCC	223,363.09	3.4
	SESNA	129,459.49	2.0
	Tribunal Federal de Justicia Administrativa	124,942.55	1.9
	INAI	83,658.48	1.3
Otros actores responsables	SHCP	455,704.66	6.9
	Otros	64,711.13	1.0
Total		6,589,177.80	100.0

FUENTE: ATA, Informe de resultados de la asignación presupuestal. Ejercicio fiscal, 2023, tabla 2, p. 8.

Para el ejercicio fiscal 2023, la ASF fue la unidad responsable que concentró el mayor porcentaje de asignación presupuestal del ATA, con 40.9%, seguido del CJF y la SFP, con 24.3% y 18.4%, respectivamente.[63] Por otro lado, 66.4% de los recursos estuvieron asignados al eje 2 de la PNA relacionado con "Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder", seguido del eje 1, "Combatir la corrupción y la impunidad", con 29.4%. Cuando se observa la asig-

[63] ATA, *Informe de resultados…, op. cit.*, pp. 7 y 8, véase también cuadro 2.

nación del presupuesto por objetivos específicos (OE), 47.5% se asignó al OE5 perteneciente al eje 2 y relacionado con "Fortalecer los mecanismos de homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, control interno y rendición de cuentas a escala nacional".[64]

Sin duda, la alineación del ATA al programa de implementación de la PNA representa un avance importante en términos de transparencia presupuestal, que será de gran utilidad para dar seguimiento a los recursos asignados al PEF en el combate a la corrupción. Sin embargo, no debe dejarse de lado que los recursos del ATA forman parte, en la mayoría de los casos, de los presupuestos totales asignados a las dependencias que lo integran. Ello significa que buena parte de los recursos anticorrupción están determinados por la manera en que se compone el gasto al interior de estas dependencias. Como mencionan Fernández y de la Rosa, en la planeación del ATA 2022 se observa que

> 99% de los recursos está agrupado en dos capítulos de gasto: 85% para cubrir prestaciones salariales de los servidores públicos de las instituciones anticorrupción (salarios base, compensaciones garantizadas y aportaciones a seguridad social), y el 14 % para servicios generales (viáticos, arrendamientos, servicios de mantenimiento y telecomunicaciones.[65]

Esta inclinación de las asignaciones presupuestales anticorrupción hacia los sueldos, salarios y servicios generales es independiente de la metodología que se siga para construir el ATA, lo cual representa un reto hacia el futuro a la hora de construir presupuestos que asignen recursos para realizar tareas sustantivas en el combate a la corrupción. En efecto, más allá de la inercia institucional, los organismos al interior del SNA tendrían que asignar recursos para actividades que tengan un mayor impacto en el combate a la corrupción, tales como capacitar más personal en tareas de investigación e invertir en herramientas tecnológicas que amplíen las capacidades en inteligencia institucional, entre otras.

Un segundo reto se refiere a la implementación de los ATA a nivel local, en donde todavía falta mucho camino por recorrer. De acuerdo con un reporte reciente de Ethos y USAID, solo Jalisco cuenta con un ATA, y los obstáculos para llevarlo a la práctica en los demás estados son considerables. Entre ellos destaca el lento avance en la activación de las PEA a nivel local y

---

64 *Ibidem*, pp. 7-10.

65 Fernández, Marco y Roberto de la Rosa, "El presupuesto anticorrupción y su anexo transversal: última llamada (II)", p. 10.

su falta de alineación con el ciclo presupuestario, así como la poca transparencia presupuestal y la falta de voluntad política para su puesta en marcha.[66]

VI. Evaluación del SNA

Ya descrito el diseño institucional del SNA en secciones anteriores, cabe preguntarse cómo ha respondido el Sistema al problema público de la corrupción y, en su caso, si este diseño es la mejor opción para resolverlo. En este sentido, conviene realizar una evaluación al Sistema aun cuando es relativamente joven para responder estas y otras preguntas relativas a su operación. Para ello, en esta sección se realiza esa tarea, basada en elementos de diseño normativo, de funcionamiento (o procesos) y de resultados. Asimismo, se evalúa el desempeño del CPC como el componente ciudadano del SNA.[67]

1. *Evaluación de diseño normativo*

De manera típica, una evaluación de diseño analiza el propósito del objeto a ser evaluado, ya sea un sistema, un programa o una organización. Y aunque se incluyen múltiples aspectos en las evaluaciones de este tipo, uno que resulta común y determinante es la consistencia con la normativa que rige al objeto evaluado.[68]

Los informes país del IIRCCC de 2020 y 2021 contienen múltiples datos en relación con el cumplimiento de la normativa por parte de las instituciones que integran el SNA. Entre ellos se incluyen las obligaciones o mandatos legales que debieron cumplirse, mismos que se refieren a "las actividades que, de acuerdo con las leyes y las normas jurídicas vigentes, deben desarro-

[66] Ethos y USAID, *Anexo Transversal Anticorrupción (ATA) en los estados: una carrera de obstáculos*, pp. 2-5.

[67] Poco después del nacimiento del SNA, se han elaborado estudios que evalúan diversos aspectos de su funcionamiento. A nivel nacional hay cuatro evaluaciones integrales del Sistema: SESNA (2018) (solo evalúa la armonización normativa), IIRCCC (2021), IIRCCC (2022) e ITAC (s/a). También existen evaluaciones de instituciones nuevas del Sistema, destacando cuatro estudios de alcance nacional, dos de ellos sobre las fiscalías anticorrupción (ITAC, *Fiscalías anticorrupción. Transparen* Hernández, Alfonso, "Diseño institucional y desempeño del CPS de Jalisco y los CPC estatales en perspectiva comparada"*cia, autonomía y resultados*; IMCO y Tojil, *Levantemos la voz de las fiscalías anticorrupción* y dos sobre los CPC (Hernández, Alfonso, "Diseño institucional y desempeño del CPS de Jalisco y los CPC estatales en perspectiva comparada" y Vázquez, Annel, "Buenas prácticas de los comités de participación ciudadana de los sistemas estatales anticorrupción").

[68] Coneval, *Términos de referencia de la evaluación en materia de diseño con trabajo de campo*, pp. 2 y 3.

llar las instituciones públicas encargadas de combatir la corrupción. Representan las atribuciones y competencias de lo que se espera que hagan esas instituciones".[69]

De acuerdo con la metodología de estos informes, los mandatos referidos consisten en el cumplimiento de cada uno de los preceptos legales que tienen las instituciones en su respectiva normativa anticorrupción (Constitución, LGSNA, LGRA, etcétera). Cada precepto se convierte en un indicador, y éste se evalúa en función de la evidencia encontrada y/o solicitada con respecto al cumplimiento del mismo. Así, la institución que más indicadores tiene es la SFP con 31, seguida de la ASF con 27, y las que menos tienen son el CJF y la FEMCC con seis y cuatro indicadores, respectivamente.[70]

En el informe País 2020 se muestra que los órganos y las entidades responsables del SNA respondieron, en promedio, a 75% de sus mandatos individuales, oscilando entre 97.5% para el INAI y 36.3% para el CPC.[71] Estos porcentajes variaron muy poco para 2021, donde, en la parte de cumplimiento, destaca el aumento por parte de la ASF y de las oficinas centrales del SNA y la disminución de la FEMCC y el CPC (véase cuadro 3).[72]

---

69 IIRCCC, *Sobre el combate a la corrupción en México…, op. cit.*, p. 15.

70 IIRCCC, *Sobre el combate a la corrupción en México…, op. cit.*, pp. 16-23 e IIRCCC, *Informe sobre el combate a la corrupción en México…, op. cit.*, pp. 7-13.

71 IIRCCC, *Sobre el combate a la corrupción en México…, op. cit.*, p. 24.

72 IIRCCC, *Informe sobre el combate a la corrupción en México…, op. cit.*, pp. 13 y 19.

CUADRO 3. PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LOS MANDATOS LEGALES DE LAS INSTITUCIONES DEL SNA DURANTE 2020 Y 2021

Institución u organismo	*2020*	*2021*
INAI	97.5	97.5
SFP	91.9	91.9
CJF	91.6	91.7
FEMCC	87.5	75.0
ASF	62.9	72.2
TFJA	57.1	57.1
Oficinas centrales del SNA*	50.0	55.0
CPC	36.3	31.8

FUENTE: IIRCCC, *Sobre el combate a la corrupción en México informe país 2020*, p. 24 y IIRCCC, *Informe sobre el combate a la corrupción en México. El país y las entidades federativas 2021*, pp. 13 y 19.
* Se refieren a la SESNA, la Comisión Ejecutiva y el Comité Coordinador.

Como puede observarse en el cuadro 3, la mayoría de las instituciones del SNA cumplieron con al menos 60% de sus mandatos legales en materia de combate a la corrupción durante los años de estudio (2020 y 2021), lo cual refleja un cumplimiento normativo adecuado, al menos de forma individual. Sin embargo, llama la atención que las instancias nuevas, surgidas del marco normativo del SNA, como son las oficinas centrales del Sistema y el CPC, todavía se encuentran por debajo de lo esperado en cuanto al cumplimiento de sus preceptos legales respectivos.

Por otro lado, para la conformación de los sistemas locales anticorrupción, la fracción I del artículo 36 de la LGSNA establece que las leyes anticorrupción de las entidades federativas "deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional". Para este propósito, la SESNA elaboró un estudio donde revisa el grado de armonización normativa existente entre la Ley nacional y las leyes estatales, analizando los preceptos legales que están presentes en estas leyes en relación con los existentes en la LGSNA.[73]

[73] SESNA, *Diagnóstico sobre el grado de armonización de las leyes de los sistemas estatales anticorrupción respecto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, p. 2.

Aun cuando se evalúa la presencia de todos los mandatos legales de las distintas leyes, se destacan aquellos que tienen que ver con tres temas relevantes referidos a las disposiciones generales, a la organización y al funcionamiento de los sistemas anticorrupción (Comité Coordinador, CPC, Comisión de Selección, secretario técnico de la SESNA, SESNA y CE) y los mecanismos interinstitucionales y herramientas de coordinación (sistema de fiscalización, plataforma digital, informe anual y recomendaciones). Estos temas comprenden diversos artículos de la LGSNA, y el estudio analiza si éstos están razonablemente[74] incluidos en cada una de las leyes estatales.

Con respecto a las disposiciones generales, existen cuatro preceptos legales analizados (objetivos de la ley, principios del servicio público, objeto y conformación del sistema anticorrupción), y destaca que todos ellos están incluidos en la totalidad de las leyes estatales de manera completa o parcial.[75] Salvo contadas excepciones en algunos preceptos legales de cinco leyes estatales, lo mismo sucede con la armonización existente referida a la organización y funcionamiento de los sistemas locales anticorrupción en relación con la LGSNA, encontrándose una muy alta correspondencia entre lo que ésta establece y lo estipulado en todas las leyes estatales anticorrupción.[76]

Donde se encuentran las mayores discrepancias entre las leyes estatales y la Ley nacional es en los mecanismos interinstitucionales y las herramientas de coordinación. La mayoría de las leyes estatales anticorrupción no establecen el objeto de los sistemas de fiscalización (artículo 37, párrafo primero, LGSNA) ni la conformación de éste (artículo 37, fracciones I a IV, LGSNA), y tampoco especifican la información mínima que deberá estar disponible en la plataforma digital sobre el Sistema Nacional de Fiscalización (artículo 55, LGSNA).[77]

Con todo, puede afirmarse que al menos en estos tres temas de la normativa del SNA las leyes estatales anticorrupción muestran un grado elevado de armonización con respecto a lo dispuesto por la LGSNA. Ello era de esperarse toda vez que, como se mencionó anteriormente, el artículo 36 de la LGSNA establece que las leyes de las entidades federativas desarrollarán

---

[74] El estudio establece que el criterio general aplicado "fue verificar que la legislación estatal incorporara una redacción equivalente para cada uno de los preceptos legales que forman parte de la LGSNA, asignando un estatus «verde» cuando se reconoce la existencia del concepto evaluado, «amarillo» cuando se reconocieron parcialmente los mismos y «rojo» cuando no existe o difiere totalmente a los conceptos establecidos" (SESNA, *Diagnóstico sobre el grado de armonización…, op. cit.*, p. 3).

[75] La única excepción se refiere al precepto del objeto del sistema anticorrupción contenido en la ley estatal de Michoacán.

[76] SESNA, *Diagnóstico sobre el grado de armonización…, op. cit.*, pp. 6 y 7.

[77] *Ibidem*, p. 8.

la integración, el funcionamiento y las atribuciones de los SLA de manera equivalente a lo estipulado en el SNA. De este modo, la puesta en marcha del Sistema a través de la Ley general implicó una amplia producción normativa, y, por tanto, institucional en los estados, con los consecuentes desafíos para la coordinación efectiva en el combate a la corrupción.

2. *Evaluación de funcionamiento: coordinación interinstitucional y rendición de cuentas*

Según la reforma al artículo 113 constitucional, la lógica implícita del combate a la corrupción dentro del SNA se puede entender como un proceso general compuesto por tres etapas o subprocesos consistentes en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como una etapa transversal y permanente de fiscalización y control de los recursos públicos que coadyuvaría en el cumplimiento de las etapas del proceso general.[78]

Este conjunto de procesos involucrados para combatir la corrupción ayuda a entender de mejor manera cómo la amalgama y funcionamiento de éstos recae en una adecuada coordinación interinstitucional. De modo que un primer aspecto central en la evaluación del funcionamiento del SNA se encuentra, justamente, en la valoración de las actividades de coordinación entre las distintas instituciones que lo conforman.

Como se comentó en el apartado anterior, el informe País 2020 del IIRCCC muestra cómo la mayoría de las instituciones del SNA cumplen sus mandatos legales de manera individual, en lo que le corresponde a cada una de ellas. Sin embargo, como sistema dejan mucho qué desear. Según este estudio, las instituciones del SNA relegaron las funciones "relativas a la integración, sistematización y consulta expedita de toda la información generada durante el cumplimiento de sus labores, así como las actividades de intercambio y coordinación entre ellas y sus interacciones con la sociedad".[79]

En este mismo sentido,

> No hay evidencia suficiente para probar que las instituciones que conforman el SNA hayan logrado romper las barreras de la fragmentación que las separa: aunque cumplieron con más o menos atinencia sus atribuciones, no articularon un sistema de intercambio de información y de experiencias, ni

[78] *DOF*, 27 de mayo de 2015, p. 7.

[79] IIRCCC, *Sobre el combate a la corrupción en México…, op. cit.*, p. 24.

> concertaron políticas articuladas y coherentes para erradicar las causas de la corrupción más allá de sus propias órbitas de competencia.[80]

En otras palabras, estas instituciones no lograron coordinarse de manera efectiva en aquellas actividades que resultan centrales para el funcionamiento de todo el Sistema.

Por otro lado, el observatorio de la Iniciativa de Transparencia y Anticorrupción (ITAC), en un reciente reporte, analizó la manera en que funcionan tanto el SNA como diez sistemas locales anticorrupción. En él encontró múltiples problemas operativos, entre los cuales destacan los siguientes: primero, es "increíblemente complejo" en materia de operación de las leyes e implementación de la política anticorrupción, "Es muy difícil que siete actores se pongan de acuerdo para operar las nuevas leyes del sistema y además expidan e implementen la Política Anticorrupción".[81] En el mismo sentido, Fernández y De la Rosa afirman que "las interacciones dentro del SNA son procesos largos, extenuantes y poco enriquecedores, que hasta el momento han sido contrarios a la urgencia pública de controlar la corrupción y la impunidad".[82]

Segundo, hay una carencia en los flujos de información al interior del Sistema. Ésta no se entrega en formato de datos abiertos procesables, además de que no se proporciona la información de manera completa, cuando es solicitada. Tercero, demanda recursos que, al menos con la recuperación de activos que se ha tenido y los resultados que ha dado, no encuentran todavía una justificación plena para su operación.[83]

Por último, depende de la voluntad política para funcionar. Esto resulta evidente, por ejemplo, en el nombramiento de quienes operan el Sistema, el cual "es un proceso complejo, político y negociado, a pesar de supuestamente ser transparente y contar con participación ciudadana".[84] En esta misma línea, se pronuncia el informe 2021 del IIRCCC cuando recapitula los hallazgos encontrados en los SLA. En efecto, los mejores resultados de estos sistemas "responden mucho más a la coyuntura y la voluntad de individuos aislados, que a la solidez de las instituciones diseñadas para combatir la corrupción".[85]

---

80 *Ibidem*, p. 29.

81 ITAC, *Observatorio del sistema nacional y sistemas estatales anticorrupción*, p. 109.

82 Fernández, Marco y Roberto de la Rosa, "Presupuesto anticorrupción: el contraste entre el discurso y las asignaciones", p. 16.

83 ITAC, *Observatorio del sistema nacional…, op. cit.*, pp. 109 y 110.

84 *Ibidem*, pp. 110 y 111.

85 IIRCCC, *Informe sobre el combate a la corrupción en México…, op. cit.*, p. 329.

Por otro lado, y a propósito de lo complejo que resulta la operación y la coordinación del SNA, Hernández Valdez analiza algunas de las razones por las cuales la mayoría de las leyes estatales anticorrupción no incorporaron lo estipulado en la LGSNA con respecto a la coordinación que el Comité Coordinador habría de establecer con otros órdenes de gobierno,[86] que en el caso local se esperaría que fuera el municipio. Comenta el autor que "lo más fácil sería juzgar de omisión a quienes emitieron las legislaciones locales". Sin embargo, una lectura más atenta revela lo complejo que resultaría para los congresos estatales legislar la manera de integrar, en clave de coordinación, "a los municipios dentro de los sistemas locales anticorrupción". En efecto,

> Esta integración no resulta obvia desde la lógica del actual diseño institucional del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Tanto a nivel nacional como en cada uno de los estados se cuenta con al menos ocho entidades públicas (tomando en cuenta a la Secretaría Ejecutiva), cuyo reto principal es coordinarse entre sí para prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción… El traslado de este diseño, aun asumiendo que los municipios contaran con la mayoría de las entidades cuya funcionalidad fuese equivalente a sus contrapartes estatales, implicaría la creación de una gran cantidad de nuevos organismos públicos (al menos el CPC y la Secretaría Ejecutiva en cada uno de los municipios). Asimismo, también tendría que generarse un número elevado de comités y comisiones (para empezar, el comité coordinador y la comisión ejecutiva de cada municipio) y un sinnúmero de procesos derivados de todos estos organismos y órganos colegiados. Ello sin contar los retos que supondría para las instancias estatales coordinarse con esta multiplicidad de entidades y procesos municipales destinados al combate a la corrupción.[87]

De esta manera, el principal obstáculo operativo del Sistema se encuentra en la complejidad de su funcionamiento a partir del diseño institucional con el que cuenta. Ello impide una coordinación efectiva entre las instancias que lo integran no solo al interior de cada sistema (nacional y locales), sino entre éstos, lo cual afecta otros factores para su operación, tales como la planeación de acciones y los flujos de información entre todos los integrantes del SNA.

En este sentido, cabe preguntarse por qué un órgano como el Comité Coordinador, integrado como se establece en la LGSNA, podría funcionar

---

[86] La fracción VIII del artículo 31 de la Ley nacional establece que entre las responsabilidades de la Comisión Ejecutiva está realizar propuestas al Comité Coordinador relacionadas con los "mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales".

[87] Hernández, Alfonso, "Diseño institucional y desempeño del CPS de Jalisco y los CPC estatales en perspectiva comparada", pp. 264 y 265.

como una instancia efectiva de articulación y coordinación. Esto se dificulta por al menos tres razones. Primero, el mandato del combate a la corrupción establecido en la Ley no es único; está dividido en dos esferas de acción relevantes: faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción. En ambos casos las instancias que participan son distintas (principalmente SFP, ASF y TFJA en el caso de las faltas y FEMCC y CJF en el caso de los delitos, aunque aquí también puede participar la ASF). Por esta razón, los tres principales procesos que las atraviesan —prevención, detección y sanción— tendrían que seguir caminos distintos dependiendo de si se trata de faltas administrativas o de delitos por hechos de corrupción, con la consiguiente separación de intereses por parte de las dependencias encargadas de llevarlos a cabo.

Segundo, la Ley también contempla una etapa transversal para combatir la corrupción, compuesta por procesos de control tanto internos como externos. Para ello se asignan responsabilidades a las instancias correspondientes en uno y otro caso, de manera particular a la SFP y a los OIC en el control interno y a la ASF y la FEMCC en el control externo.[88] Al igual que con los procesos involucrados en las faltas administrativas y los delitos por hechos de corrupción, las dependencias encargadas de realizar las funciones de control interno y de control externo son diferentes.

Por último, la entidad responsable de presidir las actividades de coordinación, el CPC, es el eslabón más débil del Comité Coordinador. Sin estructura operativa y con recursos limitados, no es de extrañar que el resto de las instancias del Comité apenas y lo volteen a ver.[89] Así, el diseño propuesto en la Ley para el Comité Coordinador no resulta consistente con una función eficaz de coordinación de distintas entidades.

Un segundo aspecto en la evaluación del funcionamiento del SNA tiene que ver con las actividades de rendición de cuentas, tanto interna como externa. Éstas se caracterizan, de manera fundamental, por la elaboración y presentación de informes anuales. En el ámbito interno, la fracción VIII del artículo 9 de la LGSNA faculta al Comité Coordinador a presentar un informe anual con los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y del estado que guardan las políticas y programas en materia de anticorrupción. A su vez, todas las leyes estatales en la materia replican esta facultad para los comités coordinadores de las entidades federativas.[90]

---

88 Ethos, *Descifrando la corrupción*, p. 43.

89 Esta aseveración está sustentada en el testimonio del autor como ex integrante del CPC nacional.

90 SESNA, *Diagnóstico sobre el grado de armonización…, op. cit.*, p. 12.

Desde su instalación, el 4 de abril de 2017, el Comité Coordinador nacional ha emitido sus respectivos informes anuales de 2017 a 2022. Por su parte, en la evaluación más reciente que realizó el IIRCCC sobre los mandatos de rendición de cuentas de los SLA, la mayoría de los comités coordinadores estatales emitieron su informe anual durante 2021, con la excepción de los estados de Baja California, Ciudad de México, San Luis Potosí y Veracruz.[91]

Los informes anuales de los comités coordinadores, tanto nacional como locales, dan cuenta de las actividades realizadas por sus integrantes, y en muchos de ellos se detallan acuerdos, diagnósticos y eventos llevados a cabo, siendo informes de carácter muy procedimental que siguen de manera más o menos cercana las obligaciones y funciones que los comités coordinadores deben realizar de acuerdo con su respectiva ley anticorrupción. En particular, los informes anuales del Comité Coordinador nacional presentan, de forma general: a) un informe sobre las sesiones ordinarias y extraordinarias llevadas a cabo durante el año; b) un recuento de las acciones que se realizaron desde la SESNA para cumplir los acuerdos tomados en dichas sesiones, y c) un informe de las entidades de fiscalización superior y órganos internos de control de los entes públicos.

Por su parte, la fracción III del artículo 21 de la LGSNA obliga al CPC a aprobar su informe anual de las actividades que realice en cumplimiento a su programa anual de trabajo. Al igual que en el caso del Comité Coordinador, todas las leyes estatales anticorrupción facultan a los CPC de los estados a emitir su informe anual respectivo.[92] Podría decirse que estos informes constituyen, en cierto sentido, una forma de rendición de cuentas externa, toda vez que el CPC, como ente ciudadano del SNA, informa sobre sus actividades de manera pública.

En este sentido, Hernández Valdez encontró que muchos de ellos no presentan de forma periódica ni consistente sus respectivos informes anuales. A partir de una revisión llevada a cabo a finales de 2022, constató que veinte de los 32 estados habían emitido y colocado en una fuente de acceso público su informe anual, correspondiente al periodo 2020-2021 o 2021-2022. El resto solo contaba con informes de años anteriores, y seis de ellos no tenían ningún informe disponible.[93,94] La mayoría de estos informes dan

---

[91] IIRCCC, *Informe sobre el combate a la corrupción en México…*, *op. cit.*, p. 97.

[92] SESNA, *Diagnóstico sobre el grado de armonización…*, *op. cit.*, p. 14.

[93] Se trata de los CPC de los estados de Baja California, Durango, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí y Zacatecas.

[94] Hernández, Alfonso, "Diseño institucional y desempeño del CPS de Jalisco…, *op. cit.*, pp. 267-269.

cuenta de las actividades realizadas por el CPC durante el año correspondiente, apegándose, en la medida de lo posible, a las funciones que tienen establecidas dentro de su ley respectiva. Sin embargo, y como se verá en la siguiente sección, la mayor parte de las actividades que se reportan tienen que ver con la realización de eventos o acciones de vinculación con organismos civiles, y existe poca atención al trabajo relacionado con las funciones institucionales establecidas en las leyes anticorrupción.

3. *La participación ciudadana en el SNA: el CPC*

Una de las novedades que introdujo el marco normativo anticorrupción fue la participación formal de la ciudadanía en el entramado institucional del Sistema a partir de la creación del CPC. Además de su integración ciudadana, la LGSNA le asignó responsabilidades importantes al interior del Sistema, siendo la más destacada la de presidir el Comité Coordinador (artículo 10, fracción I, LGSNA).

En la esfera normativa, y a propósito de todos los CPC del país, "existe un alto grado de armonización entre la LGSNA y las distintas leyes estatales anticorrupción en lo referente al CPC".[95] Ello, como hemos visto, está en sintonía con la armonización normativa existente entre todas las leyes estatales con respecto a la Ley nacional. Sin embargo, en cuanto a su funcionamiento general al interior de los sistemas estatales anticorrupción (SEA),[96] el informe 2021 del IIRCCC encuentra que los CPC estatales "siguen siendo vistos como una agencia ajena y aún extraña a las administraciones públicas locales e incluso dentro de los SEA. Esos comités no tienen facultades claramente establecidas ni tareas nítidamente identificables ni espacios de acción que sean inequívocamente institucionales".[97]

Por otro lado, Hernández Valdez realizó una evaluación del desempeño de los CPC a partir de lo que éstos reportan en su último informe anual de labores disponible. La conclusión general es la siguiente:

> Los CPC de los estados muestran una colaboración menor a la esperada con el comité coordinador, una escasa actividad en labores que tienen que ver con tecnología e inteligencia institucional desarrollada por el sistema (especialmente relacionada con la PDN), un alto porcentaje de acciones en trabajos

[95] *Ibidem*, p. 266.

[96] Algunos autores e informes nombran a los sistemas locales anticorrupción como sistemas estatales anticorrupción, aunque la Ley solo los refiere del primer modo.

[97] IIRCCC, *Informe sobre el combate a la corrupción en México…*, *op. cit.*, p. 330.

> propios de su funcionamiento y gestión operativa, y una actividad elevada en temas de participación ciudadana y con organismos de la sociedad civil.[98]

Estos hallazgos son consistentes con los encontrados en otros reportes. En un estudio realizado sobre las buenas prácticas que llevan a cabo los CPC estatales, Vázquez destaca que, en su mayoría, éstas "se concentran en actividades relacionadas con la promoción de la participación ciudadana. Este eje incluye el 58% de las buenas prácticas". Por otro lado, "son pocas las actividades reportadas que promueven desde los CPC la coordinación del sistema".[99]

La falta de antecedentes de órganos similares al CPC en el panorama gubernamental de México, aunado al poco tiempo que tiene en funciones dentro del Sistema (febrero de 2017), dificultan la realización de un balance apropiado de su funcionamiento. Sin embargo, los hallazgos reportados, líneas anteriores, permiten afirmar que su operación ha enfrentado múltiples obstáculos. No solo es un organismo cuyo único recurso operativo es el tiempo que le dediquen sus integrantes, sino que se encuentra inmerso, como se ha visto, en un diseño institucional sumamente complejo, atravesado por múltiples mandatos y procesos derivados del marco normativo anticorrupción.

En este sentido, el experimento ciudadano que representa su creación refleja claroscuros. Por un lado, el CPC formaliza la participación ciudadana dentro del SNA. Pero por el otro, se le asignan tareas que son difíciles de cumplir bajo las restricciones materiales y los recursos normativos que están a su alcance. Así, a futuro resulta indispensable repensar las estrategias de participación ciudadana a nivel sistémico. No solo se trata de formalizar la integración de ciudadanos en los procesos de toma de decisiones al interior del Sistema, sino que también convendría establecer mecanismos en donde la ciudadanía que se encuentra fuera del SNA pueda incidir en él.

4. *Evaluación de desempeño: resultados generales*

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), para realizar una valoración del desempeño de un programa durante un ejercicio fiscal determinado, se requiere analizar los

---

[98] Hernández, Alfonso, "Diseño institucional y desempeño del CPS de Jalisco…", *op. cit.*, p. 277.

[99] Vázquez, Annel, "Buenas prácticas de los comités de participación ciudadana de los sistemas estatales anticorrupción", pp. 303 y 326.

indicadores de resultados, de servicios y de gestión, "así como los hallazgos relevantes derivados de las evaluaciones externas y otros documentos del programa".[100] Trasladado a nivel sistémico, ello implica analizar esos indicadores del sistema que se busca evaluar, haciendo uso de los datos disponibles, incluyendo estudios externos.

El IIRCCC realiza un ejercicio amplio de evaluación del desempeño del SNA a través de los informes que ha publicado recientemente. Según el informe 2020, el combate a la corrupción por parte del SNA sufre de un defecto preocupante: la procrastinación. Ésta se observa en el aplazamiento del cumplimiento de las obligaciones y de las funciones necesarias para darle vida al SNA.[101]

Y como muestra, dos ejemplos. En diciembre de 2018, Hernández Valdez comentaba que el SNA no podía funcionar de manera completa sin que se nombrara a los dieciocho magistrados anticorrupción: "Se trata de una Sala Superior con tres magistrados y cinco salas especializadas, cada una con tres magistrados, que integran la Tercera Sección del Tribunal Federal de Justicia Administrativa".[102] En marzo de 2020, Guim y Meza continuaban la queja: "Hasta el día de hoy el Senado no ha designado a los 18 Magistrados Anticorrupción, los únicos facultados para sancionar faltas administrativas graves —lo cual provoca que la LGRA no pueda ser aplicada ni siquiera en uno de sus puntos más importantes".[103] Y al momento de escribir estas líneas, los nombramientos siguen pendientes.

Un segundo ejemplo se encuentra en el proceso de nombramiento que se ha tenido con los integrantes del CPC nacional, donde por complicaciones operativas —las cuales tienen que ver con el hecho de que para nombrar a los miembros del CPC primero debe completarse el nombramiento de los integrantes de otro órgano colegiado por parte del Senado, la Comisión de Selección— y la indiferencia del Senado, se llegó a tener un solo integrante durante buena parte de 2021.[104]

Aunque el informe 2020 del IIRCCC analiza los resultados que se han tenido en relación con el combate a la corrupción de manera amplia, la referencia particular al SNA concluye que la implementación del Siste-

---

[100] Coneval, *Modelo de términos de referencia para la evaluación específica de desempeño 2014-2015*, p. 10.

[101] IIRCCC, *Sobre el combate a la corrupción en México…, op. cit.*, p. 172.

[102] Hernández Valdez, Alfonso, "La agenda anticorrupción", *Folios*, núm. 33, pp. 18-25, diciembre de 2018, p. 22, disponible en: *http://www.revistafolios.mx/files/1620.pdf.*

[103] Guim, Mauricio y Miguel A. Meza, "La trampa de la corrupción y el SNA", Blog Desarmar la corrupción, *Revista Nexos*, 5 de marzo de 2020, p. 6, disponible en: *https://anticorrupcion.nexos.com.mx/la-trampa-de-la-corrupcion-y-el-sna/.*

[104] IIRCCC, *Informe sobre el combate a la corrupción en México…, op. cit.*, p. 20.

ma "no correspondió con los fines que se plasmaron en su diseño original, reproduciendo la fragmentación de esfuerzos entre las instituciones que lo conforman".[105] En el informe 2021 se corroboran las mismas conclusiones que en el de 2020. Así, con respecto al SNA "no hubo cambios sustantivos entre los hallazgos documentados en el Informe País 2020 y en este nuevo ejercicio de revisión. Las observaciones que se hicieron en el Informe País 2020 siguen siendo válidas para el ejercicio fiscal posterior".[106]

En cuanto al desempeño de los SLA, el informe 2021 del IIRCCC incluyó una evaluación de estos en función de cuatro tipos de mandatos: "de integración, de planeación, de coordinación y de rendición de cuentas". Los de integración tienen que ver con la fusión de los órganos que establece la ley y la armonización legislativa. Los de planeación se refieren a los documentos que deben servir de herramienta para guiar la actuación de los SLA. Los de coordinación se relacionan con la actividad esencial del sistema, buscando la cooperación de las instancias que forman parte del SLA. Finalmente, los mandatos de rendición de cuentas, aunque más diversos, tienen que ver con la emisión de informes, especialmente los anuales.[107]

En general, los mandatos con mayor avance en los estados son los de integración, tanto a nivel institucional como normativo, "Son pocos los estados que no logran cumplir el total de la integración de los órganos o que no han culminado la armonización legislativa".[108] En cuanto a los mandatos de planeación, el informe concluye que éstos se ven como un requisito de ley y no tanto como una guía que oriente las acciones de los SLA, además de que no se han logrado poner en marcha la mayoría de las políticas estatales anticorrupción. Por su parte, el principal reto de los mandatos de coordinación es su implementación efectiva. En muchos estados los comités coordinadores sesionan en pocas ocasiones, lo cual provoca una carga operativa para las SE, que no resulta sencilla de sobrellevar debido a limitaciones presupuestales. Por último, el principal defecto de los mandatos de rendición de cuentas es que los informes se han convertido en instrumentos que enaltecen el trabajo del SLA, pero que no reportan actividades sustantivas.[109]

Asimismo, uno de los principales hallazgos del informe en relación con la situación de los SLA, y que coincide con el caso nacional, es "la ausencia de coordinación y resultados conjuntos entre las instituciones públicas que

[105] *Ibidem*, p. 174.

[106] *Ibidem*, p. 328.

[107] *Ibidem*, p. 284.

[108] Este hallazgo es consistente con el que se presenta en el estudio de SESNA (2018), y al cual ya se hizo referencia en la evaluación de diseño normativo.

[109] IIRCCC, *Informe sobre el combate a la corrupción en México…*, *op. cit.*, pp. 284-286 y 330.

conforman estos sistemas".[110] El informe concluye que "El SNA y los SLA se perciben complejos y lejanos para la ciudadanía e, incluso, se desconoce su existencia y la de los mecanismos de denuncia que ofrecen".[111]

Ahora bien, también se han concretado algunos logros en cuanto al desempeño del Sistema en su conjunto. El IIRCCC 2021 destaca los siguientes:

> [E]n 2021 se desarrollaron medidas para implementar y evaluar la política nacional anticorrupción; se monitoreó y controló el uso de los recursos públicos, se identificaron áreas problemáticas para diseñar e implementar la política anticorrupción, se castigaron faltas administrativas y actos de corrupción, lo cual activó los cuatro elementos clave del SNA: prevención, fiscalización, detección y sanción. Queda pendiente la operación efectiva de la PNA como elemento integrador y su posterior seguimiento y evaluación, en adición a la integración de un sistema de información que presente de manera consolidada las acciones ejercidas en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción y que precise los avances y resultados de la PNA y las políticas integrales en la materia.[112]

Por su parte, Alatorre refiere los siguientes resultados para el mismo año:

> …una PNA y 25 políticas anticorrupción estatales hasta el momento; una Plataforma Digital Anticorrupción con 4 de 6 sistemas funcionales, 22 instituciones conectadas, e información de más de 300,000 procesos de contratación pública. Un banco de buenas prácticas anticorrupción y pro-integridad que han sido diseñadas e implementadas desde lo local; así como 28 experiencias de Sistema que subsisten.[113]

Sin embargo, el tema de fondo permanece, y se relaciona con el hecho de que el SNA no ha logrado controlar de manera efectiva el problema de la corrupción en México. La evidencia presentada al inicio de este capítulo así lo refleja, con índices de corrupción que no solo no han disminuido en los últimos años (el SNA tiene más de ocho años de haberse creado), sino que han ido en aumento.

---

[110] *Ibidem*, p. 329.

[111] *Ibidem*, p. 286.

[112] *Ibidem*, p. 51.

[113] Alatorre, Jorge, "¿Y por qué tendría sentido apostarle al sistema anticorrupción?", p. 294.

Si algo emerge de este apartado sobre la evaluación del Sistema es su incapacidad para incidir en las prácticas que generan la corrupción en el país. Bajo la lógica sistémica, el SNA solo presenta resultados en términos de armonización normativa y en el cumplimiento de los mandatos individuales de las dependencias que lo integran, además de la puesta en marcha de algunos de los instrumentos establecidos en la Ley. Pero hasta el momento ha fracasado en la principal función para la cual fue creado: la coordinación interinstitucional. Ésta no se actualiza al interior de los comités coordinadores y camina con pies de plomo entre el SNA y los SLA.

Sus procesos de rendición de cuentas son formalistas, sin avances sustantivos en el combate a la corrupción, tales como el desmantelamiento de redes de corrupción, la recuperación de activos o la revelación e investigación de mecanismos de lavado de dinero, por mencionar solo algunos. En materia de participación ciudadana, los CPC enfrentan una misión casi imposible de cumplir al tener que presidir los comités coordinadores de los sistemas anticorrupción y participar en múltiples procesos de planeación, propuesta de políticas públicas y vinculación con organismos de la sociedad civil, con recursos muy escasos y una estructura institucional inexistente.

Es verdad que el Sistema ha logrado cristalizar apuestas estratégicas para su funcionamiento, como la PNA y las PEA, la PDN y la declaración patrimonial y de intereses, las cuales resultan necesarias para el combate a la corrupción. Pero su complejidad intrínseca de diseño y lo abigarrado de las conexiones que plantea entre las entidades del Comité Coordinador nacional y los SLA, aunado a la cantidad de mandatos y al seguimiento de los distintos procesos que se ordenan en la Ley, dificultan una operación efectiva del Sistema y facilitan la aparición de procesos burocráticos y formalistas que poco tienen que ver con el combate sustantivo a la corrupción.

VII. ¿Hacia dónde va el SNA?

Una lectura atenta al planteamiento normativo del SNA revela que en realidad es un sistema de sistemas. Así se desprende del artículo 7 de la LGSNA, donde se menciona que el SNA está integrado por el Comité Coordinador, el CPC, el CRSNF y los SLA. En la práctica, el funcionamiento del Comité Coordinador nacional se identifica, en buena medida, como el SNA por antonomasia, y si a éste sumamos los 32 SLA y el SNF, se cuenta con un total de 34 sistemas derivados de la Ley. Ésta no establece la forma en que el SNF se integrará en la operación del SNA; lo único que menciona es que sus integrantes deberán informar al Comité sobre los avances en la fiscalización de recursos federales y

locales (artículo 38, fracción II, LGSNA). Por su parte, la fracción IV del artículo 7 de la Ley solo menciona que los sistemas locales concurrirán en el SNA a través de sus representantes, sin que se especifique la manera en que se habrá de concretar esta concurrencia.[114]

De manera adicional, las leyes estatales anticorrupción crearon once sistemas estatales de fiscalización que forman parte de sus respectivos SLA.[115] Esto da un total de 45 sistemas dentro del SNA, en el entendido de que cada uno de los SEF es parte integral del SLA, y este a su vez del SNA.[116] Este diseño institucional, de suyo, tendría que ponernos a pensar sobre la factibilidad de lograr una coordinación institucional efectiva, no en un sistema, sino en varios.

Como hemos visto, una vez establecido el entramado legal e institucional del SNA, el problema principal que lo aqueja es llevar a cabo su función más importante: coordinar a las distintas autoridades de todos los órdenes de gobierno para que cumplan sus responsabilidades establecidas en la Ley: prevenir, detectar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción, así como fiscalizar y controlar los recursos públicos. Esta tarea se torna especialmente compleja ante la cantidad de instancias —y sistemas— que habitan el ecosistema anticorrupción. No resulta sencillo alinear los intereses y prioridades de las siete instituciones que integran el Comité Coordinador del SNA. Además, debido a la similitud de diseño que existe en los sistemas locales anticorrupción con respecto al nacional, la misma situación se reproduce en cada uno de los estados, sin contar el reto que implica coordinar todos estos con el SNA. Y encima de todo ello hay que conectar, de algún modo, al SNF con el SNA y a los SEF existentes con sus respectivos SLA.

Así, más que realizar propuestas para ajustar la marcha del SNA y fortalecer su desempeño,[117] se requiere cuestionar de fondo si su diseño es el más

---

[114] Al respecto, durante la cuarta sesión ordinaria 2022 del Comité Coordinador nacional, celebrada en octubre de ese año, se aprobaron los lineamientos que regulan las sesiones del SNA, donde se establece la "Asamblea del SNA", la cual representa el mecanismo bajo el que se reunirá el SNA en pleno, integrando al Comité Coordinador nacional, el CPC, los SLA y el SNF. En diciembre de 2022 se llevó a cabo el acto protocolario y se instaló dicha Asamblea (véase *https://www.sna.org.mx/2022/12/09/el-sistema-nacional-anticorrupcion-lleva-a-cabo-la-instalacion-asamblea-general/*).

[115] Se trata de los estados de Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas.

[116] En este conteo no se toma en cuenta lo que establece el artículo 7 de la ley anticorrupción del Estado de México, que considera a los "Sistemas Municipales Anticorrupción" como parte de su SLA. Recordemos que el Estado de México cuenta con 125 municipios.

[117] Se puede argumentar que el inicio de las funciones del SNA se dio a partir de la integración de la Comisión de Selección en el Senado, el 18 de octubre de 2016 (Comisión de Selección, *Libro blanco Comisión de Selección SNA. Informe del proceso de designación del Comité de*

apropiado para dar resultados y lograr las funciones de coordinación en las materias que ordena la Ley. A la luz de los hallazgos de las secciones anteriores, la respuesta tendría que ser negativa. Ello, en consecuencia, plantea la pregunta de qué reformas, en su caso, deberían proponerse para mejorar su funcionamiento.

Al respecto, conviene citar lo que Mejía y Rojas concluyen con relación a las implicaciones operativas derivadas del diseño del SNA. Para estos autores, la coordinación interinstitucional implícita dentro del Sistema es en realidad un esfuerzo por centralizar la materia de anticorrupción,

> …pero que mediante el esquema de descentralización previsto en la Ley General multiplica innecesariamente leyes y órganos en cada uno de los estados, a pesar de que podría funcionar correctamente como se encuentra nominado, esto es, de manera nacional, integrando a los órganos operativamente indispensables para ello sin crear órganos nuevos.[118]

Como sistema de sistemas, el SNA plantea un esquema centralizado, no federal, del combate a la corrupción. En la superficie aparenta ceñirse al modelo federal del país, estableciéndose en la reforma del artículo 113 constitucional la facultad de las entidades federativas para crear sus sistemas locales anticorrupción. Sin embargo, desde el artículo séptimo transitorio de la reforma constitucional y el capítulo V de la LGSNA se observan las características que habrán de centralizar al SNA. En dicho transitorio se estipula que los SLA "deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables",[119] mientras que la fracción I del artículo 36 de la Ley establece que los SLA "Deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional".

En la práctica esto dio como resultado la creación de 32 SLA muy similares al SNA y entre sí, con una alta armonización normativa de las leyes

---

Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, p. 4). La conformación de este órgano colegiado puso en movimiento el complejo engranaje del Sistema derivado de la legislación en la materia. Desde entonces —y aún un poco antes— ha habido distintas propuestas para fortalecer su funcionamiento. Para un recuento no exhaustivo de algunas de estas propuestas, véase las siguientes referencias: Alatorre, Jorge, *op. cit.*, 296; Cárdenas, Jaime, "Mis críticas al Sistema Nacional Anticorrupción", pp. 15-18; Ethos y USAID, *Sistema Nacional Anticorrupción…*, pp. 48-54; Fernández y de la Rosa, *El presupuesto anticorrupción y su anexo transversal: última llamada*, p. 8; Fernández, Marco A. y Edna Jaime, "Hacer efectivo el aparato institucional…", *op. cit.*, pp. 186-193; Hernández, Alfonso, "La agenda anticorrupción", pp. 22-24, e ITAC, *Observatorio del sistema nacional y sistemas estatales anticorrupción*, p. 109, entre otros.

[118] Mejía, Raúl y Laura Rojas, *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, p. 194.

[119] *DOF*, 27 de mayo de 2015.

locales anticorrupción en relación con la Ley nacional, que en todos los casos apenas y se distinguen de ésta en cuanto a sus planteamientos de diseño, objeto, funciones y operación. Así, lo que en principio se demanda del modelo federal, está en el sentido de lograr que las entidades cuenten con la autonomía suficiente para legislar en aquellas áreas donde tengan la competencia para hacerlo, en el caso del combate a la corrupción, la reforma constitucional y la Ley en la materia delimitan de manera categórica lo que los estados pueden legislar al respecto. El resultado ha sido la multiplicación de sistemas anticorrupción con prácticamente los mismos mandatos en cada uno de los estados en relación con lo que se establece a nivel nacional.

Ahora bien, la proliferación de sistemas locales que caracteriza al SNA podría constituir una restricción para una reforma de fondo, en caso de que fuera esto lo que en última instancia requiere el Sistema. La creación de los sistemas locales anticorrupción vino aparejada con múltiples leyes y organismos (como los CPC, las secretarías ejecutivas y las fiscalías anticorrupción), que se han asentado de manera más o menos firme en la mayoría de las entidades federativas, además de una serie de instancias menores en otras dependencias (como la creación de oficinas de enlace o supervisión de los asuntos relacionados con el SNA o con el SLA respectivo en secretarías y OIC, entre otras). Este entramado institucional (o burocrático, según se mire) ha adquirido vida propia, y tendría que ser tomado en cuenta en cualquier proceso de reforma del Sistema, toda vez que resultaría complicada su desaparición.

Con todo, los hallazgos de este capítulo apuntan, de manera casi inequívoca, a plantear una reforma de gran calado para mejorar el desempeño del SNA. En ella, tendría que colocarse en el centro de la discusión la pertinencia de federalizarlo y evitar su centralización actual, que paradójicamente ha tenido como resultado la multiplicación y homogeneización de leyes y sistemas anticorrupción por todo el país. Asimismo, tendría que revisarse el número y tipo de mandatos que sería pertinente incluir como parte de los objetivos del Sistema. ¿Debería el SNA hacerse cargo tanto de las faltas administrativas como de los delitos por hechos de corrupción, o serían estos últimos los que le atañen de manera más directa? ¿Tendría también que supervisar la fiscalización y el control de los recursos públicos? ¿Conviene formalizar la participación ciudadana al interior del Sistema, o resultaría más pertinente crear mecanismos donde la ciudadanía participe tanto de manera interna como externa al Sistema? No se pone en duda que estas funciones estén relacionadas entre sí, pero a la luz de los múltiples problemas operativos y de coordinación institucional que ha enfrentado el SNA resulta necesario discutir lo que estas preguntas plantean para proponer mejoras a su funcionamiento.

La coyuntura política actual dificulta una discusión a fondo de una posible reforma del SNA. Existe un desdén y una falta de atención hacia el Sistema de parte del gobierno federal, evidente desde la Presidencia de la República. La iniciativa que presentó en fechas recientes para desaparecer la Secretaría Ejecutiva del SNA no es sino una muestra en este sentido.[120] Pese a ello, el problema de la corrupción en México es demasiado serio como para postergarlo. En el SNA encontramos leyes, instituciones y mecanismos que han buscado controlar la corrupción. Su operación ha puesto al descubierto las limitaciones del diseño con que cuenta. Es hora de repensar el rumbo y sus funciones a partir de lo que ha construido.

VIII. Conclusiones

A la luz de los hallazgos y la discusión en las secciones de este capítulo, se pueden establecer las siguientes conclusiones sobre el SNA:

Primero, el abordaje normativo e institucional desde el gobierno para combatir la corrupción ha evolucionado de manera importante durante las últimas cuatro décadas. Empezó por atender problemáticas concretas identificadas en distintos momentos históricos, particularmente centradas en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos y la creación y/o fortalecimiento de instituciones de control interno y externo del ejercicio de los recursos públicos y de transparencia y acceso a la información pública (lo que hemos denominado la etapa no sistémica del combate a la corrupción en México). Y continuó con el establecimiento de un marco normativo e institucional cuya premisa principal es la coordinación de actividades entre distintas instancias para combatir la corrupción, y que derivó en el actual SNA.

Este cambio institucional se ha identificado como la etapa sistémica del combate a la corrupción en México, principalmente porque su estrategia central se plantea de manera integral y en clave de coordinación, al menos en los siguientes sentidos: a) en cuanto a los principios con los cuales se establece la lógica del combate a la corrupción, que tienen que ver con entretejer los procesos de control interno, de control externo, de prevención e investigación de las faltas administrativas y los delitos por hechos de corrup-

[120] Sus funciones serían absorbidas por la SFP, pero se dejaría de contar con un órgano autónomo encargado de poner en marcha distintos procesos de operación y gestión al interior del SNA, entre ellos la dirección y supervisión de la PDN. Véase la nota de *El Economista* del 19 de abril de 2023, "Ejecutivo propone que SESNA, Fondo Minero y 16 órganos desconcentrados desaparezcan", disponible en: *https://www.eleconomista.com.mx/politica/Ejecutivo-propone-que-SESNA-Fondo-Minero-y-16-organos-desconcentrados-desaparezcan-20230419-0013.html* y Americas Society/ Council of the Americas, *op. cit.*, p. 31.

ción, y de sanción e impartición de justicia; b) con respecto a los distintos órganos del Estado mexicano que deberán participar y coordinarse entre sí para la ejecución de cada uno de estos procesos, que involucran a los tres poderes de la Unión (y sus contrapartes a nivel estatal) y a los órganos de transparencia y acceso a la información; c) en cuanto a los órdenes de gobierno que participarán en estos esfuerzos y que deberán coordinarse entre sí, siendo necesario que se involucren instituciones de los órdenes federal, estatal y municipal; d) con respecto a la creación de órganos colegiados responsables de la coordinación interinstitucional y de los esfuerzos para lograr el objeto del Sistema a nivel nacional y local, tales como el Comité Coordinador y la Comisión Ejecutiva, y e) en cuanto a la inclusión formal de la participación ciudadana a través de un organismo como el CPC.

Segundo, el Sistema ha logrado poner en marcha algunos de los instrumentos de planeación y operación establecidos en la Ley, particularmente la PNA, la mayoría de las PEA, la declaración de situación patrimonial y de intereses y cuatro de seis sistemas electrónicos contemplados en la PDN, además de lograr que se emita de manera regular el ATA en el marco del PEF, el cual adquirió estatus legal durante abril de 2023. Sin embargo, hace falta una mayor integración entre las PNA y las PEA, que se establezcan programas de implementación en las PEA, que se pongan en marcha y se integren dos de los seis sistemas electrónicos de la PDN, que ésta se interconecte de manera efectiva con las plataformas estatales —muchas de las cuales están apenas en fase de desarrollo—, que el presupuesto anticorrupción se destine a labores más sustantivas (particularmente en las áreas de investigación) y menos a sueldos y salarios, y que los estados incorporen los ATA en sus respectivos ejercicios de presupuestación estatal.

Tercero, el SNA muestra una alta consistencia normativa en dos sentidos. Por un lado, en cuanto al cumplimiento de los preceptos legales que le corresponden, en lo individual, a cada instancia del Comité Coordinador. Y segundo, en relación con la armonización normativa de las leyes estatales con respecto a la Ley nacional.

Cuarto, el principal obstáculo de operación del SNA se encuentra en la complejidad de su funcionamiento a partir de su diseño institucional. Éste obliga, entre otras cuestiones, a lo siguiente: a) que siete instancias más una secretaría ejecutiva, con prioridades, mandatos e intereses distintos, se coordinen entre sí en el seno de diversos órganos colegiados, como el Comité Coordinador, la Comisión Ejecutiva y el órgano de gobierno del Comité, y pongan en funcionamiento instrumentos como la PNA y la PDN y sus contrapartes a nivel local; b) que el diseño institucional del Sistema, establecido a nivel nacional, se replique en cada uno de los estados, heredando con ello

la complejidad intrínseca de éste y poniendo en duda el carácter federal del Sistema; c) que los SLA se coordinen de algún modo con el SNA; d) que se ponga en funcionamiento un órgano colegiado proveniente de un sistema distinto, el CRSNF, y se coordine a su vez con el resto de los integrantes del SNA, y que esto se lleve a cabo igualmente en once estados del país, y e) que un pequeño órgano ciudadano como el CPC, con recursos humanos y materiales muy limitados, presida y se responsabilice del funcionamiento del Comité, tanto en el ámbito nacional como en lo correspondiente a cada una de las entidades federativas.

Quinto, la rendición de cuentas del Sistema se lleva a cabo de manera preponderante a partir de los informes anuales que emiten respectivamente el Comité Coordinador y el CPC, tanto a nivel nacional como local. En el primer caso se cumple de manera periódica con la obligación de informar, aunque el contenido de los informes remite a cuestiones procedimentales y de seguimiento de acuerdos, sin que se dé cuenta de logros sustantivos en materia de combate a la corrupción. En el segundo caso se observa que no todos los CPC han cumplido con el mandato de informar anualmente sobre sus actividades, y la mayoría de los que lo han hecho reportan acciones relacionadas con sus funciones operativas y de vinculación con organismos sociales, dejando de lado las tareas de carácter institucional y de coordinación con sus contrapartes en el Comité Coordinador.

Por último, el SNA es un sistema de sistemas cuyo funcionamiento no ha dado los resultados esperados en relación con los fines planteados en la Ley, especialmente el de coordinación interinstitucional. Integrado por 45 sistemas en los órdenes federal y estatal, una propuesta de mejora a su desempeño debe ir más allá de sugerir ajustes a su marcha actual. Tiene que plantear una reforma de fondo que ponga en el centro de la discusión, entre otros factores, su posible federalización, la cantidad y el tipo de mandatos de los que tiene que hacerse cargo y las características de la participación ciudadana. Si bien la coyuntura política actual no presenta las condiciones idóneas para iniciar esta discusión, ésta debe plantearse de cualquier forma desde todos los ámbitos posibles y empezar a dilucidar, desde lo ya construido por el propio Sistema, el rumbo normativo, social e institucional que tendría que darse para controlar la corrupción en México.

IX. Bibliografía

Alatorre Flores, Jorge A., "¿Y por qué tendría sentido apostarle al sistema anticorrupción?", *IIRCCC* (ed.), *Informe sobre el combate a la corrupción en*

México. El país y las entidades federativas 2021, Guadalajara, CUCEA, Universidad de Guadalajara, 2022.

AMERICAS Society/Council of the Americas (AS/COA) y Control Risks, *El índice de capacidad para combatir la corrupción (CCC) 2023*. AS/COA y Control Risks, junio de 2023, disponible en: *https://www.as-coa.org/sites/default/files/imce_files/CCC_2023_Reportaje_Espan%CC%83ol.pdf.*

ANEXO Transversal Anticorrupción, *Informe anual de ejecución y seguimiento. Ejercicio fiscal 2022*, México, 2023, disponible en: *https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2023/05/INF_ejec2022_ATA.pdf.*

ANEXO Transversal Anticorrupción, *Informe de resultados de la asignación presupuestal. Ejercicio fiscal 2023*, México, 2023, disponible en: *https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2023/03/INF_ATA2023.pdf.*

CÁRDENAS, Jaime, "Mis críticas al Sistema Nacional Anticorrupción", en CÁRDENAS, Jaime y MÁRQUEZ, Daniel (coords.), *La Ley General de Responsabilidades Administrativas. Un análisis crítico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados LXIV, Legislatura-CEDIP, 2019.

COMISIÓN de Selección, *Libro blanco Comisión de Selección SNA. Informe del proceso de designación del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción*, México, Comisión de Selección, mayo de 2017.

CONSEJO Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Modelo de términos de referencia para la evaluación específica de desempeño 2014-2015,* México, Coneval, 2015.

CONSEJO Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Términos de referencia de la evaluación en materia de diseño con trabajo de campo*, México, Coneval, abril 2020.

Diario Oficial de la Federación, Acuerdo por el que se modifican los Anexos Primero y Segundo del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el formato de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses; y expide las normas e instructivo para su llenado y presentación, 23 de septiembre de 2019.

Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, 27 de mayo de 2015, disponible en: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015#gsc.tab=0.*

ETHOS, *Al buen entendedor, pocas palabras… Guía ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción*, México, Ethos, 2018.

ETHOS, *Descifrando la corrupción*, México, Ethos, 2017.

ETHOS y USAID, *Anexo Transversal Anticorrupción (ATA) en los estados: una carrera de obstáculos*, México, Ethos y USAID, 2021.

ETHOS y USAID, *Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Ethos-USAID, 2017.

FERNÁNDEZ, Marco A. y ROSA, Roberto de la "El presupuesto anticorrupción y su anexo transversal: última llamada", *Blog Desarmar la corrupción, Nexos*, 5 de octubre de 2021, disponible en: *https://anticorrupcion.nexos.com.mx/el-presupuesto-anticorrupcion-y-su-anexo-transversal-ultima-llamada/*.

FERNÁNDEZ, Marco A. y ROSA, Roberto de la, "El presupuesto anticorrupción y su anexo transversal: última llamada (II)". *Blog Desarmar la corrupción, Nexos*, 7 de octubre de 2021, disponible en: *https://anticorrupcion.nexos.com.mx/el-presupuesto-anticorrupcion-y-su-anexo-transversal-ultima-llamada-ii/*.

FERNÁNDEZ, Marco A. y ROSA, Roberto de la , "Presupuesto anticorrupción: el contraste entre el discurso y las asignaciones", *Blog Desarmar la corrupción, Nexos*, 13 de noviembre de 2020, disponible en: *https://anticorrupcion.nexos.com.mx/presupuesto-anticorrupcion-el-contraste-entre-el-discurso-y-las-asignaciones/*.

FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Marco A. y JAIME, Edna, "Hacer efectivo el aparato institucional de combate a la corrupción", México Evalúa y CIDAC, *Léase si quiere gobernar (en serio)*, México, 16 de abril de 2018.

GUIM, Mauricio y MEZA, Miguel A., "La trampa de la corrupción y el SNA", *Blog Desarmar la corrupción, Revista Nexos*, 5 de marzo de 2020, disponible en: *https://anticorrupcion.nexos.com.mx/la-trampa-de-la-corrupcion-y-el-sna/*.

HERNÁNDEZ VALDEZ, Alfonso, "De la captura del Estado al control de la corrupción: implicaciones de política pública y derechos humanos", en IBARRA CÁRDENAS, Jesús (coord.), tomo XXI, Guadalajara, Comisión Estatal de Derechos Humanos, 2022.

HERNÁNDEZ VALDEZ, Alfonso, "Diseño institucional y desempeño del CPS de Jalisco y los CPC estatales en perspectiva comparada", en GÓMEZ-ÁLVAREZ, David *et al*. (coords.), *Jalisco a medio camino: balance parcial 2018-2022*, vol. II, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, CUCEA y Transversal, 2023.

HERNÁNDEZ VALDEZ, Alfonso, "La agenda anticorrupción", *Folios*, núm. 33, pp. 18-25, diciembre de 2018, disponible en: *http://www.revistafolios.mx/files/1620.pdf*.

Iniciativa de Transparencia y Anticorrupción (ITAC), *Fiscalías anticorrupción. Transparencia, autonomía y resultados*, 2a. ed., México, Escuela de Gobierno y Transformación Pública Tecnológico de Monterrey, abril 2023.

Iniciativa de Transparencia y Anticorrupción (ITAC), *Observatorio del sistema nacional y sistemas estatales anticorrupción*, México, USAID, Escuela de Gobierno y Transformación Pública Tecnológico de Monterrey.

Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC), *Informe sobre el combate a la corrupción en México. El país y las entidades federativas 2021*, Guadalajara, CUCEA, Universidad de Guadalajara, 2022.

Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC), *Sobre el combate a la corrupción en México informe país 2020*, Guadalajara, CUCEA, Universidad de Guadalajara, 2021.

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Tojil, *Levantemos la voz de las fiscalías anticorrupción*, 2a. ed., México, IMCO y Tojil, 2022.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental ENCIG-2021. Principales resultados*, México, INEGI, mayo 2022.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, "Ensayo sobre el Sistema Nacional Anticorrupción", manuscrito, México, 2017.

LUNA PLA, Issa, "El papel de los tratados internacionales en el Sistema Nacional Anticorrupción", en SALAZAR, Pedro *et al.* (coords.), *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

MALITO, Debora V., Measuring corruption indicators and índices, *European University Institute Working Paper*, RSCAS, 2014/13.

MEJÍA GARZA, Raúl M. y ROJAS ZAMUDIO, Laura P., *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.

MERINO, Mauricio, *La segunda transición democrática de México. Esfuerzos, tropiezos y desafíos de México en busca de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas*, Washington, Mexico Institute del Wilson Center, Comexi, 2012.

MERINO, Mauricio, *México: la batalla contra la corrupción (una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción)*, Washington, Mexico Institute del Wilson Center, junio 2015.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina, "Corruption: Diagnosis and treatment", *Journal of Democracy*, vol. 17, núm. 3, julio 2006.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina, *The quest for good governance. How societies develop control of corruption*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

PERSSON, Anna *et al.*, "Why anticorruption reforms fail-Systemic corruption as a collective action problema", *Governance*, vol. 26, núm. 3, 7 de septiembre de 2012.

Política Nacional Anticorrupción (PNA), *Política Nacional Anticorrupción*, México, disponible en: *https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/*.

Programa de Implementación Política Nacional Anticorrupción (PIPNA), *Programa de Implementación Política Nacional Anticorrupción*, México, disponible en: *https://www.sesna.gob.mx/programa-implemetancion-pna/*.

ROTHSTEIN, Bo, Anti-corruption: "The indirect 'big bang' approach", *Review of International Political Economy*, vol. 18, núm. 2, 2011.

Secretaría de la Función Pública, Sistema Nacional Anticorrupción. Participación de la Secretaría de la Función Pública, testimonio documental, México, SFP.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, *Diagnóstico sobre el grado de armonización de las leyes de los sistemas estatales anticorrupción respecto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción,* México, SESNA, junio 2018, disponible en: *https://www.sesna.gob.mx/2018/06/29/diagnostico-sobre-el-grado-de-armonizacion-de-las-leyes-de-los-sistemas-estatales-anticorrupcion-respecto-de-la-ley-general-del-sistema-nacional-anticorrupcion/*.

VÁZQUEZ ANDERSON, Annel A., "Buenas prácticas de los comités de participación ciudadana de los sistemas estatales anticorrupción", en IIRCCC, *Informe sobre el combate a la corrupción en México. El país y las entidades federativas 2021*, Guadalajara, CUCEA, Universidad de Guadalajara, 2022.