

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

Auditoría del Marco Institucional para la Lucha contra la Corrupción

Auditoría de Desempeño: 2018-1-47AYM-07-0088-2019

88-GB

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción implementó mecanismos para la identificación de prácticas consideradas fraudulentas o corruptas; para definir y ejecutar un proceso de administración de riesgos que incluya acciones preventivas que disminuya su ocurrencia e impacto, y para verificar la existencia de un sistema de monitoreo que, de forma eficaz, eficiente y económica, detecte indicios de fraude o corrupción.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

La auditoría comprendió la verificación de la implementación de los elementos de Gobernanza y del Sistema de Control Interno Institucional por parte de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, así como de un procedimiento para realizar el diagnóstico que permitiera la identificación y reconocimiento de prácticas fraudulentas o corruptas para todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno y de la normativa y mejores prácticas internacionales; en su caso, se tomó como base para ello la definición de mecanismos preventivos o de administración de riesgos que incluyan acciones para disminuir la ocurrencia e impacto de los posibles actos de fraude o de corrupción y si la Política Nacional

Anticorrupción incluyó el establecimiento de un sistema de monitoreo que de forma eficaz, eficiente y económica detecte indicios de fraude y corrupción para todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno. Como periodo de revisión se analizó el ejercicio fiscal 2018; no obstante, para complementar los análisis se tomó como referencia lo realizado en los ejercicios 2017 y 2019.

Antecedentes

La corrupción es uno de los retos más relevantes que enfrentan los países, y que ha generado múltiples afectaciones, principalmente por los costos que genera en ámbitos como la confianza en las instituciones, la efectividad gubernamental, el desarrollo económico, el acceso a bienes y servicios públicos, así como el ejercicio de los derechos humanos. Esta situación ha sido confirmada por los índices de medición de corrupción a nivel nacional e internacional, además se trata de un problema cada vez más complejo y multicausal, situación que hace difícil poder diagnosticarlo, atenderlo y medirlo.

En ese sentido, la corrupción es considerada como un problema público que requiere de acciones gubernamentales para enfrentarla y mitigar sus causas y consecuencias. Es por ello que, en México, el Combate a la Corrupción constituye un objeto de atención pública al más alto nivel desde 1982 cuando, en respuesta a los excesos de la Administración Pública Federal 1976-1982, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Entre ese año y 2012, se realizaron diversos esfuerzos para integrar una política que evitara la persistente presencia de actos de soborno, fraude y corrupción en las contrataciones públicas, en la política petrolera y en el uso de los recursos públicos.

El común denominador de los esfuerzos realizados durante esos 30 años fue la implementación de medidas parciales que afectaban dimensiones específicas de los fenómenos a combatir, siempre con un enfoque punitivo. Los esfuerzos se refirieron sobre todo a la mejora del marco jurídico, la ampliación del régimen disciplinario de los servidores públicos, la introducción de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, y el establecimiento de controles en los procesos de licitación de contratos públicos; sin embargo, los resultados de las mejoras fueron siempre limitados.

En 2012, se inició un proceso de discusión general que tomó como punto de partida los principales avances que plantearon las convenciones anticorrupción impulsadas a nivel global por las organizaciones para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de las Naciones Unidas (ONU) y de Estados Americanos (OEA). En especial, se asumió la necesidad de incorporar dos factores de carácter crítico.

El primero de ellos fue adoptar un enfoque preventivo que complementara y corrigiera el énfasis punitivo que caracterizó el periodo previo y, el segundo, fue incorporar la participación ciudadana de forma proactiva y no sólo con sentido informativo. Para que ambos factores tuvieran un efecto positivo, resultó necesario integrar bajo un solo diseño institucional todos los procesos y factores que se esperaba que integraran la nueva política anticorrupción del país.

Como resultado de la participación y el compromiso del Estado mexicano, la sociedad civil organizada y las instituciones académicas del país, para la atención del fenómeno de la corrupción, el 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en materia de combate a la corrupción (Reforma constitucional en materia de combate a la corrupción). Esta reforma estableció en el artículo 113 de la CPEUM, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), 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.

Asimismo, producto de la misma Reforma constitucional en materia de combate a la corrupción se realizaron modificaciones a diversos ordenamientos jurídicos, entre los que se encuentran la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Código Penal Federal.

Adicionalmente, el 18 de julio de 2016 se aprobó la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual tiene como objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de los tres 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, estas tareas fundamentales fueron atribuidas al SNA.^{1/} También se definió que las políticas son de aplicación general, y serán implementadas por todos los entes públicos de todos los órdenes de gobierno.

El SNA es responsable de encabezar los esfuerzos del Estado mexicano en materia anticorrupción en todas sus vertientes: investigación, prevención, detección y sanción; no sólo coordina a las instituciones de todos los órdenes de gobierno y poderes de la Unión competentes en materia anticorrupción, sino que también es el responsable de diseñar, implementar y evaluar la política nacional anticorrupción, entendida como el marco guía de todos los esfuerzos institucionales del Sistema.

Aunado a lo anterior, la coordinación es uno de los principios fundamentales del SNA, a partir del cual se han podido conjuntar en un mismo espacio a diversas instituciones públicas del Estado mexicano que se articulen y un comité integrado por ciudadanos, a fin de tomar las decisiones de mayor relevancia para el país en materia de prevención y control de la corrupción. Este entramado institucional ha permitido la creación de la Secretaría Ejecutiva del SNA como una instancia de carácter técnico cuyo propósito es realizar estudios especializados y elaborar políticas integrales en materias relacionadas con la prevención, detección y disuasión de hechos de corrupción y de faltas administrativas, fiscalización y control de recursos públicos, así como elaborar metodologías para medir y dar seguimiento,

^{1/} Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 6.

con base en indicadores aceptados y confiables, a los fenómenos de corrupción y de las propias políticas integrales.

La ASF tiene autonomía técnica para decidir sobre la planeación, programación, ejecución, informe y seguimiento en el proceso de la fiscalización superior, el cual tiene carácter externo y se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control; la selección de los entes sujetos a auditoría se realiza con estrictos criterios que aseguran la imparcialidad.

Si bien, la ASF forma parte del Comité Coordinador del SNA, esta situación no sesga la independencia, objetividad e imparcialidad de la labor de fiscalización, debido a que la SESNA es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión.

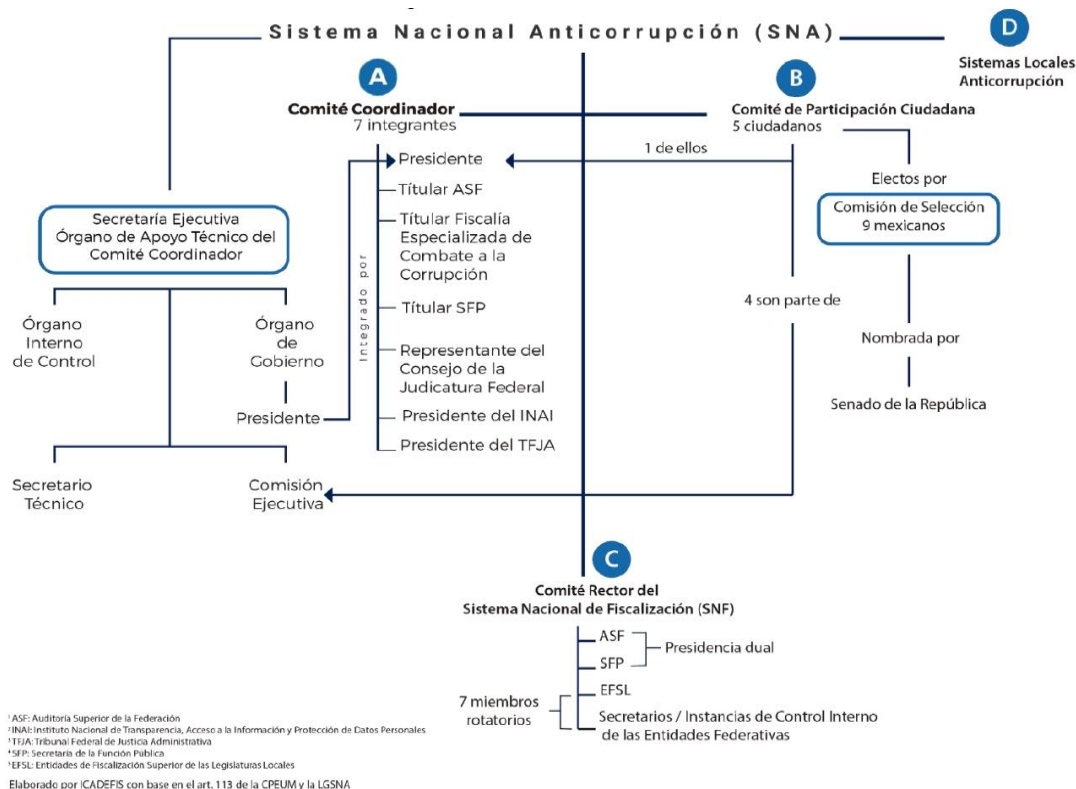
Resultados

1. Estructura Organizacional

Instalación y estructura organizacional del SNA

En la revisión de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) se identificó que señala el objeto del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), además de la forma de organización, funciones y atribuciones de cada una de las instancias que integran el sistema, el cual se conforma de tres comités: un Comité de Participación Ciudadana (CPC), un Comité Coordinador (CC) y un Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y de los Sistemas Locales, como se muestra a continuación:

ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Se identificó que la LGSNA define la integración y facultades del CC y precisa que es la instancia responsable de establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del SNA y del diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción; establece que como órgano de apoyo técnico y administrativo, dispone de una Secretaría Ejecutiva que tiene entre sus principales funciones la generación de insumos tales como reportes estadísticos, informes sobre la implementación del sistema y propuestas de política pública necesarios para la toma de decisiones. En la revisión de las actas de las sesiones del CC, se identificó que éste se instaló formalmente el 4 de abril de 2017,^{2/} dentro de los plazos establecidos en el cuarto transitorio de la LGSNA.

Asimismo, la citada ley define el objeto del CPC, el cual consiste en colaborar al cumplimiento de los objetivos del CC, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del SNA, se conformó con cinco integrantes

^{2/} Comité Coordinador del SNA, Acta de instalación del del 4 de abril de 2017.

seleccionados y dados a conocer mediante sesión pública del pleno de la Comisión de Selección del 30 de enero de 2017.^{3/}

Por lo que respecta al Comité Rector, la LGSNA establece que es el responsable del diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de los recursos públicos, así como de la instrumentación de mecanismos de coordinación, el cual se conformó por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y 7 miembros de los entes de fiscalización estatales.

Los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) son la representación de las entidades federativas, son indispensables para lograr la coordinación de las autoridades locales competentes en la prevención, detección, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como para asegurar la adecuada comunicación entre los sistemas anticorrupción de los distintos órdenes de gobierno. Para ello, la LGSNA señala que las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los SLA, atendiendo las bases establecidas en la citada ley,^{4/} y fijó el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la misma para que las legislaturas de las entidades federativas expidieran las normas necesarias para la puesta en marcha de los SLA.^{5/}

Al respecto, en la revisión de los informes anuales de actividades del CPC correspondientes a los ejercicios 2017 y 2018, se observó que en ellos se indicó que, al cierre de 2018, no se habían instalado la totalidad de los SLA. Al 15 de noviembre de 2019, de las 32 entidades federativas, 29 habían concluido la adecuación legislativa mandatada y en 31 contaba con un Comité Coordinador.^{6/}

Estructura organizacional de la Secretaría Ejecutiva del SNA

La Secretaría Ejecutiva del SNA (SESNA) es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, no se encuentra adscrita a ninguna secretaría de estado, y tiene por objetivo fungir como órgano de apoyo técnico del CC y que le provee la asistencia técnica e insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones.^{7/}

El Órgano de Gobierno^{8/} de la SESNA, como parte de sus atribuciones, aprobó el Estatuto Orgánico (el Estatuto) de la Secretaría Ejecutiva en el mes de junio de 2017,^{9/} documento que establece las bases de su organización, su estructura y las facultades de sus unidades administrativas, vigente a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF)

^{3/} Comisión autorizada por el Pleno del Senado de la República el 13 de octubre de 2016, que tuvo por objeto proponer a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana.

^{4/} **Ley General de Sistema Nacional Anticorrupción**, artículo 36.

^{5/} **Ley General de Sistema Nacional Anticorrupción**, Segundo Transitorio.

^{6/} Conforme a lo señalado en el documento Seguimiento Sistemas Locales Anticorrupción de las Entidades Federativas, consultado en https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/Seguimiento_32SLA_29_11_2019.pdf

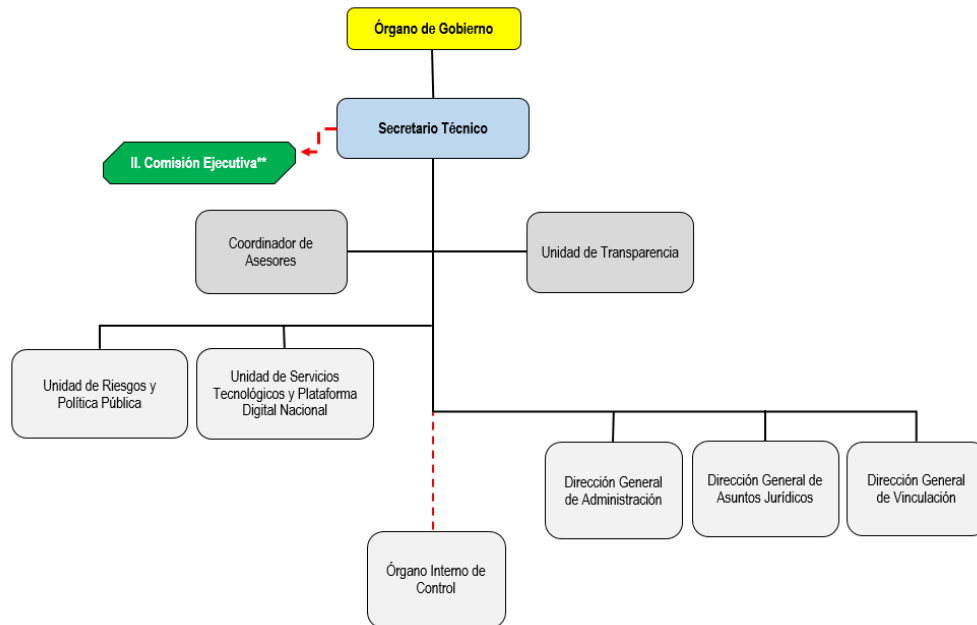
^{7/} **Ley General de Sistema Nacional Anticorrupción**, artículo 24.

^{8/} Órgano de Gobierno de la SESNA, **Acta de instalación del del 4 de abril de 2017**.

^{9/} Órgano de Gobierno de la SESNA, **Acta de la segunda sesión extraordinaria del del 26 de junio de 2017**.

que data del 21 de julio de 2017. Conforme a lo establecido en el Estatuto, la SESNA se integra como se muestra a continuación:

ESTRUCTURA DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en el Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

Se verificó, que en 2018, mediante acuerdo de su Órgano de Gobierno,^{10/} se aprobó el diseño organizacional de la SESNA, el cual consistió en tres unidades, tres direcciones generales, una coordinación de asesores y el Órgano Interno de Control, que se conforma por un total de 107 plazas permanentes, por las cuales se ejercieron 90,080.0 miles de pesos en 2018, monto que representó el 79.6% respecto del total ejercido por la SESNA (113,168.8 miles de pesos); además, se identificó que las unidades de Riesgos y Política Pública (URPP) y de Servicios Tecnológicos y Plataforma Digital Nacional son las responsables de llevar a cabo las labores sustantivas de la SESNA que, entre otras, se encuentran el diseñar propuestas de políticas públicas encaminadas a la prevención, detección y disuasión de hechos de corrupción, y de faltas administrativas, e implementar, mantener, actualizar y evaluar los servicios de las plataformas digitales nacionales.^{11/}

Asimismo, se constató que la Dirección General de Administración de la SESNA (DGA) obtuvo el registro y aprobación de la estructura por parte de la SFP en agosto de 2018; sin embargo,

^{10/} Primera Sesión Extraordinaria de 2018 celebrada el 10 de julio de 2018.

^{11/} Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, artículos 25 y 26.

en la estructura señalada, no se incluyó la correspondiente al Secretario Técnico, aun cuando éste fue nombrado en mayo de 2017.

Con la finalidad de verificar que todas las unidades cuenten con funciones definidas, se realizó la comparación de la estructura aprobada y registrada con la señalada en el Estatuto con los resultados que se muestran a continuación:

DISEÑO ORGANIZACIONAL APROBADO Y DEFINIDO DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EN 2018

Estatuto Orgánico	Aprobada por el Órgano de Gobierno
Órgano de Gobierno	n.a.
Comisión Ejecutiva	n.a.
Secretario Técnico	n.d.
Unidad de Riesgos y Política Pública	Unidad de Riesgos y Política Pública
Unidad de Servicios Tecnológicos y Plataforma Digital Nacional	Unidad de Servicios Tecnológicos y Plataforma Digital Nacional
Dirección General de Administración	Dirección General de Administración
Dirección General de Asuntos Jurídicos	Dirección General de Asuntos Jurídicos
Dirección General de Vinculación Interinstitucional	Dirección General de Vinculación Interinstitucional
Las demás unidades administrativas y personal que autorice el Órgano de Gobierno	Unidad de Transparencia
Designado en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y contará con la estructura y atribuciones que dispongan las disposiciones jurídicas aplicables	Coordinación de Asesores Órgano Interno de Control

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en el Acuerdo del Órgano de Gobierno de la SESNA y el Estatuto Orgánico.

n.a. No aplica.

n.d. No disponible.

Se identificó que las atribuciones del Órgano de Gobierno y de la Comisión Ejecutiva de la SESNA se encuentran definidas en el Estatuto, y no forman parte de su estructura organizacional autorizada, debido a que el primero se integra por los miembros del CC y es presidido por el presidente del CPC; y la segunda se conforma por los miembros de este último comité.

Si bien el Estatuto establece las atribuciones de las distintas unidades de la SESNA, se constató que la DGA no elaboró el Manual General de Organización de la SESNA (MGO), lo que afectó el proceso de integración y elaboración de la Política Nacional Anticorrupción -PNA- (resultados 4 y 6 de este informe); la definición de entregables (resultado 5), y la implementación, seguimiento y evaluación de la PNA (resultados 7 y 8). La causa principal de que el MGO no se tenga radica en que la normativa aplicable no establece un plazo para su elaboración a partir de la constitución e inicio de sus operaciones.

En conclusión, la SESNA estableció su Estatuto y su diseño organizacional, donde se señalan las atribuciones de las distintas unidades de la integran; sin embargo, no dispuso de un MGO que delimitara el marco jurídico para cada una de las áreas que la conforman, ni la asignación de funciones y responsabilidades, que coadyuvaran al desempeño de las actividades de los servidores públicos, en incumplimiento de los artículos 27, fracción VIII, del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción y Segundo, Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Primera Ambiente de Control, Principio 3, Elementos de Control 3.02 y 3.03, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

2018-1-47AYM-07-0088-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, mediante la Dirección General de Administración, coordine la elaboración del Manual General de Organización y lo someta a la autorización de su Órgano de Gobierno, a fin de delimitar el marco jurídico para cada una de las áreas y la asignación de funciones y responsabilidades que coadyuven al desempeño de las actividades de los servidores públicos que forman parte de la estructura organizacional de la Secretaría Ejecutiva, en cumplimiento del artículo 27, fracción VIII, del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción y del artículo Segundo, Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Primera Ambiente de Control, Principio 3, Elementos de Control 3.02 y 3.03, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

2. Órgano de Gobierno y Comisión Ejecutiva de la SESNA

Órgano de Gobierno

Es el órgano máximo de administración, gobierno y dirección de la SESNA, el cual se instaló el 4 de abril de 2017, y se integró por un representante del CPC quien lo preside, los titulares de la ASF y de la SFP; un representante del Consejo de los Judicatura Federal, los presidentes del INAI y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, el Procurador General de la República a falta de designación del Titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción.

En cuanto a su operación se verificó que en 2018 realizó una sesión ordinaria y una extraordinaria a las que acudieron 6 y 5 de sus miembros, respectivamente, y se aprobaron en su conjunto 10 acuerdos por votación unánime; además, su segunda sesión ordinaria fue cancelada por falta de quorum, por lo que no cumplió con las 4 sesiones que requiere la normativa aplicable.^{12/}

Respecto del cumplimiento de sus atribuciones generales establecidas en el Estatuto,^{13/} se constató que realizó el nombramiento del Secretario Técnico y los titulares de unidad,

^{12/} Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 28 y Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del SNA, artículo 14.

^{13/} Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del SNA, artículo 13.

autorizó el Estatuto, la estructura orgánica, los perfiles de puestos, el presupuesto y los lineamientos de austeridad, racionalidad y ahorro de la SESNA; sin embargo, como órgano máximo de administración y gobierno no definió mecanismos de control relacionados con la vigilancia del diseño, implementación y evaluación del Sistema de Control Interno Institucional (SCII) y no estableció acciones para mostrar el respaldo y compromiso con la integridad, los valores éticos y las normas de conducta, así como de la prevención de irregularidades administrativas y la corrupción.

Comisión Ejecutiva

Conforme a lo señalado en el artículo 31 de la LGSNA, la Comisión Ejecutiva es el órgano técnico auxiliar de la SESNA, encargado de la generación de los insumos técnicos necesarios para que el CC realice sus funciones, así como de diseñar, promover y evaluar las políticas para el combate a la corrupción.

En la revisión del acta de la sesión de instalación efectuada el 8 de agosto de 2017, se observó que se conformó por los integrantes del CPC con excepción del miembro que fungió como presidente de éste y por el Secretario Técnico de la SESNA; asimismo, con la revisión de las actas de las cuatro sesiones ordinarias y una extraordinaria realizadas en 2018, se verificó la aprobación de ocho acuerdos por unanimidad y uno fue retirado, entre los principales se encuentran los siguientes:

- I. Incorporar a su Programa Anual de Trabajo 2018, los temas consistentes en las políticas integrales: a) de designaciones de titulares o integrantes del SNA; b) de evaluación de testigos sociales en procedimientos de licitación del sector público; c) de procesos de entrega recepción y rendición de cuentas al término de administraciones gubernamentales, y d) de accesibilidad a la información pública en posesión de la Administración Pública Federal.
- II. Su Programa Anual de Trabajo 2018, el cual tuvo como objetivo programar un mínimo de temas prioritarios para discusión y análisis de sus miembros, los cuales se agruparon en cinco rubros como, se muestra a continuación:
 1. Políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos.
 2. Metodología para medir y dar seguimiento a fenómenos de corrupción y políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos.
 3. Diseño y construcción de la Plataforma Digital Nacional.
 4. Mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de información en materia de fiscalización, control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.
 5. Bases y principios para la efectiva coordinación con instancias integrantes del SNA.

-
- III. Se aprobó el proceso de consulta, integración y presentación de la PNA. Además, en las sesiones del 6 de septiembre y 4 de diciembre de 2018, la SESNA presentó los informes sobre los avances del proceso, indicando en la primera de ellas, que a esa fecha se llevó a cabo la instalación del Consejo Consultivo, y que la fecha de inicio de aplicación de la consulta ciudadana sobre el fenómeno de la corrupción fue el 31 de agosto del mismo año; y en la segunda, se presentaron los resultados generales de: a) la instalación del Consejo Consultivo y el resultado del análisis de los datos duros; b) la consulta ciudadana en línea y el análisis de subjetividades de las entrevistas a profundidad de 48 expertos y ciudadanos a nivel nacional, elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y c) los foros regionales y las relatorías realizadas como resultado de éstos; sin presentar evidencia y someter a autorización los productos generados, como se detalla en el resultado número 4.
- IV. La Estrategia para el desarrollo de la Plataforma Digital Nacional (PDN) y los avances alcanzados a esa fecha, como muestra a detalle en el resultado 8 del presente informe.

Se constató que la Comisión Ejecutiva de la SESNA contó con la normativa que reguló sus atribuciones en 2018; sin embargo, no dispuso de lineamientos o políticas que establecieran los criterios, dinámicas de trabajo, temporalidades, así como la supervisión de los insumos técnicos que se generen en el cumplimiento de sus atribuciones; tampoco definió los medios de comunicación ni el procedimiento a seguir para dar a conocer y, en su caso, someter a la aprobación del CC, las propuestas y acuerdos que se generen, además, con la revisión de las actas de las sesiones de este último se identificó que no existió una alineación de los temas discutidos con los presentados por la Comisión Ejecutiva.

En conclusión, debido a que la normativa aplicable al Órgano de Gobierno de la SESNA no establece los mecanismos de control que aseguren que éste sesione cuatro veces al año de manera ordinaria y que vigile el diseño, implementación y evaluación del SCII, situación que podría ocasionar la falta de atención o rezago en temas relacionados con sus atribuciones e impedir el fortalecimiento y mejora continua del control interno, en incumplimiento de los artículo 28, párrafo segundo, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y Segundo, Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Primera Ambiente de Control, Principios 1, Elemento de Control 1.01, y 2, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

La causa principal de que la Comisión Ejecutiva no dispuso de lineamientos o políticas en los que se establecieran los criterios, dinámicas de trabajo, temporalidades, así como la supervisión de los insumos técnicos que se elaboren en el cumplimiento de sus atribuciones, ni de los medios de comunicación para que ésta dé a conocer y, en su caso, someter a la aprobación del CC, las propuestas y acuerdos que generen, se debe a que la normativa no le establece la atribución de autoregularse, por lo que existe el riesgo de que las políticas integrales, metodologías y estudios se realicen sin disponer de criterios y elementos mínimos que establezcan su contenido y que el CC no disponga de información que contribuya a la toma de decisiones y para el logro de los objetivos del SNA, en incumplimiento artículo Segundo, Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Cuarta Información y

Comunicación, Principio 14, Elementos de Control 14.06 y 14.07, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

2018-1-47AYM-07-0088-07-002 Recomendación

Para que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, en conjunto con su Órgano de Gobierno, implemente mecanismos de control que aseguren que este último sesione conforme a lo establecido en su normativa, y establezca atribuciones relacionadas con la vigilancia del funcionamiento del Sistema de Control Interno Institucional (SCII), a fin de contar con elementos que contribuyan al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales y a la vigilancia y funcionamiento del SCII que promueva la mejora continua en todos los niveles de la institución, en cumplimiento de los artículos 28, párrafo segundo, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y Segundo, Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Primera Ambiente de Control, Principios 1, Elemento de Control 1.01, y 2, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

2018-1-47AYM-07-0088-07-003 Recomendación

Para que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, en conjunto con su Comisión Ejecutiva, elabore, apruebe e implemente lineamientos, políticas o procedimientos que regulen el actuar de esta última, a fin de que establezca los criterios para la elaboración de las políticas integrales, metodologías y estudios, así como los medios de comunicación para que dé a conocer y, en su caso, someta a la aprobación del Comité Coordinador, las propuestas y acuerdos que generen, a fin de establecer las reglas, directrices y condiciones generales que regulen y conduzcan la elaboración de sus entregables y que sus procesos institucionales generen información de calidad que contribuya al mandato institucional y a la toma de decisiones, en cumplimiento del artículo Segundo, Título Segundo, Capítulo I, numeral 9, Norma General Cuarta Información y Comunicación, Principio 14, Elementos de Control 14.06 y 14.07, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

3. *Sistema de Control Interno Institucional*

La SESNA señaló que, en 2018, su Titular no estableció mecanismos, procedimientos específicos y acciones para constituir y mantener el SCII, que opere y se actualice conforme a lo señalado en las Disposiciones en Materia de Control Interno.^{14/} No obstante, con la información proporcionada para la realización de la auditoría, se identificó que, en su operación y funcionamiento, se implementaron los principios de control siguientes:

- Dispone de códigos de Ética y de Conducta y de un Comité de Ética que establecen las directrices, actitudes y conductas que se espera de los servidores públicos respecto de la

^{14/} ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

integridad, los valores éticos y las normas de conducta; asimismo, disponen del programa "Se Incluyente", el cual tiene el objetivo de establecer prácticas en el ámbito de la inclusión, la equidad de género y el respeto a los derechos humanos.

- Definió una estructura organizacional.
- Inicio su proceso de administración de riesgos correspondiente al ejercicio fiscal 2019, a fin de identificar riesgos en todos los procesos institucionales, analizar su relevancia y diseñar acciones suficientes para responder a éstos, que permitan asegurar de manera razonable el logro de los objetivos institucionales.
- El Órgano Interno de Control (OIC), conforme a sus atribuciones, realizó una auditoría a la Dirección General de Administración, a fin de verificar el cumplimiento de la normativa y determinar la suficiencia y efectividad de los controles establecidos.

Asimismo, se identificó que la SESNA no realizó la evaluación anual sobre el diseño, implementación y eficacia operativa del SCII, ni realizó el informe sobre el estado que guarda; por ende, no se elaboró el Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI) para garantizar el oportuno cumplimiento de las acciones comprometidas por los responsables de su atención.

Los principios de control establecidos por la SESNA durante 2018, se encuentran aislados y no están articulados en un SCII, por lo los avances a ese año aún no proporcionan una seguridad razonable para el logro del mandato institucional, la eficacia, la eficiencia y la economía de las operaciones, programas y proyectos, la confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información financiera, presupuestaria y de operación; el cumplimiento del marco legal, la protección de los recursos públicos, y la prevención de actos de corrupción.

Proceso de Administración de Riesgos

La SESNA señaló que, en 2018, no realizó actividades relacionadas con la administración de riesgos; se verificó que, en el mes de noviembre de ese año su Titular designó al Coordinador de Control Interno (CCI), y éste, a su vez, nombró a los enlaces de administración de riesgos; control interno, y control y desempeño institucional, a fin de dar inicio al proceso de administración de riesgos 2019; asimismo se constató la conformación del grupo de trabajo en el que participaron los titulares de las unidades administrativas, una asesora del OIC, el CCI, y el Enlace de Administración de Riesgos (EAR), con el objeto de definir las acciones a seguir para integrar la Matriz y el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR). Sin embargo, no se acreditó que el Titular del SESNA haya autorizado la metodología específica para la administración de riesgos que serviría para su identificación ni que se haya proporcionado capacitación a los titulares de las unidades administrativas sobre el tema.

No obstante, la SESNA señaló que para la identificación de riesgos se utilizó la metodología establecida en el Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP, la cual contiene las etapas siguientes:

- I. Comunicación y consulta.
- II. Contexto.
- III. Evaluación de riesgos.
- IV. Evaluación de controles.
- V. Evaluación de riesgos respecto de controles.
- VI. Mapa de riesgos.
- VII. Definición de estrategias y acciones de control para responder a los riesgos.

Al respecto, se analizaron las actividades realizadas por la SESNA para dar cumplimiento a las etapas de la metodología antes citada, tomando como base la Matriz de Administración de Riesgos Institucional (MARI) en la que se identificó que no dispuso de un programa institucional en el que se definieran los objetivos y metas institucionales, por lo que las unidades administrativas utilizaron el objetivo institucional para la identificación de riesgos, sin que éstos estuvieran alineados a los objetivos de los procesos sustantivos y los susceptibles a riesgos de corrupción ni el contexto o situaciones internas y externas.

Riesgos Identificados por la SESNA

Como hechos posteriores, se identificó que la MARI, correspondiente al ejercicio fiscal 2019, incluyó seis riesgos de cuatro unidades administrativas, como se muestra a continuación:

RIESGOS IDENTIFICADOS POR LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EN 2019

Unidad Administrativa	Riesgo	Factores	Efectos	Controles	Resultado de la determinación del Control	Cuadrante	Estrategia	Acciones
Dirección General de Vinculación Interinstitucional	Requerimientos atendidos inadecuadamente por parte de las Unidades Administrativas de la SESNA	3	Mala imagen institucional como apoyo técnico del SNA	1	Deficiente	III	COMPARTIR EL RIESGO	3
Dirección General de Vinculación Interinstitucional	Acuerdos de las reuniones con Secretarios Técnicos Estatales incumplidos limitando la coordinación	3	Impacta directamente en la efectividad de la coordinación de la SESNA con integrantes del SNA	3	Deficiente	IV	ASUMIR EL RIESGO	3
Unidad de Servicios Tecnológicos y Plataforma Digital Nacional	Plataforma Digital Nacional desarrollada de manera limitada	3	Incumplimiento normativo. Afectación en la imagen institucional.	5	Deficiente	IV	REDUCIR EL RIESGO	3
Unidad de Riesgos y Políticas Públicas	Programa de implementación de la Política Nacional Anticorrupción limitado por falta de capacitación y actualización	2	Que la implementación de la Política Nacional no sea la adecuada (Incumplimiento normativo; Mala imagen institucional. Que la aplicación del programa de implementación de la Política Nacional no sea el adecuado)	2	Deficiente	I	COMPARTIR EL RIESGO	2
Unidad de Riesgos y Políticas Públicas	Entregables proporcionados fuera del tiempo o norma establecidos	3	Incumplimiento normativo, afectación en la imagen institucional y afectación en la toma de decisiones	1	Deficiente	IV	REDUCIR EL RIESGO	3
Dirección General de Administración	Procesos de adquisiciones celebrados de manera deficiente	3	Incumplimiento de objetivos	5	Deficiente	I	EVITAR EL RIESGO	3

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de la Matriz de Administración de Riesgos Institucional para el ejercicio 2019, de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

Se constató que la SESNA identificó seis riesgos, los cuales no se relacionaron con los procesos de integración, elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional Anticorrupción (PNA) y los relacionados con posibles actos de corrupción; asimismo, se verificó que éstos corresponden a factores que originan el riesgo o a actividades que se realizan como parte de sus atribuciones y no a riesgos en sí, ya que describen circunstancias o situaciones que aumentan las probabilidades de que un riesgo se materialice.

La MARI presenta el nivel de decisión que tienen los riesgos en caso de que se materialice, bajo esta clasificación dos son estratégicos, dos directivos y dos operativos; asimismo, se constató que para los supuestos riesgos se identificaron factores, sus posibles efectos en caso de materializarse y se establecieron 17 controles, de los cuales todos se valoraron como insuficientes, situación que puede contribuir a su materialización, en relación con su tipo, 14 fueron preventivos y 3, detectivos.

Se definieron 17 estrategias para responder o administrar los 6 riesgos, de las cuales, 6 fueron para reducir el riesgo; 5, para compartirlo; 3, para mitigarlo, y 3, para asumirlo. Conforme a la valoración de los riesgos después del establecimiento de controles, éstos se graficaron en el mapa de riesgos y se ubicaron como sigue:

- Cuadrante I: 2 riesgos de atención inmediata;
- Cuadrante II: sin riesgos registrados;
- Cuadrante III: 1 riesgo controlado, y
- Cuadrante IV: 3 riesgos de seguimiento.

Conforme a lo señalado en su mapa de Riesgos que, de materializarse los riesgos, cinco tendrían un impacto alto en el cumplimiento de los objetivos, con base en la valoración final del impacto y de la probabilidad de ocurrencia de éstos.

El CCI y el EAR elaboraron y autorizaron el PTAR 2019, a fin de dar seguimiento a las estrategias y acciones para la administración de los riesgos establecidos en la MARI, con su revisión se constató que incluye las estrategias para administrar los riesgos, las fechas de inicio y término de las acciones de control registradas y los medios de verificación, lo que permite el seguimiento de las estrategias de control para minimizar la materialización de los riesgos. En los reportes de avances trimestral del PTAR, se identificó que, al tercer trimestre, de las 17 acciones de control comprometidas, 13 fueron concluidas y 4 estaban en proceso.

En conclusión, la causa principal de que la SESNA no dispuso de un SCII en 2018 y no designó a un responsable de su implementación, se debe a que llevaba 5 meses de operación al finalizar el ejercicio, situación que aumentó el riesgo de no dar cumplimiento a los objetivos institucionales, la eficacia, la eficiencia y la economía de las operaciones, programas y proyectos, la confiabilidad, la veracidad y la oportunidad de la información financiera, presupuestaria y de operación; el cumplimiento del marco legal, la protección de los recursos públicos y la prevención de actos de corrupción; en incumplimiento de los numerales 3, párrafo primero, y 4, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

En 2018, debido a que no se estableció un programa institucional, la SESNA no contó con capacitación en materia de administración de riesgos, ni definió una metodología específica para la administración de éstos, ni tampoco asoció riesgos a objetivos; además, identificó factores como riesgos y estableció controles deficientes, situaciones que no le permitieron establecer objetivos de carácter prioritario e identificar, analizar, evaluar, responder, supervisar y comunicar los riesgos, incluidos los de corrupción, inherentes o asociados a los procesos por los cuales se logra el mandato de la institución, en incumplimiento de lo establecido en el numeral 9, Norma Segunda Administración de Riesgos, 22 y 23, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

2018-1-47AYM-07-0088-07-004 Recomendación

Para que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, mediante su Secretario Técnico, establezca, evalúe, actualice y supervise el Sistema de Control Interno Institucional, a fin de proporcionar una seguridad razonable en el logro del mandato institucional; en la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, programas y proyectos; en la confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información financiera, presupuestaria y de operación; en el cumplimiento del marco legal, la protección de los recursos públicos y, en la prevención de actos de corrupción, de conformidad con los numerales 3, párrafo primero, y 4, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

2018-1-47AYM-07-0088-07-005 Recomendación

Para que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, mediante su Secretario Técnico, elabore y apruebe un programa institucional y una metodología específica para la administración de riesgos, a fin de contar con un documento que permita identificar las prioridades, asignar recursos y establecer objetivos de carácter prioritario, los cursos de acción y las estrategias que ayuden alcanzarlos y administrar los riesgos, incluyendo los de corrupción, que pueden afectar la capacidad de la SESNA para lograr las metas y objetivos institucionales, de conformidad con el artículo Segundo, numerales 9, Norma Segunda Administración de Riesgos, 22 y 23, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

4. Integración de la Política Nacional Anticorrupción*Antecedentes e insumos iniciales para la Política Nacional Anticorrupción*

Se verificó que el CC autorizó la elaboración de una propuesta de Consulta Pública Nacional para la realización de una PNA, que permitiera una interlocución de este comité con organizaciones de la sociedad civil, la ciudadanía, los empresarios y los académicos para la realización de un documento base de consulta pública.^{15/}

A partir del acuerdo señalado, el CPC inició con actividades orientadas a constituir y proponer una PNA, mediante mesas de trabajo con organizaciones de la sociedad civil, el sector empresarial, académico y representantes del gobierno, las cuales fueron coordinadas por un centro de estudios y la Red por la Rendición de Cuentas (RRC), con el objetivo de recoger opiniones expertas y de los propios integrantes del CC del SNA para robustecer los contenidos de la política nacional, así como para diseñar el mecanismo de consulta nacional de la PNA.

Como resultado de las mesas de trabajo, la RRC elaboró un documento base denominado “Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública”; éste se integró

^{15/} Acta de la segunda sesión ordinaria del CC realizada el 3 de julio de 2017 mediante el acuerdo ACT-CC-SNA/03/07/2017.04.

por 5 apartados,^{16/} y propuso 17 acciones de política agrupados en 4 ejes generales: i) la profesionalización y generación de capacidades; ii) la simplificación y vigilancia de los puntos de contacto entre la ciudadanía y los gobiernos; iii) acciones de mejora del ejercicio de la responsabilidad pública, y iv) detección, prevención y desmantelamiento de redes de corrupción; e incluyó un eje transversal relacionado con el fomento de la participación ciudadana y mecanismos de gobierno abierto; además, como parte del concepto metodológico para la elaboración de la PNA, estableció que el conjunto de acciones que se propongan deben ser vistas como:

- a) Una política de estado con capacidad de modificar los comportamientos institucionales en el territorio nacional, en los tres órdenes de gobierno;
- b) Que su ejecución cuente con objetivos y metas de corto y mediano plazo, estableciendo prioridades y acciones a seguir;
- c) Que tenga mecanismos de medición;
- d) Que tenga posibilidad de autocorrección, y
- e) Que permita su adecuada implementación por parte de todos los integrantes del SNA y de los sistemas locales anticorrupción.

A la par de este ejercicio, la SFP desarrolló su propia propuesta de política en la materia,^{17/} y conforme a lo señalado en el Informe anual de actividades de 2018 del CPC, hizo su entrega al grupo de trabajo coordinado por la RRC.

Aprobación del proceso de consulta, integración y presentación de la PNA

Los integrantes del CPC tomaron como base las actividades preliminares para diseñar el proceso de consulta para formular una propuesta de política nacional que cumpliera con características de inclusión y amplia participación ciudadana; de acuerdo con las actas de sus sesiones se deliberaron los acuerdos siguientes:

- El 15 de abril de 2018 se aprobó el proceso estratégico sobre la elaboración de la PNA a desarrollarse en dos fases: en la primera, el CPC, en colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM) elaboraría un borrador utilizando como insumo las propuestas formuladas por la RRC y la SFP; en la segunda, el borrador resultante sería sometido a consulta nacional.
- El 26 de junio de 2018, para efectos de proceso de consulta nacional, se aprobó por unanimidad la creación de un Comité Técnico,^{18/} integrado por el CPC, la SESNA, el IIJ-UNAM, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), un

^{16/} I. Concepto metodológico; II. Diagnóstico de la corrupción en México; III. Acciones para una Política Nacional Anticorrupción, IV. Restricciones; y V. Implementación, Seguimiento y Evaluación de la Política Nacional Anticorrupción.

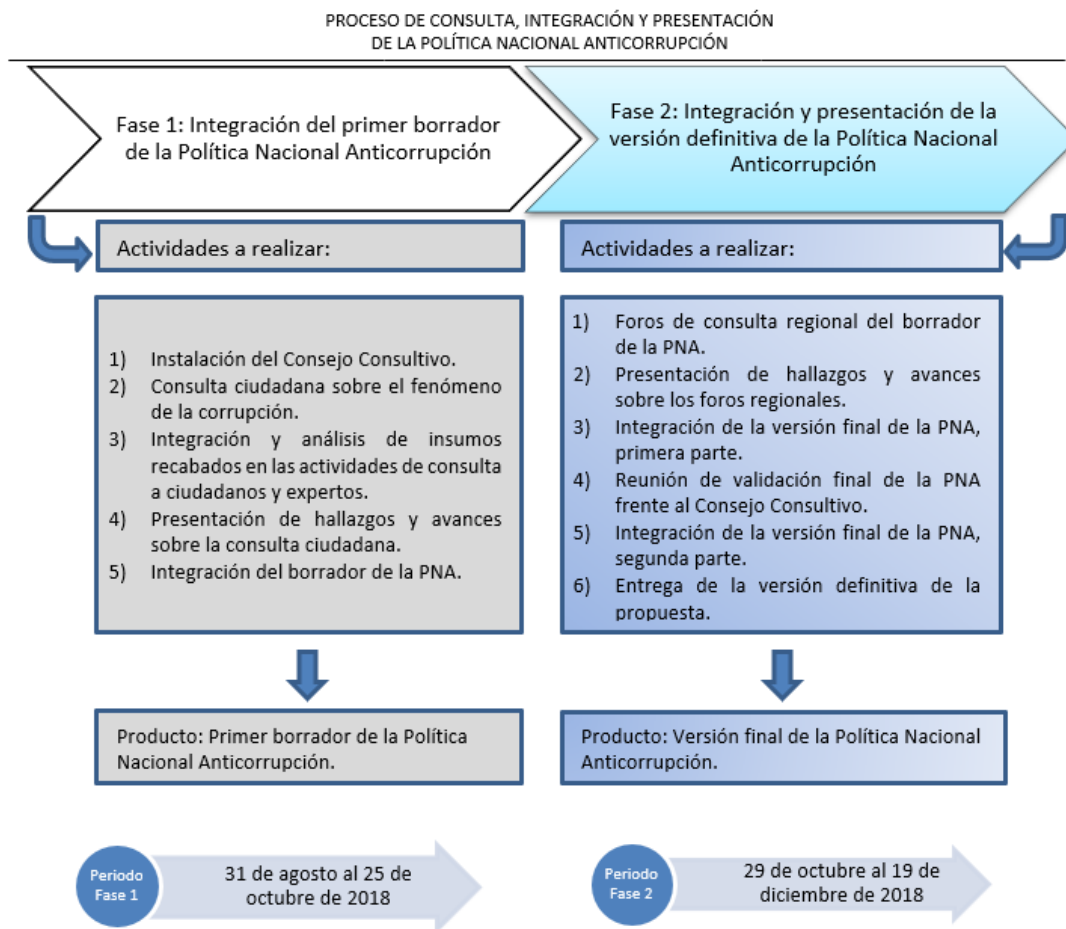
^{17/} **Política Nacional Anticorrupción**, Secretaría de la Función Pública, mayo de 2018.

^{18/} El Comité Técnico se instaló el 9 de julio de 2018, y es el órgano encargado de coadyuvar en la articulación y seguimiento del proceso de consulta pública de la propuesta de la PNA.

representante de la Comisión de la Política Nacional Anticorrupción de la Red Nacional de los CPC locales y un ex servidor público con conocimientos en materia financiera; asimismo, en esa misma sesión se aprobó la creación del Consejo Consultivo, otorgándole como función principal opinar sobre la propuesta del documento borrador que elaboraría el Comité Técnico, y una vez que se integraran los comentarios del Consejo Consultivo, será sometido a consultas regionales.

- La metodología de la consulta de la PNA fue aprobada en lo general por el CPC en su sesión del 20 de agosto de 2018.

La Comisión Ejecutiva de la SESNA, en su primera sesión extraordinaria de fecha 27 de agosto de 2018, aprobó por unanimidad el “Proceso de consulta, integración y presentación de la Política Nacional Anticorrupción” (proceso para la elaboración de la PNA), el cual consistió en dos fases, en las que se definió el objetivo, las actividades por realizar y el producto o entregable a obtener en cada una de ellas; asimismo, estableció un programa de trabajo con las fechas para la conclusión de cada de estas fases y para la entrega de los productos y de la propuesta de la PNA en el mes de diciembre de 2018. El proceso para la elaboración de la PNA se muestra a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el "Proceso de consulta, integración y presentación de la Política Nacional Anticorrupción, señalado en el anexo II del Acta de la Primera Sesión Extraordinaria 2018 de la Comisión Ejecutiva de la SESNA.

Se observó que el objetivo de la fase 1 del proceso para la elaboración de la PNA consistió en recabar insumos de los actores clave de la academia, de la sociedad civil y de las instituciones públicas en relación con los alcances que debería tener la política, así como el elaborar un primer borrador de la misma, que integrara diversos insumos y que fuera susceptible de ser consultado entre audiencias estratégicas.

El objetivo de la fase 2 fue el someter el primer borrador de la PNA a un proceso de consulta pública de alcance estatal, con el fin de obtener opiniones, comentarios e insumos de los actores clave y, con ello, elaborar una versión final de la política, para aprobación de la Comisión Ejecutiva de la SESNA.

Se identificó que, si bien, en el proceso para la elaboración de la PNA se definieron las fases, el objetivo, las actividades a realizar y los productos o entregables, y se estableció un

programa de trabajo para cada una de sus fases, así como para la entrega de los productos; no se definieron las funciones de cada uno de los responsables, las estrategias y los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para realizar las acciones, ni tampoco se establecieron mecanismos de control que aseguraran su cumplimiento.

En conclusión, la falta de manuales, lineamientos, políticas y procedimientos o documentos de naturaleza similar de los procesos sustantivos de la SESNA, incidió en que en la elaboración de la PNA no se asignaran las funciones de cada uno de los responsables las estrategias y los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para realizar las acciones, ni el establecimiento de mecanismos de control que aseguraran el cumplimiento de cada una de sus fases, lo cual tiene como causa principal la falta de un MGO, situación que se detalla en el resultado número 1 del presente informe, lo que originó que no se documentaran las actividades implementadas para minimizar los riesgos a los que está expuesta la institución, situación que puede incidir en el logro de las metas y objetivos planteados, así como la rendición de cuentas de los resultados alcanzados, en incumplimiento del artículo Segundo, Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Tercera Actividades de Control, Principio 10, Elemento de Control 10.02, y Principio 12, Elemento de Control 12.01, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

2018-1-47AYM-07-0088-07-006 **Recomendación**

Para que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción elabore políticas, manuales, lineamientos y otros documentos de naturaleza similar para documentar cada uno de sus procesos sustantivos, y que establezcan la segregación de funciones, la asignación de responsabilidades, la descripción de las actividades y su interrelación con otras unidades, los medios y canales de comunicación, los controles implementados para minimizar riesgos, así como los insumos requeridos para cada proceso, a fin de tener líneas generales de actuación y actividades de control para responder a los riesgos a los que se encuentra expuesta la institución en los procesos sustantivos con los cuales da cumplimiento a su mandato, y que contribuyan al logro de las metas y objetivos planteados, así como rendir cuentas de los resultados alcanzados en los mismos, en cumplimiento del artículo Segundo, Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Tercera Actividades de Control, Principio 10, Elemento de Control 10.02, y principio 12, Elemento de Control 12.01, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

5. Consulta Pública para la integración de la Política Nacional Anticorrupción

Método de consulta pública

En 2018, la Comisión Ejecutiva de la SESNA, con el apoyo de la Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana (RNCPP), de las secretarías técnicas e instituciones de los comités coordinadores de la Entidades Federativas, planeó, diseñó y desarrolló un método de consulta pública que permitiera articular los elementos necesarios para la integración de la PNA, en el que se estableciera las bases para que las instituciones del Estado mexicano implementaran las acciones necesarias para observar, medir, limitar y sancionar la comisión de actos asociados a la corrupción. Al respecto, se identificó que el método consistió en el desarrollo de tres actividades que la SESNA definió como pilares para la integración de la PNA, las dos primeras fueron para cumplir con la fase 1 y la tercera, con la fase 2, como se muestra a continuación:

ACTIVIDADES DEL MÉTODO DE LA CONSULTA PÚBLICA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Informe Anual de Autoevaluación de la SESNA, presentado en la Primera Sesión Ordinaria de 2019 de su Órgano de Gobierno.

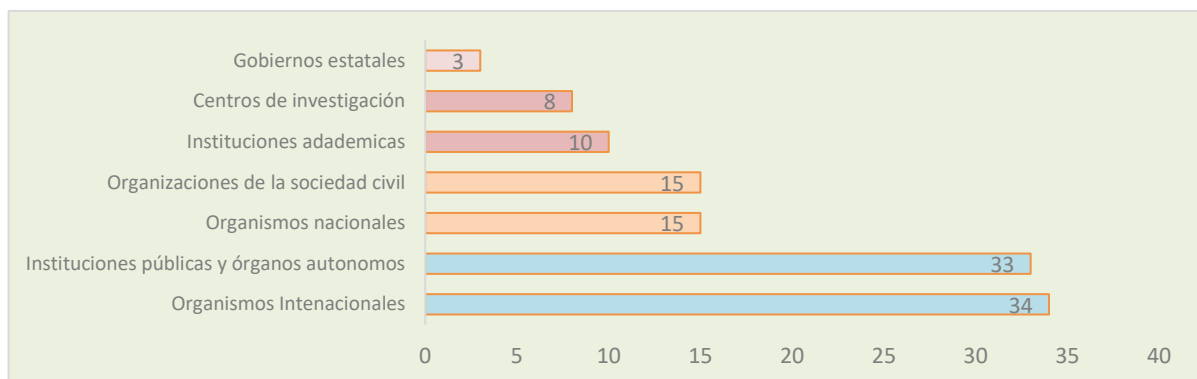
A continuación, se muestra el análisis de las acciones que se realizaron en cada uno de los pilares.

Instalación del Consejo Consultivo

En la revisión de los informes anuales de 2018 del CC y de CPC, se identificó que el foro de instalación del Consejo Consultivo se realizó el 31 de agosto del mismo año, se integró por 33 miembros, de los cuales 27 son representantes de las instituciones del sector académico, sociedad civil, sector empresarial y organizaciones internacionales, los cuales aportaron estudios, reportes e investigaciones que incluyeron datos duros y elementos académicos para fortalecer la problematización de la corrupción, que sirvieron como insumos para la elaboración de la PNA.

Se verificó que el Consejo Consultivo reunió información basada en 118 estudios, informes y diagnósticos, elaborados por diversos organismos nacionales e internacionales, instituciones académicas, sociedad civil, instituciones públicas y órganos autónomos, gobiernos estatales y centros de investigación, relacionados con el fenómeno de la corrupción en México como se muestra a continuación:

NÚMERO DE ESTUDIOS, INFORMES Y DIAGNÓSTICOS UTILIZADOS COMO INSUMO PARA LA ELABORACIÓN DE LA PNA



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el documento "Realización de insumos que conformen la Política Nacional Anticorrupción. Reporte de Evidencia de Corrupción".

Gobiernos estatales: Sinaloa y México; **Centros de investigación:** CIDE, RRC y Fundar, Centro de análisis e investigación; **Instituciones académicas:** UNAM, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), Universidad de Pensilvania; **Organizaciones de la sociedad civil:** Impunidad cero, Transparencia mexicana; **Organismos nacionales:** México evalúa, Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), **Instituciones Públicas y Órganos Autónomos:** ASF, Cámara de Diputados, SFP, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF); **Organismos internacionales:** Banco Mundial, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), World Economic Forum, World Justice Project, Organización de las Naciones Unidas (ONU), United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Transparency International, Global Integrity.

La SESNA celebró un convenio específico de colaboración con la UNAM,^{19/} por un monto de 254.8 miles de pesos, con el objetivo de realizar un documento que integrara la evidencia y datos duros que abonaran en la elaboración del diagnóstico y las soluciones contenidas en la Política Nacional Anticorrupción, para lo cual la Comisión Ejecutiva aportó la base de datos de los 118 estudios, informes y diagnósticos conjuntados por el Consejo Consultivo, obteniendo como resultado el “Reporte de evidencia de corrupción”, el cual se integró en cuatro secciones que describen a continuación:

- Hallazgos científicos y académicos sobre el impacto de las políticas públicas y estrategias anticorrupción.
- Selección de datos duros que describen el fenómeno de la corrupción en las diferentes áreas y niveles del gobierno, según las fuentes existentes.
- Hallazgos científicos cualitativos de las percepciones en torno al fenómeno de la corrupción las soluciones prioritarias.
- Modelos de representación del panorama nacional y regional en materia de anticorrupción.

La UNAM cumplió con la elaboración del reporte señalado; no obstante, no existe evidencia de que la Comisión Ejecutiva requirió su elaboración y, en su caso, haya aprobado los criterios y elementos mínimos de su contenido, así como el entregable y que posteriormente éste haya sido aprobado por el CC y el CPC, conforme a lo que establece el penúltimo párrafo del anexo técnico del convenio de colaboración específico.

Consulta ciudadana en línea

La SESNA señaló que para dar atención al segundo pilar se realizó una consulta ciudadana en línea,^{20/} junto con un análisis de subjetividades mediante 64 entrevistas realizadas a diferentes actores, en las que se preguntó a los ciudadanos interesados y expertos sobre sus percepciones y opiniones sobre las causas, los efectos y las posibles vías de solución al problema de la corrupción. De acuerdo con la SESNA, a partir de un cuestionario se buscó reconocer las preocupaciones y prioridades de la población con respecto de este tema, a fin de diseñar soluciones que permitieran atenderlas, mediante la utilización de la aplicación SurveyMonkey,^{21/} la cual permite tener el análisis de la información estadística prácticamente en tiempo real; sin embargo, no se acreditó que las preguntas fueran aprobadas por la Comisión Ejecutiva y el CPC, ni los insumos para desarrollarlas.

Como parte del convenio específico de colaboración con la UNAM,^{22/} se estableció como segundo entregable el reporte de estrategias prioritarias para una política pública en torno al

^{19/} Convenio específico de colaboración UNAM – SESNA, 15 de agosto de 2018.

^{20/} Actividad incluida en el Proceso de consulta, integración y presentación de la PNA

^{21/} Empresa de Estados Unidos que le permite a los usuarios la creación de encuestas en línea.

^{22/} Convenio específico de colaboración UNAM – SESNA, 15 de agosto de 2018.

fenómeno de la corrupción, para lo cual se definió una contraprestación de 382.2 miles de pesos, en el que con base en prácticas internacionales, para la realización de la consulta ciudadana, se eligió el método Q,^{23/} para conocer la percepción de una persona sobre un tema, que consistió en acomodar en un orden piramidal 25 afirmaciones sobre el fenómeno de la corrupción y sus causas. Se aplicó a 8 grupos^{24/} en 8 entidades federativas de la República Mexicana para un total de 64 entrevistas; para balancear las narrativas se seleccionaron en cada entidad un igual número de actores de gobierno y sociedad civil.

La selección de las entidades federativas se realizó usando 2 criterios: 1) el nivel socioeconómico de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para incluir entidades con mayores y menores capacidades administrativas para enfrentar el fenómeno corrupción, y 2) el avance en la aprobación e implementación de leyes que establecen el sistema anticorrupción local, donde se preguntó a la ciudadanía sobre sus percepciones sobre las causas, efectos y posibles vías de solución al problema de la corrupción. Como resultado de lo anterior, se obtuvieron 25 oraciones en modo afirmativo, las cuales fueron las siguientes:

1. Los medios de comunicación ayudan a combatir la corrupción denunciando y explicando lo que pasa.
2. La corrupción aumenta cuando los ciudadanos no tienen ética y voluntad de resolver cosas conforme a la ley.
3. Existe corrupción porque los servidores públicos no tienen ética ni la conciencia de que están para servir a la ciudadanía.
4. La corrupción es desviar recursos del gobierno hacia un fin que beneficie a un privado y no al pueblo.
5. La corrupción se combate con programas de educación en las escuelas y con la investigación de las universidades.
6. Para combatir la corrupción, se debe permitir que una red de ciudadanos vigile las compras del gobierno, los servicios y las obras públicas de sus comunidades.

^{23/} El cual según lo reportado por la UNAM permite estudiar las subjetividades o puntos de vista de distintos actores, así como determinar patrones, coincidencias y diferencias entre los actores. (Para mayores referencias acerca del Método Q, se sugiere visitar la siguiente liga de información: José Quiles, Q Methodology for the Scientific Study of Human Subjectivity, disponible en: <https://qmethod.org/>)

^{24/} Los grupos se conformaron por: un integrante de la Secretaría Ejecutiva del sistema local, un fiscal anticorrupción, un Magistrado especializado en materia administrativa, un funcionario público de áreas de compras y adjudicaciones, un integrante del comité de participación ciudadana del sistema estatal anticorrupción, un empresario agremiado a las cámaras nacionales, un integrante de una organización civil con especialidad en temas afectados por el fenómeno de la corrupción y un integrante de una organización civil con especialidad en temas afectados por el fenómeno de la corrupción. Los Estados seleccionados fueron: Sonora, Oaxaca, Zacatecas, Hidalgo, Yucatán, Jalisco, Estado de México y la Ciudad de México (la SNA).

7. La corrupción es cuando los ciudadanos y empresarios consiguen algo de un funcionario de gobierno a cambio de un soborno.
8. Para combatir la corrupción se necesitan mecanismos de contratación de funcionarios y servidores públicos más rigurosos y en los que se evalúe su profesionalismo y honorabilidad.
9. Para combatir la corrupción se requiere mejorar las leyes para establecer más candados, controles y castigos a quienes participan en actos de corrupción.
10. La corrupción es causada por la falta de conciencia de la población al no darnos cuenta de que un acto de corrupción nos perjudica a todos.
11. La corrupción es cuando las personas hacen cosas para saltarse la ley.
12. Todos podemos apoyar para abatir la corrupción ¿cómo? no callándonos y denunciando.
13. Se combate la corrupción con funcionarios de gobierno que sean autónomos y no respondan a intereses políticos.
14. Se va a solucionar la corrupción cuando los culpables sean investigados y sancionados por las autoridades y haya respeto por la ley.
15. La causa de la corrupción es la falta o incumplimiento de condiciones generales de trabajo y los bajos salarios de algunos funcionarios y de la ciudadanía.
16. Se debe solucionar la corrupción desde el nivel municipal, porque es el más cercano a la ciudadanía, revisando las debilidades de abajo hacia arriba.
17. La corrupción es cuando los políticos se reparten los cargos del gobierno entre amigos y familiares para hacerse ricos y obtener poder.
18. La causa de la corrupción es que las autoridades que sancionan a los culpables también son corruptas y no hacen su trabajo.
19. Para combatir la corrupción se necesita información y datos a los que todos tengamos acceso para vigilar al gobierno y el dinero público.
20. La corrupción es cuando alguien aprovecha un cargo público para conseguir un beneficio personal.
21. La corrupción se extiende cuando la comunidad no está unida en redes de colaboración y solidaridad para combatirla.
22. La corrupción disminuirá con una campaña de comunicación en todos los medios para que entendamos que la corrupción es un problema grave que nos afecta a todos.

23. El origen de la corrupción está en nuestra cultura de "el que no tranza no avanza".
24. La causa de la corrupción es que nadie castiga con la ley a los culpables y hay impunidad.
25. La corrupción se combate desde las finanzas: investigando, congelando y recuperando los recursos robados al pueblo.

La SESNA informó que de las 25 oraciones antes citadas se eligieron 5 preguntas de priorización sobre la definición, las causas y las posibles vías de solución al problema de la corrupción y donde el ciudadano tenía que dar una calificación de 1 (el más bajo) a 5 (valor más alto). La consulta ciudadana se realizó del 31 de agosto al 5 de octubre de 2018, las preguntas y las opciones de respuesta que la integraron se muestran a continuación:

PREGUNTAS Y OPCIONES DE RESPUESTA DE LA CONSULTA PÚBLICA

Definición de Corrupción	Causas de corrupción	Acciones para corrupción	Propuestas para combatir la corrupción	Prioridades para el combate a la corrupción
a) Aprovechar un cargo público para obtener un beneficio personal.	a) Se debe a que en México los ciudadanos nos comportamos bajo la idea de que "el que no tranza no avanza".	a) Se requiere mejorar las leyes para establecer más candados, controles y castigos.	a) Generar mecanismos de contratación de funcionarios públicos en los que se evalúe su profesionalismo y honorabilidad.	a) Es prioritario combatir la corrupción en la asignación de contratos de obra pública, áreas de compras y contrataciones del gobierno a las empresas.
b) Son acciones fuera de la ley que puede hacer cualquier persona (ocupen un cargo público o no).	b) La falta de condiciones para trabajar y los bajos salarios de algunos funcionarios públicos.	b) Vigilar las contrataciones y las compras que hace el gobierno con los privados.	b) Establecer planes y programas de estudios en todos los niveles educativos diseñados para explicar la corrupción y sus impactos.	b) Es prioritario combatir la corrupción cambiando el comportamiento de cada ciudadano y su forma de hacer negocios.
c) Desviar recursos del gobierno hacia un fin privado.	c) A la ambición de los ciudadanos y su falta de ética.	c) Cambiar el comportamiento de cada uno de los mexicanos, no solo de los servidores públicos.	c) Hacer una campaña de difusión de cultura cívica a los ciudadanos de las implicaciones de ser corrupto a cualquier nivel en la sociedad.	c) Es prioritario combatir la corrupción en los servicios de salud, seguridad pública y educación.
d) Cuando los políticos se reparten los cargos del gobierno entre sus amigos y familiares para hacerse ricos y obtener poder.	d) Se debe a que los corruptos no enfrentan sanciones ni consecuencias de sus actos indebidos.	d) No es necesario cambiar la ley, solo hace falta aplicar la que existe y mejorar los procesos.	d) Investigar y sancionar a los corruptos, incluidos los que están dentro de las instituciones y autoridades de justicia.	d) Es prioritario combatir la corrupción en las áreas de trámites y servicios.
e) Cuando los ciudadanos y empresarios pagan un soborno a un funcionario de gobierno a cambio de un servicio o un favor.	e) Cuando no existe colaboración y solidaridad en la sociedad para combatirla.	e) Se necesita investigar a los culpables y que sean sancionados por las autoridades.	e) Crear una red de ciudadanos que vigile las compras del gobierno, los servicios y las obras públicas de sus comunidades.	e) Es prioritario combatir la corrupción castigando a los ciudadanos y a los servidores públicos corruptos.

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en el reporte de estrategias prioritarias.

Asimismo, se realizó una pregunta para que los ciudadanos seleccionaran entre dieciocho opciones a quiénes consideran como los actores más importantes para combatir la corrupción, entre las que se encontraban: el Presidente de la República; los gobernadores; los presidentes municipales; los diputados (federales y locales); los senadores; los jueces y magistrados; los secretarios(as) de Estado; los servidores públicos de ventanilla; los servidores

públicos que brindan servicios a la población; los ministerios públicos; los empresarios(as); los medios de comunicación; las organizaciones de la sociedad civil; las organizaciones comunitarias; los organismos internacionales; los académicos e investigadores; los ciudadanos(as), y el Comité de Participación Ciudadana.

Y finalmente realizó tres preguntas abiertas^{25/} que permitieran ser más específicos en las percepciones y opiniones de la población en la materia.

Resultados de la consulta en línea

La SESNA señaló que a la consulta pública realizada ingresaron un total de 19,416 participantes; sin embargo, en la revisión de la base de datos de las respuestas se identificó que sólo se registraron los participantes que completaron la consulta con un total de 14,079, de los cuales 7,435 (52.8%) fueron hombres y 6,644 (47.2%), mujeres, con los rangos de edad que se muestran a continuación:

RANGOS DE EDAD DE LOS PARTICIPANTES				
Rango de edad	Total	% respecto del total	Hombres	Mujeres
20 o menos	2,343	16.6	1,035	1,308
21 a 30	2,538	18.0	1,224	1,314
31 a 40	3,242	23.0	1,656	1,586
41 a 50	3,090	22.0	1,674	1,416
51 a 60	2,063	14.7	1,275	788
61 a 70	706	5.0	493	213
71 o más	97	0.7	78	19
Total	14,079	100.0	7,435	6,644

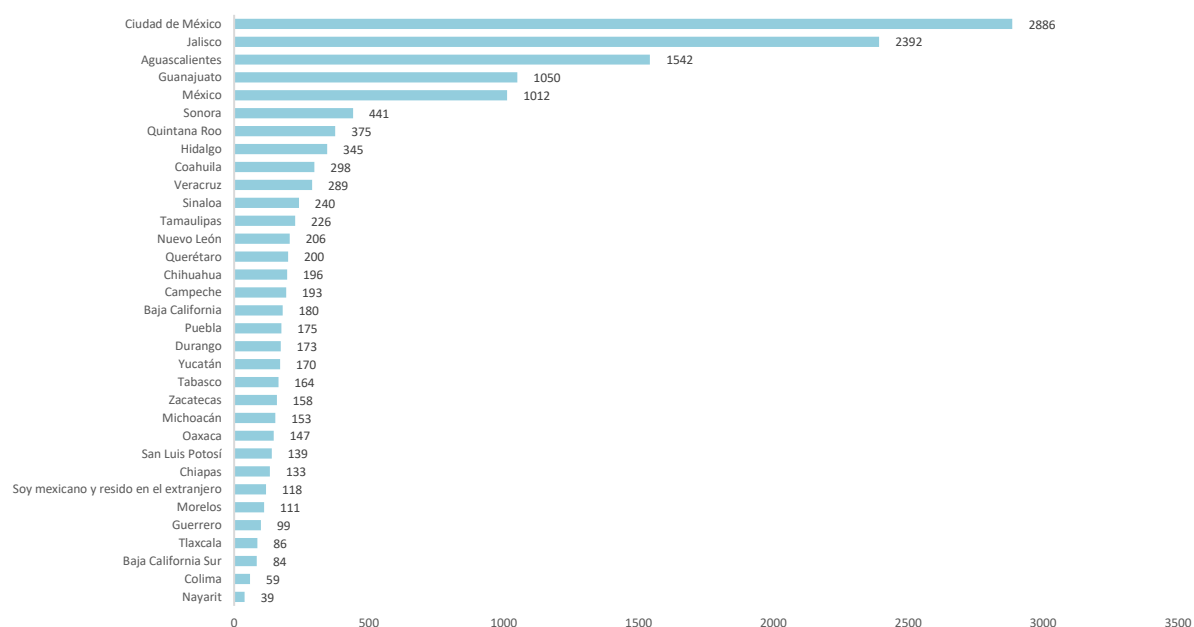
FUENTE: Elaborado por la ASF, con la base de datos de las respuestas de la consulta ciudadana.

El 23.0% de los participantes se encuentran entre el rango de 31 a 40 años, seguido de 22.0% entre el rango de 41 a 50 años y en tercer lugar con un 18.0% entre el rango de 21 a 30 años, con una menor participación del 0.7% entre el rango de 71 o más años.

Asimismo, se identificó a los participantes por entidad federativa como se presenta a continuación:

^{25/} Las cuales fueron: en tu vida cotidiana, ¿qué haces para evitar y/o combatir la corrupción?, si tú fueras responsable del combate a la corrupción en México, ¿cuál sería la primera acción que propondrías? Y ¿Tienes algún comentario u opinión adicional que quisieras agregar?

PARTICIPANTES POR ENTIDAD FEDERATIVA



FUENTE: Elaborado por la ASF, con la base de datos de las respuestas de la consulta ciudadana.

Se identificaron las respuestas con mayor frecuencia de las 5 preguntas, las cuales se presentan a continuación:

RESPUESTAS CON MAYOR RELEVANCIA

Pregunta	Respuestas	% del total de participantes por pregunta
Definición de Corrupción	Son acciones fuera de la ley que puede hacer cualquier persona (ocupen un cargo público o no).	39.4
Causas de corrupción	Se debe a que los corruptos no enfrentan sanciones ni consecuencias de sus actos indebidos.	41.8
Acciones para combatir la corrupción.	Cambiar el comportamiento de cada uno de los mexicanos, no solo de los servidores públicos.	35.4
Propuestas para combatir la corrupción	Investigar y sancionar a los corruptos, incluidos los que están dentro de las instituciones y autoridades de justicia.	42.1
Prioridades para el combate a la corrupción	Es prioritario combatir la corrupción castigando a los ciudadanos y a los servidores públicos corruptos.	47.4

FUENTE: Elaborado por la ASF, con la base de datos de las respuestas de la consulta ciudadana.

El 39.4% de los participantes definen a la corrupción como acciones fuera de la ley, el 41.8% señaló que la causa se debe a que los corruptos no enfrentan sanciones, el 35.4% que la acción corresponde a toda la población, el 42.1% como propuesta es investigar y sancionar a los

corruptos, y el 47.4% que para combatir la corrupción es prioritario castigar a los ciudadanos y servidores públicos corruptos.

También, se identificó que la segunda reunión del Consejo Consultivo de fecha 16 de octubre de 2018, se desarrolló un taller de inteligencia colectiva, que tuvo como finalidad el priorizar estrategias y acciones que pudieran ser incluidas en la PNA; asimismo, el proceso llevado a cabo y sus resultados, se incluyeron en el documento denominado “Reporte del taller de inteligencia colectiva como insumo para la formulación de una política nacional anticorrupción”.^{26/}

El reporte se dividió en dos secciones; en la primera se presentaron los resultados de la aplicación del método Q,^{27/} que sirvieron de base para la lista inicial de causas y acciones para combatir la corrupción; y en la segunda se expuso el procedimiento y los resultados de la sesión de inteligencia colectiva, los cuales arrojaron un total de 72 causas de la corrupción y 87 acciones que se agruparon en 11 estrategias; sin embargo, debido a que la SESNA no acreditó la elaboración y aprobación del primer borrador de la PNA, no se identificó si las conclusiones presentadas en este documento sirvieron como insumo para la elaboración de la política.

Foros regionales

La SESNA señaló que los resultados de la consulta ciudadana en línea fueron sistematizados y se presentaron como insumo para los participantes de los 8 foros regionales (los foros), los cuales tuvieron como objetivo recabar opiniones y aportaciones relacionadas con las acciones que serían consideradas como prioritarias en la elaboración de la propuesta de PNA por los integrantes de los CPC, las secretarías técnicas, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y los representantes de las instituciones de cada una de las entidades federativas del país.

Se constató que los foros se realizaron del 23 de octubre al 29 de noviembre de 2018, en las ciudades de Guadalajara, Zacatecas, Saltillo, Oaxaca, Querétaro, Hermosillo, Culiacán y Ciudad de México, las cuales se eligieron por que contaban con los nombramientos de todos los integrantes del SLA, y fueron coordinados por el CPC y la SESNA; conforme a lo señalado por esta última, se financiaron con recursos de los SLA y una agencia para el desarrollo internacional.

La SESNA señaló que en los 8 foros se realizaron distintas mesas de trabajo en las que participaron 618 integrantes de los SLA, servidores públicos, académicos, miembros de las organizaciones de la sociedad civil, entre otros. A continuación, se muestra la distribución de los foros a nivel nacional.

^{26/} Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 16 de octubre de 2018.

^{27/} Resultados obtenidos del estudio realizado por el Observatorio de la Corrupción y la Impunidad del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

DISTRIBUCIÓN NACIONAL DE LOS FOROS REGIONALES

Ciudad en la que se realizó el foro	Entidades Federativas Participantes	Fecha de realización
Hermosillo	Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora	20 de noviembre
Guadalajara	Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit	23 de noviembre
Querétaro	Estado de México, Hidalgo, Morelos y Querétaro	12 de noviembre
Saltillo	Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	30 de octubre
Cancún	Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán	22 de noviembre
Ciudad de México	Ciudad de México, Puebla, Tlaxcala Y Veracruz	29 de noviembre
Zacatecas	Aguascalientes, Durango, Guanajuato, San Luis Potosí, Zacatecas	25 de octubre
Oaxaca	Chiapas, Guerrero y Oaxaca	8 de noviembre

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de las Relatorías de los Foros Regionales.

La SESNA informó que los temas de las mesas de trabajo de los foros fueron seleccionados por los CPC locales con base en la relevancia desde la perspectiva local y en los resultados aplicables a cada región del Reporte de Estrategias Prioritarias elaborado por el IJJ- UNAM. En cada foro se realizó una exposición técnica del método de integración de la propuesta de la PNA, se presentaron los resultados de la consulta ciudadana en línea, los hallazgos, datos y evidencias a partir de los insumos recibidos, principales avances del diagnóstico y estadística regionales relevantes, en las que se realizaron preguntas orientadas a:

- Identificación de acciones prioritarias para la temática de la mesa.
- Definición de agendas locales en materia anticorrupción, orientadas a la temática de la mesa.
- Identificación de estadística clave para el sustento de agendas locales.
- Identificación de temas adicionales susceptibles de ser incorporados en las agendas locales.

A fin de documentar los foros se realizaron 8 relatorías, las cuales incluyeron el análisis de los actores que participaron, las principales contribuciones de las mesas de trabajo, el listado de prioridades de acciones y la reformulación de acciones para la PNA. En su análisis se identificó lo siguiente:

Actores que participaron

A continuación, se presenta el total de actores que participaron en las encuestas aplicadas en las mesas de trabajo de los 8 foros:

TIPO DE ACTORES QUE PARTICIPARON EN LAS MESAS DE LOS FOROS REGIONALES

Actores presentes en los foros	Cantidad	% respecto del total
Contraloría estatal	90	14.6
Comité de Participación Ciudadana	86	13.9
Sistema Estatal Anticorrupción	61	9.9
Empresario	58	9.4
Academia	56	9.1
Sociedad civil	44	7.1
Auditoría Superior del Estado	41	6.6
Poder Judicial Estatal	41	6.6
Instituto de Transparencia	40	6.5
No identificado	31	5.0
Fiscalía	24	3.9
Gobierno del Estado	19	3.1
Gobierno municipal	14	2.3
Sistema Nacional Anticorrupción	6	1.0
Derechos Humanos	4	0.6
Poder Legislativo Estatal	3	0.5
Total	618	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de las Relatorías de los Foros Regionales.

Al respecto, se identificó que el 56.9% de los participantes fueron los servidores públicos de las contralorías estatales, CPC estatales, los SLA, los empresarios y académicos, y que el 43.1% de la participación se dividió entre 11 actores, de los cuales el 6.5% fueron de los servidores públicos de los gobiernos estatales y municipales, de los encargados de derechos humanos y del poder legislativo.

Debido a que no se tienen definidos políticas, lineamientos en que se establecieran como se desarrollarían los foros, las mesas de trabajo y como se determinaría la muestra de los actores participantes, situación que no permitió conocer si las opiniones y aportaciones relacionadas con las acciones, que serían consideradas como prioritarias en la elaboración de la propuesta de PNA, fueron representativas en el ámbito nacional; asimismo, no se acreditó que las actividades desarrolladas y los resultados obtenidos de los foros fueron aprobados por el CPC y la Comisión Ejecutiva.

Principales contribuciones, listado de priorización y reformulación para las acciones

Conforme a la selección de temas, en cada uno de los foros se realizaron cuestionarios y otras dinámicas, que permitieron tener una perspectiva regional y local del fenómeno de la corrupción. A continuación se presenta la distribución, la fecha en que se realizaron y las temáticas analizadas en cada uno de los foros regionales.

TEMAS DISCUTIDOS EN LOS FOROS REGIONALES

Temática de la mesa de trabajo / Sede	Guadalajara	Zacatecas	Saltillo	Oaxaca	Querétaro	Hermosillo	Cancún	CDMX
Participación ciudadana	X	X	X	X	X	X		X
Sistemas Nacional y Locales Anticorrupción		X						
Ciclo de denuncia, investigación y sanción		X	X	X		X	X	X
Acciones para el combate en el ámbito local	X		X		X			
Fortalecimiento del servicio público	X		X	X				X
Redes de corrupción		X	X					
Educación para el control a la corrupción	X			X	X		X	
Recuperación de activos				X		X		X
Ambiente de negocios/Empresas					X	X		
Tecnologías de la información						X	X	
Trámites, bienes y servicios					X		X	

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de las Relatorías de los Foros Regionales.

La SESNA señaló que los temas discutidos permitieron obtener comentarios, opiniones y propuestas, de cada una las prioridades y acciones establecidas en el borrador de la PNA, por cada uno de los temas seleccionados, y posteriormente estas contribuciones fueron priorizadas por los actores presentes en las mesas de trabajo, a fin de obtener el listado priorizado de acciones, y permitir reformular las acciones establecidas en el borrador de la PNA; sin embargo, debido a que la SESNA no acreditó el borrador de la PNA, no se pudieron identificar las modificaciones realizadas al proyecto de la PNA, como resultado de los comentarios, opiniones y propuestas en los foros.

En conclusión, la falta de lineamientos, criterios o documentos de naturaleza similar, en los que se establecieran como se desarrollarían las actividades de los tres pilares en las que consistió el método de consulta pública nacional, incidió en la falta de controles para acreditar la trazabilidad respecto de si las conclusiones presentadas en el taller de inteligencia colectiva y los resultados de la consulta en línea sirvieron como insumo para la elaboración del primer borrador de la PNA, debido a que la SESNA no acreditó la elaboración de este último; asimismo, no se acreditó si las opiniones y aportaciones relacionadas con las acciones que serían consideradas como prioritarias en la elaboración de la propuesta de PNA, fueron representativas a nivel nacional.

La causa principal por la que no se acreditó que las actividades desarrolladas, los resultados y los entregables que fueron establecidos en el programa de trabajo, así como los criterios y elementos mínimos para su realización, fueran presentadas para su aprobación ante el CC y la Comisión Ejecutiva de la SESNA, se debió a la falta de un MGO que describa responsables y funciones, a la ausencia de lineamientos, políticas o procedimientos que regulen el actuar de la Comisión Ejecutiva, así como el no establecer un SCII, situaciones encontradas que se detallan en los resultados número 1, 2 y 3 del presente informe, en incumplimiento del artículo Segundo, Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Tercera Actividades de Control, Principio 10, Elemento de Control 10.02, y Principio 12, Elemento de Control 12.01, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

El no disponer de líneas generales de actuar para documentar las actividades de control implementadas para minimizar los riesgos a los que está expuesta la SESNA, puede afectar el logro de las metas y objetivos planteados, así como la rendición de cuentas de los resultados alcanzados.

2018-1-47AYM-07-0088-07-007 **Recomendación**

Para que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción establezca lineamientos, criterios o documentos de naturaleza similar, para la elaboración de las políticas públicas y de los insumos requeridos, y disponga de mecanismos de control para la aprobación por parte su Órgano de Gobierno y Comisión Ejecutiva, de los requerimientos y entregables que se generen, a fin de establecer las reglas, directrices y condiciones generales que regulen y conduzcan la elaboración de sus entregables y que sus procesos institucionales produzcan información de calidad que contribuya al mandato institucional y a la toma de decisiones, en cumplimiento del artículo Segundo, Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Tercera Actividades de Control, Principio 10, Elemento de Control 10.02, y Principio 12, Elemento de Control 12.01, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

6. *Elaboración de la Política Nacional Anticorrupción*

El proceso para la elaboración de la PNA establece que, a partir del análisis de la información recabada y procesada del diagnóstico, ésta se integraría con temas relacionados con el conflicto de interés, nepotismo en el Poder Judicial, lavado de dinero y evasión fiscal, y que sería presentada a la Comisión Ejecutiva de la SESNA el 19 de diciembre de 2018; no obstante, no se establecieron las directrices, criterios que permitieran definir la forma en que se realizaría la PNA, los apartados que debía incluir, los procesos detallados para su realización, además, la SESNA no identificó riesgos, ni asoció controles relacionados con el proceso de la elaboración de esta política.

La SESNA señaló que, una vez sistematizados los insumos de los tres pilares para la integración del PNA, elaboró la propuesta de la política que fue presentada a su Comisión Ejecutiva el 18 de diciembre de 2018. En la revisión de las actas de las sesiones de este órgano, no se identificó ningún acuerdo en el que se aprobara este documento; no obstante, en la segunda sesión ordinaria del CC, de fecha 24 de abril de 2019, la Comisión Ejecutiva presentó la propuesta de PNA para su revisión, comentarios y, en su caso, aprobación.

Con base en los insumos generados en el proceso para la elaboración de la PNA, la SESNA realizó un diagnóstico en el que se identificaron las condiciones de riesgo que permiten la corrupción en México siguientes:

- Las faltas administrativas y los delitos por hechos de corrupción no son investigados y sancionados de manera eficaz, y en donde la denuncia no es una herramienta eficaz para el control de la corrupción.

- Las autoridades no emplean datos, evidencia e inteligencia suficiente para la prevención e investigación de hechos de corrupción.
- Las instancias de control interno, así como las de impartición y procuración de justicia carecen de capacidades y recursos suficientes para realizar su labor con prontitud en materia de prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción.
- El servicio público a escala nacional no se articula sobre bases mínimas de mérito, profesionalismo, integridad y congruencia.
- Los procesos de planeación, presupuesto y ejercicio del gasto de las instituciones públicas carecen de transparencia y de criterios mínimos que permitan justificar las decisiones públicas.
- Las instancias de auditoría y fiscalización mantienen brechas de recursos, capacidades; además de que su autonomía técnica en especial a nivel estatal puede llegar a ser vulnerable.
- Los esquemas de participación y vigilancia social tienen alcances acotados y, en muchas ocasiones, no tienen un funcionamiento adecuado.
- No existen estrategias sistemáticas que promuevan la colaboración entre autoridades, funcionarios y sociedad para el control de la corrupción.
- El desarrollo de prácticas de autorregulación y de integridad en el ámbito empresarial es aún incipiente, y no se cuenta con evidencia sobre su adopción en micro, pequeñas y medianas empresas.
- Los procesos formativos impulsados desde el Sistema Educativo Nacional en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos no necesariamente transmiten valores, ni favorecen el desarrollo de capacidades prácticas que promuevan el control de la corrupción desde la sociedad.
- No existe evidencia suficiente sobre el impacto que tienen las campañas de comunicación y concientización para promover la cultura de la denuncia, y valores como la integridad y la imparcialidad.
- La experiencia cotidiana de ciudadanos y empresas en su interacción con el gobierno al realizar trámites o solicitar servicios parece estar caracterizada por la opacidad, la arbitrariedad y la desconfianza.
- Los procesos de contrataciones públicas ocurren en un ambiente de opacidad, discrecionalidad y poca claridad sobre sus efectos en la entrega eficaz de bienes y servicios a la población.

- Las asociaciones público-privadas carecen de esquemas que brinden transparencia y claridad sobre las inversiones realizadas mediante estos mecanismos.
- No existen reglas claras que brinden transparencia y aminoren riesgos de captura y conflicto de interés en las labores de cabildeo.

Conforme a lo anterior, la SESNA señaló que la propuesta de la PNA se elaboró bajo el concepto sistémico de que la corrupción es un orden social que privilegia modos de interacción e intercambio basados en particularismo y el favoritismo, asociada con la ilegalidad y la norma social; como factores que permiten estas situaciones se encuentran la prevalencia de los altos niveles de impunidad en la detección, investigación y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, la existencia de discrecionalidad en el servicio público, un débil involucramiento social en el control de la corrupción y la distorsión de los puntos de contacto entre el gobierno y sociedad.

La política propone la adecuación de las instituciones formales, a fin de que se cierren los márgenes para la ocurrencia sistemática de actos de corrupción, y el ajuste gradual de las normas sociales que regulan las relaciones, interacciones y puntos de contacto entre el gobierno y la ciudadanía, con el objetivo de establecer condiciones institucionales y sociales propicias que permitan un control efectivo y transversal de la corrupción desde la prevención hasta la sanción.

Por lo que, el combate de la corrupción debe dejarse de ver como un fenómeno exclusivo del gobierno y debe ser concebido como un problema que requiere la colaboración y la participación de todos los sectores de la sociedad para su control efectivo, por lo que el objetivo de la propuesta de PNA es el de asegurar la coordinación de acciones de todos los entes públicos que integran el Estado mexicano y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad, que aseguren un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los niveles de gobierno.

Diseño de la Política Nacional Anticorrupción

La propuesta de la PNA plantea 4 ejes rectores (problemáticas nacionales), 4 principios transversales (temas en común a los ejes y que su atención será prioritaria en todas los programas, estrategias y acciones que se implementen), 11 temas (causas o factores que provocan la problemática) y 60 prioridades de política pública (acciones para atender las causas o problemáticas), como se muestra a continuación:

EJES ESTRATÉGICOS Y PRINCIPIOS TRANSVERSALES DE LA PROPUESTA DE LA PNA



FUENTE: Propuesta de la Política Nacional Anticorrupción.

Con el análisis de la propuesta de la PNA, se determinó que su cumplimiento dependerá de la articulación de los proyectos y acciones interrelacionadas en cada uno de estos ejes; los cuales tendrán que realizarse conforme a los cuatro principios transversales (coordinación, derechos humanos, gobierno abierto y tecnologías de información), la comunicación debe ser eficiente y eficaz entre los entes públicos, a fin de lograr el intercambio de información y la conexión de procesos; todos los programas y acciones deben tener un enfoque de derechos humanos, para garantizar la participación de la sociedad; la transparencia y rendición de cuentas de las acciones de gobierno y la inclusión de tecnologías de la información en los programas y estrategias, que permitan establecer mejores controles.

Se constató que se establecieron plazos para la ejecución e implementación de las 60 prioridades, los cuales van de 3, 6 y más de 6 meses; a continuación se presenta una tabla con los 4 ejes estratégicos, los 11 temas y las 60 prioridades y los plazos en los que se implementarán:

EJES, TEMAS, PRIORIDADES Y PLAZOS DE LA PROPUESTA DE LA POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Tema	Prioridad	Plazo
Eje 1 Impunidad		
Tema 1.0. Prioridades comunes a faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.	Prioridad 1. Elaborar un plan estratégico para la resolución de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.	Corto
	Prioridad 2. Fortalecer las medidas para la identificación y el intercambio de información sobre beneficiarios finales.	Mediano
Tema 1.1. Denuncia, investigación y sanción de faltas administrativas.	Prioridad 3. Fortalecer los mecanismos de coordinación y colaboración para la atención oportuna de denuncias realizadas por la ciudadanía.	Mediano
	Prioridad 4. Promover el diseño, adopción e implementación de protocolos estandarizados a escala nacional para la presentación de denuncias por hechos de corrupción.	Largo
Tema 1.2. Procuración e impartición de justicia en delitos por hechos de corrupción.	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.	Corto
	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.	Corto
	Prioridad 7. Adoptar un enfoque estandarizado para la captación, almacenamiento y uso de la información de los sistemas que integran la Plataforma Digital Nacional.	Mediano
Tema 2.1. Profesionalización e integridad en el servicio público	Prioridad 8. Desarrollar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables orientados a la prevención, detección, investigación y substanciación de faltas administrativas.	Largo
	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.	Corto
	Prioridad 10. Fortalecer los procesos de coordinación interinstitucional para prevenir, identificar e investigar delitos por hechos de corrupción.	Corto
	Prioridad 11. Garantizar la suficiencia de recursos y capacidades del Poder Judicial, unidades de control y demás autoridades competentes en la materia.	Mediano
	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.	Mediano
	Prioridad 13. Garantizar el derecho al debido proceso en faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.	Largo
	Prioridad 14. Generar procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, testigos, peritos y víctimas de hechos de corrupción.	Largo
	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.	Largo
Eje 2 Arbitrariedad		
Tema 2.2. Procesos institucionales	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.	Corto
	Prioridad 17. Impulsar la adopción y socialización de políticas de integridad en los entes públicos.	Corto
	Prioridad 18. Generar y adecuar, con base en evidencia, políticas de desarrollo de capacidades en el servicio público.	Corto
	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.	Mediano
	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.	Mediano
	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.	Largo
	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.	Corto
	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.	Corto
	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.	Corto
	Prioridad 25. Desarrollar criterios para la justificación de asignaciones y adecuaciones presupuestales de los programas y acciones de los entes públicos.	Mediano
Tema 2.3. Auditoría, fiscalización de recursos públicos y mejora institucional	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.	Mediano
	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.	Largo
	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.	Largo
	Prioridad 29. Promover, en colaboración con los Sistemas Nacionales de Transparencia y Fiscalización, así como con secretarías de finanzas u homólogos, 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.	Corto
Tema 3.1. Participación ciudadana: vigilancia, colaboración y cocreación.	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.	Mediano
	Eje 3 Involucramiento de la sociedad	
Tema 3.1. Participación ciudadana: vigilancia, colaboración y cocreación.	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.	Corto
	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.	Corto
	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.	Corto
	Prioridad 34. Fomentar, en colaboración con el Sistema Nacional de Transparencia, el desarrollo de esquemas de cocreación 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.	Corto
	Prioridad 35. Impulsar el seguimiento, mejora y rendición de cuentas de los mecanismos de participación ciudadana existentes.	Corto

Tema	Prioridad	Plazo	
Tema 3.2. Corresponsabilidad e integridad empresarial.	Prioridad 36. Promover la creación de un catálogo nacional de mecanismos de participación ciudadana.	Mediano	
	Prioridad 37. Fortalecer los alcances y capacidades de las contralorías sociales y los testigos sociales.	Mediano	
	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.	Mediano	
	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.	Largo	
	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.	Corto	
	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.	Mediano	
	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.	Largo	
	Tema 3.3. Educación y comunicación para el control de la corrupción.	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.	Corto
		Prioridad 44. Fomentar la colaboración interinstitucional con el Sistema Educativo Nacional en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos.	Mediano
		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.	Largo
Eje 4 Puntos de contacto gobierno-sociedad			
Tema 4.1. Puntos de contacto ciudadanos: trámites, servicios y programas públicos.	Prioridad 46. Generar un catálogo nacional de programas sociales.	Corto	
	Prioridad 47. Desarrollar y homologar sistemas de evaluación ciudadana de trámites y servicios de gobierno.	Corto	
	Prioridad 48. Promover la creación de observatorios y laboratorios de innovación social para el control de riesgos de corrupción.	Corto	
	Prioridad 49. Promover procesos de colaboración con entidades específicas que permitan un fortalecimiento de los puntos de contacto gobierno-sociedad.	Mediano	
	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.	Largo	
	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.	Largo	
Tema 4.2. Puntos de contacto gobierno-iniciativa privada: compras, asociaciones y cabildeo.	Prioridad 52. Generar un padrón único de beneficiarios de programas sociales a escala nacional.	Largo	
	Prioridad 53. Promover el fortalecimiento de capacidades de todos los servidores públicos de las áreas de adquisiciones.	Corto	
	Prioridad 54. Generar un padrón nacional de proveedores de gobierno, vinculado a la Plataforma Digital Nacional.	Corto	
	Prioridad 55. Promover la creación y homologación de principios normativos en materia de conflicto de interés.	Mediano	
	Prioridad 56. Promover, en colaboración con el Sistema Nacional de Transparencia, la adopción en todo el país del estándar de contrataciones abiertas.	Mediano	
	Prioridad 57. Impulsar la creación de un sistema nacional homologado de contrataciones públicas, vinculado a la Plataforma Digital Nacional.	Mediano	
	Prioridad 58. Crear y homologar principios normativos en materia de cabildeo.	Mediano	
	Prioridad 59. Formar una coalición de empresas íntegras.	Mediano	
	Prioridad 60. Promover la creación y adopción de criterios unificados en las adquisiciones públicas.	Largo	

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la propuesta de la Política Nacional Anticorrupción.

Con la revisión la propuesta de PNA, se constató que se identificaron las condiciones de riesgo que permiten la corrupción y que la política tiene un carácter preventivo, ya que se enfocó en establecer condiciones institucionales y sociales propicias que permitan un control efectivo y transversal de la corrupción desde la prevención hasta la sanción, mediante 4 ejes rectores, 4 principios transversales, 10 temas, 60 prioridades de política pública y 287 acciones propuestas para su implementación; también se identificó que la política tiene como base la implementación de un SCII^{28/} para enfrentar el fenómeno sistémico de la corrupción, ya que las acciones sugeridas para atender las prioridades son mecanismos y actividades de control preventivos para minimizar los factores de los riesgos identificados en el diagnóstico, a fin de dar cumplimiento a los ejes estratégicos.

^{28/} El control interno es un proceso efectuado por el Órgano de Gobierno, el Titular, la Administración y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción.

Las mejores prácticas en materia de control interno señalan que contar con un SCII en los entes públicos es un considerado un medio eficaz para la prevención y combate a la corrupción, al respecto se observó que la propuesta de la PNA sugiere la implementación de 10 de los 17 principios de control interno, relacionados con los componentes Ambiente de Control, Actividades de Control e Información y Comunicación, pero no incluye acciones de los principios de Administración de Riesgos, que establezcan cómo se tiene que realizar el proceso para identificar los riesgos de los procesos sustantivos y los asociados a posibles actos de corrupción, tomando como base los factores internos y externos, y establecer controles, a fin de mitigar sus posibles efectos, y dar cumplimiento a los mandatos legales, y los principios del componente de Supervisión que permita evaluar la eficiencia y eficacia de los controles establecidos y monitorear el funcionamiento del SCII, por lo que la propuesta no incluyó como prioridad transversal el control interno, aun cuando sus acciones se basan en éste.

Asimismo, se identificaron las áreas de oportunidad en la propuesta de la PNA siguientes:

- No estableció la forma en que las autoridades de los tres órdenes de gobierno y de los tres Poderes de la Unión se coordinarán a fin de implementarla.
- No establece una metodología para la administración de riesgos.
- Considera únicamente como procesos institucionales a los relacionados con el ciclo presupuestario.
- Duplicidad de temas para dar atención a los 4 ejes.

En conclusión, la causa principal de que la Comisión Ejecutiva de la SESNA no estableciera las directrices o criterios que definieran los apartados que debía incluir la PNA, los procesos detallados para su realización, ni definió al control interno como un medio eficaz para la prevención y combate a la corrupción, por lo que la propuesta de la política no incluyera como prioridad transversal al control interno, aun cuando sus acciones se basan en elementos de control, se debió a la falta de un MGO que describa responsables y funciones, a la ausencia de lineamientos, políticas o procedimientos que regulen el actuar de la Comisión Ejecutiva, así como el no establecer un SCII, situaciones encontradas que se detallan en los resultados número 1, 2 y 3 del presente informe, lo que podría afectar en que los entes públicos de los tres órdenes de gobierno y de los tres Poderes de la Unión, implementen acciones y elementos de control y de administración de riesgos aisladas, y al no estar articuladas en un sistema, no funcionen como un medio preventivo para el combate a la corrupción, en incumplimiento de los artículos 2, fracción VI, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; 25, fracciones I, II y VI, del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, y del numeral 3, Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público, Sección 1, Conceptos fundamentales de Control Interno, párrafo primero, del Marco Integrado de Control Interno.

2018-1-47AYM-07-0088-07-008 Recomendación

Para que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, mediante la Unidad de Riesgos y Política Pública, incluya en la propuesta de la Política Nacional Anticorrupción la estrategia para coordinar a los tres órdenes de gobierno y los tres Poderes de la Unión para su implementación, incluya el establecimiento de controles en todos los procesos susceptibles de corrupción y elimine las acciones duplicadas para atender las prioridades, a fin de que la Política Nacional Anticorrupción establezca las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos, en cumplimiento de los artículos 2, fracción VI, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y 25, fracciones I, II y VI, del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

2018-1-47AYM-07-0088-07-009 Recomendación

Para que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, considerando las mejores prácticas en materia de control interno, incluya como eje transversal el control interno para que en los programas de implementación de la Política Nacional Anticorrupción se definan acciones para que los entes públicos establezcan un sistema de control interno y un proceso de administración de riesgos de los procesos sustantivos y de los susceptibles a posibles actos corrupción, a fin de tener un proceso preventivo que contribuya al combate a la corrupción y proporcione una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, conforme a lo señalado en el numeral 3, Sección 1, párrafo primero del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público.

7. Implementación seguimiento y evaluación de la Política Nacional Anticorrupción

La aprobación de la PNA es el punto de partida para evaluar los resultados y los impactos de prioridades integradas en ella, así como de la eficiencia, eficacia y calidad de las acciones incluidas en los programas de implementación (los programas);^{29/} al respecto, la SESNA señaló que, en una primera fase se articulará un proceso de diálogo con organizaciones de la sociedad civil, académicos y especialistas que permita identificar la demanda de propuestas y acciones que deberían ser incluidas en los programas y, que en una segunda fase, se llevarán a cabo mesas de trabajo con los integrantes del SNA, en las que se presentará el diagnóstico y las prioridades de la PNA, para que se establezcan de común acuerdo, las acciones necesarias en cada prioridad con los entes públicos involucrados. Cuando se concluyan estas dos fases cada programa se someterá a consideración de la Comisión Ejecutiva y posteriormente al CC; al respecto, se verificó que estas actividades al cierre del ejercicio fiscal 2018 no fueron desarrolladas, debido a la falta de aprobación de la propuesta de la PNA.

Conforme a lo señalado en la sección “Seguimiento y evaluación” de la propuesta de la PNA, se establece la creación de un Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC

^{29/} La Propuesta de la PNA, señala que se elaboraran 4 Programas de Implementación uno por cada eje estratégico.

o modelo), que será desarrollado por la Unidad de Riesgos y Política Pública de la SESNA, y tendrá por objetivo alojarse en un sistema de información que recabe, sistematice y de seguimiento periódico y continuo a un conjunto de datos e indicadores; también permitirá identificar focos rojos sobre la incidencia de la corrupción en los ámbitos federal y subnacional, monitorear la implementación y los resultados de impacto de la PNA y sus líneas de acción; así como generar recomendaciones específicas sobre acciones para mejorar el desempeño en materia de combate a la corrupción mediante indicadores de gestión, resultado e impacto. Adicionalmente, la propuesta de la PNA establece lo siguiente:

- 1) Su diseño, desarrollo y avance se realizarán de forma simultánea con el desarrollo de los Programas de Implementación de la PNA, para lo que será necesario definir un conjunto de indicadores a nivel federal, estatal y, en su caso municipal; además, de considerar que el modelo pueda ajustarse a las necesidades operativas en la aplicación de la política, a fin de que se constituya como una herramienta con la que se evalúen los cambios en la situación de la corrupción en el país.
- 2) Respecto de la evaluación de los hechos de corrupción, menciona que en el modelo se podrán considerar diferentes indicadores basados en información disponible en registros administrativos y estadísticas de instituciones de gobierno, privadas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales vinculados con los cuatro ejes de la PNA, así como índices generados a nivel internacional, por lo que será necesario la elaboración de un marco referencial. Para ello, la SESNA señaló, que en 2018, realizó gestiones para que el Fondo de Prosperidad del Reino Unido, (The Foreign and Commonwealth Office), mediante el Fondo de Prosperidad^{30/} (Mexico Prosperity Fund Programme 2018-2019) colaborara con recursos económicos, para lo cual proporcionó los términos y métricas de referencia (Terms of reference metrics) en los que se especifica que el prestador de servicios presentará un informe y recomendaciones (marzo de 2019) basadas en mejores prácticas internacionales para desarrollar el marco analítico para medir, monitorear y evaluar casos de corrupción y políticas anticorrupción que contribuyan en el desarrollo del MOSEC; no obstante, no acreditó las gestiones realizadas y ni de los acuerdos concretados para llevar a cabo los trabajos, así como de su presentación y autorización en la Comisión Ejecutiva y el CC.
- 3) Referente al diseño del modelo, será necesaria la conformación de un marco referencial, y que para ello, la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) realizará un documento en el que se revisarán diversas técnicas internacionales para la medición, seguimiento y evaluación de la corrupción lo que permitirá que el modelo se encuentre fortalecido por buenas prácticas internacionales que, en la medida de lo posible, serán incorporadas a los indicadores para la evaluación del fenómeno en el caso mexicano; no obstante, la SESNA no acreditó si ya fueron realizadas las gestiones para celebrar, en su caso, el acuerdo de colaboración.

^{30/} Celebrado entre México y Reino Unido, con la finalidad de contribuir al desarrollo económico y reducción de la pobreza en el territorio mexicano.

- 4) Un componente del MOSEC será la evaluación del desempeño de los programas de implementación de la PNA, mediante la generación de un Tablero de Control de los indicadores que permitirá a las entidades federativas y a los miembros del SNA, actores involucrados y la ciudadanía visualizar la evolución en torno al fenómeno de la corrupción a nivel prioridad de la política.

Si bien, en 2018, la propuesta de la PNA no fue aprobada durante este ejercicio; no obstante, con la revisión de hechos posteriores, se verificó que la SESNA ha realizado diversas actividades para dar inicio a la implementación, seguimiento y evaluación de la política, entre las cuales se destacan las siguientes:

- Se constató que, con fecha 25 de septiembre de 2018, la SESNA firmó un convenio general de colaboración con el INEGI, que tiene por objetivo principal desarrollar actividades para el aprovechamiento de los censos y encuestas nacionales, así como de sus registros administrativos e indicadores, que obtengan como resultado la generación de cifras vinculadas al fenómeno de la corrupción, y que ambas instituciones participen en proyectos conjuntos sobre la elaboración de metodologías, indicadores y estadísticas en materia de combate a la corrupción y de fiscalización de recursos públicos; sin embargo, la SESNA no acreditó la firma de los convenios específicos en donde se definan las actividades y los entregables.
- El 10 de abril de 2019, en el marco del Taller de Diseño e Información Estadística para conformar las Políticas Estatales Anticorrupción, la SESNA presentó la *Guía para el diseño de Políticas Estatales Anticorrupción* (PEA) como una herramienta que permitiera alinear las PEA con el diagnóstico, diseño, estrategias de implementación y seguimiento de la PNA, considerando los entornos y la naturaleza de las problemáticas de corrupción de cada entidad federativa, para que una vez y en la medida en que se encuentren alineadas, se pueda incluir en el MOSEC indicadores con información a nivel subnacional, para brindar información relacionada con el impacto que están teniendo las respectivas implementaciones de las PEA en las diferentes entidades federativas del país.

Por todo lo anterior, se constató que, al cierre de 2018, la Comisión Ejecutiva no definió una propuesta de los indicadores que pudieran integrarse, ni estableció una metodología específica para el seguimiento y evaluación de la PNA a realizarse por la Unidad de Riesgos y Política Pública de la SESNA, ni tampoco, indicó si el diseño y desarrollo del modelo será sometido a un proceso de diálogo y consulta pública, y de los integrantes del SNA.

Además, se observó que si bien, para la construcción del MOSEC, la Unidad de Riesgos y Política Pública de la SESNA ha establecido alianzas estratégicas con actores e instituciones especialistas para contribuir a la elaboración, medición y monitoreo de indicadores, no acreditó los acuerdos realizados para llevar a cabo los trabajos, y que éstos hayan sido autorizados por la Comisión Ejecutiva o por el CC.

En conclusión, la implementación, seguimiento y evaluación de la PNA se sujeta a su previa autorización; sin embargo, se identificó que la causa principal de que la Comisión Ejecutiva no definiera estrategias integrales para la realización de estas actividades y del modelo de

seguimiento a desarrollarse por la Unidad de Riesgos y Política Pública de la SESNA, fue la falta de un MGO que describa responsables y funciones y de lineamientos, políticas o procedimientos, situaciones que se detallan en los resultados número 1 y 2 de este informe, lo que no permite que se definan y desarrollen acciones y proyectos concretos que puedan ser implementados por los entes públicos del país, dar seguimiento y evaluar los alcances y logros en los objetivos trazados en la política, medir su eficacia, eficiencia y economía e identificar áreas de oportunidad en el combate a la corrupción, en incumplimiento del artículo Segundo, Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Tercera Actividades de Control, Principio 10, Elemento de Control 10.02, y Principio 12, Elemento de Control 12.01, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. El proceso de seguimiento y evaluación deberá proporcionar evidencias suficientes, pertinentes, competentes y relevantes del grado con que la implementación de la PNA ha cumplido con sus objetivos; asimismo, la evaluación deberá valorar los alcances y logros de la PNA, los efectos institucionales y considerar la implementación de indicadores para dar seguimiento a los resultados alcanzados y permitir la identificación de las áreas de oportunidad en el combate a la corrupción.

2018-1-47AYM-07-0088-07-010 **Recomendación**

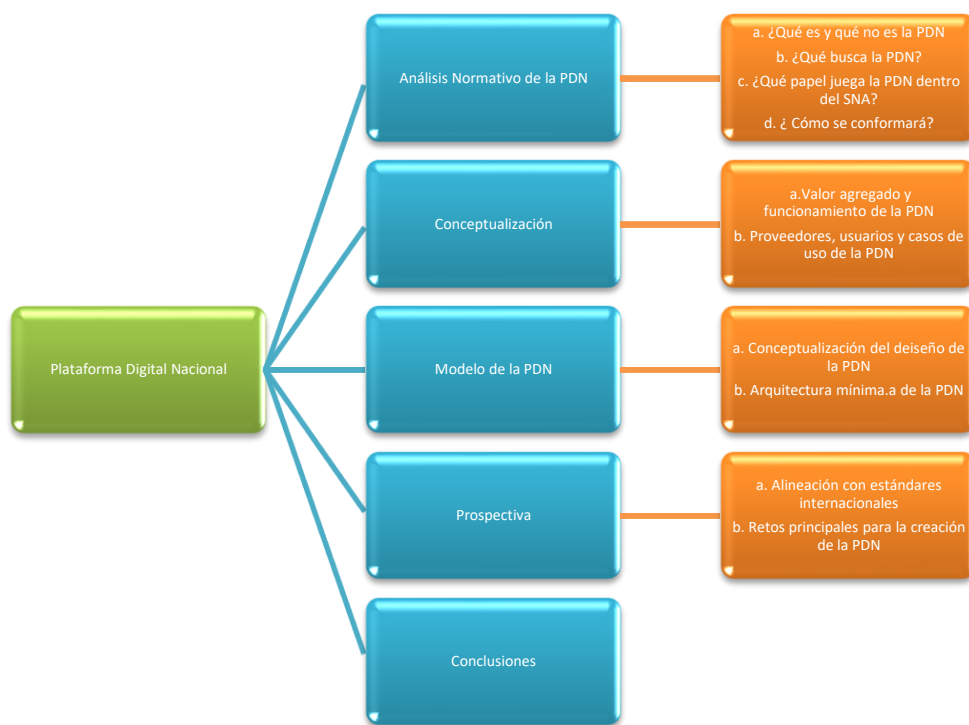
Para que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, por conducto de la Unidad de Riesgos y Políticas Públicas, elabore una estrategia integral para la implementación de la Política Nacional Anticorrupción y del Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción, que incluya las actividades y acuerdos necesarios para llevarse a cabo; el procedimiento para definir indicadores que permitan evaluar sus avances y considere las buenas prácticas para su fortalecimiento, a fin de contar con una estrategia que permita definir las prioridades de la Política Nacional Anticorrupción en acciones y proyectos concretos, factibles y relevantes que sean implementados por los entes públicos del país, en cumplimiento del artículo Segundo, Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Tercera Actividades de Control, Principio 10, Elemento de Control 10.02, y Principio 12, Elemento de Control 12.01, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

8. *Plataforma Digital Nacional*

El CC tiene la facultad de establecer la Plataforma Digital Nacional (PDN) y de emitir las bases para su funcionamiento; al respecto, se verificó que en la Primera Sesión Ordinaria^{31/} de 2018, la SFP, como miembro del CC, entregó a la SESNA el documento "Análisis de Modelo de la Plataforma Digital Nacional", como insumo para la elaboración de las bases para el funcionamiento y un marco conceptual para la creación de la plataforma, el cual se puso a disposición de la sociedad civil y especialistas en el uso de la tecnología, para sus comentarios.

^{31/} Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción del 15 de enero de 2018.

Se constató que, la SFP presentó en la Tercera Sesión Ordinaria de 2018 del CC, para su aprobación el documento denominado "Análisis para la implementación y operación de la Plataforma Digital Nacional", que establece cinco apartados, como se muestra a continuación:



FUENTE: ACUERDO mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el Análisis para la Implementación y Operación de la Plataforma Digital Nacional y las Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional.

El documento señala que la PDN deberá ser el principal instrumento de inteligencia institucional con que disponga el SNA para coadyuvar y facilitar el cumplimiento de las obligaciones y facultades que se le atribuyen en materia de combate a la corrupción; se integrará por la información que incorporen el CC, el CPC, el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) y los SLA y tendrá al menos seis sistemas:^{32/}

1. Sistema de evolución patrimonial de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal (S1).

^{32/} Mismos que se establecen en el artículo 49 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y en los artículos 39 al 62 de las Bases para el funcionamiento de la PDN.

2. Sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas (S2).
3. Sistema Nacional de servidores públicos y particulares sancionados (S3).
4. Sistema de información y comunicación del SNA y del SNF (S4).
5. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción (S5).
6. Sistema de Información Pública de Contrataciones (S6).

Se constató que, en la misma sesión, la SFP informó que desarrolló las “Bases para el funcionamiento de la PDN”, las cuales se presentaron y fueron aprobadas por el CC, y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 2018; sin embargo, la normativa no señala qué instancia es responsable de la elaboración las bases para el funcionamiento de la PDN.

Las bases para el funcionamiento de la PDN tienen por objeto establecer las directrices para su funcionamiento y los sistemas que la conforman, que garanticen la interoperabilidad, interconexión, estabilidad, uso y seguridad de la información integrada en la plataforma; en éstas se establece que será administrada por la SESNA, quien proveerá los servicios tecnológicos, recursos humanos y financieros necesarios para mantener sus componentes en funcionamiento.

Al respecto, la SESNA presentó a la Comisión Ejecutiva^{33/} la *Estrategia para el desarrollo de la PDN*, que elaboró por conducto de su Unidad de Servicios Tecnológicos y Plataforma Digital Nacional, en la que se señala que ésta retoma las ideas del documento elaborado por la SFP, sin especificar los aspectos incluidos; asimismo, se identificó que si bien presenta de forma esquemática como visualiza la SESNA el establecimiento y desarrollo de la plataforma, no define los objetivos, las estrategias a seguir para la coordinación, interconexión e implementación con los SLA, plazos, entregables, infraestructura, los responsables de su ejecución, si ésta debiera presentar una alineación con los programas de implementación de la PNA, así como la definición de metas e indicadores que permitan medir su cumplimiento, a fin de identificar y orientar los esfuerzos institucionales hacia la consecución de objetivos de carácter prioritario y a los relativos a su mandato.

La SESNA indicó que conceptualizó la PDN como una herramienta que, mediante la estandarización de datos de los seis sistemas establecidos en la LGSNA, generará inteligencia para la toma de decisiones para prevenir, perseguir y sancionar la corrupción, la cual se construyó siguiendo cinco ejes: a) Usos y necesidades; b) Gobernanza y normatividad; c) Datos; d) Tecnología, y e) Impacto.

^{33/} Tercera Sesión Ordinaria de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría del Sistema Nacional Anticorrupción, 16 de septiembre de 2018.

Para la determinación del eje “Usos y necesidades”, se indicó que se llevaron a cabo tres talleres divididos en seis jornadas de trabajo (una para cada sistema de la PDN) en los que participaron organizaciones de la sociedad civil, sector privado, medios, academia y gobierno. Por parte del gobierno, se contó con representantes de la SFP, de la ASF y de las secretarías ejecutivas de los SLA, en los que se identificaron necesidades de información, principales usos, funcionalidades y características que debería tener cada sistema, para diferentes tipos de usuarios.

La SESNA informó que se realizaron prototipos de visualizaciones y casos de uso de los datos que estarían disponibles en la PDN y que servirían para prevenir y detectar posibles hechos de corrupción; además, que realizó un informe que sirvió como insumo para el desarrollo de la versión Alpha de la plataforma, con un enfoque centrado en los usuarios y en los casos de uso; sin embargo, no acreditó contar éste.

En cuanto al desarrollo de los sistemas que conforman la PDN, se identificó que, si bien en el proceso para llevar a cabo la estandarización de la información que los integrará, intervienen diversos factores que no permiten definir el orden en que debieran concluirse, la SESNA no acreditó contar con un programa de trabajo o documento homólogo en el que establecieran las acciones destinadas al desarrollo e implementación de cada uno de los seis sistemas. Asimismo, señaló que en 2018 trabajó en el estudio exploratorio para el desarrollo del sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas, en colaboración con el Laboratorio de Políticas Públicas del CIDE,^{34/} el cual se conformó de tres etapas y se evaluó la información disponible en la Administración Pública Federal, del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y del Estado de Puebla; sin embargo, no se acreditó la evidencia de los resultados del estudio y cómo sirvió de insumo para la implementación del S2.

La SESNA indicó que, en diciembre de 2018, definió la estrategia sobre la implementación del S1 de la PDN, en la cual se establecieron preguntas tales como ¿Qué es el S1?, ¿Para qué sirve?, ¿Qué se debe de hacer?, ¿Cómo y cuándo se debe de implementar? ¿Cuáles son las funciones, atribuciones y qué está haciendo la PDN para el desarrollo del S1? ¿Cómo se relaciona el trabajo de los Secretarios Técnicos locales con la PDN? y ¿Cuáles son los componentes técnicos mínimos para el desarrollo del S1? y se hace mención del Formato de Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses que será utilizado por el S1 y por todas las entidades de gobierno.

Se comprobó que la SESNA inició con el desarrollo de dos sistemas en 2018, y como hechos posteriores se constató que en 2019 ya cuenta con la aplicación electrónica de la PDN,^{35/} la versión Beta 0.6, la cual refiere se encuentra en una versión preliminar y que se está mejorando constantemente sus funcionalidades. Para el S1 la información contenida no es real y fue generada de forma aleatoria y sirve únicamente para poder visualizar las diferentes funcionalidades propuestas, y que los sistemas S2, S3, y S6 contienen datos reales.

^{34/} Convenio Específico de Colaboración con el CIDE celebrado el 15 de agosto de 2018.

^{35/} <https://plataformadigitalnacional.org/>

También, se identificó que, como parte de la implementación de la versión Beta de la PDN, se incluye un video promocional en el que aparece una leyenda que indica que para su elaboración se contó con el apoyo de una Agencia para el Desarrollo Internacional. Asimismo, en la realización de los foros regionales que fueron parte del proceso de consulta pública para la elaboración de la PNA, se observó que la citada agencia participó con el apoyo de pago de arrendamiento y servicios utilizados para llevar a cabo los talleres en la Ciudad de México. Al respecto, la SESNA señaló que los apoyos brindados no requirieron la firma de convenio, por lo que no se encuentran documentados los términos en los que se realizó esta colaboración.

En conclusión, la causa principal de que la SESNA no definiera una estrategia para la implementación de los sistemas que integran la PDN, fue la falta de un MGO que describa responsables y funciones, así como el no establecer un SCII, como se detalla en los resultados número 1 y 3 del presente informe, situación que no permitió que se definieran los objetivos, las acciones a seguir para la interconexión e implementación con los SLA, plazos, entregables, infraestructura, los responsables de su ejecución, si ésta debiera presentar una alineación con los programas de implementación de la PNA, así como la definición de metas e indicadores que permitan medir su cumplimiento, identificar y orientar los esfuerzos institucionales hacia la consecución de objetivos de carácter prioritario y a los relativos a su mandato, en incumplimiento del artículo Segundo, Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Tercera Actividades de Control, Principio 10, Elemento de Control 10.02, y Principio 12, Elemento de Control 12.01, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

2018-1-47AYM-07-0088-07-011 **Recomendación**

Para que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, mediante la Unidad de Servicios Tecnológicos y Plataforma Digital Nacional, elabore una estrategia para la implementación de los sistemas que integran la Plataforma Digital Nacional, que defina los objetivos, las acciones a seguir para la interconexión e implementación con los sistemas locales anticorrupción, plazos, entregables, infraestructura, los responsables de su ejecución, si ésta debiera presentar una alineación con los programas de implementación de la Política Nacional Anticorrupción, así como la definición de metas e indicadores que permitan medir su cumplimiento, a fin de identificar y orientar los esfuerzos institucionales hacia la consecución de objetivos de carácter prioritario y a los relativos a su mandato, en cumplimiento del artículo Segundo, Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Tercera Actividades de Control, Principio 10, Elemento de Control 10.02, y Principio 12, Elemento de Control 12.01, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

9. **La SESNA y su contribución al cumplimiento de los ODS**

I. Contexto internacional y en México

Mediante resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030),^{36/} como un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que consideró 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas relacionadas con los mismos. Tanto los objetivos, como las metas establecidas fueron de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.

México forma parte de las naciones que se comprometieron a cumplir con los ODS. Para ello, se comprobó que diseñó una estrategia nacional para la puesta en marcha de la Agenda 2030, y creó las instancias para coordinar las tareas de preparación para la ejecución, implementación y seguimiento de la misma, las cuales se describen a continuación:

- a) Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CNADS): es presidido por el Presidente de la República y está integrado por 18 titulares de las secretarías de la Administración Pública Federal,^{37/} y tiene las funciones de invitar a los gobiernos locales y a los Poderes de la Unión a profundizar la conversación sobre el desarrollo sostenible. Se verificó que fue instalado mediante decreto de creación del mes de abril de 2017,^{38/} que establece que coordinará las acciones para el diseño, la ejecución y la evaluación de estrategias, políticas, programas y acciones para el cumplimiento de los ODS, e informará sobre el seguimiento de sus objetivos, metas e indicadores.
- b) Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTEODS): se observó que su instalación fue en 2015,^{39/} y esta instancia suma al INEGI y a representantes de dependencias y entidades públicas, con el propósito de realizar y coordinar los trabajos para generar y actualizar la información estratégica a fin de mapear los ODS en México, y los indicadores a partir de los cuales se diseñen y evalúen políticas públicas para el cumplimiento de los objetivos.

Con el análisis de los objetivos y metas de los ODS, se verificó que el objetivo 16 denominado: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”, y su meta “16.5: Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas”, se relacionan con el mandato legal de la SESNA, al ser la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la

^{36/} Resolución 70/1 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de fecha 25-09-2015.

^{37/} Secretarías de: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Cultura; y Turismo.

^{38/} Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, publicado en el DOF del 26-04-2017.

^{39/} Acuerdo 8ª/V/2015 de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de fecha 06-11-2015.

prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

En la revisión del informe de fiscalización de los ODS del ejercicio 2017,^{40/} se identificó que éste señala que la Secretaría de Gobernación es la unidad responsable de ejecutar las políticas públicas que darán cumplimiento a las 12 metas del ODS 16 y contará con la participación de 22 unidades de Estado corresponsables, como parte de estas últimas se encuentra el CPC; del cual 4 de sus miembros forman parte de la Comisión Ejecutiva de la SESNA.

En la “Estrategia nacional para la puesta en marcha de la agenda 2030”,^{41/} se definieron las propuestas de metas nacionales prioritarias para el cumplimiento del ODS 16, que consistieron en “Asegurar la correcta implementación del SNA en todo el territorio”, y se retomó la meta global de la Agenda 2030 que señala “Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas”. Adicionalmente, se estableció que para lograr el cumplimiento de estas metas nacionales, sería necesario contar con las actividades siguientes: a) diseñar y desarrollar la PDN; b) consolidar y hacer operativo el SNA en todo el territorio, así como instalar y operar los SLA; c) implementar políticas públicas para prevenir, investigar, sancionar y resarcir los daños hechos por la corrupción; y por último, d) consolidar una fiscalía especializada en materia de combate a la corrupción; sin embargo, la estrategia no definió de manera particular a los entes responsables del cumplimiento de las metas específicas de los ODS en los distintos órdenes de gobierno, ni estableció mecanismos de coordinación, liderazgos y atribuciones para ello.

Asimismo, como parte de esta estrategia, se propusieron 12 indicadores nacionales y 2, globales, a los que México se comprometió a dar seguimiento, vinculados con la meta nacional denominada “Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas”, los cuales serían propuestos al CTEODS para su revisión; no obstante, para la meta “Asegurar la correcta implementación del SNA en todo el territorio”, no se incluyó ningún indicador.

Mediante consulta pública en la plataforma agenda2030.mx se observó que el CNADS estableció 125 indicadores, relacionados con 69 metas de 16 de los 17 ODS, 71 indicadores son globales y 54 son de carácter nacional; aunque se identificó que para la meta 16.5 del ODS 16, no se han definido indicadores que permitan medir el grado de avance y dar seguimiento a su cumplimiento.

II. Acciones realizadas por la SESNA relacionada con el cumplimiento del ODS 16

La SESNA señaló que, en el marco de sus atribuciones, durante el ejercicio fiscal 2018, realizó acciones para contribuir con el cumplimiento del ODS 16 y su meta 16.5, siguientes:

^{40/} **Auditoría Superior de la Federación**, Fiscalización de la Agenda 2030, elementos para una planeación a mediano plazo, octubre de 2017.

^{41/} Trabajo que resultó de un proceso de más de dos años en el que la APF, los organismos públicos autónomos, organizaciones de la sociedad civil, academia, iniciativa privada, organismos internacionales, agencias de cooperación internacional y los Comités del CNADS, que representa una visión colectiva sobre el desarrollo sostenible en México.

- Elaboró la propuesta de la Política Nacional Anticorrupción.
- Realizó estudios e investigaciones relacionadas con la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.^{42/}
- Inició el desarrollo de la Plataforma Digital Nacional, para proveer datos e información estratégica para que el Comité Coordinador del SNA pueda generar inteligencia para prevenir, sancionar y perseguir la corrupción.
- Participó en la Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de México, la cual tuvo como finalidad el apoyar al Gobierno Federal y a los actores interesados en la toma de decisiones tendientes a mejorar el sistema de compras públicas a nivel nacional.^{43/}
- Coordinó el taller de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, sobre transparencia y contrataciones públicas, llevado a cabo en mayo de 2018, el cual tuvo como objetivo el generar una visión integral y transversal de las contrataciones abiertas en la región, e insumos para generar un estándar para llevarlas a cabo.
- Participó en el evento de “Conmemoración del día nacional anticorrupción 2018” y en la convocatoria del concurso de cartel “Acciones por la integridad”, que tuvo como finalidad concientizar a la ciudadanía sobre el fenómeno de la corrupción.

Asimismo, manifestó que, como hechos posteriores, durante el ejercicio fiscal 2019 realizó las actividades siguientes:

- Se encuentra en desarrollo el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Corrupción, que tendrá la finalidad de recabar, sistematizar y dar seguimiento a indicadores respecto del fenómeno de la corrupción en México y las acciones de la Política Nacional Anticorrupción.
- El mes de junio de 2019, el Titular de la Unidad de Riesgos y Política Pública de la SESNA asistió en carácter de invitado a la primera sesión ordinaria del Comité Ejecutivo del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia del INEGI, en donde se expusieron los avances y resultados más recientes de este comité, y se realizó la propuesta para que la SESNA forme parte del mismo.
- Manifestó que se encuentra colaborando en la redacción en una propuesta de la Ley General de Adquisiciones; sin embargo, no proporcionó evidencia al respecto.

^{42/} **Propuesta metodológica para el análisis transversal de los macroprocesos y procesos del sistema de responsabilidades de los servidores públicos relacionados con el combate a la corrupción, en sus etapas de: prevención, investigación, y sanción de actos de corrupción del SNA**, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., octubre 2018; **Insumos para la Política Nacional Anticorrupción: Reportes de evidencia de corrupción y de estrategias prioritarias**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

^{43/} **Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de México Metodología MAPS**, diciembre 2018.

Si bien, la SESNA implementó acciones, elaboró documentos y participó en eventos y comités que estuvieron encaminados a prevenir y reducir los hechos de corrupción, y para dar seguimiento a este fenómeno, tanto en la Estrategia Nacional de la puesta en marcha de la Agenda 2030, como en los documentos de consulta pública, ésta no tiene atribuciones y responsabilidades específicas para definir ejes de acción, actividades vinculadas e indicadores específicos, encaminados al cumplimiento de la meta 16.5 del ODS 16.

En conclusión, debido a que los responsables de ejecutar las políticas públicas que darán cumplimiento a los ODS, no han establecido mecanismos de coordinación para definir ejes de acción y actividades para el cumplimiento de la meta 16.5 del ODS 16, ni indicadores para medir su grado de avance, y si bien la SESNA realizó actividades encaminadas a prevenir y reducir los hechos de corrupción como parte de su mandato legal, no formaron parte de una estrategia que coadyuvara al cumplimiento de esta meta y objetivo, en incumplimiento del artículo Segundo, Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Tercera Actividades de Control, Principio 10, Elemento de Control 10.02, y Principio 12, Elemento de Control 12.01, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

2018-1-47AYM-07-0088-07-012 **Recomendación**

Para que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, de manera conjunta con las entidades responsables de implementar la estrategia nacional para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, evalúe la viabilidad de establecer mecanismos de coordinación para definir ejes de acción y actividades enfocadas al cumplimiento de la meta 16.5: "Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas", así como indicadores para medir su grado de avance y cumplimiento, a fin de que la Secretaría Ejecutiva, como unidad corresponsable, defina las estrategias que coadyuven al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de conformidad con el artículo Segundo, Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Tercera Actividades de Control, Principio 10, Elemento de Control 10.02, y Principio 12, Elemento de Control 12.01, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

10. Capacitación

La SESNA señaló que no dispuso de algún lineamiento en materia de capacitación del personal, que entre otros aspectos estableciera el procedimiento para realizar la detección de necesidades de capacitación con base a requerimientos de sus unidades administrativas, y que como resultado de éste se definieran los temas impartir en atención a necesidades y los servidores públicos a capacitar.

Asimismo, no acreditó contar con un Programa Anual de Capacitación (PAC) para el ejercicio fiscal 2018; sin embargo, proporcionó un listado de 22 cursos impartidos en ese ejercicio, en el que se señala el nombre del curso, la instancia que lo impartió y el número de constancias que otorgó, como se muestra a continuación:

CURSOS DE CAPACITACIÓN IMPARTIDOS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SESNA EN 2018

Número	Nombre del curso	Instancia que impartió	Número de constancias que otorgó
1	ABC de Género	INMUJERES	9
2	Avances en la implementación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas del Sistema Nacional Anticorrupción	SFP	24
3	Cero tolerancia al hostigamiento sexual y acoso sexual	SFP / INMUJERES	61
4	Clasificación de la Información	INAI	2
5	Conoce MéxicoX	SFP	1
6	Curso de Derechos Humanos y Género	CNDH	1
7	Ética Pública	INAI	69
8	Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva	INAI	4
9	Guía Instructiva para el uso del SIPOT	INAI	3
10	Introducción a la Administración Pública Mexicana	INAI	5
11	Introducción a la Clasificación en Archivos de Trámite	SEP	6
12	Introducción a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	INAI	88
13	Introducción a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados	INAI	2
14	Introducción a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	INAI	2
15	Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados	INAI	70
16	Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos	INAI	1
17	Mejores Prácticas en Contrataciones Públicas	SFP	2
18	México vota Informado	UNAM	1
19	Prevención en materia de delitos electorales y equidad en la contienda, décima emisión	SFP	20
20	Reforma Constitucional en Materia de Transparencia	INAI	5
21	Sensibilización para la Transparencia y la Rendición de Cuentas	INAI	5
22	Uso no sexista del lenguaje	INMUJERES	11
	Total		392

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por la SESNA.

INMUJERES: Instituto Nacional de las Mujeres, SFP: Secretaría de Función Pública, CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humanos, INAI: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México.

En la revisión del listado de los cursos de capacitación, se identificó que éste no señala si se trata de actividades obligatorias u optativas; también, se verificó que los cursos fueron impartidos por instituciones externas y que éstos no se relacionan con las actividades sustantivas de los servidores públicos que conforman la plantilla de la SESNA; además, se observó que no se contó con capacitación en temas de control interno, administración de riesgos y hechos de corrupción. También se comprobó que, de la plantilla de 107 servidores públicos, 94 (el 93.2%) recibieron capacitación durante el ejercicio fiscal 2018, la cual se acreditó con las constancias de asistencia de las instancias que lo impartieron, como se muestra a continuación:

CURSOS ACREDITADOS POR SERVIDOR PÚBLICO DE LA SESNA EN 2018

Servidores públicos	Número		Total de cursos acreditados
	(a)	Cursos acreditados por servidor público (b)	
1	15		15
1	12		12
1	11		11
2	9		18
2	8		16
1	7		7
9	6		54
13	5		65
21	4		84
26	3		78
15	2		30
2	1		2
94			392

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en las constancias de capacitación proporcionadas por la SESNA.

En conclusión, la causa principal de que la SESNA no definiera, en 2018, el procedimiento para llevar a cabo la detección de necesidades de capacitación de los servidores públicos, que sirviera de base para elaborar su Programa Anual de Capacitación, es la falta de un MGO que describa responsables y funciones, así como la falta de un SCII, situaciones que se señalan en el resultados número 1 y 3 de este informe, lo que impidió que los servidores públicos recibieran los conocimientos teóricos y técnicos orientados a la mejora de su desempeño, competencias y los relacionados con sus procesos sustantivos y temas de control interno, administración de riesgos, ética e integridad y hechos de corrupción, que contribuyeran al cumplimiento de los objetivos y del mandato institucional de la SESNA, en incumplimiento de lo establecido en el artículo 27, fracción IX, del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción; en el artículo Segundo, Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Primera Ambiente de Control, Principio 4, Elemento de Control 4.03, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno y en los numerales 46, 47 y 47.1, fracción II, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera.

2018-1-47AYM-07-0088-07-013 **Recomendación**

Para que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, mediante la Dirección General de Administración, establezca el procedimiento para realizar el diagnóstico de necesidades de capacitación que sirva como base para la elaboración del Programa Anual de Capacitación y que éste incluya temas relacionados con los procesos sustantivos, control interno, administración de riesgos y de hechos de corrupción, a fin de contar con un programa integral de capacitación, que se oriente a proporcionar conocimientos teóricos y técnicos que generen una mejora en las capacidades de los servidores públicos que incremente su desempeño y competencias, y que coadyuven al cumplimiento de los objetivos de las

unidades que la integran, así como del mandato institucional, de conformidad con el artículo 27, fracción IX, del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción; el artículo Segundo, Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Primera Ambiente de Control, Principio 4, Elemento de Control 4.03, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno y los numerales 46, 47 y 47.1, fracción II, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera.

Consecuencias Sociales

Las debilidades en los instrumentos de Gobernanza y Control Interno de la SESNA incidieron en que no se definieran y desarrollaran acciones y proyectos concretos para ser implementados por los entes públicos del país, en materia de corrupción, dar seguimiento y evaluar sus alcances y logros, lo que no contribuye a mejorar la confianza de la ciudadanía en las instituciones; la gestión gubernamental; el desarrollo económico; el acceso a bienes y servicios públicos, así como combatir la impunidad y controlar la arbitrariedad, a fin de minimizar los costos de la corrupción en beneficio de la población.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Liderazgo y dirección, Planificación estratégica y operativa, Controles internos, Aseguramiento de calidad y Vigilancia y rendición de cuentas.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 10 resultados, de los cuales, 10 generaron:

13 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 20 de enero de 2020, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) implementó mecanismos para la identificación de prácticas consideradas fraudulentas o corruptas; para definir y ejecutar un proceso de administración de riesgos que incluya acciones preventivas que disminuya su ocurrencia e impacto, y para verificar la existencia de un sistema de monitoreo que, de forma eficaz, eficiente y económica, detecte indicios de fraude o corrupción. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

De acuerdo con lo señalado en las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés), no hay una definición única de corrupción. No obstante, existen varias, como lo son que la corrupción es el abuso del poder encomendado, en beneficio propio; la corrupción puede clasificarse como gran corrupción, pequeña corrupción y corrupción política, según las sumas de dinero perdidas y el sector en el que ocurre.

Por lo que la corrupción es uno de los retos más relevantes que enfrenta el país, principalmente por los costos que genera en ámbitos como la confianza en las instituciones, la efectividad gubernamental, el desarrollo económico, el acceso a bienes y servicios públicos, así como el ejercicio de los derechos humanos; además, se trata de un problema cada vez más complejo y multicausal, situación que hace difícil poder diagnosticarlo, atenderlo y medirlo.

Para contrarrestar este fenómeno, el 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política en Materia de Combate a la Corrupción; entre la que destaca la creación del Sistema Nacional Anticorrupción; por consiguiente el 18 de julio de 2016, se publicó la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que tiene como objetivo establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de los tres 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; para dar cumplimiento a lo anterior, la ley referida señala que el Comité Coordinador del SNA como la instancia responsable del diseño y aprobación de la política nacional para el combate de la corrupción en nuestro país, y establece como su órgano técnico de apoyo a la SESNA, a efecto de proveerle la asistencia y los insumos necesarios para elaborar políticas integrales relacionadas con la prevención, detección y disuasión de hechos de corrupción y de faltas administrativas, fiscalización y control de recursos públicos.

En la revisión se identificaron deficiencias en la implementación de los elementos de Gobernanza y Control Interno en la SESNA que limitaron la eficiencia, eficacia y economía de los procesos revisados, debido a lo siguiente:

Por lo que se refiere a la Gobernanza, se identificó que la SESNA se integró conforme a lo señalado en su Estatuto, de acuerdo con su estructura las labores sustantivas recaen en las unidades de Riesgos y Política Pública y de Servicios Tecnológicos y Plataforma Digital Nacional; sin embargo, no dispuso de un Manual General de Organización.

También, se identificó que el Órgano de Gobierno de la SESNA no definió mecanismos de control relacionados con la vigilancia del diseño, implementación y evaluación del Sistema de Control Interno Institucional (SCII), y la Comisión Ejecutiva no dispuso de lineamientos o políticas en los que se establecieran los criterios, dinámicas de trabajo, temporalidades, así como la supervisión de los insumos técnicos que se genere en el cumplimiento de sus atribuciones, ni de los medios de comunicación para que ésta dé a conocer y, en su caso, someter a la aprobación del Comité Coordinador, las propuestas y acuerdos que generen.

Por lo que respecta al control interno en 2018, la SESNA no dispuso de un SCII; ni, de un programa institucional, ni tampoco de una metodología específica para la administración de riesgos y de un programa de capacitación en estos temas.

El proceso de consulta, integración y presentación de la PNA definió las fases, objetivos, plazos de ejecución, actividades a desarrollar y productos a generar; no obstante, no se asignaron las funciones de cada uno de los responsables, ni se establecieron las estrategias, los recursos humanos, materiales y financieros para realizar las acciones y los mecanismos de control que aseguraran el cumplimiento de cada una de sus fases; además, no se acreditó que las actividades desarrolladas por la SESNA, los resultados y los entregables que fueron establecidos en el programa de trabajo, así como los criterios y elementos mínimos para su realización, fueran presentadas para su aprobación.

Respecto de la elaboración de la propuesta de la política, la Comisión Ejecutiva no estableció las directrices o criterios que definieran los apartados que ésta debía incluir, ni los procesos detallados para su realización, tampoco definió al control interno como un medio eficaz para la prevención y combate a la corrupción, por lo que la propuesta de la PNA no incluyó como prioridad transversal el control interno, aun cuando sus acciones se basan en éste.

Por lo que corresponde a la implementación, seguimiento y evaluación de la PNA, la ejecución de las etapas se sujeta a la autorización de la política; por lo que la Comisión Ejecutiva no definió estrategias integrales para realizarlas, ni para desarrollar el Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC) por la Unidad de Riesgos y Política Pública de la SESNA, así como para la implementación de los sistemas que integran la Plataforma Digital Nacional (PDN), los objetivos, las acciones a seguir para la interconexión e implementación con los Sistemas Locales Anticorrupción, los plazos, los entregables, la infraestructura, los responsables de su ejecución, y si la PND debiera presentar una alineación con los programas de implementación de la PNA, y la definición de metas e indicadores que permitan medir su cumplimiento, para identificar y orientar los esfuerzos institucionales hacia la consecución de objetivos de carácter prioritario y a los relativos a su mandato.

En relación con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se identificó que los responsables de ejecutar las políticas públicas que les darán cumplimiento no han establecido mecanismos de coordinación para definir ejes de acción y actividades para el cumplimiento de la meta 16.5 del ODS 16, ni indicadores para medir su grado de avance, y si bien la SESNA realizó actividades encaminadas a prevenir y reducir los hechos de corrupción como parte de su mandato legal, no formaron parte de una estrategia que coadyuvara al cumplimiento de esta meta y objetivo.

En opinión de la ASF, a 2018, la SESNA mostró avances incipientes en la conformación de los elementos de Gobernanza y control interno, lo que incidió en que no se delimitara el marco jurídico para cada una de las áreas, ni la asignación de funciones y responsabilidades, que coadyuvaran al desempeño de las actividades de los servidores públicos de la SESNA; que no se vigilara el funcionamiento del SCII por parte de los órganos de gobierno, ni se garantizara el cumplimiento de sus atribuciones; que no se aprobara un programa institucional, y que las políticas integrales, metodologías y estudios se realicen sin disponer de criterios y elementos

mínimos que establezcan su contenido y que el Comité Coordinador no disponga de información que contribuya a la toma de decisiones y para el logro de los objetivos del SNA.

La falta del diseño e implementación de un SCII y de administración de riesgos en la SESNA, a 2018, incidió en que no se dispusieran de manuales de procedimientos, lineamientos, políticas o documentos de naturaleza similar de los procesos sustantivos para minimizar los riesgos a los que está expuesta

Respecto del proceso de elaboración de la PNA, el no establecer directrices o criterios que definiera los apartados que debía contener, incidió en que no ésta no incluyera al control interno y la administración de riesgos como medio preventivo de combate a la corrupción en los tres órdenes de gobierno y en los tres Poderes de la Unión, y que no se definieran y desarrollaran acciones y proyectos concretos para ser implementados por los entes públicos del país, dar seguimiento y evaluar los alcances y logros en los objetivos trazados en la política e identificar áreas de oportunidad en el combate a la corrupción.

Las deficiencias y limitaciones identificadas influyeron en un incipiente funcionamiento de las operaciones de la SESNA y un avance lento en el desarrollo e implementación de políticas en materia anticorrupción como parte de su mandato; asimismo, no permitieron que existiera una seguridad razonable del cumplimiento de sus metas y objetivos institucionales, y la rendición de cuentas de los resultados alcanzados, ni se garantizara que el Comité Coordinador contara con la asistencia técnica e insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones y para la toma de decisiones.

Las recomendaciones emitidas contribuirán a que el SESNA cuente con mecanismos que favorezcan una mejora de su desempeño para los ejercicios fiscales subsecuentes; que se verán reflejados en la eficiencia y eficacia de sus procesos, así como la economía de los recursos utilizados por ésta, garantizando la buena gobernanza y controles para la elaboración de políticas integrales en materias relacionadas con la prevención, detección y disuasión de hechos de corrupción y de faltas administrativas, fiscalización y control de recursos públicos.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Mtro. José de Jesús Sosa López

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la SESNA, mediante el oficio núm. SE/DGA/489/2019, de fecha 19 de diciembre de 2019, presentó las argumentaciones y la documentación soporte siguientes:

Resultado Núm. 4

La SESNA señaló que "el proceso de consulta, integración y presentación de la PNA aprobado en la primera sesión extraordinaria de la Comisión Ejecutiva, se asentaron las actividades, tiempos, responsables y productos generados; asimismo, la Unidad de Riesgos y Política Pública elaboró el documento *Propuesta de Política Nacional Anticorrupción: Método de Integración*, en el que se especifican los criterios y parámetros empleados para el uso de los distintos insumos recabados durante la integración de la política.

Y una vez que se presentó la propuesta de PNA a la opinión pública, se brindó absoluta publicidad a los diversos insumos empleados en la integración de la propuesta, y durante 2019 ha estado sujeta a un proceso constante de retroalimentación por parte de los interesados, así como los integrantes del CC, a fin de dotar de congruencia y control al proceso se acordó una ruta de trabajo para la recepción de comentarios.

En la propuesta de la PNA, en su versión más reciente, se hacen explícitas algunas funciones y responsabilidades en materia de implementación, seguimiento y evaluación de ésta, criterios que podrán reforzarse a futuro una vez que entre en vigor el documento, así como al momento que entre en pleno funcionamiento el SCII."

Resultado Núm. 5

La SESNA indicó que "el proceso de consulta, integración y presentación de la PNA aprobado en la primera sesión extraordinaria de la Comisión Ejecutiva en 2018, se asentaron las actividades, tiempos, responsables y productos generados."

Resultado Núm. 6

La SESNA señaló que "en paralelo a la socialización de la propuesta de la PNA, dio a conocer entre las secretarías ejecutivas de los SLA el documento Guía para el Diseño de Políticas Estatales con el objetivo de proponer una serie de criterios básicos que permita el desarrollo coordinado y homologado de políticas anticorrupción a nivel estatal que se vinculen

armónicamente con la propuesta de la PNA, y que en su versión más reciente incorpora un apartado relacionado con la alineación de políticas (nacional y estatales), a fin de homologar criterios de actuación en materia de prevención, detección, control, sanción y disuasión de la corrupción.

En materia de implementación, en la misma propuesta se incorpora un apartado en el que se señala la estrategia de coordinación entre las instituciones integrantes del CC a fin de lograr la materialización de las distintas prioridades incorporadas en la propuesta. Se promoverá la réplica de la estrategia de coordinación para que pueda ser adoptado a nivel local como parte de las PEA.

La lógica de la propuesta de la PNA, articulada en torno a ejes estratégicos y prioridades, fomenta objetivos generales de coordinación entre los distintos entes públicos con responsabilidad en el combate a la corrupción, los cuales se harán más explícitos una vez que se inicie la implementación de la política, que depende de la aprobación del documento.

Como parte de las 40 prioridades incluidas en la propuesta de PNA, en su versión más reciente, se incorporan elementos relacionados con el tema de control interno y gobernanza institucional, que tienen como propósito fundamental homologar acciones, lineamientos y criterios en ámbitos como la armonización contable, métodos de control interno, auditoría y fiscalización, así como en la identificación de riesgos, la evaluación y la mejora de la gestión.

Una vez aprobada la propuesta de la PNA por parte de la Comisión Ejecutiva, se acordó con los integrantes del CC una ruta de trabajo y retroalimentación del documento mediante el cual se han recibido a la fecha insumos de parte del TFJA, Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la SFP, el INAI y la ASF, se señala que una vez aprobado por la Comisión Ejecutiva, la SESNA se encuentra impedida a realizar ajustes unilaterales al documento propuesta, sin establecer un acuerdo previo con los enlaces del CC a efecto de que la retroalimentación sea socializada por todos los miembros."

Resultado Núm. 7

"Como se hizo para la integración y elaboración de la propuesta de la PNA en donde se elaboró una hoja de ruta y se establecieron criterios generales para su integración como parte del desarrollo conceptual, metodológico y práctico del MOSEC, se tiene previsto el desarrollo de documentos base que dicten la pauta general de trabajo de la URPP como parte de este proceso.

En la versión más reciente de la PNA se incluye un apartado general en donde ya se trazan algunas líneas de trabajo que orientarán al proyecto, mismas que ahondarán en los documentos arriba mencionados, el trabajo del MOSEC se iniciará formalmente a partir del 2020."

Resultado Núm. 9

"La SESNA ha llevado a cabo alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas con el fin, recabar, sistematizar, utilizar, visualizar y dar seguimiento periódico y continuo a un conjunto de datos e indicadores que serán útiles para medir el fenómeno de la corrupción en México, en particular para la cuantificación y monitoreo de los indicadores número 16.5.1 y 16.5.2 del Anexo Marco de Indicadores Mundiales para los ODS y metas de la Agenda 2030. Asimismo, conforme a lo establecido en el acta de la novena sesión ordinaria de la Junta de Gobierno del INEGI, que se llevó a cabo el 8 de octubre de 2019, a partir de esa fecha, la SESNA forma parte del Comité Técnico Especializado de Información de Gobierno, así como del Subcomité de Información de Gobierno.

Por medio del Subcomité señalado, se busca establecer un Comité Técnico Especializado de Información Sobre la Corrupción, a propuesta de la SFP, el cual llevará a cabo entre otras funciones, el sugerir la producción, sistematización y registro de datos e indicadores de instituciones públicas de distintos ámbitos y poderes de gobierno que generen información valiosa y estratégica para identificar focos rojos sobre la incidencia de la corrupción; monitorear la implementación y los resultados del impacto de la PNA y sus líneas de acción; así como generar recomendaciones específicas sobre acciones para mejorar el desempeño de los Gobiernos federal y subnacionales en materia de combate a la corrupción."

Apéndices*Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Verificar que, en 2018, la SESNA dispuso de una estructura organizacional, que haya asignado responsabilidades y delegado autoridad para una gestión eficaz y eficiente de los recursos, a fin de alcanzar las metas y objetivos, y rendir cuentas de los resultados obtenidos.
2. Comprobar que la SESNA implementó y desarrolló estrategias para la actualización profesional y desarrollo de habilidades de cada uno de los servidores públicos que la componen; asimismo, constatar que se haya proporcionado cursos relacionados con el control interno, administración de riesgos, ética e integridad.
3. Verificar que, en 2018, el Órgano de Gobierno y la Comisión Ejecutiva de la SESNA se rigieron bajo una normativa que establezca su estructura y defina sus funciones y responsabilidades; que sus actividades se regularon por los principios de organización, control, supervisión y conducción para coadyuvar en el logro de los objetivos institucionales, y comprobar el grado de avance y cumplimiento de los acuerdos tomados en ellos
4. Constatar que, en 2018, la SESNA estableció, actualizó, evaluó y supervisó el funcionamiento del Sistema de Control Interno Institucional, y que identificó riesgos

asociados con la integración, elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional Anticorrupción.

5. Comprobar que, en 2018, la SESNA para la integración de la Política Nacional Anticorrupción realizó un proceso de diagnóstico que incluyera la identificación de prácticas fraudulentas o corruptas que haya involucrado a todos los entes públicos de todos los órdenes de gobierno, e identificar la normativa, mejores prácticas o estudios especializados que consideró como referentes, en materia de prevención, detección y disuasión de hechos de corrupción.
6. Verificar que, en 2018, la SESNA elaboró políticas públicas y procedimientos en materia de combate a la corrupción y su integración en una Política Nacional, que incluyan elementos preventivos y que para tal efecto éstas se hayan realizado con base en procedimientos y criterios formalmente establecidos.
7. Comprobar que, en 2018, la SESNA realizó actividades encaminadas a promover la Política Nacional Anticorrupción y que haya definido procedimientos para su implementación.
8. Verificar que, en 2018, la SESNA dispuso de un procedimiento establecido para dar seguimiento al cumplimiento de la Política Nacional Anticorrupción, y para dar a conocer los avances de los entes públicos en su implementación; así como que haya diseñado mecanismos para dar seguimiento a los fenómenos de corrupción.
9. Comprobar que, en 2018, la SESNA, en el ámbito de su competencia, promovió instrumentos que contribuyeron al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 y su meta: Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas, aprobado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

Áreas Revisadas

El Órgano de Gobierno, el Secretario Técnico, la Comisión Ejecutiva, la Unidad de Riesgos y Política Pública, la Unidad de Servicios Tecnológicos y Plataforma Digital Nacional y la Dirección General de Administración de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: Artículo Segundo, numerales 3, párrafo primero, 4 párrafo primero, 9 Norma General Primera Ambiente de Control, Principios 1,3 y 4, Elementos de Control 1.01, 2, 3.02 y 3.03 y 4.03 Norma General Segunda Administración de Riesgos; Norma General Tercera, Actividades de Control, Principios 10 y 12, Elementos de Control 10.02 y 12.01; Norma General Cuarta Información y Comunicación, Principio 14, Elementos de Control 14.06 y 14.07 y 22 y 23 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículos 2, fracción VI y 28, párrafo segundo.

Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, artículos 25, fracciones I, II y V y 27, fracciones IX y XXVII.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera, numerales 46, 47 y 47.1, fracción II.

Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público, numeral 3, Sección 1, párrafo primero.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.