Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ
SENADO DE LA REPÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA

Temas estratégicos 76

diciembre 2019

El combate a la corrupción: La complementariedad de las acciones del Gobierno Federal y el Sistema Nacional Anticorrupción

El problema de la corrupción en México, como un tema central de la agenda pública, demanda constante revisión en relación con las acciones que se promueven para su atención. Considerando la complejidad de este problema y sus implicaciones para el desarrollo, es importante reflexionar sobre el entramado institucional establecido para disminuir este fenómeno en el país. Con este propósito, este documento discute dos de los instrumentos de política que en la actualidad están encaminados a combatir las diversas dimensiones del problema de la corrupción. Por una parte, se aborda la política anticorrupción del Gobierno Federal, liderada por la Secretaría de la Función Pública (SFP). Por otra, se describe el contenido de la propuesta de Política Nacional Anticorrupción (PNA) gestada en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción. Lo anterior, permite identificar las áreas de convergencia y posible complementariedad entre ambas políticas.

I. LA POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN PROMOVIDA POR EL GOBIERNO FEDERAL

El combate a la corrupción ha sido, indudablemente, uno de los temas centrales en el discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador. Desde su plataforma política como candidato a la presidencia de la República, la corrupción ha sido caracterizada como uno de los problemas estructurales más agudos que enfrenta el país, el cual se considera el obstáculo principal para detonar el desarrollo…

> La corrupción incrementa la desigualdad, la violencia, la desintegración, la decadencia moral y, en última instancia, el mal desempeño económico del país… La corrupción no es, como se ha dicho, un asunto cultural ante el cual debamos resignarnos ni una forma de ser de los mexicanos en general, sino una desviación de los gobernantes que puede y debe ser erradicada. Para ello resulta fundamental respetar la ley. Si hay voluntad para aplicarla, se puede atacar la impunidad desde su raíz. Este propósito se puede lograr sin modificar la Constitución ni embarcarse en un vértigo de reformas a la legislación secundaria, sino con el cumplimiento de una y de otras mediante la convocatoria a la sociedad a una regeneración ética que redundará en beneficio de todos (MORENA, 2018: 5 y 6).

Así, con la administración del presidente López Obrador se inició la planeación del conjunto de actividades que constituirían la política anticorrupción del Gobierno Federal para los próximos seis años. En este sentido, resulta relevante identificar el contenido de esta política a través de los instrumentos de planeación nacional.

TEMAS ESTRATÉGICOS NO. 76
EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN: LA COMPLEMENTARIEDAD DE LAS ACCIONES DEL GOBIERNO FEDERAL Y EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, colonia Centro, alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México

Distribución gratuita. Impreso en México.

Números anteriores de Temas Estratégicos:
http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867

a) Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

El documento rector de la planeación nacional, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, contempla cuatro ejes temáticos en los cuales se agrupa el conjunto de acciones y estrategias que guiarán la acción gubernamental, dentro de estos, el eje **I. Política y Gobierno** incorpora las directrices de la política anticorrupción (ver figura 1). El elemento central que es posible identificar es la revalorización del servicio público, como una respuesta al desgaste y falta de credibilidad en esta actividad derivada de la proliferación de actos de corrupción.[1]

En este contexto, es posible observar el vínculo entre la política anticorrupción y aspectos clave del discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador tales como la adopción del valor de la austeridad y la eliminación del fuero, ambos mecanismos orientados a disminuir la brecha entre gobernantes y gobernados. Así, las directrices que plantea el PND 2019-2024 prevén, de forma general, distintas acciones orientadas a este propósito. De igual forma, se plantea, desde este documento, la necesidad de hacer modificaciones al marco institucional vigente para facilitar la ejecución de estas acciones. Destaca, por ejemplo, la reorientación de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), aunque esta última es un órgano técnico de la Cámara de Diputados sobre la cual el Poder Ejecutivo no tiene injerencia. Se prevé, desde el PND 2019-2024, la creación de "una unidad policial especializada en lavado de dinero"; sin embargo, no se profundiza en este punto.[2]

Figura 1. Aspectos clave de la política anticorrupción del Gobierno Federal

FIN

Asegurar que ningún servidor público pueda beneficiarse del cargo que ostente, sea del nivel que sea, salvo en lo que se refiere a la retribución legítima y razonable por su trabajo

PRÁCTICAS A ERRADICAR

- Desvío de recursos
- Concesión de beneficios a terceros a cambio de gratificaciones
- Extorsión a personas físicas o morales
- Tráfico de influencias
- Aprovechamiento del cargo o función para lograr cualquier beneficio personal o de grupo

ACCIONES CLAVE

- Prohibir las adjudicaciones directas
- Establecer la obligatoriedad de las declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses de todos los servidores públicos
- Eliminar el fuero de los altos funcionarios
- Fomentar la colaboración internacional tendiente a erradicar los paraísos fiscales
- Monitorear en línea y en tiempo real el dinero para adquisiciones y realizar verificaciones obligatorias de los precios de mercado antes de cualquier adquisición

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-204 (p.14).

1 Un dato interesante al respecto es el aumento en la percepción de la ciudadanía sobre la proliferación de este fenómeno. De acuerdo con datos del Latinobarómetro 2018, la percepción sobre que en México ha aumentado mucho la corrupción en el país desde el año pasado se modificó de 28% en 2016 a 47% en 2018.

2 Sobre las implicaciones de la reforma administrativa se sugiere ver: Gris Legorreta y Ramírez Hernandez (2019). "El alcance de los objetivos de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4572

b) Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024

Del PND 2019-2024 se desprende el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, presentado por la SHCP, la SFP y la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Oficina de la Presidencia de la República. Este programa "busca afianzar las acciones de la Administración Pública Federal en el combate a la corrupción y a la impunidad en el ámbito administrativo, en estricto cumplimiento de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción" (DOF, 2019: 4). El documento contempla seis líneas orientadoras a través de las cuales se prevé que este programa contribuya al nuevo modelo de desarrollo (figura 2).

Figura 2. Líneas orientadoras del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024

Fuente: Elaboración propia con base en DOF (2019: p. 7).

Con base en estas líneas orientadoras, el Programa identifica el combate a la corrupción como una acción sustantiva e indispensable para la implementación de los distintos proyectos detonadores del desarrollo como el caso del Tren Maya y del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles en Santa Lucía. En línea con este propósito, el Programa establece cinco objetivos prioritarios, de los cuales se desprenden estrategias y acciones para su cumplimiento (tabla 1).

Un punto relevante que destacar es que la implementación de este programa está basada en un esfuerzo de coordinación entre la SHCP y la SFP, siendo esta última predominantemente la instancia responsable de darle seguimiento.

Tabla 1. Objetivos prioritarios y estrategias del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024

Objetivos prioritarios	Estrategias prioritarias
1. Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción	1.1 Generar condiciones que articulen redes ciudadanas y espacios participativos para contribuir a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción.
	1.2 Mejorar el control interno para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos y metas de las dependencias y entidades de la APF.
	1.3 Focalizar los actos de fiscalización en las áreas proclives a irregularidades administrativas e ilícitos en la gestión pública.
	1.4 Consolidar un modelo de rendición de cuentas en la APF en el que la actuación de las personas servidoras públicas, así como los proyectos, políticas, programas y uso de recursos públicos, contribuyan en todo momento al interés público.
	1.5 Impulsar y operar un Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción para captar actos graves de corrupción, así como los relacionados con hostigamiento, acoso sexual y violaciones a los derechos humanos, garantizando la confidencialidad de la información que se proporciona, otorgando medidas de protección frente a represalias y estableciendo acciones de seguimiento para el desahogo de la alerta.
	1.6 Fomentar en las entidades y dependencias de la APF la adopción de prácticas y dinámicas orientadas a una cultura de apertura gubernamental, a través de medidas de transparencia y participación de las personas en las actividades y decisiones gubernamentales, así como de mecanismos de innovación social y tecnológica, desde un enfoque ciudadano.
	1.7 Impulsar acciones sistemáticas y de coordinación entre las dependencias y entidades de la APF y otros entes públicos e instancias anticorrupción a nivel nacional e internacional que permitan la implementación de mecanismos efectivos de combate a la corrupción.

Fuente: Elaboración propia con base en DOF (2019).

Tabla 1. Objetivos prioritarios y estrategias del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 (*continuación*)

Objetivos prioritarios	Estrategias prioritarias
2. Combatir los niveles de impunidad administrativa en el Gobierno Federal	2.1 Fortalecer la capacidad gubernamental para la imposición de sanciones administrativas.
	2.2 Establecer nuevos mecanismos de inteligencia administrativa para mejorar los procesos de investigación sobre presuntas conductas irregulares, a fin de contar con elementos de prueba contundentes que permitan sancionar a los servidores públicos involucrados en hechos de corrupción.
	2.3 Identificar y mitigar, desde una perspectiva de la nueva ética pública, los conflictos de intereses, y promover la sanción ante las instancias correspondientes de aquellas personas servidoras públicas que actúen en este supuesto.
	2.4 Sancionar a las personas físicas y morales que infrinjan las disposiciones en materia de contrataciones públicas.
3. Promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública	3.1 Establecer los mecanismos que promuevan el ejercicio de los recursos públicos con criterios de austeridad y disciplina, y que aseguren la generación de ahorros presupuestarios, sin comprometer los objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo ni las metas institucionales.
	3.2 Dar seguimiento puntual y revisar constantemente las acciones implementadas para consolidar una administración pública austera y responsable.
	3.3 Consolidar las adquisiciones, arrendamientos y/o contratación de servicios de uso generalizado que, por su recurrencia, vigencia, volumen y/o nivel de gasto, son sujetos de dicho proceso, a fin de generar economías de escala, eficiencia administrativa y mejores condiciones de precio y calidad, promoviendo la eliminación de conductas irregulares de los servidores públicos que participan en este proceso.
	3.4 Incrementar la calidad y eficiencia del gasto en la APF con base en los resultados de las acciones de seguimiento, monitoreo, evaluación y fiscalización de los programas presupuestarios.
	3.5 Fortalecer los mecanismos de identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de los programas presupuestarios y fomentar el uso de estos hallazgos en el diseño, operación y medición de resultados.
	3.6 Potenciar la transformación de la Administración Pública Federal mediante el uso y aprovechamiento de las TIC, en beneficio directo de la población.
	3.7 Agilizar las funciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como su coordinación y vinculación, mediante el uso de TIC.

Fuente: Elaboración propia con base en DOF (2019).

Tabla 1. Objetivos prioritarios y estrategias del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 (*continuación*)

Objetivos prioritarios	Estrategias prioritarias
4. Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la Administración Pública Federal	4.1 Capacitar y sensibilizar a las personas servidoras públicas para orientar sus conductas y la toma de decisiones en el desempeño de sus labores, a fin de reivindicar el verdadero significado del ejercicio de la función pública.
	4.2 Diseñar e implementar una política pública que promueva la profesionalización de los recursos humanos mediante la objetividad de sus procesos para la captación, distribución, retención y desarrollo de talento en el servicio público y el fortalecimiento de las capacidades y habilidades integrales de las personas servidoras públicas, a fin de elevar las capacidades institucionales contribuyendo al cumplimiento eficiente de los objetivos de gobierno.
	4.3 Promover la mejora y simplificación de los procesos institucionales y el marco normativo interno que los regula, con acciones que apoyen el uso adecuado de recursos, el cumplimiento de los objetivos y la eliminación de márgenes de discrecionalidad.
	4.4 Modernizar la estructura de la APF para contribuir a que el Gobierno Federal cuente con organizaciones adecuadas para el logro de resultados institucionales, bajo criterios de eficiencia, transparencia y austeridad.
	4.5 Actualizar la definición de funciones conforme a las necesidades derivadas de la operación, eliminar duplicidad en áreas y evitar desviaciones en el desempeño de las funciones de los servidores públicos, con la mayor eficacia y eficiencia.
5. Promover el uso eficiente y responsable de los bienes del Estado mexicano	5.1 Consolidar el marco normativo inmobiliario dirigido a lograr el óptimo aprovechamiento del patrimonio inmobiliario federal y paraestatal, mediante una política armonizada que garantice atender los requerimientos de las dependencias y entidades de la APF.
	5.2 Impulsar las acciones de control, mejor uso y aprovechamiento, así como la valuación de los bienes muebles e inmuebles dirigidos al desarrollo de las actividades del gobierno mexicano.
	5.3 Facilitar a la APF de infraestructura, bienes muebles e inmuebles, adecuados y sustentables para el aprovechamiento y beneficio del Estado.
	5.4 Dar destino a bienes y a empresas improductivas, en el menor tiempo y con la mayor recuperación posible, contribuyendo a los esfuerzos de austeridad y fortalecimiento del Estado de Derecho con las mejores condiciones de atención y servicio a transferentes y compradores.

Fuente: Elaboración propia con base en DOF (2019).

II. LAS ACCIONES ANTICORRUPCIÓN ENMARCADAS EN EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (SNA)

El SNA, creado por la reforma constitucional en materia anticorrupción del 27 de mayo de 2015, y cuyas leyes secundarias se publicaron un año después en julio de 2016, ha tenido en los últimos meses avances importantes en el cumplimiento de pendientes observados en los informes del Comité de Participación Ciudadana (CPC), así como por otros documentos de investigación en la materia, por ejemplo, en el documento "El Sistema Nacional Anticorrupción: avances en la implementación" del Instituto Belisario Domínguez (Ramírez, Gris y Zepeda, 2018). A continuación, se describe el estado de avance en algunos pendientes relevantes del SNA.

a) Nombramiento de la persona titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

Uno de los principales pendientes, desde su creación, ha sido el nombramiento del titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (CPC, 2018a: 37; CPC, 2019a: 46; Ramírez, Gris y Zepeda, 2018: 3 y 4), quien es uno de los siete integrantes del Comité Coordinador del SNA. Se trata del pilar del Sistema encargado de la investigación, persecución y sanción de casos de corrupción. Este aplazamiento proviene, incluso, de la reforma político electoral de 2014 que dio origen a la Fiscalía General de la República (FGR) y dos fiscalías especializadas: una en delitos electorales y otra en combate a la corrupción. Con la ratificación de Alejandro Gertz Manero como Fiscal General de la República, el 18 de enero de 2019, por el Senado de la República (Senado de la República, 18/01/2019), se avanzó con el nombramiento de María de la Luz Mijangos Borja como Fiscal Especializada en Combate a la Corrupción en marzo de 2019, previa aprobación del Senado.[3] Esto ha permitido que la integración actual del Comité Coordinador sea la siguiente:

1. *José Octavio López Presa*, Presidente del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.
2. *Irma Eréndira Sandoval Ballesteros*, Titular de la Secretaría de la Función Pública.
3. *David Rogelio Colmenares Páramo*, Auditor Superior de la Federación.
4. *Carlos Chaurand Arzate*, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
5. *Francisco Javier Acuña Llamas*, Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
6. *María de la Luz Mijangos Borja*, Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
7. *Loretta Ortíz Ahlf*, Consejera de la Judicatura Federal.[4]

b) Nombramiento de los dieciocho Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)

Otro tema pendiente para el funcionamiento del SNA y el combate a la corrupción ha sido el nombramiento de los dieciocho Magistrados

3 Cabe mencionar que el 8 de febrero de 2019, el Fiscal General de la República, Alejandro Gertz Manero, propuso al Senado de la República a María de la Luz Mijangos Borja como fiscal especial para el combate de la corrupción y a José Agustín Ortiz Pinchetti como fiscal especial para atender los delitos electorales. En el transcurso de la aprobación de tales nombramientos, se publicó, el primero de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Acuerdo por el que se instala la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción con el fin de establecer oficialmente el inicio de funciones de la nueva fiscalía especializada. Tras no existir objeción del Senado a las propuestas del Fiscal General, a mediados de marzo de 2019 se formalizaron los nombramientos de María de la Luz Mijangos y de José Agustín Ortiz (Senado de la República, 08/02/2019; FGR, s/f; SNA, s/f).

4 Loretta Ortiz, junto con Eva Verónica De Gyves Zárate, fueron recientemente elegidas por el Senado de la República como nuevas consejeras de la Judicatura Federal y rindieron protesta de su cargo el 20 de noviembre de 2019. Cabe mencionar que conforme al artículo 100 constitucional, el Consejo de la Judicatura Federal se integra "por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República".

del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), órgano responsable de sancionar las faltas administrativas derivadas de hechos de corrupción. Su nombramiento ha sido un proceso políticamente complejo que ha trascendido dos Legislaturas y un cambio de gobierno federal. El 25 de abril de 2017, el entonces presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, envió a la LXIII Legislatura del Senado de la República la propuesta de nombramientos de tres magistrados de Tercera Sección de Sala Superior y de quince magistrados de Sala Especializada del TFJA para su ratificación o negativa.

Debido al aplazamiento que atravesó el proceso de selección durante 2017 (para más detalles ver Ramírez, Gris y Zepeda, 2018), el 9 de mayo de 2018 el CPC presentó una demanda de amparo indirecto en contra de la omisión en la designación de los magistrados anticorrupción en la que se argumenta la violación del derecho humano colectivo al desarrollo, del derecho humano a la legalidad y a la seguridad jurídica en las actuaciones del poder público y del derecho humano a la transparencia; la violación a los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de los servidores públicos; violación a los principios rectores del combate a la corrupción, así como del deber de protección, respeto, garantía y prevención de los derechos humanos establecido en el artículo 1° constitucional (CPC, 2018b: 3 y 4). La demanda de amparo fue admitida el 21 de mayo de 2018 por el Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito en la Ciudad de México, bajo el expediente número 589/2018, en los siguientes términos:

> V. Autoridades Responsables:
>
> 1. Cámara de senadores del congreso de la unión
>
> 2. Comisión permanente de la lxiii legislatura del congreso de la unión
>
> (…)
>
> VII. Omisión reclamada: De las Autoridades Responsables se reclama la omisión en el incumplimiento de la obligación constitucional a su cargo de ratificar – o en su caso rechazar – a los Magistrados Anticorrupción, nombrados por el Ejecutivo federal mediante oficio fechado el 14 de abril de 2017. El plazo de cumplimiento de esta obligación venció el 18 de julio de 2017, según se desprende de los artículos 73, fracción XXIX-H, 109 y 113 de la Constitución Federal, Octavo Transitorio, último párrafo del Decreto de Reforma Constitucional, y Quinto Transitorio, séptimo y noveno párrafos del Decreto de las Leyes Anticorrupción.
>
> (…)
>
> En el presente juicio de amparo se reclama el incumplimiento por parte de las Autoridades Responsables, de la obligación a su cargo de pronunciarse, a más tardar el 18 de julio de 2017, sobre la ratificación o no de los Magistrados Anticorrupción, respetando los principios de idoneidad, transparencia, máxima publicidad y parlamento abierto, lo cual **ha imposibilitado la funcionalidad tanto del SNA como del sistema de responsabilidades administrativas** (énfasis añadido) (CPC, 2018b: 3 y 40).

Como resultado del juicio de amparo, el 31 de julio de 2018 el Juez Octavo de Distrito dictó sentencia a favor del CPC, en la que estableció:

> Toda vez que es una facultad concurrente la ratificación de los Magistrados Anticorrupción, este juzgador concede el amparo para que, una vez que haya causado ejecutoria esta sentencia, con independencia del cumplimiento de esta sentencia por parte del Ejecutivo, las autoridades responsables realicen lo siguiente:
>
> - Si el Senado se encuentra en funciones cuando cause ejecutoria esta sentencia, decida inmediatamente sobre la ratificación o no de los Magistrados Anticorrupción atendiendo al artículo 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
>
> - Si la Comisión Permanente se encuentra en funciones cuando cause ejecutoria esta sentencia, decida inmediatamente sobre la ratificación o no de los Magistrados Anticorrupción atendiendo al artículo 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
>
> Amparo que se concede para que en la ratificación de los Magistrados Anticorrupción se respete el procedimiento establecido en los artículos 43 y 45 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, esto es, que en la ratificación de los magistrados se

> garantice la publicidad y transparencia en el desarrollo de las referidas ratificaciones (PJF, 2018: 87 y 88).

Después de ser notificada la sentencia el 2 de agosto 2019 al Senado de la República, el órgano legislativo interpuso un recurso de revisión el 16 de agosto de 2018 ante el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual fue admitido el 28 del mismo mes y año, con el número de expediente RA 311/2018 (Senado de la República, 29/04/2019: 5, fracc. XI; Comisión Permanente, 29/05/2019: 4, fracc. XVIII). La resolución de dicho recurso de revisión, con fecha 4 de abril de 2019, confirmó la sentencia dictada el 31 de julio de 2018 por el Juez Octavo de Distrito y resuelve que la "Justicia de la Unión ampara y protege a (…) integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, en contra de los actos reclamados a las autoridades responsables…" (PJF, 2019: 112).

De este modo, con el fin de dar cumplimiento a las sentencias de amparo dictadas en los expedientes 589/2018 y RA 311/2018 y resolver la ratificación o no de las designaciones efectuadas por el entonces Presidente de la República en abril de 2017, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el 23 de abril de 2019 el acuerdo que establece el procedimiento para que el Senado realice la ratificación o no de las y los magistrados, turnando el caso a las Comisiones Unidas de Justicia y de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana (Senado de la República, 29/04/2019: 5, fracc. XIV). Posteriormente, el 30 de abril de 2019 el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores determinó la remisión del nombramiento a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, quien turnó el proceso a la Primera Comisión de Trabajo de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia (en adelante Primera Comisión) (Comisión Permanente, 29/05/2019: fracc. XXIV).

Para llevar a cabo el procedimiento la Primera Comisión elaboró y publicó el 29 de mayo de 2019 en la Gaceta de la Comisión Permanente, un acuerdo para establecer la metodología para el desahogo de las comparecencias, las cuales se programaron para los días 17 y 18 de junio[5] (Comisión Permanente, 29/05/2019: 6 y 7). Un mes después de este acuerdo, el 4 de julio, se publicó en la Gaceta Parlamentaria una nueva Convocatoria relativa a la Comparecencia de los Ciudadanos a ocupar los cargos de Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a celebrarse los días 8 y 9 de julio (Comisión Permanente, 04/07/2019). Sin embargo, no fue sino hasta el 17 de julio de 2019 que se llevaron a cabo las comparecencias con el siguiente resultado (Comisión Permanente, 31/07/2019: 21; Canal del Congreso, 17/07/2019):

- Cinco aspirantes se presentaron a las comparecencias: dos para la Tercera Sección de la Sala Superior y tres para las Salas Especializadas del TFJA.
- Once aspirantes manifestaron, mediante oficio, su voluntad para declinar el proceso: uno de la Tercera Sección de la Sala Superior y diez para las Salas Especializadas del TFJA.
- Un aspirante para las Salas Especializadas no fue posible localizar por ningún medio de contacto, por lo que no se recibió su confirmación de asistencia.
- Un aspirante para las Salas Especializadas no se presentó a la comparecencia en la fecha estalecida.

El 31 de julio de 2019 se publicó el dictamen de las comparecencias en el cual la Primera Comisión de Trabajo resolvió:

> Primero. Los C.C. Álvaro Castro Estrada y María Zaragoza Sigler, aspirantes Magistrados de la Tercera Sección de la sala Superior del Tribunal Federal de justicia Administrativa cumplen con los requisitos de ley y son idóneos para ocupar el cargo de magistrado por 15 años.
>
> Segundo. Los C.C. Verónica Aguilera Orta, Luis Eduardo Iturriaga Velasco y Marco Antonio Palacios Ornelas, aspirantes a magistrados integrantes de las Salas Especializadas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa cumplen con los requisitos de ley y son idóneos para ocupar el cargo de magistrado por 10 años (énfasis añadido) (Comisión Permanente, 31/07/2019: 22).

5 Previo a la programación de estas fechas las Comisiones Unidas de Justicia y de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana, del Senado de la República, publicaron un acuerdo para el procedimiento de dictaminación en el que programaron los días 7 y 8 de mayo para realizar las comparecencias (Senado de la República, 29/04/2019: 14).

> Se desechan los nombramientos de los C.C. Jesús Rojas Ibáñez, Javier Armando Abreu Cruz, Ana Yadira Alarcón Márquez, David Alejandro Alpide Tovar, Carlos Antonio Alpízar Salazar, Alejandro Víctor Jesús Díaz de León Carrasco, Gustavo Adolfo Guerrero Gutiérrez, C. Claudia Rosana Morales Lara, José Luis Stein Velasco, Hortensia García Salgado, Gerardo Alfonso Chávez Chaparro, Miguel Guillermo Aragón Lagunas y Víctor Mariel Soulé derivado de que no culminaron el proceso de ratificación establecido en el Acuerdo de la Primera Comisión de Trabajo (énfasis añadido) (Senado de la República, 31/07/2019: 22).

No obstante todo el proceso realizado para avanzar con el nombramiento de los dieciocho Magistrados del TFJA, pendientes desde 2017, y dar cumplimiento a las sentencias del juicio de amparo, el 31 de julio de 2019 el dictamen fue sometido a la consideración del Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de la LXIV Legislatura quien, en votación nominal, **no ratificó** ninguna de las designaciones hechas por la Primera Comisión de Trabajo[6] (Comisión Permanente, 31/07/2019). De tal forma que el nombramiento de los dieciocho Magistrados continúa pendiente hasta que el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, envié al Senado una nueva propuesta para su debido proceso de dictaminación. Por ende, el funcionamiento pleno del SNA y el combate a la corrupción quedan limitados, ya que no se cuenta aún con el órgano encargado de sancionar las faltas administrativas derivadas de los hechos de corrupción.

c) Instalación de los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA)

En lo que corresponde al avance en la instalación de los SLA en las 32 entidades federativas, el SNA reporta que en 2019 existe un avance casi del cien por ciento en cada uno de los rubros que conforman los sistemas. Cabe recordar que el límite que las entidades federativas tenían por ley para instalar sus SLA era el 18 de julio de 2017. Al corte del 29 de noviembre de 2019, como lo muestra su informe de seguimiento, el avance ha sido el siguiente (SNA, 29/11/2019):

- **29 entidades federativas concluyeron la adecuación legislativa**, con excepción de Baja California (Ley Orgánica de la Fiscalía General), Campeche (Ley de Responsabilidades Administrativas) y de Nuevo León (Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas).
- **31 entidades federativas ya cuentan con Comité Coordinador**, con excepción de Chiapas.
- **32 entidades cuentan con Comisión de Selección**. Aunque en realidad son 31 porque Tlaxcala no considera la figura de este órgano.
- **31 entidades cuentan con Comité de Participación Ciudadana**, con excepción de Chiapas.
- **29 entidades ya nombraron fiscal anticorrupción**, con excepción de Baja California, Baja California Sur y Ciudad de México.
- **32 entidades ya nombraron magistrados competentes en materia de responsabilidades administrativas**.
- **29 entidades cuentan con Secretaría Ejecutiva del Sistema Local**, con excepción de Chiapas, Morelos y San Luis Potosí.

d) Acciones del Comité de Participación Ciudadana (CPC)

En el reciente *Informe Anual de Actividades febrero 09 2018–febrero 09 2019* del CPC se destacan las siguientes acciones:

1) Propuesta de la Política Nacional Anticorrupción.

Por conducto del Acuerdo ACT-CC-SNA/03/07/2017.04 el Comité Coordinador del SNA aprobó por unanimidad la elaboración de una propuesta de mecanismo de Consulta Pública Nacional para la elaboración de una Política Nacional Anticorrupción (PNA). Fue así como el CPC y la Secretaría Ejecutiva del SNA (SESNA) diseñaron e implementaron la metodología para llevar a cabo la Consulta, la cual se basó en tres pilares: 1) instalación de un Consejo Consultivo, 2) una consulta ciudadana en línea y 3) ocho Foros Regionales. Todo el proceso se llevó a cabo de agosto a noviembre de 2018 (CPC y SESNA, 2018: 30 y 31).

6 Los acuerdos del pleno se comunicaron al Presidente de la República, al Presidente del Tribunal Superior de Justicia Administrativa, al Juez Octavo de Distrito en materia Administrativa de la Ciudad de México en relación con la sentencia dictada en el expediente 589/2008 y al Magistrado Presidente del Décimo Tercero Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, en relación con la sentencia dictada en el expediente RA 311/2018 (Comisión Permanente, 31/07/2019).

Después del proceso de sistematización y análisis de los insumos generados, el 18 de diciembre de 2018 el CPC, en coordinación con la SESNA y la Red Nacional de CPCs, presentó la propuesta de la PNA). Se contó con la asistencia en la mesa del presídium de Mariclaire Acosta Urquidi, Presidenta del CPC; Irma Eréndira Sandoval, titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP); Marcos Gutiérrez, Presidente de la Comisión de la Política Nacional Anticorrupción de la Red Nacional de CPCs; Ricardo Salgado Perrilliat, Secretario Técnico del SNA, David Colmenares, Auditor Superior de la Federación y el Senador Clemente Castañeda Hoeflich, Presidente de la Comisión Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana del Senado de la República (CPC, 2019a: 31).

La propuesta de la PNA tiene como objetivo "generar las condiciones institucionales y sociales propicias que garantice un control efectivo y transversal de la corrupción desde la prevención hasta la sanción" (CPC y SESNA, 2018: 21). Dicha propuesta adopta un enfoque sistémico de la corrupción para lo cual, desde su diagnóstico, hasta su estructura final, se integra por **cuatro ejes estratégicos** de actuación, los cuales se encuentran estrechamente interrelacionados bajo una lógica de integralidad (CPC y SESNA, 2018: 175 y 176):

- Eje 1. Combate a la corrupción
- Eje 2. Control de la arbitrariedad
- Eje 3. Involucramiento de la sociedad
- Eje 4. Fortalecimiento de puntos de contacto entre gobierno y sociedad

A su vez, los ejes transversales cuentan con **cuatro principios transversales** que tienen como fin facilitar la articulación eficaz entre cada uno de ellos:

1. Coordinación de las instituciones públicas
2. Derechos humanos
3. Apertura de las instituciones del estado
4. Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico

Figura 3. Ejes Estratégicos y Principios Transversales de la propuesta de Política Nacional Anticorrupción

Fuente: Propuesta Política Nacional Anticorrupción (CPC y SESNA, 2018: 175)

Se integra, además, por 60 prioridades en torno a los cuatro ejes estratégicos (15 por cada uno de ellos) (ver cuadro 1). Estas prioridades conforman la parte sustantiva de la PNA que "define una agenda estratégica amplia de acción estatal que no es limitativa de otras potenciales acciones que pueden desarrollar los entes públicos para el control de la corrupción" (CPC y SESNA, 2018: 182).

El proceso de implementación de la política, una vez aprobada, partirá de la elaboración de cuatro Programas de Implementación, uno por cada eje estratégico, en los que se establecerán acciones y proyectos para su desarrollo. Estos, a su vez, deberán estar alineados con las metas establecidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en lo relativo al control de la corrupción. Le corresponderá a la SESNA guiar este proceso. Además, las acciones de los Programas de Implementación deberán ser monitoreadas periódicamente por informes anuales de ejecución.

Cuadro 1. Prioridades de la propuesta de Política Nacional Anticorrupción

EJE 1. COMBATE A LA IMPUNIDAD
OBJETIVO GENERAL: *Mejorar las capacidades de detección, investigación, substanciación y sanción en materia de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, mediante la generación y adecuación de procesos, el fortalecimiento de capacidades de las instancias responsables, y el uso de inteligencia.*
TEMA 1.0. PRIORIDADES COMUNES A FALTAS ADMINISTRATIVAS Y DELITOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN
Prioridad de corto plazo
Prioridad 1. Elaborar un plan estratégico para la resolución de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.
Prioridades de mediano plazo
Prioridad 2. Fortalecer las medidas para la identificación y el intercambio de información sobre beneficiarios finales.
Prioridad 3. Fortalecer los mecanismos de coordinación y colaboración para la atención oportuna de denuncias realizadas por la ciudadanía.
Prioridades de largo plazo
Prioridad 4. Promover el diseño, adopción e implementación de protocolos estandarizados a escala nacional para la presentación de denuncias por hechos de corrupción.
TEMA 1.1. DENUNCIA, INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE FALTAS ADMINISTRATIVAS.
OBJETIVO ESPECÍFICO: Mejorar los sistemas de denuncia, investigación y sanción de faltas administrativas del país mediante la coordinación interinstitucional, el desarrollo de capacidades y la inteligencia.
Prioridades de corto plazo
Prioridad 5. Realizar evaluaciones diagnósticas de las capacidades de las instancias de todo el país encargadas de procesos de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, que sirvan de insumo a los Comités Coordinadores para la mejora continua.
Prioridad 6. Promover, en coordinación con las Secretarías Técnicas del Sistema Nacional Anticorrupción, la generación de información, evaluaciones y evidencia para la mejora de procesos en materia de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

Prioridad de mediano plazo
Prioridad 7. Adoptar un enfoque estandarizado para la captación, almacenamiento y uso de la información de los sistemas que integran la Plataforma Digital Nacional.
Prioridad de largo plazo
Prioridad 8. Desarrollar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables orientados a la prevención, detección, investigación y substanciación de faltas administrativas.
TEMA 1.2. PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN DELITOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN. OBJETIVO ESPECÍFICO: Fortalecer las capacidades de procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción, a través del intercambio de información, la generación y mejora de procesos, y el desarrollo del personal adscrito a las dependencias responsables.
Prioridades de corto plazo
Prioridad 9. Desarrollar y aplicar, en colaboración con el Sistema Nacional de Transparencia, un estándar de generación y publicación de información socialmente útil que permita conocer el estatus de los procesos de investigación.
Prioridad 10. Fortalecer los procesos de coordinación interinstitucional para prevenir, identificar e investigar delitos por hechos de corrupción.
Prioridades de mediano plazo
Prioridad 11. Garantizar la suficiencia de recursos y capacidades del Poder Judicial, unidades de control y demás autoridades competentes en la materia.
Prioridad 12. Promover el establecimiento, en colaboración con el Sistema Nacional de Transparencia, de mecanismos de gobierno abierto que promuevan el debate en torno al fortalecimiento de capacidades, atribuciones y alcances de las fiscalías generales.
Prioridades de largo plazo
Prioridad 13. Garantizar el derecho al debido proceso en faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.
Prioridad 14. Generar procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, testigos, peritos y víctimas de hechos de corrupción.
Prioridad 15. Impulsar la generación y fortalecimiento de capacidades de la Fiscalía General de la República y de las fiscalías generales de las entidades federativas.

EJE 2. CONTROL DE LA ARBITRARIEDAD

OBJETIVO GENERAL: *Disminuir los márgenes de discrecionalidad en el servicio público, mediante mecanismos de profesionalización, integridad, control interno, auditoría, fiscalización, rendición de cuentas en el uso de recursos públicos y en la operación de procesos institucionales clave al interior de las administraciones públicas.*

Tema 2.1. Profesionalización e integridad en el servicio público
OBJETIVO ESPECÍFICO: Adoptar y socializar esquemas de profesionalización, políticas de recursos humanos y de integridad de los servidores públicos, homogéneas e integrales, que permitan el fortalecimiento de las capacidades del servicio público y el desempeño de los entes públicos.
Prioridades de corto plazo
Prioridad 16. Promover la generación de criterios mínimos para la elaboración y aplicación de políticas de recursos humanos por parte de los entes públicos, en colaboración con la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.

Prioridad 17. Impulsar la adopción y socialización de políticas de integridad en los entes públicos.
Prioridad 18. Generar y adecuar, con base en evidencia, políticas de desarrollo de capacidades en el servicio público.
Prioridades de mediano plazo
Prioridad 19. Impulsar una estrategia de fortalecimiento y certificación de capacidades de los servidores públicos adscritos a los órganos internos de control u homólogos del país.
Prioridad 20. Desarrollar, a través de la colaboración entre la SESNA y las Secretarías Técnicas de los Sistemas Estatales Anticorrupción, un modelo de evaluación del desempeño de las instituciones integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, así como una metodología nacional de anexo transversal presupuestal en materia de combate a la corrupción.
Prioridad de largo plazo
Prioridad 21. Generalizar la instrumentación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión.
TEMA 2.2. PROCESOS INSTITUCIONALES. OBJETIVO ESPECÍFICO: Fomentar el desarrollo y aplicación de procesos estandarizados de planeación, seguimiento, ejecución y evaluación del ciclo presupuestario con enfoques de máxima publicidad y de participación de la sociedad, que permitan una efectiva rendición de cuentas.
Prioridades de corto plazo
Prioridad 22. Fomentar, a través de la colaboración con el Sistema Nacional de Transparencia, la generación de criterios para la apertura y uso de información armónica sobre procesos institucionales clave, asociados con riesgos de corrupción, por parte de los entes públicos.
Prioridad 23. Incentivar la colaboración con organizaciones de la sociedad civil, universidades y sector empresarial para la identificación de necesidades de información para la incidencia sobre procesos institucionales clave que reduzca márgenes de arbitrariedad.
Prioridad 24. Promover la participación y colaboración de organizaciones de la sociedad civil, universidades y sector empresarial en el seguimiento, evaluación, mejora y rendición de cuentas de procesos institucionales clave, asociados con riesgos de corrupción.
Prioridades de mediano plazo
Prioridad 25. Desarrollar criterios para la justificación de asignaciones y adecuaciones presupuestales de los programas y acciones de los entes públicos.
Prioridad 26. Concluir el proceso de armonización contable de acuerdo con las pautas establecidas en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Comisión Nacional de Armonización Contable.
Prioridades de largo plazo
Prioridad 27. Promover la adopción de procesos homologados para la generación, publicación y difusión de datos abiertos interoperables, sobre procesos relacionados con presupuesto, ejercicio del gasto y la ejecución de programas públicos.
Prioridad 28. Impulsar el desarrollo, adopción y utilización de metodologías y herramientas relacionadas con la inteligencia artificial para la identificación y control de riesgos de corrupción en procesos institucionales clave.

TEMA 2.3. AUDITORÍA, FISCALIZACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS Y MEJORA INSTITUCIONAL
OBJETIVO ESPECÍFICO: Impulsar el fortalecimiento de los sistemas y procesos de auditoría, control externo y fiscalización, que permitan la identificación de riesgos de corrupción y la mejora de procesos institucionales.
Prioridad de corto plazo
Prioridad 29. Promover, en colaboración con los Sistemas Nacionales de Transparencia y Fiscalización, así como con secretarías de finanzas u homólogas, la generación y aplicación de protocolos homogéneos de actuación y publicación de información sobre procesos institucionales clave, en los que se identifiquen potenciales riesgos de corrupción.
Prioridad de mediano plazo
Prioridad 30. Promover, en colaboración con el Sistema Nacional de Fiscalización, el desarrollo de una agenda estratégica que potencie la relevancia de los procesos de auditoría y fiscalización en el control de la corrupción.

EJE 3. INVOLUCRAMIENTO DE LA SOCIEDAD
OBJETIVO GENERAL: *Promover el fortalecimiento e institucionalización de mecanismos de participación, vigilancia y autorregulación social que incentive e incremente el involucramiento de diversos sectores de la sociedad en el control de la corrupción.*
TEMA 3.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA: VIGILANCIA, COLABORACIÓN Y CO-CREACIÓN.
OBJETIVO ESPECÍFICO: Impulsar el desarrollo de un Estado Abierto en los distintos ámbitos de gobierno y poderes públicos, así como de mecanismos de participación ciudadana efectivos que favorezcan el involucramiento social en el control de la corrupción.
Prioridades de corto plazo
Prioridad 31. Impulsar, en colaboración el Sistema Nacional de Transparencia, la adopción de procesos homogéneos de parlamento abierto en los poderes legislativos de los ámbitos federal y estatal.
Prioridad 32. Incentivar, en colaboración con el Sistema Nacional de Transparencia, la generación y publicación de información socialmente útil que promueva la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el control de la corrupción.
Prioridad 33. Apoyar la identificación de fuentes de financiamiento para el desarrollo de proyectos de investigación e incidencia en materia de control de la corrupción desde la sociedad civil y la academia.
Prioridad 34. Fomentar, en colaboración con el Sistema Nacional de Transparencia, el desarrollo de esquemas de co-creación y gobierno abierto, orientados a la identificación colaborativa de soluciones que incidan en la identificación de riesgos de corrupción, y la promoción de la cultura de la integridad desde la sociedad civil.
Prioridad 35. Impulsar el seguimiento, mejora y rendición de cuentas de los mecanismos de participación ciudadana existentes.
Prioridades de mediano plazo
Prioridad 36. Promover la creación de un catálogo nacional de mecanismos de participación ciudadana.
Prioridad 37. Fortalecer los alcances y capacidades de las contralorías sociales y los testigos sociales.
Prioridad 38. Promover la vigilancia de la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y academia de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas.
Prioridad de largo plazo
Prioridad 39. Fortalecer, en colaboración con las instancias correspondientes de los ámbitos federal, estatal y municipal, las actividades de fomento a organizaciones de la sociedad civil y mecanismos de participación ciudadana dedicados a la incidencia en materia de control de la corrupción.

TEMA 3.2. CORRESPONSABILIDAD E INTEGRIDAD EMPRESARIAL.
OBJETIVO ESPECÍFICO: Fomentar la generación de herramientas de información que permitan el desarrollo, adopción, implementación, seguimiento y evaluación de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción en el sector empresarial del país.
Prioridad de corto plazo
Prioridad 40. Fortalecer el papel de los Comités de Participación Ciudadana en los procesos de comunicación y promoción de la cultura de la integridad y el control de la corrupción, con especial énfasis en los sectores social y empresarial.
Prioridad de mediano plazo
Prioridad 41. Desarrollar mecanismos de colaboración con cámaras empresariales y organismos internacionales que fomenten el desarrollo y adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción por parte del sector privado, en especial en las MIPyMES.
Prioridad de largo plazo
Prioridad 42. Promover la generación, sistematización y aprovechamiento de datos abiertos relativos a la adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción en los sectores social y empresarial.
TEMA 3.3. EDUCACIÓN Y COMUNICACIÓN PARA EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN.
OBJETIVO ESPECÍFICO: Fomentar la adopción de valores asociados con la integridad entre la población, a través de la formación cívica y ética, así como de prácticas de comunicación basadas en evidencia.
Prioridad de corto plazo
Prioridad 43. Homologar criterios a escala nacional para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate.
Prioridad de mediano plazo
Prioridad 44. Fomentar la colaboración interinstitucional con el Sistema Educativo Nacional en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos.
Prioridad de largo plazo
Prioridad 45. Promover el fortalecimiento y desarrollo permanente de capacidades de integrantes de mecanismos de participación ciudadana, así como de periodistas de investigación y datos que desarrollan actividades relacionadas con el control de la corrupción.

EJE 4. FORTALECIMIENTO DE PUNTOS DE CONTACTO ENTRE GOBIERNO Y SOCIEDAD
OBJETIVO GENERAL: *Adecuar los puntos de contacto, espacios de interacción y esquemas de relación entre los entes públicos y distintos sectores de sociedad, a fin de minimizar los riesgos de corrupción asociados a ellos.*
TEMA 4.1. PUNTOS DE CONTACTO CIUDADANOS: TRÁMITES, SERVICIOS Y PROGRAMAS PÚBLICOS.
OBJETIVO ESPECÍFICO: Promover la implementación de esquemas de mejora e instrumentos de transparencia proactiva que reduzcan barreras de entrada, asimetrías de información y riesgos de corrupción en la realización de trámites, la entrega de servicios y el acceso a programas sociales.
Prioridades de corto plazo
Prioridad 46. Generar un catálogo nacional de programas sociales.
Prioridad 47. Desarrollar y homologar sistemas de evaluación ciudadana de trámites y servicios de gobierno.

Prioridad 48. Promover la creación de observatorios y laboratorios de innovación social para el control de riesgos de corrupción.
Prioridad de mediano plazo
Prioridad 49. Promover procesos de colaboración con entidades específicas que permitan un fortalecimiento de los puntos de contacto gobierno-sociedad.
Prioridades de largo plazo
Prioridad 50. Impulsar, en colaboración con las instancias nacionales y estatales de evaluación de la política social y protección de derechos humanos, procesos continuos de evaluación con enfoque de derechos humanos, para la entrega de trámites y el acceso a servicios públicos
Prioridad 51. Desarrollar, en colaboración con el Sistema Nacional de Transparencia, políticas de transparencia proactiva que faciliten el acceso a información clave -y en lenguaje ciudadano- sobre trámites y acceso a servicios públicos en todo el país.
Prioridad 52. Generar un padrón único de beneficiarios de programas sociales a escala nacional.
TEMA 4.2. PUNTOS DE CONTACTO GOBIERNO-INICIATIVA PRIVADA: COMPRAS, ASOCIACIONES Y CABILDEO. OBJETIVO ESPECÍFICO: Impulsar la adopción de estándares y principios homologados en materia de conflicto de interés, cabildeo y adquisiciones que reduzcan riesgos de corrupción en la interacción entre gobierno e iniciativa privada.
Prioridades de corto plazo
Prioridad 53. Promover el fortalecimiento de capacidades de todos los servidores públicos de las áreas de adquisiciones.
Prioridad 54. Generar un padrón nacional de proveedores de gobierno, vinculado a la Plataforma Digital Nacional.
Prioridades de mediano plazo
Prioridad 55. Promover la creación y homologación de principios normativos en materia de conflicto de interés.
Prioridad 56. Promover, en colaboración con el Sistema Nacional de Transparencia, la adopción en todo el país del estándar de contrataciones abiertas.
Prioridad 57. Impulsar la creación de un sistema nacional homologado de contrataciones públicas, vinculado a la Plataforma Digital Nacional.
Prioridad 58. Crear y homologar principios normativos en materia de cabildeo.
Prioridad 59. Formar una coalición de empresas íntegras.
Prioridad de largo plazo
Prioridad 60. Promover la creación y adopción de criterios unificados en las adquisiciones públicas.

Corto plazo: es considerado como un período de tres años o menor.
Mediano plazo: es considerado como un período entre tres y seis años.
Largo plazo: período que excede los seis años.

Fuente: Propuesta Política Nacional Anticorrupción (CPC y SESNA, 2018: 183-208).

La PNA señala, además, que su implementación requerirá del involucramiento de entes públicos de los tres poderes, de miembros del SNA y del Sistema Nacional de Transparencia (SNT), así como de las entidades federativas y los municipios. Los actores identificados en la propuesta de política se muestran en el cuadro 2.

Cuadro 2. Actores involucrados en la implementación en la PNA del SNA

- Secretaría de la Función Pública (SFP)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
- Secretaría de Gobernación (SEGOB)
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS)
- Secretarías de Finanzas (SF)
- Secretaría de Economía (SE)
- Secretaría de Educación Pública (SEP)
- Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
- Secretaría de la Defensa (SD)
- Secretaría de Marina (SM)
- Secretaría de Bienestar
- Entes públicos encargados de programas sociales
- Servicio de Administración Tributaria (SAT)
- Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)
- Auditoría Superior de la Federación (ASF)
- Órganos Internos de Control (OIC)
- Contralorías Estatales y de dependencias
- Organismos Garantes de las entidades federativas
- Comité de Participación Ciudadana (CPC)
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA)
- Secretarías Técnicas de los SEA
- Entes públicos con mayores puntos de contacto (Servicio de Administración Tributaria, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por mencionar algunos)
- Poder Legislativo de la Federación y de las entidades federativas
- Poder Judicial de la Federación y de las entidades federativas
- Consejo de la Judicatura Federal (CJF),
- Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)
- Fiscalía General de la República (FGR) y homólogas
- Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción (y homólogos)
- Entidades de Fiscalización Superior
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)
- Instituto Nacional Electoral (INE),
- Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
- Archivo General de la Nación (AGN),
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y sus homólogas
- Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CNMR)
- Ciudadanía
- Cámaras empresariales
- Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)
- Academia.

En lo que corresponde a la alineación de las entidades federativas a la PNA, la SESNA emitió la *Guía para el Diseño de PEA* que ofrece recomendaciones generales para el diseño de las Políticas Estatales Anticorrupción (PEA), a partir de dos grandes criterios:

1. La alineación de las PEA a los contenidos estratégicos incluidos en la PNA.

2. La contextualización de temas, diagnósticos y prioridades desarrollados en la PNA a la realidad y particularidades específicas de cada entidad federativa.[7]

En lo que corresponde al tema de seguimiento y evaluación, se propone la creación de un Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC) (figura 4) que, al igual que la PNA, será sometido a un proceso de diálogo y consulta pública de especialistas de la academia, de instituciones públicas, de organizaciones de la sociedad civil y de organismos internacionales. Se señala, además, que para que los resultados del modelo sean fiables, se requiere de información de calidad y con temporalidad mínima:

> Este modelo se concibe como un repositorio de indicadores y datos a través del cual se busca recabar, sistematizar, aprovechar y dar seguimiento periódico y continuo a un conjunto de indicadores que permita evaluar los avances y los retos que se observan a nivel de impacto, resultados y procesos, y que se relacionan tanto con el fenómeno de la corrupción en términos agregados, como con las estrategias y acciones establecidas en esta política y en los respectivos programas de implementación (CPC y SESNA, 2018: 226).

Figura 4. Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Corrupción

Fuente: Propuesta Política Nacional Anticorrupción (CPC y SESNA, 2018: 227)

Por ley, la revisión y aprobación de la propuesta de PNA corresponde al Comité Coordinador (artículo 9, fracción III, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción). Durante la presentación del Informe Anual 2018 del Comité Coordinador, en los primeros meses de 2019, el tema de la aprobación pendiente fue abordado por sus integrantes. Al respecto, la titular de la SFP, Irma Eréndira Sandoval, reiteró la disposición de esta Secretaría para entablar un diálogo constructivo para revisar, proponer y retroalimentar el documento, con el fin de alinearlos a

7 Disponible en: https://bit.ly/2Gip0yW

los cinco ejes fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo (SNA, 06/02/2019). Recientemente, en su comparecencia del 15 de octubre de 2019 ante el Senado de la República, en el marco de la glosa del Primer Informe de Gobierno Federal, se le cuestionó sobre el tema y respondió:

> (…) la Política Nacional Anticorrupción. Desde nuestro punto de vista es muy rescatable, muy valiosa, pero representa eso, un ingrediente fundacional inclusive, fundamental de un documento que tiene que ser construido con la participación de todos y en lo que está de acuerdo la norma con siete participantes institucionales relevantes. Entonces lo que siempre hemos dicho es que esta Política Nacional Anticorrupción como está hoy configurada, es apenas un séptimo de los siete séptimos que tiene que configurar esa Política Nacional Anticorrupción y que tiene que estar en total concordancia también con un proyecto de desarrollo que hoy esta explicitado en nuestro documento marco que es el Proyecto Nacional de Desarrollo. Entonces, buscamos impulsar una política nacional anticorrupción que armonice las acciones de combate a la corrupción y fortalezca la coordinación verdadera entre sus integrantes para que se le dé más robustez a este gran trabajo de los ciudadanos en este Comité, o que los funcionarios públicos de la Secretaría Ejecutiva del SNA han hecho de forma muy valiosa. Pero no podemos estar contentos con que un séptimo represente la unidad en su conjunto. Por ello es que, la SFP ha tomado muy en serio el análisis de este documento, de estos trabajos, y entregamos el Programa Nacional Transversal de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y Mejora de la Gestión Pública 2019 – 2024, a la Secretaría Ejecutiva del SNA como propuesta para que sea nuestro séptimo, nuestro grano de arena para contribuir a la conformación de la Política Nacional Anticorrupción (Senado de la República, 15/10/2019).

2) Formato de declaración patrimonial y de intereses

El 13 de septiembre de 2018, en la Tercera Sesión Ordinaria del Comité Coordinador se aprobó, por unanimidad, el Formato de Declaración Patrimonial y de Intereses propuesto por el CPC. Posteriormente, el 16 de noviembre de 2018, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el *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* (CPC, 2019a: 33).

3) Protocolo para prevenir, detectar, investigar, perseguir y sancionar el cohecho internacional.

Este documento atiende una de las recomendaciones realizadas a México en el marco de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE, de la cual México forma parte desde el 17 de diciembre de 1997, misma que entró en vigor hasta el 27 de septiembre de 1999, una vez promulgado el decreto en el Diario Oficial de la Federación (CPC, 2019a: 40).

4) Actividades para consolidar la Red Nacional de CPC.

En febrero de 2018, el CPC nacional entabló comunicación con integrantes de todos los Comités estatales constituidos hasta ese momento para conversar sobre estrategias, perspectivas, formas de trabajo, retos y necesidades para fortalecer su existencia y consolidar su función a través de una red de acompañamiento (CPC, 2019a: 42). Conforme se fueron consolidando más Comités en el transcurso del año se fueron integrando a la Red. En el último informe de seguimiento de los SLA, del 29 de noviembre de 2019, se dio cuenta de la conformación de 31 Comités estatales.

5) Juicios de amparo

Los integrantes del CPC han promovido cinco juicios de amparo con el objetivo de lograr la correcta implementación del SNA y de los SLA. Dos de ellos se iniciaron en 2017, dos más se interpusieron en 2018 y uno más en 2019 (CPC, 2019a: 33; CPC, 24/09/2019).

1) **Sistemas Locales Anticorrupción**. El amparo 1072/2017 del 7 de agosto de 2017, se promovió en contra de diversas omisiones en que incurrieron los congresos de los estados en la implementación de los SLA.

2) **Leyes Estatales de Responsabilidad Administrativa**. El amparo 1152/2017, del 7 de agosto de 2017, se promovió en contra de los congresos de diversos estados debido a que no ajustaron su legislación a lo estipulado por la Constitución Federal y por la LGRA.

3) **Presupuestos de Egresos locales 2018**. El amparo 118/2018, del 2 de febrero de 2018, se promovió en contra de diversos congresos locales por la omisión de prever en sus Presupuestos de Egresos para el año 2018, las partidas presupuestarias necesarias para el funcionamiento de sus SLA. Tiene estrecha relación con el amparo de SLA, en el que se reclamó esta misma omisión respecto de los Presupuestos de Egresos de 2017.

4) **Magistrados Anticorrupción**. El juicio de amparo 589/2018 se promovió en contra de la omisión del Senado de la República de ratificar a los Magistrados Anticorrupción, y de hacerlo atendiendo a los principios de idoneidad, transparencia, parlamento abierto y máxima publicidad.

5) **Auditoría Superior del Estado de Zacatecas**. El 24 de septiembre de 2019 fue admitida la solicitud de amparo con el número de expediente 671/2019 en contra de actos cometidos por la actual Legislatura del Estado de Zacatecas en el proceso de elección del titular de la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas.

Programa Anual de Trabajo 2019

En el Programa Anual de Trabajo del CPC, además de incluir acciones dirigidas a fortalecer los procesos de institucionalización de las gestiones del Comité, se incluyó dar continuidad a cuatro procesos relevantes para el fortalecimiento del SNA, que son (CPC, 2019b:5):

1. Dar continuidad al monitoreo de la constitución de los Sistemas Locales Anticorrupción, así como de su adecuada implementación, para dar seguimiento al SNA.

2. Dar seguimiento al fortalecimiento de la Red de los CPCs estatales, a través de las acciones de las comisiones conformadas para tal fin.

3. Realizar las gestiones necesarias para la implementación del Formato de Declaración Patrimonial y de Intereses como un asunto prioritario para inhibir y prevenir la comisión de hechos de corrupción, favorecer la participación ciudadana en la vigilancia del desempeño de los servidores públicos y facilitar la fiscalización a cargo de las autoridades competentes.

4. Impulsar la aprobación de la propuesta de Política Nacional Anticorrupción por parte del Comité Coordinador; así como, dar seguimiento y participar en su implementación.

III. LA COMPLEMENTARIEDAD DE AMBAS POLÍTICAS

Es un hecho que la Política Anticorrupción promovida por el Gobierno Federal, así como la propuesta de PNA del SNA coinciden en tener como objetivo combatir y controlar la corrupción y la impunidad; no obstante, los mecanismos y procedimientos que plantean para lograr este propósito difieren. Esto es posible observarlo en términos de cuatro aspectos principales: objetivo, prioridades, proceso de implementación y monitoreo y evaluación (ver tabla 2).

Como es posible identificar, existe una brecha importante en el nivel de profundidad que existe en el diseño entre ambas políticas. En primer lugar, es importante destacar el enfoque de gobernanza que caracteriza a la Política Nacional Anticorrupción promovida por el SNA, a partir del cual se reconoce que un problema de alta complejidad como la corrupción demanda la intervención de múltiples actores que puedan establecer acciones conjuntas para su atención. Si bien se alude a esta complejidad en el caso de la propuesta planteada por el Gobierno Federal, el diseño del Programa focaliza las acciones en esta materia en tres dependencias: la SFP, la SHCP y la Oficina de la Presidencia de la República.

Tabla 2. Complementariedad de las políticas en materia de combate a la corrupción

	Política anticorrupción del Gobierno Federal	Sistema Nacional Anticorrupción
Objetivo	Asegurar que ningún servidor público pueda beneficiarse del cargo que ostente, sea del nivel que sea, salvo en lo que se refiere a la retribución legítima y razonable por su trabajo.	Generar las condiciones institucionales y sociales propicias que garantice un control efectivo y transversal de la corrupción desde la prevención hasta la sanción.
Prioridades	1. Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción 2. Combatir los niveles de impunidad administrativa en el Gobierno Federal 3. Promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública 4. Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la Administración Pública Federal 5. Promover el uso eficiente y responsable de los bienes del Estado mexicano	1. Combatir la impunidad 2. Controlar la arbitrariedad 3. Involucrar a la sociedad 4. Fortalecer los puntos de contacto gobierno-sociedad
Proceso de implementación	Se prevén acciones coordinadas principalmente por la SFP, con participación importante de la SHCP, así como intervención de la Oficina de la Presidencia de la República.	Se partirá de la elaboración de cuatro Programas de Implementación, uno por cada eje estratégico, en los que se establecerán acciones y proyectos para su desarrollo, los cuales, a su vez, deberán estar alineados con las metas establecidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en lo que corresponde al control de la corrupción.
Monitoreo y evaluación	El Programa incorpora una serie de indicadores para el monitoreo del cumplimiento de los cinco objetivos prioritarios. Estos indicadores contemplan distintas dimensiones como eficacia, eficiencia y calidad. Se hacen referencias a llevar a cabo acciones para mejorar los procesos de evaluación de la gestión gubernamental. Un elemento importante, a la vez, es que se plantea que se coordinará la implementación de la evaluación de la Política Nacional Anticorrupción al interior de la APF. No obstante, salvo los instrumentos de monitoreo previstos, no se identifica una estrategia para la evaluación del Programa.	Se propone la creación de un Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC) concebido "como un repositorio de indicadores y datos a través del cual se busca recabar, sistematizar, aprovechar y dar seguimiento periódico y continuo a un conjunto de indicadores que permita evaluar los avances y los retos que se observan a nivel de impacto, resultados y procesos, y que se relacionan tanto con el fenómeno de la corrupción en términos agregados, como con las estrategias y acciones establecidas en esta política y en los respectivos programas de implementación" (CPC y SESNA, 2018: 226).

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, se identifica que, en el caso del Programa promovido por el Gobierno Federal, la caracterización del problema de la corrupción adolece de un diagnóstico sólido y, en cambio, incorpora valoraciones subjetivas que dificultan dimensionar de forma clara este problema…

> La impunidad administrativa en el Gobierno Federal es un lastre que se dejó crecer durante la etapa del régimen neoliberal, lo que generó un impacto negativo en la sociedad civil, al permear la sensación de ineficacia de las autoridades para imponer las sanciones a todos aquellos servidores públicos que cometían actos de corrupción, por lo que la confianza en el Gobierno se encuentra muy deteriorada; lo que contribuye a tener bajos índices de denuncias de este tipo de actos y el arraigo entre la población de que no sirve denunciar si las autoridades no hacen algo al respecto (DOF, 2019) .

Aunque se hacen referencias a cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en contraste con el diagnóstico que se plantea en la propuesta de Política Nacional Anticorrupción, es evidente que el nivel de profundidad y robustez es considerablemente menor. Aunado a lo anterior, como se señaló, los juicios de valor que se presentan en el Programa restan credibilidad al documento dado que no permiten caracterizar con claridad el problema de la corrupción.

Esta superficialidad en el tratamiento de este problema se observa también en el alcance de las acciones que se promueven para atenderlo. En contraste con la política propuesta por el SNA, las acciones previstas en el Programa no parecen estar orientadas a generar resultados concretos, por el contrario, se caracterizan por ser predominantemente ambiguas. Para ilustrar este punto, se presentan algunas acciones de ambos instrumentos orientadas a combatir la impunidad (ver tabla 3).

Tabla 3. Acciones dirigidas a combatir la impunidad

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	Propuesta de Política Nacional Anticorrupción
Brindar asesoría en materia de responsabilidades administrativas a los Órganos Internos de Control y a las Unidades de Responsabilidades que así lo soliciten y atender sus consultas en la materia.	Realizar evaluaciones diagnósticas de capacidades de las instancias encargadas de los procesos de faltas administrativas y delitos de corrupción, en coordinación con la SESNA y las Secretarías Técnicas de los Sistemas Estatales Anticorrupción que sirva de insumo para los Comités Coordinadores.
Admitir los Informes de Presunta Responsabilidad Administrativa dentro del plazo de 3 días hábiles.	Publicación de sentencias y sanciones por parte de los Poderes Judicial, unidades de control y ministerios.

Fuente: Elaboración propia con base en DOF (2019) y SNA (2018).

Lo que este ejemplo muestra es que existen diferencias en el nivel de especificidad de las acciones planteadas por ambos instrumentos. Asimismo, un elemento que es importante destacar es que, en el caso de la propuesta de política del SNA, existe una visión más integral para la atención de este problema público, asumiendo que es necesario ejecutarlas en distintos ámbitos y por múltiples actores, de ahí la relevancia del enfoque de gobernanza que adopta.

En tercer lugar, un aspecto que llama la atención en relación con el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 es que sus acciones están focalizadas en el ámbito de la APF y fundamentalmente recaen en la capacidad de ejecución de la SFP. Esto puede generar resultados modestos dada la complejidad del problema de la corrupción, así como de la capacidad de la propia SFP para promover acciones fuera del ámbito del Gobierno Federal,

las cuales incorporan, por ejemplo, establecer convenios con entes estatales para apoyar la implementación de las acciones del programa tales como el sistema de alertadores.

En lo relativo a las áreas de mayor convergencia, es posible identificar las siguientes prioridades comunes:

- La vigilancia ciudadana en la prevención y combate a la corrupción, mediante la denuncia, por ejemplo.
- La coordinación interinstitucional para la implementación de mecanismos de combate a la corrupción.
- La sanción de hechos de corrupción.
- Los procesos de investigación de faltas administrativas.
- La profesionalización de las y los servidores públicos para reivindicar el ejercicio de la función pública, fortalecer sus capacidades y disminuir los márgenes de discrecionalidad.
- Los procesos de rendición de cuentas.
- El uso y aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).
- Los procesos de auditoría, de control interno y la fiscalización.
- Atender las problemáticas vinculadas con las adjudicaciones directas y las contrataciones públicas.

A pesar de que ambas políticas coinciden en estos temas las estrategias para alcanzarlas varían. Por ejemplo, en el tema de la vigilancia ciudadana, la Política Anticorrupción del Gobierno Federal incluye como una de sus principales acciones la creación de un Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos, mientras que la PNA del SNA propone fortalecer y mejorar "los sistemas de denuncia" como mecanismo de denuncia de hechos de corrupción, para lo cual plantea elaborar planes estratégicos, protocolos estandarizados y procesos homologados. En el caso de la sanción, la Política del Gobierno Federal se dirige a fortalecer la capacidad gubernamental para la imposición de sanciones administrativas. Para el SNA la sanción requiere ser abordada desde el mejoramiento de los sistemas de sanción.

Por otro lado, la SFP en ambas políticas es un actor central y fundamental para su implementación, no obstante, en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, únicamente se señalan cinco actores responsables de instrumentar las acciones, los cuales son: la SFP, la SHCP, la Oficina de la Presidencia de la República (OPR), la Coordinación de Estrategia Digital Nacional (CEDN) y el Instituto de Administración de Bienes y Activos (IABA). En contraste, en la propuesta de política del SNA se identifican al menos 41 actores públicos y privados que deberán involucrarse en las acciones de implementación, además incluye los tres Poderes de la Unión (ver cuadro 1). Llama particularmente la atención que la política del Gobierno Federal no incluye a los integrantes del SNA, mientras que la propuesta de PNA incorpora la participación del Comité de Participación Ciudadana (CPC) y de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA).

Aunado a lo anterior, a pesar de que existen distintas áreas de convergencia entre ambos instrumentos de políticas, las principales diferencias radican en las acciones específicas para la atención de las distintas dimensiones de problema de la corrupción como la impunidad y la arbitrariedad, entre otras. En este sentido, un elemento trascendente es que estos instrumentos se conceptualizan predominantemente como independientes, no complementarios. En línea con lo anterior y, en especial, dado que el surgimiento del SNA implicó en su momento el desarrollo de un marco institucional específico para la atención del problema de la corrupción, surge la inquietud de reflexionar sobre por qué los esfuerzos del Gobierno Federal parecieran ignorar el avance obtenido a partir del SNA y, en cambio, promover una serie de esfuerzos independientes. Esto no es un aspecto menor pues el entramado institucional que dio origen al SNA requiere que, desde el Gobierno Federal, se promuevan acciones que favorezcan su implementación, así como que faciliten la coordinación con las entidades federativas.

En términos generales, la disociación entre ambos instrumentos de política puede generar resultados mixtos dada la atomización de los esfuerzos para combatir la corrupción. Lo anterior no implica que el funcionamiento del SNA sea óptimo pues existen importantes desafíos de operación que han limitado, hasta el momento, su implementación a cabalidad; sin embargo, ignorar el avance que se ha planteado a partir del desarrollo de este sistema dificultará, en el corto plazo, la atención efectiva de este problema.

IV. REFLEXIONES FINALES

El combate a la corrupción, sin duda, ha sido uno de los temas más presentes en la agenda pública durante los últimos años y, en particular, constituye uno de los elementos centrales del proyecto de gobierno del actual presidente de la República. Distintos actores dentro del espacio público han diagnosticado la gravedad de este problema y sus consecuencias sobre el desarrollo del país. Esto ha derivado en el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a la atención de este fenómeno. El análisis presentado en este documento describe dos de las políticas vigentes en esta materia en México: el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, promovido por el Gobierno Federal, y la propuesta de Política Nacional Anticorrupción, enmarcada en el SNA.

Ambos instrumentos de política pública contemplan una serie de acciones dirigidas a atender distintas dimensiones de la corrupción tales como la arbitrariedad, la impunidad y el desvío de recursos. A pesar de esto, se identifica que existe desconexión entre ambas políticas, así como en el alcance de cada una para atender un problema tan complejo como la corrupción. A partir de la comparación entre el diseño de ambas políticas, es posible realizar algunas reflexiones sobre su complementariedad:

1. El propio diseño de la política del Gobierno Federal restringe muchas de las acciones al ámbito de la Administración Pública Federal, considerando que el problema de la corrupción excede esta esfera, es posible que los resultados sean limitados.

2. La propuesta planteada por el SNA está basada en un enfoque de gobernanza que reconoce la necesidad de intervención de distintos actores dentro y fuera de la esfera gubernamental; el desafío, en este caso, radica en generar las condiciones institucionales necesarias para su operación y para establecer mecanismos de coordinación con los múltiples participantes.

3. Un elemento que destaca es la ausencia de mecanismos de evaluación del programa propuesto por el Gobierno Federal, únicamente se prevén instrumentos de monitoreo que son insuficientes para robustecer la toma de decisiones sobre el curso de esta política.

4. Aunado a lo anterior, se identifican pocas referencias o alusiones a la política propuesta por el SNA, lo cual evidencia que, al menos en el diseño, no se plantean acciones que busquen potenciar los esfuerzos que se realicen desde el SNA, en cambio, parecen ser dos instrumentos de política independientes y aislados.

5. En términos generales, se observa que es considerablemente más robusto el diseño de la propuesta de política planteada por el SNA, a pesar de que ambos instrumentos convergen en la identificación de aspectos clave del problema de la corrupción que es necesario atender.

6. Finalmente, el punto que destacar sobre la complementariedad de estos instrumentos de política radica en que dada la complejidad del problema de la corrupción es indispensable generar mecanismos que favorezcan la convergencia de esfuerzos y recursos para su atención, de lo contrario, existe el riesgo de que los resultados se atomicen.

FUENTES

Canal del Congreso (17/07/2019). "Ante la Primera Comisión de la Permanente: Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, comparecieron los aspirantes a ocupar los cargos de Magistrados de la Tercera Sección de la Sala Superior y a Magistrados de la Sala Especializada en materia de responsabilidades administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa" (TFJA). Consultado el 4/10/2019 desde https://bit.ly/2OE7WYI

CPC (2019a). *Informe Anual de Actividades. Febrero 09 2018 – febrero 09 2019*. Disponible en: https://cpc.org.mx/?page_id=14253

_____ (2019b). *Programa Anual de Trabajo 2019*. Disponible en: https://cpc.org.mx/?page_id=14253

_____ (24/09/2019). *Boletín por admisión de solicitud de amparo en contra de la LXIII Legislatura del Estado de Zacatecas*. Disponible en: https://cpc.org.mx/?p=15339

_____ (2018a). *Informe Anual. Comité de Participación Ciudadana 2017*. Disponible en: https://cpc.org.mx/?page_id=14253

CPC y SESNA (2018). *Propuesta Política Nacional Anticorrupción*. Disponible en: https://cpc.org.mx/?page_id=13916

Comisión Permanente (31/07/2019) "Dictámenes a Discusión y Votación. Uno, de la Primera Comisión, en relación con la ratificación o no, de las personas designadas por el Ejecutivo Federal el 24 de abril de 2017, para ocupar los cargos de Magistradas y Magistrados de la Tercera Sección de la Sala Superior y de la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa". *Gaceta de la Comisión Permanente*. Disponible en: https://bit.ly/2IHxtwp

_____ (04/07/2019). "Convocatoria relativa a la Comparecencia de los Ciudadanos a ocupar los cargos de los Magistrados de la Tercera Sección de la Sala Superior y a Magistrados de la Sala Especializada en materia de responsabilidades administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa". *Gaceta de la Comisión Permanente*. Disponible en: https://bit.ly/2nCFoDP

_____ (29/05/2019). "Acuerdo de la Primera Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, por el que se establece la metodología para el desahogo de las comparecencias de los aspirantes propuestos por el Ejecutivo Federal el veinticuatro de abril de dos mil diecisiete, a ocupar los cargos de Magistrados de la Tercera Sección de la Sala Superior y a Magistrados de la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa". *Gaceta de la Comisión Permanente*. Disponible en: https://bit.ly/2oCKRer

Corporación Latinobarómetro (2018). Informe Latinobarometro 2018.

DOF (2019). Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5570984

FGR (s/f). *Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción*. Disponible en: https://bit.ly/2MB6dAC

Morena (2018). Proyecto Alternativo de Nación 2018 – 2024. Plataforma Electoral y Programa de Gobierno. Disponible en: shorturl.at/FQV37

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

Ramírez, S., P.C. Gris y R. Zepeda (2018). "El Sistema Nacional Anticorrupción: Avances en la implementación". Nota Estratégica No. 28, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Senado de la República (15/10/2019). "Comparecencia de la secretaria de la SFP, ante la Comisión de Anticorrupción" (Canal del Congreso). Consultado el 16/10/2019 desde https://www.youtube.com/watch?v=J6nm73zQ3fk

_____ (31/07/2019: 22). "Propuesta de modificación al Resolutivo Tercero del Dictamen de la Primera Comisión de Trabajo relativo a la ratificación de las personas designadas por el Ejecutivo Federal el 24 de abril de 2017, para ocupar los cargos de Magistradas y Magistrados de la Tercera Sección de la Sala Superior y de la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa". *Gaceta del Senado*. Disponible en: https://bit.ly/328Kk2m

_____ (29/04/2019) "Acuerdo de las Comisiones Unidas de Justicia y de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana por el que se establece el procedimiento para la dictaminación relativa a la idoneidad para ratificación o negativa de esta, de los nombramientos de tres Magistrados de la Tercera Sección de Sala Superior y quince Magistrados de Sala Especializada, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, designados por el entonces Titular del Poder Ejecutivo Federal". *Gaceta del Senado*. Disponible en: https://bit.ly/35ryzpJ

_____ (08/02/2019) *Ortiz Pinchetti y María de la Luz Mijangos, propuestas para fiscales contra delitos electorales y anticorrupción*. Coordinación de Comunicación Social, Boletín No. 1178.

_____ (18/01/2019) *Ratifica Senado a Alejandro Gertz Manero como Fiscal General*. Coordinación de Comunicación Social, Boletín No. 1104

SNA (29/11/2019). *Seguimiento Sistema Locales Anticorrupción de las Entidades Federativas*. Disponible en: https://bit.ly/2raKA3B

_____ (6/02/2019). *Presenta Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción su Informe Anual 2018*. Disponible en: http://sna.org.mx/2019/02063073/

_____ (s/f). *Se publica en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se Instala la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción*. Disponible en: http://sna.org.mx/2019/03013305/

Sentencias y resoluciones

CPC (2018b). Demanda de amparo en relación Magistrados Anticorrupción (d.589-2018). Disponible en: https://bit.ly/33rW7ZF

PJF (Poder Judicial de la Federación) (2019). *Sentencia: Amparo en revisión: RA 311/2018*. Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

_____ (2018). *Sentencia de Amparo indirecto: 589/2018*. Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito en la Ciudad de México.

TEMAS ESTRATÉGICOS es un reporte quincenal de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, elaborado en la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

Elaboración de este reporte: Perla Carolina Gris Legorreta y Susana Ramírez Hernández. Área de Sistema Político y Federalismo. Diseño y formación: Lizbeth Saraí Orozco N.

Cómo citar este reporte:
Gris Legorreta, P. C., Ramírez Hernández, S. (2019), *El combate a la corrupción: La complementariedad de las acciones del Gobierno Federal y el Sistema Nacional Anticorrupción*, Temas Estratégicos No. 76, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.

@IBDSenado IBDSenado www.ibd.senado.gob.mx