



DERECHOS
HUMANOS
Y LITIGIO
ESTRATÉGICO
MEXICANO

CIVIL
UNCA Coalition
SOCIETY

Article 13. *Participation of society*

1. Each State Party shall take appropriate measures, within its means and in accordance with fundamental principles of its domestic law, to promote the active participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, in the prevention of and the fight against corruption and to raise public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by corruption. This participation should be strengthened by such measures as:

- (a) Enhancing the transparency of and promoting the contribution of the public to decision-making processes;
- (b) Ensuring that the public has effective access to information;
- (c) Undertaking public information activities that contribute to non-tolerance of corruption, as well as public education programmes, including school and university curricula;

INFORME DE SOCIEDAD CIVIL

sobre la Implementación del Capítulo II (Prevención) &
Capítulo V (Recuperación de Activos) de la

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

EN MÉXICO

por Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano y
Sociedad Mexicana de Litigio de Interés Público

Agradecimientos

Con el objetivo de contribuir al examen nacional de la CNUCC en México en su segundo ciclo, este informe sombra fue redactado por Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano, A.C. (DLM) y por la Sociedad Mexicana de Litigio de Interés Público, S.C. utilizando los materiales de orientación y la plantilla de informe diseñados por la UNCAC Coalition y Transparency International. La elaboración de este informe contó con el apoyo de la UNCAC Coalition, que fue posible gracias al financiamiento de la Agencia Noruega de Cooperación al Desarrollo (Norad) y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca (Danida).

Las conclusiones de este informe son las de los autores, pero no reflejan necesariamente las opiniones de la UNCAC Coalition y de los donantes que han hecho posible este informe. Se ha hecho todo lo posible para verificar la exactitud de la información contenida en este informe. Toda la información se considera correcta a fecha de 8 de agosto de 2022.

Los autores de este informe son Carlos G. Guerrero Orozco, Jorge A. Cardoso Sánchez y Pablo A. Herrera Hernández de DLM. El informe fue revisado por Danella Newman de la UNCAC Coalition.

Agradecemos la colaboración y apoyo de las autoridades mexicanas y de las organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de este informe, especialmente, de Transparencia México, TOJIL, Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad, Impunidad Cero, Mexiro y Fundar Centro de Análisis e Investigación. Para la elaboración de este informe fue fundamental la apertura y colaboración de las direcciones, subdirecciones y unidades especializadas de la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano, A.C. (DLM)
Sociedad Mexicana de Litigio de Interés Público, S.C.

Manuel Castro Padilla número 5, interior C
Guadalupe Inn, Álvaro Obregón
C.O. 01020, México, Ciudad de México

Página web: www.dlmex.org

Redes sociales: https://instagram.com/dlm_mx ; <https://linkedin.com/company/dlmx> ;
https://twitter.com/DLM_Mx ; contacto@dlmex.org

Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano, A.C. (DLM) es una organización sin fines de lucro que fue fundada en 2015 como respuesta de la sociedad civil ante el complejo escenario político producto del impacto de la corrupción en las instituciones públicas y el debilitamiento de la democracia. Desde entonces, DLM demanda la rendición de cuentas y el fortalecimiento del Estado de Derecho en México desde una perspectiva de derechos humanos, a través de la participación de la sociedad civil en la vida pública del país y en el fortalecimiento de las instituciones, con el objetivo de identificar problemas comunes y proponer soluciones que impactan a las autoridades, al sector privado, y el combate a la corrupción y la impunidad en México.

Sociedad Mexicana de Litigio de Interés Público, S.C. es una organización que tiene por objeto social, entre otros, el ejercicio de la profesión de abogado y de defensores de derechos humanos.

Índice

Abreviaturas	1
Lista de personas consultadas	3
I. Introducción	5
II. Resumen ejecutivo	9
2.1 Descripción del proceso de examen oficial	9
2.2 Disponibilidad de la información.....	9
2.3 Aplicación en la ley y en la práctica	9
2.4 Recomendaciones para las acciones prioritarias	16
III. Evaluación del proceso de examen de México	18
3.1 Informe sobre el proceso de examen.....	18
3.2 Acceso a la información	20
IV. Evaluación de la aplicación de las disposiciones del capítulo II y del capítulo V ...	22
4.1 Capítulo II.....	22
4.1.1 Art. 5 – Políticas y prácticas de prevención de la corrupción	22
4.1.2 Art. 6 – Órgano u órganos de prevención de la corrupción	29
4.1.3 Art. 7.1 – Empleo en el sector público	33
4.1.4 Art. 7.3 – Financiación política	37
4.1.5 Art. 7, 8 y 12 – Códigos de conducta, conflictos de intereses y declaraciones de bienes.....	42
4.1.6 Art. 8.4 y 13.2 – Mecanismos de denuncia y protección de alertadores.....	46
4.1.7 Art. 9.1 – Contratación pública	51
4.1.8 Art. 9.2 – Gestión de la hacienda pública	58
4.1.9 Art. 10 y 13.1 – Acceso a la información y participación de la sociedad	61
4.1.10 Art. 11 – Poder judicial y ministerio público	69
4.1.11 Art. 12 – Transparencia del sector privado	73
4.1.12 Art. 14 – Medidas para prevenir el blanqueo de dinero.....	77
4.2 Capítulo V	82
4.2.1 Art. 52 y 58 – Lucha contra el blanqueo de dinero	82
4.2.2 Art. 53 y 56 – Medidas para la recuperación directa de bienes	86
4.2.3 Art. 57 – Restitución y disposición de activos.....	89
4.3 Estadísticas	92
4.4 Información sobre los casos de recuperación de activos	93
V. Acontecimientos recientes	95
VI. Recomendaciones.....	99
VII. Anexo.....	102
7.1 Cuadro sobre las solicitudes de acceso a la información	102
7.2 Bibliografía	104

Abreviaturas

APF	Administración Pública Federal
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CC	Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción
CE	Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
CEAPF	Código de Ética de la Administración Pública Federal
CEPCI	Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CICM	Catálogo de Información sobre Corrupción en México
CJF	Consejo de la Judicatura Federal
CNVB	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNUCC/UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
CNPP	Código Nacional de Procedimientos Penales
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPF	Código Penal Federal
CPC	Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción
DOF	Diario Oficial de la Federación
FGR	Fiscalía General de la República
FECC	Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
IRC	Índice de Riesgos de Corrupción
IPAB	Instituto de Protección al Ahorro Bancario
IF	Instituciones Financieras
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información Pública y Protección de Datos Personales
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LAASSP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LD/FT	Lavado de dinero / Financiamiento al terrorismo
LFAEBSP	Ley Federal de Administración y Enajenación de Bienes y Servicios Públicos
LFAR	Ley Federal de Austeridad Republicana
LFGR	Ley de la Fiscalía General de la República
LFPIORPI	Ley Federal para la Prevención de Identificación de Operaciones con Recurso de Procedencia Ilícita
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFRRCF	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
LFTAIP	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
LIC	Ley de las Instituciones de Crédito
LGIFE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
LGSNA	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

LGTAIP	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
LNED	Ley Nacional de Extinción de Dominio
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOPSRM	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
LOPJF	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
LSPCAPF	Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública
MDA	Mercado Digital Anticorrupción
MESAI	Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción y la Integridad
MCCI	Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIC	Organismo Interno de Control
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PAF	Plan Anual de Fiscalización
PI-PNA	Programa de implementación de la Política Nacional Anticorrupción
PDN	Plataforma Digital de Transparencia
PEP	Persona Expuesta Políticamente
PJF	Poder Judicial de la Federación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNA	Política Nacional Anticorrupción
PNT	Plataforma Nacional de Transparencia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEA	Sistema Estatal Anticorrupción
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SICAVISF	Sistema de Capacitación Virtual para los Servidores Públicos
SIRA	Sistema Integral de Responsabilidades Administrativas
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNF	Sistema Nacional de Fiscalización
SNT	Sistema Nacional de Transparencia
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
TESOFE	Tesorería de la Federación
TFJA	Tribunal Federal de Justicia Administrativa
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UT	Unidad de Transparencia

Lista de personas consultadas

Nombre	Cargo de trabajo	Organización o institución	Fecha de la entrevista
Luis E. Pereda Trejo	Director General de Percepción Internacional de la Corrupción	Secretaría de la Función Pública de la Administración Pública Federal	11 de Julio de 2022
Valentina Valdez Jasso	Directora de Convenciones y Mecanismos Anticorrupción	Secretaría de la Función Pública de la Administración Pública Federal	11 de julio de 2022
Mariana Yáñez López	Subdirectora de implementación del Sistema Nacional Anticorrupción	Secretaría de la Función Pública de la Administración Pública Federal	11 de julio de 2022
Mauricio Iván Zapata Zaldívar	Subdirección para Drogas y Corrupción	Secretaría de Relaciones Exteriores de la Administración Pública Federal	4 de julio de 2022
Gerardo Isaac Morales Tenorio	Dirección General para la Organización de las Naciones Unidas	Secretaría de Relaciones Exteriores de la Administración Pública Federal	4 de julio de 2022
Martha Catalina Vázquez Vázquez	Subdirección de Seguridad Multidimensional	Secretaría de Relaciones Exteriores de la Administración Pública Federal	4 de julio de 2022
Magdalena Verónica Rodríguez Castillo	Integrante	Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción	7 de julio de 2022
Adrián Alcalá Méndez	Secretario de Transparencia	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos	2 de Agosto de 2022
Fernanda Avendaño Meouchi	Coordinadora de Anticorrupción	Instituto Mexicano para la Competitividad	Contribuciones escritas, además de una reunión virtual de 19 de mayo de 2022
María de los Ángeles Estrada González	Directora Ejecutiva	Iniciativa de Transparencia y Anticorrupción del Tecnológico de Monterrey	Contribuciones escritas, además de una reunión virtual de 19 de mayo de 2022
Sarahí Valtierra	Investigadora y Coordinadora	Fundar	Contribuciones escritas, además de una

			reunión virtual 19 de mayo de 2022
Adriana Greaves Muñoz	Cofundadora Codirectora	y TOJIL	Contribuciones escritas, además de una reunión virtual 19 de mayo de 2022
Estefanía Medina Ruvalcaba	Cofundadora Directora	y TOJIL	Contribuciones escritas, además de una reunión virtual 19 de mayo de 2022
María Fernanda Galicia Pacheco	Directora General	Mexiro A.C.	Contribuciones escritas, y aportación de la Metodología 5C ¹ para analizar Políticas Anticorrupción, además de una reunión virtual 19 de mayo de 2022
Gabriela López Bernal	Coordinadora de Proyectos	Mexiro A.C.	Contribuciones Escritas, además de una reunión virtual 19 de mayo de 2022
Itzel Jiménez Ríos	Asistente de Investigación	Impunidad Cero	Contribuciones escritas, además de una reunión virtual 19 de mayo de 2022
Irene Tello Arista	Directora Ejecutiva	Impunidad Cero	Contribuciones escritas
Paola Palacios	Coordinadora de Programa y Asuntos Internacionales	Transparencia Mexicana	Contribuciones escritas, además de una reunión virtual 19 de mayo de 2022

¹ Disponible en: <https://mexiro.org/proyecto/metodologia-5c>.

I. Introducción

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción fue firmada por el Estado mexicano el 9 de diciembre del 2003, ratificada por el Senado el 29 de abril de 2004, entrando en vigor el 14 de diciembre de 2005 y publicada en el Diario Oficial de la Federación en la misma fecha.

México fue seleccionado por el Grupo de Examen de la Aplicación de la CNUCC en 2017 mediante un sorteo para su revisión en el primer año del segundo ciclo.

El presente informe examina la implementación por parte del Estado mexicano del Capítulo II (Medidas Preventivas) y del Capítulo V (Recuperación de Activos) de la CNUCC y pretende ser una contribución al proceso de examen de la implementación de la CNUCC que actualmente está en curso y abarca estos dos capítulos. Además recopila, desde una perspectiva ciudadana, los aspectos positivos y los que requieren mejoras respecto de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, así como de las medidas tomadas para combatir y mitigar la corrupción por parte del gobierno federal.

En los últimos años, México ha encaminado una transformación con la triada anticorrupción en México -prevenir, disuadir y sancionar- a raíz de la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, con la cual instituyó al Sistema como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órganos de gobierno en el combate a la corrupción. A partir de ello, se han realizado importantes cambios y esfuerzos de lucha contra la corrupción a nivel normativo.

Sin embargo, los esfuerzos de lucha contra la corrupción no han sido suficientes. El Índice de Percepción de la Corrupción realizado por Transparencia Internacional, ubicó a México en el puesto 138 con 28 puntos sobre 100 en 2018.² En la edición 2021, México mantuvo una calificación de 31 puntos³, la misma que en 2020.⁴ Con esa calificación, México se ubica en la posición 124 de los 180 países evaluados por Transparencia Internacional. México sigue siendo el país peor evaluado de los 38 países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

El Índice Global de Impunidad 2020 publicado por la Universidad de las Américas Puebla, ubica a México en el lugar 65 de 67 países con un valor total de 49.67, entre los países con mayores problemas de impunidad a nivel mundial; y el informe de Hallazgos 2020 de México Evalúa señala que la impunidad en México a 2020 es del 94.8%.⁵

Los resultados del Índice de Estado de Derecho en México 2021-2022 por el World Justice Project muestran un deterioro en materia de Estado de Derecho en gran parte de las entidades federativas del país (México es una República que se divide en 32 entidades federativas), y se explica por tres tendencias: el debilitamiento de los contrapesos institucionales a los gobiernos estatales y una contracción del espacio cívico, el deterioro en los sistemas de justicia penal y la falta de avances en materia de anticorrupción.

² Transparencia Internacional, (2018), Índice de Percepción de la Corrupción 2018, Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2018>, acceso: 1 de julio de 2022.

³ Transparencia Internacional, (2021), Índice de Percepción de la Corrupción 2021, Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>, acceso: 1 de julio de 2022.

⁴ Transparencia Internacional, (2020), Índice de Percepción de la Corrupción 2020, Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020>, acceso: 1 de julio de 2022.

⁵ Le Clerq Ortega y Rodríguez Sánchez, Universidad de las Américas Puebla, (2020), Índice Global de Impunidad 2020 (IGI-2020), Escalas de impunidad, disponible en: <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>, acceso: 1 de julio de 2022

Por otro lado, la Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2020, por el Cyrus R. Vance Center for International Justice y el Lawyers Council for Civil and Economic Rights⁶, se enfoca en medir la corrupción o la percepción de la corrupción, desde la práctica jurídica para analizar los esfuerzos legislativos, regulatorios y el marco institucional para prevenir, sancionar y combatir la corrupción. Dicha evaluación otorgó a México el sexto lugar de ocho con una calificación final de 5.5 de 10, lo que implica un reflejo actual del deficiente manejo de la situación.

El proceso de desarrollo e implementación del Sistema Nacional Anticorrupción y la implementación de la Política Nacional Anticorrupción (PNA) ha sido progresivo y paulatino. Sin embargo, es preciso tomar consciencia que una adecuada legislación es indispensable pero insuficiente para que el Sistema Nacional Anticorrupción logre abatir la práctica de la corrupción en el país. Los resultados no han demostrado una alta eficiencia de la atención a las políticas anticorrupción establecidas, la alta impunidad a su vez refleja los obstáculos que aún enfrenta la disparidad entre la realidad práctica y la realidad jurídica en el combate a la corrupción en el país.

Durante 2019, la percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en instituciones de gobierno se redujo, al pasar de 91.1% en 2017 a 87% en 2019. Sin embargo, la prevalencia de esos actos se incrementó de 14 mil 635 víctimas por cada 100 mil habitantes en 2017 a 15 mil 732 en 2019; mientras la tasa de casos nuevos pasó de 25 mil 541 actos de corrupción por cada 100 mil habitantes en 2017 a 30 mil 456 en 2019, y se redujo a 29 mil 662 en 2021.⁷

En 2021, la tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción fue de 14,701 por cada 100,000 habitantes a nivel nacional, en 2019 esta tasa fue de 15,732 por cada 100,000 habitantes.⁸ Lo anterior no implica que el combate a la corrupción haya sido eficiente, para entender la diferencia en los datos registrados hay que contemplar la situación que propició la contingencia sanitaria por Covid-19, y que no necesariamente implica la disminución de actos de corrupción.

De acuerdo con el INEGI, los incrementos en hechos reportados de corrupción dispararon también en 64.1% el costo total de este problema. En 2019 la suma ilícita de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades fue de 12 mil 770 millones de pesos, lo que equivale a 3 mil 822 pesos promedio por persona afectada. En 2017 resultó en 7 mil 780 millones y 2 mil 450, respectivamente. En 2021, se estima que el costo total derivado de actos de corrupción al realizar pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades ascendió a 9,500 millones de pesos. La cifra equivale a 3,044 pesos promedio por persona afectada.⁹

El control de la corrupción ha sido una prioridad de la sociedad mexicana en los últimos años y uno de los factores que definió la elección federal en 2018. La lucha contra la corrupción ha sido el eje principal de la administración federal 2018-2024 que en esta agenda cuenta con un amplio apoyo social para avanzar. Sin embargo, los casos definidos como emblemáticos —"Estafa maestra", Odebrecht, Agronitrogenados, General Cienfuegos, la Casa blanca y la Casa gris, Pío y Felipa Obrador, caso Gertz, SEGALMEX, entre tantos otros—, no han sido

⁶ Cyrus R. Vance Center for International Justice y Lawyers Council for Civil and Economic Rights, (2020), Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2020, disponible en: <https://www.vancecenter.org/wp-content/uploads/2021/05/Evaluacion-Anticorrupcion-Latinoamerica-2020.pdf>

⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2019), Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019 (ENCIG), disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf

⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2021), Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2021 (ENCIG), disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2021/doc/encig2021_principales_resultados.pdf

⁹ *Idem*.

aún sancionados. Tampoco hay una recuperación de los activos desviados por esos y otros casos de gran corrupción, y la reparación del daño a las víctimas es prácticamente inexistente.¹⁰

Hay una creciente preocupación por la falta de independencia de las fiscalías mexicanas, tanto de la Fiscalía General de la República, como de las Fiscalías especializadas, que pese a gozar constitucionalmente de independencia y autonomía formal, los vicios en los procesos de designación, los intereses político-electorales, y la presión de los distintos poderes menoscaba la confianza y la función de dichas autoridades en el combate a la corrupción. Su actuación presenta sesgos favorables o negativos dependiendo del grupo político al que se investiga.

El estancamiento en calificaciones de percepción y el reconocimiento social de la corrupción como un problema relevante, indican la necesidad de realizar mayores esfuerzos que lleven a cambios tangibles en la gestión pública y que generen mayor confianza y legitimidad entre los ciudadanos. Resolver la crisis de impunidad en México es una prioridad.

Este informe se basa en la revisión de la normatividad mexicana y la implementación en la práctica de acciones de lucha contra la corrupción, de acuerdo a los elementos resaltados en los Capítulos II y V de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC), que son fundamentales para lograr cambios reales en la sociedad y el Estado Mexicano.

1.1 Alcance. México es un Estado federal y el presente examen se refiere únicamente a las leyes de aplicación federal. La reforma constitucional relativa al Sistema Nacional Anticorrupción tuvo lugar el 27 de mayo de 2015 y, en el momento de la visita in situ por los Estados revisores se estaba en la transición a este sistema y en proceso de la entrada en vigor/implementación de las leyes secundarias al respecto. El examen se refiere a las leyes vigentes a agosto de 2022.

Los artículos y temas de la CNUCC que reciben especial atención en este informe son los que abarcan las políticas y prácticas preventivas anticorrupción (Art. 5), los órganos preventivos anticorrupción (Art. 6), el empleo en el sector público (Art. 7.1), los códigos de conducta, los conflictos de intereses y las declaraciones de bienes (Arts. 7, 8 y 12), los mecanismos de presentación de informes y la protección de los denunciantes (Arts. 8.1 y 8.4 y 13.2), la financiación política (Art. 7.3), la contratación pública (Art. 9.1), la gestión de las finanzas públicas (Art. 9), el poder judicial y fiscalía (Art. 11), la transparencia del sector privado (Artículo 12), el acceso a la información y la participación de la sociedad (Arts. 10 y 13.1) y las medidas para prevenir el blanqueo de dinero (Art. 14).

Asimismo, se abordan los artículos que abarcan la lucha contra el blanqueo de dinero (Arts. 52 y 58), las medidas para la recuperación directa de bienes (Arts. 53 y 56), los instrumentos de decomiso (Art. 54), la cooperación internacional con fines de decomiso (Arts. 51, 54, 55, 56, 59) y la restitución y disposición de activos (Art. 57).

1.2 Estructura. El informe comienza con un resumen ejecutivo, que incluye los principales hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones sobre el proceso de examen, la disponibilidad de información, así como la aplicación y el cumplimiento de determinados artículos de la CNUCC. La siguiente parte cubre los hallazgos del proceso de examen en México así como las cuestiones relativas al acceso a la información con más detalle. Posteriormente, se revisa la aplicación de la Convención y se ofrecen ejemplos de buenas prácticas y de deficiencias. A continuación, se discuten los acontecimientos recientes y, por

¹⁰ Transparencia Mexicana, (enero, 2022), México, sin avance en Índice de Percepción de la Corrupción, Disponible en: <https://www.tm.org.mx/ipc2021/>, acceso: 1 de julio de 2022.

último, se ofrecen recomendaciones de acciones prioritarias para mejorar la aplicación de la CNUCC.

1.3 Metodología. El informe fue elaborado por Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano, A.C. y por la Sociedad Mexicana de Litigio de Interés Público, S.C. con el apoyo técnico y financiero de la UNCAC Coalition.

El informe se elaboró utilizando unas directrices y una plantilla de informe diseñadas por la UNCAC Coalition y Transparency International para su uso por parte de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Estas herramientas reflejaban, pero simplificaban, la lista de autoevaluación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y pedían evaluaciones relativamente cortas en comparación con la detallada lista de autoevaluación oficial. La plantilla del informe incluía una serie de preguntas sobre el proceso de examen y, en la sección sobre la aplicación, pedía ejemplos de buenas prácticas y áreas que necesitaban mejoras en los artículos del capítulo II de la CNUCC sobre la prevención de la corrupción y del capítulo V sobre la recuperación de activos.

La información de sustento para el presente informe consistió en revisión de la legislación mexicana, así como documentos de investigación realizados en los temas evaluados. De igual forma, se realizaron entrevistas a funcionarios públicos y expertos en el tema, se realizaron diversas solicitudes de información pública a través de la Plataforma Nacional de Transparencia; se realizaron cuestionarios de evaluación al sector académico, firmas de abogados, sociedad civil y ciudadanos; se emplearon documentos e informes realizados por distintas OSC, entidades del Estado y organizaciones internacionales. El equipo de investigación se esforzó por obtener información de las oficinas gubernamentales y por entablar un diálogo con los funcionarios gubernamentales.

Se procuró un análisis basado en perspectiva de género, que examina los impactos potenciales de las políticas y acciones implementadas en diversos grupos. Identifica los distintos roles desempeñados. Estos diferentes roles usualmente resultan en menor control y acceso a los recursos y procesos de toma de decisión para las mujeres en comparación con los hombres, así como potencializan los efectos de la corrupción en ellas como víctimas.

El presente informe se ha elaborado previo a la publicación del reporte oficial del país, correspondiente al segundo ciclo de evaluación de la CNUCC.

II. Resumen ejecutivo

El presente informe examina la implementación y aplicación por parte de México del Capítulo II (Medidas Preventivas) y del Capítulo V (Recuperación de Activos) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) y pretende ser una contribución al proceso de examen de aplicación de la CNUCC del segundo ciclo de evaluación que actualmente está pendiente de aprobación y abarca estos dos capítulos. Las recomendaciones contenidas en el informe buscan apoyar al gobierno de México a lograr una implementación exitosa de la CNUCC, el Sistema Nacional Anticorrupción, y el combate a la corrupción y la impunidad.

2.1 Descripción del proceso de examen oficial

El Grupo de Examen de la implementación de la CNUCC seleccionó a México mediante un sorteo para su examen en el primer año del segundo ciclo. La visita *in situ* de Guatemala y São Tomé y Príncipe para la revisión entre pares de la evaluación del segundo ciclo en México tuvo lugar del 9 al 11 de mayo de 2017. A 5 años de la visita, autoridades informaron que el informe de revisión del país está en elaboración y no ha sido aprobado, motivo por el cual aún no ha sido publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Al momento de la elaboración del informe no fue posible contar con información del contenido del reporte o sobre el proceso de examen de aplicación del segundo ciclo de la CNUCC en México.

2.2 Disponibilidad de la información

La elaboración del informe se sustentó en la revisión de la legislación federal mexicana, documentos de investigación realizados en los temas evaluados e informes de actividades de las entidades públicas. Se identificó que existe poca información clara publicada de manera proactiva en relación con la implementación de las políticas y normativas, cumplimiento de indicadores, así como la información sobre procesos de investigación, recuperación y sanción de bienes incautados y los resultados de los ejercicios de cooperación internacional. Para suplir la información requerida en este informe se hicieron solicitudes de información a entidades públicas con base en el artículo 122 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (no todas fueron respondidas en su totalidad, o se manifestó la ausencia de información y de recopilación de la misma), entrevistas, cuestionarios de percepción y evaluación realizados a firmas de abogados, sociedad civil y ciudadanos y ciudadanas, revisión de prensa, revisión de artículos académicos y de las investigaciones realizadas previamente por organizaciones de la sociedad civil.

2.3 Aplicación en la ley y en la práctica

En general, México cuenta con un marco constitucional, legal y reglamentario amplio¹¹ y que aborda gran parte de las dinámicas abordadas en los Capítulos II y V de la Convención. Como se menciona más adelante en el informe, aún existen temas pendientes para legislar como

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Código Penal Federal; Código Nacional de Procedimientos Penales; Ley General de Responsabilidades Administrativas; Ley de la Fiscalía General de la República; Ley Federal de Austeridad Republicana; Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; Ley Nacional de Extinción de Dominio; Ley Federal para la Prevención de Identificación de Operaciones con Recurso de Procedencia Ilícita; Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública y los Lineamientos Generales para propiciar la integridad de los servidores públicos; Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción; Modelo de Programa de Integridad Empresarial de la Secretaría de la Función Pública.

medidas para la protección al denunciante de corrupción, los incentivos a las denuncias, la gestión de conflictos de interés, la reparación al daño causado por actos de corrupción y la recuperación de activos.

En materia de **políticas y prácticas preventivas de lucha contra la corrupción**, México cuenta con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y ha desarrollado el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024¹², el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal 2021-2024¹³, la Política Nacional Anticorrupción (PNA)¹⁴ y el Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción.

A partir de la reforma anticorrupción de 2015 se han desarrollado instrumentos para mejorar las medidas administrativas de las entidades públicas, fortalecer el acceso a la información, promover la participación ciudadana, combatir el soborno y el contrabando, y ha promovido estrategias de lucha contra la corrupción. La implementación ha sido lenta, pero progresiva. Es claro que el principal problema en México no es la falta políticas anticorrupción y es cierto que está pendiente desarrollar legislativamente algunos temas, así como fortalecer y consolidar el Sistema Nacional Anticorrupción. Sin embargo, la impunidad y la falta de cumplimiento y aplicación en la práctica de la ley son las razones del por qué los resultados del combate a la corrupción en México no reflejan las políticas implementadas, ni han demostrado ser eficientes al momento.

Más allá de la existencia de dichas políticas es importante que estas generen cambios reales. Usualmente, carecen de la existencia de indicadores de implementación, o los incluidos en esos documentos son altos, pues se refieren a aspectos de proceso, por lo que no es posible identificar con claridad y exactitud el impacto de dichas políticas.

En cuanto a los **órganos de prevención**, se destaca que el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) está integrado y coordinado por distintas autoridades federales¹⁵, y tiene un rol protagónico en la prevención y combate a la corrupción, sin embargo, no ha logrado una articulación adecuada ni una institucionalidad sólida para cumplir a cabalidad con sus funciones legales. La instalación de las distintas autoridades ha sido paulatina y los resultados y eficiencia que presentan difieren en rangos altos. La mayor parte de las autoridades del Sistema Nacional Anticorrupción enfrentan obstáculos para eficientizar sus actividades, estrategias y resultados debido al recorte presupuestal que han enfrentado en recientes ejercicios y a las injerencias e intereses políticos que se han suscitado.

El acceso al **sector público** está regulado principalmente por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Las normas regulan a todas las instituciones de la función pública federal y estandarizan el ingreso mediante concurso público de oposición y méritos. No obstante, se deben reforzar los estándares de transparencia y acceso a la información relacionados con los mismos para efecto de fortalecer el control social de la ciudadanía. De la misma manera, hay que fortalecer los requisitos de acceso y evaluación de los funcionarios de nivel jerárquico superior, de libre nombramiento y remoción, y reducir la discrecionalidad

¹² Programa especial derivado del plan nacional de desarrollo 2019-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019.

¹³ Publicada en el DOF el 30 de junio de 2021.

¹⁴ Aprobada el 29 de enero de 2020 por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, en ella se define el rumbo estratégico para combatir el problema de la corrupción en México.

¹⁵ El Comité de Participación Ciudadana; la Auditoría Superior de la Federación; la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción; la Secretaría de la Función Pública; el Consejo de la Judicatura Federal; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

que respecto de ellos existe en la norma. Así también, en el acceso a altos cargos en instituciones autónomas como la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, deben adoptarse estándares internacionales y cumplir con la máxima publicidad, transparencia y participación ciudadana.

Con relación al **financiamiento político**, el Estado mexicano otorga a nivel constitucional la financiación pública de los partidos políticos.¹⁶ El acceso a estos recursos debe darse bajo el cumplimiento de una serie de requisitos. No obstante, en primer lugar, la transparencia, rendición de cuentas y el manejo financiero de las organizaciones políticas es ineficiente, hay un alto porcentaje de omisión de formatos de gastos, los informes que rinden los partidos políticos son opacos y deficientes, además de ocultar información y registrar un sinnúmero de irregularidades en la obtención, comprobación y uso de recursos. La cantidad de presupuesto que se destina a los Partidos Políticos es sumamente alta, la falta de comprobación del ejercicio y destino de recursos es igual de alta. Aún así los esquemas de donaciones y aportaciones de militantes facilitan que la financiación no pueda ser eficientemente fiscalizada. Se requiere fortalecer las medidas de vigilancia, rendición de cuentas y fiscalización, así como se debe respetar y garantizar la autonomía y la suficiencia presupuestaria del Instituto Nacional Electoral (INE).

Sobre las **declaraciones de bienes e intereses, códigos de conducta y conflictos de interés**, México cuenta con la Ley General de Responsabilidad Administrativa, y la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública. Se destaca además el desarrollo de la Plataforma Digital Nacional¹⁷ para el registro y rastreo de las declaraciones patrimoniales y de intereses, así como el sistema de evolución patrimonial y los formatos de declaración. Aún así, existe la necesidad de fortalecer la transparencia y ampliar su alcance, tanto con relación al contenido declarado como con relación a los actores obligados, con base a estándares internacionales que permitan la constitución de herramientas de control efectivas. En cuanto a códigos de conducta para funcionarios públicos de todas las funciones del Estado, se reconoce la publicación y el carácter obligatorio del Código de Ética de la Administración Pública Federal. Debido a su reciente publicación no es posible evaluar su aplicación, no obstante, se resalta la coordinación y establecimiento de los Comités de Ética y Prevención de conflictos de interés. Se debe trabajar en la supervisión adecuada de su cumplimiento y en la armonización de los Códigos de Ética de las entidades y Estados. Con respecto a los conflictos de interés es necesario que el país adopte una normativa eficiente encaminada a la prevención y manejo de estos, así como a establecer los mecanismos de identificación, evaluación y actuación ante la existencia de los mismos, ya sea en los procesos de designación de funcionarios o en la actualización de algún conflicto durante su encargo. La Ley General de Responsabilidades Administrativa define el conflicto de interés y el deber de dar cuenta de éste. De reciente publicación, se cuenta con la Guía para la Identificación y Gestión de Conflictos de Interés, sin embargo, es necesario elevar los mecanismos y procedimientos de identificación y gestión a rango de ley.

Con relación a los **mecanismos de denuncia y protección de denunciantes**, no existe una ley específica en la materia y al momento existen proyectos de ley pendientes de discutirse en el Congreso mexicano (lo anterior, en materia administrativa). Sin embargo, a finales de 2020 se publicó el Protocolo de Protección a Personas Alertadoras¹⁸ y se habilitó la plataforma del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción¹⁹, que complementa al Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas de la Administración Pública Federal (SIDECE). La plataforma de alertadores permite hacer denuncias anónimas, y solicitar medidas de protección que, según la autoridad respectiva, ya se han concedido en el pasado.

¹⁶ Artículo 41, fracción II de la CPEUM.

¹⁷ Disponible en: <https://www.plataformadigitalnacional.org>

¹⁸ Publicado en el DOF el 19 de Octubre de 2020.

¹⁹ Disponible en el sitio web: <https://alertadores.funcionpublica.gob.mx/>

El marco actual no considera incentivos para denunciantes, acciones para evitar las represalias, ni la reparación del daño por actos de corrupción, por lo que se requiere una reforma sólida sobre protección a denunciantes –el enfoque de medidas de protección de México se centra en alertadores internos–, reserva de identidad, y los incentivos por denuncia efectiva. El contexto de inseguridad y violencia en México hace latente la necesidad de una normativa con procesos de coordinación interinstitucional orientados a lograr una aplicación efectiva que otorgue la protección necesaria y garantice la seguridad de los denunciantes.

En materia de **contratación pública**, las bases de los sistemas de contratación en México están previstas en el artículo 134 de la Constitución. México utiliza un sistema electrónico de contratación pública, *CompraNet*. Se ha dado un salto cualitativo importante en los últimos años, adoptando estándares internacionales en materia de políticas de contratación y gobierno abierto. En 2017, México implementó la Plataforma de Contrataciones Abiertas del Gobierno de la República.²⁰ No obstante los avances tecnológicos, la plataforma “Compranet” ha registrado fallas técnicas y operativas, y se han reportado esquemas de posible corrupción en su funcionamiento.²¹ La opacidad, adjudicaciones directas, y triangulación con empresas fantasmas siguen siendo el principal esquema que fomenta la corrupción en la contratación pública. El aumento injustificado de adjudicaciones directas durante la actual administración y a raíz de la contingencia sanitaria, es exorbitante. Es necesario que los esfuerzos sean sostenibles para lograr un cambio en el sistema que se ha visto envuelto en múltiples escándalos de gran corrupción. Es necesario ajustar la estrategia de contratación electrónica a un programa de reforma amplio y coordinado, trabajar hacia un proceso más eficiente, eficaz y transparente, y garantizar la integridad en los procesos de contratación pública. De ahí se observa y resalta la necesidad de perfeccionar los avances tecnológicos con los que cuenta México a través de *CompraNet*, máxime que no ha representado un avance como una medida anticorrupción.

En cuanto a la **gestión de la hacienda pública**, los temas relacionados con el Presupuesto General del Estado están principalmente normados en la Constitución y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. No obstante, es necesario fortalecer el Sistema Nacional de Fiscalización para efficientar los resultados de la auditoría a la cuenta pública y combatir la corrupción en la gestión presupuestaria. A la fecha, la cuenta pública 2020 ha arrojado irregularidades millonarias en obras y programas clave del gobierno actual.²² Igualmente, es necesario promover y facilitar espacios de participación social real en el diseño y gestión del presupuesto. No obstante que se publicitó la corrupción como prioridad del Gobierno Federal, se ha aumentado la cantidad de recursos destinados a los megaproyectos y programas sociales que han reportado irregularidades y se ha recortado el presupuesto de las principales entidades encargadas de la prevención y combate a la corrupción, impidiendo el ejercicio eficiente de sus diferentes funciones.²³

Sobre la **independencia del Poder Judicial y Fiscalía**, los mecanismos para sancionar a los jueces que hayan incurrido en actos de corrupción son poco transparentes y existe una dependencia del órgano encargado de las investigaciones respecto a la Suprema Corte, ello en tanto la presidencia de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal residen en la misma persona. Se deben fortalecer los mecanismos de control externo del Consejo de la Judicatura Federal (CJF). La falta de integración de las salas especializadas en materia de

²⁰ Disponible en: <https://www.gob.mx/contratacionesabiertas/home#!/>

²¹ Véase: https://politica.expansion.mx/mexico/2022/07/20/compranet-suspension-temporal-fallas-tecnicas-hacienda?_amp=true

²² Animal Político, (febrero, 2022), ASF detecta irregularidades en la Cuenta Pública 2020 por 63 mil 10 mdp, <https://www.animalpolitico.com/2022/02/cuenta-publica-2020-asf-detecta-irregularidades-63-mil-10-mdp/>, acceso: 1 de agosto de 2022.

²³ El País, (noviembre, 2021), El presupuesto consume recortes al INE y al Poder Judicial y favorece a los programas sociales, <https://elpais.com/mexico/2021-11-14/los-diputados-consuman-el-recorte-millonario-al-ine-y-al-poder-judicial-en-el-presupuesto-de-egresos-del-proximo-ano.html>, acceso: 1 de agosto de 2022.

combate a la corrupción del Tribunal de Justicia Federal Administrativa contribuye al rezago y a la impunidad administrativa. Por su parte, los cuestionamientos sociales y políticos al actuar y a la falta de independencia de la Fiscalía General de la República han deslegitimado a la institución. El retraso en la instalación, la insuficiencia de recursos y la falta de independencia de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC) son también causa de sus resultados y el ineficiente combate a la corrupción. La peor consecuencia de la corrupción de los órganos de procuración de justicia en México consiste en los altos niveles de impunidad que existen. En buena medida, la impunidad es generada y amparada por la corrupción de los distintos agentes involucrados en el sistema judicial: policías, ministerios públicos o fiscales, jueces y responsables de las cárceles.

El **acceso a la información** se regula en la Constitución, la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y Protección de Datos Personales y la Ley Federal de la materia. La reforma constitucional en materia de transparencia del 7 de febrero de 2014 renovó y permitió fortalecer los mecanismos de acceso a la información pública y la protección de datos personales en el país. Además, la LGTAIP provee los procedimientos de impugnación en materia de acceso a la información pública.²⁴ La Plataforma Digital Nacional y la Plataforma Nacional de Transparencia han sido un parteaguas en México en materia de acceso a la información por medios digitales, sin embargo, es necesario fortalecer el avance tecnológico a fin de evitar y prevenir los múltiples ciberataques²⁵ y “hackeos” que se han registrado²⁶ y que han ocasionado la suspensión de entrega de información pública.

Por su parte, la **participación de la sociedad civil** en México está regulada tanto constitucional como legalmente. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es la base de la participación ciudadana dentro de la estructura del SNA. Se ha avanzado en la definición de mecanismos e instancias de participación de la sociedad civil. No obstante, en la práctica, dotar de seguridad jurídica y de un recurso efectivo a las organizaciones sociales no ha sido una prioridad. La situación actual ha impulsado un contexto restrictivo y amedrentador hacia las organizaciones de la sociedad civil, periodistas y defensores de derechos humanos. Se resalta que la legislación mexicana cuenta con figuras jurídicas para la participación ciudadana que constituyen buenas prácticas en la región, pero que en su aplicación práctica no se materializan eficazmente por lo que debe mejorar. La participación de la sociedad civil en las designaciones de altos funcionarios no ha sido garantizada, ni se ha fomentado el debate público al respecto.

Sobre la **transparencia del sector privado**, en lo tocante a la regulación de empresas del sector privado²⁷, la ley de la materia confiere facultades a la Secretaría de la Función Pública para colaborar con éstas en el establecimiento de mecanismos de autorregulación para la implementación de controles internos y programas de integridad, en los que habrán de considerarse herramientas efectivas de denuncia.²⁸ En general, las estrategias anticorrupción del sector privado están asociadas estrechamente a las prácticas de responsabilidad social corporativa (RSC) que se centran en medidas internas implementadas por las empresas de

²⁴ Título VIII, LGTAIP.

²⁵ Latinus, (julio, 2022), Es víctima de innumerables ataques, reporta el INAI, <https://latinus.us/2022/07/13/plataforma-nacional-transparencia-tres-dias-fallas-victima-ataques-inai/>, acceso: 1 de agosto de 2022.

²⁶ Forbes, (septiembre, 2021), INAI reporta hackeo a la plataforma nacional de transparencia, <https://www.forbes.com.mx/inai-reporta-hackeo-a-la-plataforma-nacional-de-transparencia/>, acceso: 1 de agosto de 2022.

²⁷ Véase el artículo 22 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

²⁸ Inclusive, se ha introducido como factor para sancionar de manera más o menos grave a empresas, que éstas cuenten con un programa de integridad y de compliance interno. Es decir, que la preexistencia de esos programas puede fungir como un factor de moderación en la imposición de sanciones ante conductas de corrupción en el sector privado (Organization for Economic Cooperation and Development, 2015).

manera individual. Destaca que, para fortalecer la transparencia en el sector privado, la Secretaría de Economía ha habilitado el Sistema de Información Empresarial Mexicano Digital (SIEM Digital)²⁹, el Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER) del Registro Público de Comercio (RPC)³⁰, el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE)³¹, el Sistema de Publicaciones de Sociedades Mercantiles (PSM), entre otros registros.³²

Sobre las **medidas de prevención y lucha contra el lavado de dinero**, en México, la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI) abarca aspectos preventivos del blanqueo de dinero. México aplica un enfoque basado en los riesgos. Se resalta en cuanto a la identificación de beneficiarios finales, que no existen mecanismos de identificación o algún registro para verificar lo declarado por los clientes. Una preocupación grave es que se identifica al beneficiario final solamente en forma limitada, influyendo sistemáticamente en la efectividad de las entidades en relación con la evaluación y la gestión de los riesgos de Lavadores de Activos. Mayormente debido a las deficiencias del marco legal, las Instituciones Financieras (IF) buscan identificar a los beneficiarios finales solamente en circunstancias limitadas.

Un tema por considerar en el análisis de este fenómeno en México es la falta de sanciones a los casos y a las redes de corrupción que han sido descubiertas. Ello atiende a que el SNA sólo considera los delitos por hechos de corrupción, de manera que no incluye los delitos de encubrimiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita o Lavado de Dinero (LD). De manera que cuando en México nos referimos al SNA y al combate a la corrupción hay una distinción de conductas ilícitas, las faltas administrativas (no graves y graves) y los delitos por hechos de corrupción que, como se menciona, no se refieren a la totalidad de conductas que cometen las y los servidores públicos en agravio de la buena administración de los asuntos públicos y no incluye o vincula el delito blanqueo de dinero.

Con relación a las **medidas de recuperación, restitución y disposición de bienes, herramientas de confiscación y cooperación internacional**, es necesario adecuar la normativa nacional y desarrollar de manera estratégica y con base en indicadores un proyecto de ley necesario para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales en materia de recuperación de activos. Se reconoce la asistencia jurídica que procura el Estado mexicano y los distintos convenios y acuerdos de cooperación internacional en distintas materias.

Cuadro 1: Resumen de la aplicación y el cumplimiento

Artículos de la CNUCC	Estado de aplicación de la ley	Estado de aplicación y cumplimiento en la práctica
Art. 5 - Políticas y prácticas de prevención de la corrupción	Completamente aplicado	Pobre
Art. 6 - Órgano u órganos de prevención de la corrupción	Completamente aplicado	Moderado

²⁹ Es un directorio donde podrás consultar información comercial y ubicación de las empresas que operan en nuestro México. Disponible en: <https://siem.economia.gob.mx>

³⁰ Aquí se puede consultar las empresas existentes en el país, información y los actos jurídicos que la normatividad establece obligatorios para ellas, como: asambleas, capital, accionistas, poderes, entre otros. Disponible en: <https://rpc.economia.gob.mx/siger2/xhtml/login/login.xhtml;jsessionid=sZKJIWVHrx7u3RehbkqfP4vXpF8YJzxNlnD7-uDQSTGWMCIHv02W!1668337665>

³¹ En este registro se inscriben las empresas que tengan inversión extranjera en su capital. Disponible en: <https://rnle.economia.gob.mx/RNIE/faces/inicio.xhtml>

³² En el PSM están disponibles a consulta algunas actividades de las empresas conforme a las obligaciones mercantiles (convocatorias de asambleas, contratos, balances generales, estados financieros, etc.). Disponible en: <https://psm.economia.gob.mx/PSM/>

Art. 7.1 - Empleo en el sector público	Aplicado en gran medida	Moderado
Art. 7.3 - Financiación política	Aplicado en gran medida	Moderado
Art. 7, 8 y 12 - Códigos de conducta, conflictos de intereses y declaraciones de bienes	Completamente aplicado	Pobre
Art. 8.4 y 13.2 - Mecanismos de denuncia y protección de alertadores	Aplicado parcialmente	Pobre
Art. 9.1 - Contratación pública	Completamente aplicado	Pobre
Art. 9.2 - Gestión de la hacienda pública	Completamente aplicado	Pobre
Art. 10 y 13.1 - Acceso a la información y participación de la sociedad	Completamente aplicado	Moderado
Art. 11 - Poder judicial y ministerio público	Aplicado en gran medida	Moderado
Art. 12 - Transparencia del sector privado	Aplicado en gran medida	Moderado
Art. 14 - Medidas para prevenir el blanqueo de dinero	Aplicado en gran medida	Moderado
Art. 52 y 58 - Lucha contra el blanqueo de dinero	Aplicado en gran medida	Pobre
Art. 53 y 56 - Medidas para la recuperación directa de bienes	No aplicado	Pobre
Art. 54 - Herramientas de decomiso	Aplicado en gran medida	Moderado
Art. 51, 54, 55, 56 y 59 - Cooperación internacional para fines de decomiso	Aplicado parcialmente	Pobre
Art. 57 - Restitución y disposición de activos	Aplicado parcialmente	Pobre

Cuadro 2: Rendimiento de las instituciones clave seleccionadas

Nombre de la institución	Desempeño en relación con las responsabilidades cubiertos por el informe	Breve comentario sobre el rendimiento (por ejemplo, recursos inadecuados, falta de independencia, buenos conocimientos técnicos)
Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción	Moderado	Falta de coordinación.
Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción	Moderado	Falta de recursos.
Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción	Moderado	Falta de recursos, incumplimiento de parámetros recomendados a las autoridades integrantes del SNA.
Secretaría de Relaciones Exteriores	Bueno	Coordinación de esfuerzos de cooperación internacional en

		combate a la corrupción y tráfico de armas.
Secretaría de la Función Pública	Pobre	Poca claridad en indagatorias de casos de corrupción e irregularidades. Falta de autonomía.
Fiscalía General de la República	Pobre	Baja legitimidad, cuestionamientos sociales y políticos. Falta de independencia y ejercicio discriminado y selectivo del uso de atribuciones.
Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	Pobre	Falta de independencia: Falta de recursos, retraso en su instalación. Pocos resultados.
Auditoría Superior de la Federación	Bueno	Análisis relevante de la cuenta pública anual.
Consejo de la Judicatura Federal	Moderado	En proceso de implementación de reforma para prevenir actos de corrupción.
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	Bueno	Buenos desarrollos tecnológicos en el diseño y funcionamiento de la Plataforma Nacional de transparencia.
Instituto Nacional Electoral	Bueno	Buenos conocimientos técnicos.
Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Pobre	Procesos de designación de Magistrados Anticorrupción pendientes. Falta de especialización.
Unidad de Inteligencia Financiera	Moderado	Uso político de la institución.
Instituto para devolver al Pueblo lo robado	Pobre	Renuncia de autoridades y denuncias en proceso de investigación por presuntos casos de corrupción.

2.4 Recomendaciones para las acciones prioritarias

1. Erradicar la impunidad y la corrupción para abonar a la confianza de los ciudadanos en la legitimación de sus instituciones.
2. Asegurar la aplicación de la ley para garantizar la materialización de la Política Nacional Anticorrupción.
3. Fortalecer la estructura y coordinación interinstitucional del Sistema Nacional Anticorrupción como garantía institucional para la materialización de la política anticorrupción y un efectivo combate a la corrupción.
4. Realizar un análisis exhaustivo de lo que las instituciones encargadas de la lucha anticorrupción realizan actualmente en contraste con lo que deberían estar realizando para la optimización de resultados, atendiendo a indicadores y modelos de evaluación y seguimiento de riesgos.
5. Armonizar legislativamente los procesos de designación de altos cargos públicos para que establezcan estándares de transparencia, participación ciudadana, análisis de conflictos de interés y rendición de cuentas, así como una

- readecuación de los requisitos/características de idoneidad que deben garantizar estos perfiles, privilegiando el mérito.
6. Garantizar y emprender iniciativas para la promoción y aseguramiento de la independencia y autonomía de los órganos de prevención, órganos de control, órganos de fiscalización y de procuración de justicia y que permitan blindar en contra de injerencias políticas.
 7. Desarrollar instrumentos de cooperación con otros organismos nacionales, entidades del sector privado y sociedad civil para la implementación y materialización de la Política Nacional Anticorrupción y el Plan Nacional de Fiscalización.
 8. Detener la estigmatización de la sociedad civil, prensa y defensores de derechos humanos y garantizar medidas eficientes de protección.
 9. Implementar un marco normativo sólido sobre los mecanismos y medidas de protección de denunciantes, gestión de conflictos de interés, recuperación de activos e identificación de beneficiarios finales.
 10. Limitar y regular las contrataciones por vía de adjudicación directa; efficientizar y fortalecer los mecanismos y herramientas digitales para el rastreo, supervisión y vigilancia en los procesos de contratación pública.
 11. Garantizar el presupuesto suficiente de las autoridades que integran el Sistema Nacional Anticorrupción para que puedan conducir sus funciones de manera eficaz y eficiente.
 12. Armonizar legislativamente el servicio profesional de carrera. Particularmente, es necesario proponer una reforma para disminuir el alto grado de discrecionalidad que sigue existiendo en el nombramiento de cargos públicos.
 13. Mejorar la interoperabilidad de las bases de datos e información que generan instituciones como el INAI, el SAT y la Fiscalía para lograr detectar y sancionar de forma oportuna cuando suceden actos de corrupción relacionados con soborno, lavado de dinero y similares.
 14. Desarrollar y armonizar legislativamente la responsabilidad del Estado por actos de corrupción, la compensación por daños de corrupción y fortalecer las acciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales para reconocer a las víctimas de corrupción.

Si bien podría ser aún mejor, México tiene uno de los regímenes anticorrupción más completos de la región. Su deficiencia, sin embargo, radica en la implementación del mismo. La ley escrita debe ahora traducirse en un extenso cambio institucional, de conducta y de cultura para el efectivo combate a la corrupción y a la impunidad en México.

III. Evaluación del proceso de examen de México

El presente informe sombra se ha elaborado antes de la culminación y publicación del informe de revisión de México, el cual se ha retrasado por diversas razones, incluyendo la pandemia del COVID-19. El equipo investigador no logró identificar información publicada sobre el proceso por lo que la presente sección se basa en la información disponible y las entrevistas realizadas.

3.1 Informe sobre el proceso de examen

Con relación al proceso de examen del segundo ciclo de evaluación, se indica que dicha información ha sido reservada y avalada por el Comité de Transparencia, cuyo plazo sigue vigente, bajo las causales emitidas mediante el oficio número CTA-316/2021.³³ De acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de la Función Pública,³⁴ actualmente se encuentra en proceso de elaboración y revisión del Capítulo II sobre Medidas Preventivas por parte de UNODC, los expertos gubernamentales y México, motivo por el cual aún no ha sido publicado por la UNODC. A la fecha de la realización de este reporte sombra no han sido publicados ni la lista de autoevaluación ni el informe completo del mecanismo de examen de México; solo el resumen ejecutivo.³⁵

México reiteró su compromiso con la UNCAC y es signatario del Compromiso de Transparencia.³⁶ A pesar de ello, no se ha dado cabal cumplimiento a ese compromiso, particularmente con relación al principio sobre apoyar públicamente la participación de la sociedad civil, sobre publicar los calendarios actualizados sobre el examen y sobre las sesiones informativas de la sociedad civil. Si bien en la carta oficial remitida por el Gobierno mexicano refiere el compromiso de anunciar y publicar el informe final del examen de país, el mismo señala que no ha concluido, fecha de conclusión que se desconoce y que posterga la publicación del informe final del examen a una fecha incierta.

Como parte de los términos de referencia del mecanismo de examen de evaluación, México designó como punto focal a la Secretaría de Relaciones Exteriores (Dirección General para la Organización de las Naciones Unidas) y se comprometió en conjunto con UNODC a cumplimentar el cuestionario y posteriormente realizar la visita *in situ*.

Se solicitó a las autoridades información sobre la participación de la sociedad civil en el mecanismo de revisión y sus aportaciones, y no se encontró registro, documento, convocatoria o invitación alguna. Se desconoce si hubo alguna invitación selecta. En resumen, la transparencia activa del proceso examen, así como la participación de actores no estatales, no han sido claras a la fecha, no obstante que en el perfil del país de la plataforma de UNODC se afirma el involucramiento de otros actores.³⁷

En el marco de la Estrategia de fortalecimiento de las capacidades de prevención de la corrupción en México, en 2020 se dio inicio al Mecanismo Nacional de Revisión entre pares

³³ Información obtenida de la respuesta a la solicitud de información pública presentada ante la unidad de transparencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores el 20 de mayo de 2022.

³⁴ En reuniones de 04 y 11 de julio de 2022.

³⁵ UNODC, Country profile page: Mexico, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/country-profile/countryprofile.html#?CountryProfileDetails=%2Funodc%2Fcorruption%2Fcountry-profile%2Fprofiles%2Fmex.html>, acceso: 22 de agosto de 2022.

³⁶ Transparency Pledge, <https://uncaccoalition.org/uncac-review/transparency-pledge/>, acceso: 10 de noviembre de 2022.

³⁷ Ver: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/country-profile/countryprofile.html#?CountryProfileDetails=%2Funodc%2Fcorruption%2Fcountry-profile%2Fprofiles%2Fmex.html>

de la implementación de la CNUCC en México, financiado por USAID, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en México llevó a cabo el sorteo del segundo ciclo del Mecanismo el 21 de abril de 2021³⁸ y el 8 de octubre de 2021 concluyó el tercer ciclo del mecanismo. México es el primer país en el mundo que está replicando este Mecanismo a nivel estatal, con el objetivo de fortalecer el marco normativo, los programas y la operación de las instituciones estatales en materia anticorrupción.³⁹ A la fecha de este reporte no ha sido publicada la evaluación ni los reportes finales, no obstante, durante los sorteos y el proceso de evaluación se promovió y garantizó activamente la participación de la sociedad civil.

Con relación al Mecanismo Nacional de Revisión entre pares, en la Primera Sesión Ordinaria de 2021 del Consejo Nacional del SNT se presentaron los avances de la instrumentación del mecanismo nacional que consistió en evaluar la manera en que los Estados de la República han aplicado los artículos 9, 10 y 33 de la CNUCC, relativos a Contratación pública, Información pública y Protección de denunciantes, respectivamente.⁴⁰ La evaluación de los Estados ya tuvo lugar, la publicación de los resultados y el informe del Mecanismo nacional de revisión entre pares está pendiente.

Para obtener información sobre el proceso de examen del segundo ciclo se realizaron 21 solicitudes de información a diversas entidades públicas a través de la plataforma nacional de transparencia, siendo el punto focal la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Auditoría Superior de la Federación, la Unidad de Inteligencia Financiera, el Consejo de la Judicatura Federal, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el INAI y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

Cuadro 3: Transparencia del gobierno y participación y de la sociedad civil en el proceso de examen de la CNUCC

¿Reveló el gobierno información sobre el punto focal del país?	Sí	La Secretaría de Relaciones Exteriores reveló los datos de contacto como punto focal del país.
¿Se ha publicado en algún sitio/se ha hecho público el calendario del proceso de examen?	No	La revisión comenzó en 2017, se publicó el anuncio del inicio de la visita <i>in situ</i> , pero no se publicaron actualizaciones sobre el calendario del proceso de examen.
¿Se consultó a la sociedad civil en la preparación de la autoevaluación?	Desconocido	Las autoridades no cuentan con un registro de participación, ni se encontró información o convocatorias. A la fecha se desconoce sobre la participación e involucramiento de la sociedad civil en la preparación de la autoevaluación.
¿Se publicó en línea la autoevaluación o se facilitó a la sociedad civil?	No	De acuerdo con autoridades, el proceso de elaboración y revisión del informe completo no ha concluido, por lo que no ha sido publicado, ni se ha facilitado a la sociedad civil.

³⁸ Durante el sorteo participaron actores del sector público, como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), el Comité de Participación Ciudadana Nacional (CPC), la *Auditoría Superior de la Federación* (ASF) y sus homólogos estatales. También formaron parte del diálogo la Embajada Británica en México, USAID, representantes de organizaciones de la sociedad civil, la academia, y público en general.

³⁹ UNODC, (2020), UNODC realiza el sorteo del segundo ciclo del mecanismo nacional de revisión entre pares en México, https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2020/21_04_21unodc-realiza-el-sorteo-del-segundo-ciclo-del-mecanismo-nacional-de-revisin-entre-pares-en-mxico.html, acceso: 1 de julio de 2022.

⁴⁰ INAI, (mayo, 2021), Avanza aplicación de mecanismo de UNODC México, para fortalecer combate a corrupción a nivel estatal, Disponible en: <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-147-21.pdf>, acceso: 1 de julio de 2022.

¿El gobierno aceptó una visita al país?	Sí	La visita in situ estuvo a cargo de Guatemala y São Tomé y Príncipe.
¿Se realizó una visita al país?	Sí	La visita tuvo lugar del 9 al 11 de mayo de 2017.
¿Se invitó a la sociedad civil a hacer aportaciones a los revisores oficiales?	No	No se encontró invitación, convocatoria o registro de la participación de la sociedad civil.
¿Se invitó al sector privado a hacer aportaciones a los revisores oficiales?	No	No se encontró información o registro sobre la participación del sector privado.
¿El gobierno se ha comprometido a publicar el informe completo del país?	Sí	El resumen ejecutivo ya fue publicado. Sin embargo, al 8 de agosto de 2022, el informe oficial completo de México -de acuerdo con las autoridades- seguía en proceso de elaboración y aprobación, y la información ha sido clasificada como reservada por 3 años. ⁴¹

3.2 Acceso a la información

A continuación, se resumen los principales puntos respecto al acceso a la información para la elaboración del presente informe.

- a. **Leyes y normas** - El acceso a los cuerpos normativos nacionales vigentes (Constitución, leyes, reglamentos y otras normas) fue realizado a través de la página de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión⁴², que facilita a la ciudadanía el acceso gratuito a la legislación nacional.
- b. **Páginas institucionales** - En el marco de la elaboración del informe se revisaron páginas web de instituciones federales para acceder a los documentos públicos en donde constan las políticas públicas, informes, proyectos, estadísticas e información. El programa anual de trabajo, los informes de trabajo y las políticas estatales anticorrupción del Sistema Nacional Anticorrupción están disponibles en su página web.⁴³ De igual manera, el programa de implementación de la Plataforma Nacional Anticorrupción (PNA) se encuentra disponible en línea para consulta pública. No obstante, se destaca que la información relativa a planes y seguimiento a estos, salvo excepciones, no se encuentra publicada en las páginas institucionales. Tampoco se publican, salvo excepciones, datos estadísticos relacionados a la implementación de los artículos de la CNUCC analizados en el presente informe. Sin contar los datos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en general, mucha de la información estadística en materia de corrupción publicada activamente es poco clara, escasa, confusa o deficiente.
- c. **Solicitudes de información pública** - La Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) facilitó al equipo de investigación para efectuar 21 solicitudes de acceso a la información con fundamento en el artículo 122 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. No todas fueron respondidas en su totalidad, se manifestó la inexistencia de información, la ausencia de recopilación de la misma o incompetencia para atender la solicitud.

⁴¹ Información obtenida de la respuesta a la solicitud de información pública presentada ante la unidad de transparencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores el 20 de mayo de 2022.

⁴² Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

⁴³ Disponible en: <https://www.sna.org.mx/en-que-estamos-trabajando/>

- d. **Entrevistas** - Para la elaboración del presente informe se realizaron 5 entrevistas, de las cuales 4 fueron realizadas con servidores públicos, y 1 fue realizada con una experta en políticas anticorrupción. Los acercamientos con instituciones públicas fueron hechos a través de llamadas telefónicas y correos electrónicos enviados a las instituciones fundamentales en la aplicación de la CNUCC y del Sistema Nacional Anticorrupción, siendo el punto focal para el proceso de examinación de México. En total se realizaron 8 solicitudes de entrevista a instituciones públicas, de las cuales 4 accedieron a conceder el espacio y 4 no contestaron al requerimiento.

Adicionalmente, se realizaron encuestas, se intercambió y recopiló información, y se condujo una reunión virtual con diversas organizaciones de la sociedad civil mexicana, entre ellas TOJIL, Fundar, Transparencia Mexicana, Impunidad Cero y Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI). En ella se discutió la evaluación objeto de este mecanismo, y se compartieron los descubrimientos, investigaciones, perspectivas y buenas prácticas desde los distintos enfoques de las múltiples OSCs en materia de combate a la corrupción, transparencia, rendición de cuentas, impunidad y género.

- e. **Notas de prensa** - Se tomaron notas de prensa como referencia para la elaboración de algunas secciones del informe.
- f. **Informes de sociedad civil** - Se atendió también a la documentación, recomendaciones y valoraciones de las organizaciones de la sociedad civil que colaboraron en la realización de este informe, y en general de organizaciones anticorrupción nacionales e internacionales.
- g. **Cuestionarios** - Se recopiló información de dos cuestionarios realizados, el primero de carácter técnico y evaluativo a firmas de despachos, especialistas, académicos y organizaciones anticorrupción, el segundo de carácter perceptivo con relación a la implementación y funcionamiento del SNA y la PNA realizado a abogados, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos.

El principal obstáculo para obtener la información necesaria se relacionó con la clasificación de información reservada, la falta de recopilación gubernamental o la simple falta de voluntad del gobierno para permitir el acceso a la información requerida ante supuestas incompetencias o falta de coordinación interna para identificar, ubicar y proveer la información. Aunado a ello, mucha de la información pública es incompleta, es poco clara o no es de fácil entendimiento para la ciudadanía. Por esas razones, fuera de la información disponible en línea, fue difícil obtener información estadística sobre la aplicación y el cumplimiento de la CNUCC.

IV. Evaluación de la aplicación de las disposiciones del capítulo II y del capítulo V

Este capítulo analiza la aplicación de las disposiciones del capítulo II de la CNUCC sobre medidas preventivas y del capítulo V sobre recuperación de activos en México a través de la aplicación de leyes, reglamentos y prácticas, y destaca tanto las buenas prácticas como las áreas de mejora.

4.1 Capítulo II

4.1.1 Art. 5 – Políticas y prácticas de prevención de la corrupción

El Estado mexicano cuenta con un amplio marco normativo⁴⁴ encaminado a prevenir y mitigar hechos de corrupción en entidades públicas y privadas. Además, la legislación busca garantizar la transparencia, y que las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general puedan ejercer control de los recursos públicos y de la gestión pública. Sin embargo, el cumplimiento y la puesta en marcha de las normativas requiere mayores esfuerzos.

En el caso de México existen dos rasgos que caracterizan a la corrupción: la ilegalidad y la norma social. Dichos rasgos están vinculados a varias causas como son: la impunidad, la arbitrariedad, la distorsión de los puntos de contacto gobierno-sociedad y la falta de involucramiento social y del sector privado.⁴⁵

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) mediante la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción⁴⁶ marcó un parteaguas en el planteamiento de las políticas públicas de combate a la corrupción, a través de la instauración de mecanismos de coordinación para enfrentar las causas que generan este problema en México. Así, en México fue reformado el artículo 113 de la Constitución con el objetivo de consolidar el Sistema Nacional Anticorrupción.⁴⁷

⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Código Penal Federal; Código Nacional de Procedimientos Penales; Ley General de Responsabilidades Administrativas; Ley de la Fiscalía General de la República; Ley Federal de Austeridad Republicana; Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; Ley Nacional de Extinción de Dominio; Ley Federal para la Prevención de Identificación de Operaciones con Recurso de Procedencia Ilícita; Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública y los Lineamientos Generales para propiciar la integridad de los servidores públicos; Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción; Modelo de Programa de Integridad Empresarial de la Secretaría de la Función Pública.

⁴⁵ La definición de corrupción como problema público parte de la postura y análisis que se realiza en la Política Nacional Anticorrupción, documento base de la política pública de combate a la corrupción del gobierno mexicano.

⁴⁶ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de mayo del año 2015.

⁴⁷ El Sistema Nacional tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

Esta reforma constitucional derivó en la articulación de diversas normativas y abrió con ello la posibilidad de crear un espacio en donde se establecieran nuevas bases de organización, operación y coordinación entre las instituciones encargadas de combatir y controlar este fenómeno en el país. De igual importancia fue la reforma a la fracción XXIV del artículo 73, que facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley general que establecieran las bases de coordinación del SNA. Consecuentemente, el 18 de julio de 2016 se publicó la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA).⁴⁸

Ante ello, el eje principal del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024⁴⁹ es erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia, recuperar el estado de derecho y separar el poder político del poder económico. En él se destaca la necesidad de mejorar el uso de los recursos públicos atendiendo de la forma más directa, eficaz y contundente para promover tanto la eficiencia y eficacia en la gestión pública, como el uso de los recursos humanos y materiales orientándolos al bienestar general de la población, mediante el combate frontal a la corrupción y a la impunidad.⁵⁰ El PND prevé el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación, el fomento de la transparencia, la implementación, consolidación y fortalecimiento del SNA para el combate a la corrupción y la impunidad.

El Estado mexicano conduce además el desarrollo nacional de su política anticorrupción con base en la Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal 2021-2024.⁵¹ Con ella se estableció el conjunto de disposiciones administrativas que permitirán a la Secretaría de la Función Pública, conducir las acciones del gobierno federal en materia de transparencia, gobierno y datos abiertos de manera holística, integral, diferencial e interdependiente, para contribuir a la rendición de cuentas y al combate de la corrupción e impunidad; de conformidad al artículo 37, fracciones XXII y XXIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Para tal efecto, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y la Mejora de la Gestión Pública 2019-2024⁵² propone atender las causas y efectos de la corrupción, a través del combate a los niveles de impunidad administrativa en el gobierno federal, la promoción de la eficiencia y eficacia de la gestión pública y de los bienes del Estado Mexicano. En el mismo sentido, algunos gobiernos locales -26 de 32⁵³ - han colocado el combate a la corrupción como estrategia prioritaria en sus programas estatales de desarrollo.

México determinó un mecanismo de consulta pública nacional para la elaboración de la propuesta de Política Nacional Anticorrupción (PNA), en el que se buscó la interlocución con organizaciones de la sociedad civil, empresarios, empresarias, académicos y académicas⁵⁴, la cual define el rumbo estratégico para combatir el problema de la corrupción en México.

⁴⁸ Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf

⁴⁹ Consultable en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

⁵⁰ Eje General 1.- Política y Gobierno del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

⁵¹ Publicada en el DOF el 30 de junio de 2021 y disponible en: https://funcionpublica.gob.mx/web/transparencia/Politica_de_Transparencia_Gobierno_Abierto_y_Datos_Abiertos_de_la_APF_2021-2024.pdf

⁵² Programa especial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019.

⁵³ Datos de las Estadísticas a propósito del día internacional contra la corrupción, INEGI, 9 de diciembre de 2019. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/corrupcion2019_Nal.pdf, consultado el 1 de julio de 2022.

⁵⁴ El 29 de enero durante la 1a Sesión Ordinaria del Comité Coordinador se aprobó por unanimidad la Política Nacional Anticorrupción. Publicada en el DOF el día 25 de febrero, en ella se define el rumbo estratégico para combatir el problema de la corrupción en México.

La PNA⁵⁵ cuenta con un diagnóstico general⁵⁶ dividido en diez temáticas, las cuales se articularon en torno a cuatro ejes estratégicos: 1. Combatir la corrupción y la impunidad, 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder, 3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad, 4. Involucrar a la sociedad y el sector privado, y 10 objetivos específicos. Con relación a esos ejes y los objetivos se definieron 40 prioridades de la PNA. Además, para la articulación de esos ejes estratégicos se definieron cuatro principios transversales, coordinación, derechos humanos, gobierno abierto y participación social, e inteligencia y tecnologías. Es necesario precisar que las prioridades de la PNA no presentan proyectos o acciones específicas, es decir, no se debe confundir este instrumento con un programa o una guía que contenga elementos programáticos. Para ello se elaboró y publicó un Programa de Implementación.

El Programa de implementación de la Política Nacional Anticorrupción⁵⁷ (PI-PNA) con una vigencia de 3 años⁵⁸, establece los elementos que lo integran —Ejes, Objetivos Específicos, Prioridades, Estrategias, Líneas de Acción e Indicadores de Desempeño— así como la delimitación de responsabilidades en el proceso de implementación mediante las figuras de líderes de implementación y ejecutores de la PNA. Se presenta en dos secciones el puente entre el proceso de implementación y los correspondientes al seguimiento y la evaluación, así como se explican los tiempos y contenidos generales de los informes anuales de ejecución y del reporte trianual de seguimiento a la implementación de la PNA.

La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, en su papel de apoyo técnico al Comité Coordinador del SNA, realizó un ejercicio de investigación para visibilizar buenas prácticas y acciones de diversos gobiernos para combatir la corrupción, mediante el cual desarrolló el sitio web denominado Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción.⁵⁹ La iniciativa busca visibilizar experiencias innovadoras y exitosas en la prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción, así como en la correcta fiscalización de los recursos públicos.

El 15 de junio de 2020 la Secretaría de la Función Pública (SFP) presidió la Sesión de Instalación y Primera Reunión Ordinaria del Comité Técnico Especializado de Información sobre Corrupción (CTEICO) que dio lugar a la instalación de dicho comité⁶⁰, y que tiene como propósito generar datos y mediciones científicas sobre la corrupción, para con ellos tomar decisiones concretas que transformen al gobierno y empoderen a la población.

Entre los productos esperados de este Comité, se encuentran un Modelo para la Medición de la Impunidad, un Mapa de Riesgos de Corrupción de Trámites y Servicios Públicos, así como una Recopilación de información sobre el Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Estatales Anticorrupción.

Por su lado, la Comisión Ejecutiva (CE) de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA),⁶¹ aprobó los “Criterios para la Ejecución y Seguimiento del Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción”. Cuyo objetivo es establecer los elementos necesarios para la ejecución de las Estrategias y Líneas de Acción establecidas en el PI-PNA, así como para la elaboración de los informes anuales de ejecución

⁵⁵ Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/2020/SESNA/PNA.pdf>

⁵⁶ Información identificada en reunión de 11 de julio de 2022 con la SFP.

⁵⁷ Disponible en: https://www.dof.gob.mx/2022/SESNA/Programa_Implementacion_PNA.pdf

⁵⁸ Mismo que entró en vigor en la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de febrero de 2022.

⁵⁹ Disponible en: <https://banco.sesna.gob.mx/>, consultado el 1 de julio de 2022.

⁶⁰ Se instala Comité Técnico Especializado en Información sobre Corrupción, SNA, 15 de junio de 2020, <https://www.sna.org.mx/2020/06/15/se-instala-comite-tecnico-especializado-en-informacion-sobre-corrupcion/>, acceso: 2 de agosto de 2022.

⁶¹ En su Segunda Sesión Extraordinaria 2022, llevada a cabo el 23 de mayo de 2022.

de este, además de contar con elementos orientadores para las instituciones responsables de la ejecución y seguimiento del PI-PNA.⁶²

Con ello, se aprobó un anteproyecto del Modelo de Seguimiento y Evaluación para la PNA, el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción y la Integridad (MESAI).⁶³ Este modelo se planteó como un repositorio de indicadores y datos a través del cual se buscará recabar, sistematizar, aprovechar y dar seguimiento periódico y continuo a un conjunto de indicadores que permita evaluar los avances y los retos que se observan a nivel de impacto, resultados y procesos, y que se relacionan tanto con el fenómeno de la corrupción en términos agregados, como con las estrategias y acciones establecidas de la PNA.⁶⁴ A la fecha no ha sido aprobado ni publicado el proyecto final.

Por su parte, el Comité de Participación Ciudadana (CPC) del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), en colaboración con PNUD México, USAID, GESOC, SESNA, Ciudadanxs por la Transparencia, Iniciativa de Transparencia y Anticorrupción del Tec de Monterrey, se realizó la presentación de la Herramienta de Autodiagnóstico de Riesgos de Corrupción⁶⁵ y Lanzamiento del Reto Público “Anticipando Riesgos de Corrupción, aplicación de la Herramienta de Autodiagnóstico de Riesgos de Corrupción”.⁶⁶

Dentro del diseño y construcción del Modelo de evaluación y seguimiento de la PNA, se conformó el Catálogo de Información sobre Corrupción en México (CICM).⁶⁷ Las variables recopiladas y sistematizadas en el CICM⁶⁸ tienen como objetivo poner al alcance de la ciudadanía, tomadores de decisiones, hacedores de política, investigadores en la materia y público en general, información de consulta sencilla y sistematizada.⁶⁹

El CICM actualmente cuenta hoy con un portal: <https://cicm.sesna.gob.mx/>, en su versión actual -posterior a su presentación el 29 de marzo de 2022-, se encuentra un repositorio con 2828 variables sobre el fenómeno de la corrupción.

⁶² Información identificada a partir de la respuesta a la solicitud de acceso a la información pública presentada ante la unidad de Transparencia de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) el 20 de mayo de 2022.

⁶³ Se presentó para conocimiento y discusión ante la Comisión Ejecutiva de la SESNA en su Primera Sesión Extraordinaria, que tuvo lugar el 19 de noviembre de 2021, quedando registro de ello en el ACUERDO SE-CE-SESNA/19/11/2021.05. El acuerdo puede ser consultado en: https://www.sesna.gob.mx/download.php?file=%2Fwp-content%2Fuploads%2F2021%2F11%2FActa_Aprobada_1a_SE_2021_CE_19Nov2021-04Abr2022.pdf (El Anteproyecto del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción y la Integridad puede consultarse en: https://www.sesna.gob.mx/download.php?file=%2Fwp-content%2Fuploads%2F2021%2F11%2FAnexoIII_Acta_Aprobada_1a_SE_2021_CE_19Nov2021-04Abr2022.pdf).

⁶⁴ Información identificada a partir de la respuesta a la solicitud de acceso a la información pública presentada ante la unidad de Transparencia de la SESNA el 20 de mayo de 2022.

⁶⁵ Disponible en: <https://anticorrupcionmx.org/riesgos-de-corrupcion#:~:text=Conoce%20la%20herramienta%20Autodiagn%C3%B3stico%20de,la%20herramienta%20es%20totalmente%20an%C3%B3nimo.>

⁶⁶ Información obtenida en reunión de 7 de julio de 2022 con el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

⁶⁷ El Catálogo de Información sobre Corrupción (CICM) es el primer paso hacia los cimientos de un modelo de seguimiento y evaluación de la corrupción, ya que es un insumo y fuente de consulta, a su vez, una herramienta independiente sobre datos del fenómeno de la corrupción en México. Además, se trata del cimiento técnico para la construcción de los sistemas básicos que constituirán el MESAI, para ello, la SESNA inició los trabajos a partir del segundo semestre del año 2019.

⁶⁸ La primera versión 1.0 del CICM, fue lanzada el 06 de abril de 2020, con 600 variables. Posteriormente la versión CICM v1.1, con 1681 variables todas clasificadas de acuerdo con los cuatro procesos de la LGSNA (Prevención, Detección, Sanción y Fiscalización y control de recursos públicos) así como los cuatro ejes y diez temáticas de la PNA.

⁶⁹ Información identificada a partir de la respuesta a la solicitud de acceso a la información pública presentada ante la unidad de Transparencia de la SESNA el 20 de mayo de 2022.

En cuanto al sector público, en 2014 se publicó la Guía de Autoevaluación de Riesgos a la Integridad en el Sector Público, documento elaborado por la Auditoría Superior de la Federación para prevenir prácticas irregulares y contribuir al buen gobierno, así como ser un actor clave en el fortalecimiento de políticas públicas, instituciones y el buen uso de los recursos de la Federación.⁷⁰

El 19 de octubre de 2020 se publicó en Diario Oficial de la Federación (DOF) el Protocolo de Protección a Personas Alertadoras que busca dar certeza a personas que por denunciar se encuentren en riesgo y obliga a todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal (APF) a observarlo. El protocolo es insuficiente para garantizar de manera eficiente las medidas de protección necesarias, además que no contempla los incentivos a las denuncias, la reparación del daño por corrupción y las medidas para garantizar la discrecionalidad de los denunciantes, como se aborda en el respectivo capítulo.

México preside actualmente la Red de Transparencia y Gobierno Abierto de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), además, suscribió la Declaración Conjunta de las Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción de los países que integran la CELAC, de 25 de noviembre de 2020, sobre el combate a la corrupción y la impunidad en la región.⁷¹

Por su parte, la Secretaría de la Función Pública ha planeado, integrado y sistematizado el Plan Anual de Fiscalización (PAF) 2021⁷², que se compone de 723 actos de fiscalización enfocados en las áreas más susceptibles a la corrupción y en proyectos prioritarios del Gobierno Federal (619 son auditorías; 90 visitas; 6 evaluaciones, y 8 verificaciones de calidad). Este plan ha sido implementado por todas las unidades fiscalizadoras de la SFP, que han buscado identificar áreas de oportunidad, promover la probidad y eficacia del sector público, y fortalecer la actuación del Estado. Entre septiembre de 2020 y junio de 2021, se realizaron 684 actos de fiscalización, que dieron lugar a mil 890 observaciones.

Se reconoce que la SFP ha celebrado diversos convenios con organizaciones internacionales en materia de prevención y combate a la corrupción⁷³, los cuales se enlistan a continuación:

Convenio	Organismo
Convenio Marco de Cooperación entre la Secretaría de la Función Pública de los Estados Unidos Mexicanos y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo ⁷⁴ (CLAD)	CLAD
Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría de la Función Pública de los Estados Unidos Mexicanos y El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ⁷⁵ (PNUD)	PNUD
Memorándum de Entendimiento entre la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las	ONU Mujeres

⁷⁰ Consultable en:

https://www.asf.gob.mx/uploads/177_Guias_Tecnicas/Guia_de_Autoevaluacion_a_la_Integridad_en_el_Sector_Publico.pdf

⁷¹ Disponible en: <https://ppt-celac.sre.gob.mx/es/comunicados-especiales-e-intervenciones/declaraciones-especiales/25-declaracion-conjunta-de-la-iv-reunion-de-ministras-ministros-y-altas-autoridades-de-prevencion-y-lucha-contra-la-corrupcion>

⁷² SFP, (2021), Informe de labores de la SFP 2020-2021, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665450/3_Informe_de_Labores_de_la_Secretaria_de_la_Funcion_Publica_2020-2021.pdf, acceso: 4 de julio de 2022.

⁷³ Información recabada a partir de la respuesta a la Solicitud de acceso a la información pública presentada ante la Unidad de Transparencia de la SFP el 20 de mayo de 2022.

⁷⁴ Disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/638196/Convenio_marco_de_colaboracion_entre_la_SFP_de_los_Estados_Unidos_Mexicanos_y_el_Centro_Latinoamericano_de_Administracion_para_el_Desarrollo.pdf

⁷⁵ Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542095/MEMORANDO_SFP-PNUD.pdf

Mujeres y la Secretaría de la Función Pública de los Estados Unidos Mexicanos ⁷⁶	
Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría de la Función Pública de los Estados Unidos Mexicanos y la Oficina de Enlace y Partenariado en México de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito ⁷⁷ (UNODC)	UNODC

Como resultado del memorándum de entendimiento celebrado en 2019 con UNODC, en coordinación con la SFP se han llevado a cabo trabajos de cooperación con relación al servicio de carrera, conflictos de intereses, alertadores y vigilancia.⁷⁸ No obstante, en general, desde la SFP se ha identificado como un obstáculo en la implementación la falta de asistencia técnica internacional.⁷⁹

Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) ha identificado como buena práctica la matriz de seguimiento a los compromisos internacionales del Estado Mexicano⁸⁰ a través de la implementación del Sistema de Seguimiento y Atención de Recomendaciones Internacionales en materia de Derechos Humanos (SERIDH).⁸¹

En cuanto a la implementación de las normativas de lucha contra la corrupción, cada una de las leyes y decretos establece las entidades responsables de la reglamentación y el liderazgo de las acciones. En la implementación de las medidas anticorrupción hay diferentes niveles de responsabilidad fijados por el esquema normativo y su consecuente regulación.

Un reto en la implementación de las reformas en todos los órdenes de gobierno ha sido garantizar que la nueva legislación se traduzca en un auténtico cambio institucional, cultural y de conducta entre los actores económicos y la sociedad en general.

Sin duda, uno de los grandes logros de la SESNA y el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (CC) fue la construcción de la PNA, una herramienta del Estado mexicano para establecer las líneas de acción para combatir la corrupción y, a la vez, difundir información acerca de este problema en el país.

En términos negativos, en la práctica no todos los ciudadanos conocen la legislación anticorrupción y la gran mayoría de la ciudadanía desconoce la institucionalidad participativa y en consecuencia pierde oportunidades para involucrarse en las decisiones colectivas y de control ciudadano.

En la Política Nacional Anticorrupción se opta por entender el problema institucional formal de la corrupción como un asunto de inobservancia de las reglas formales, las soluciones propuestas en dicha política se orientan reducir los márgenes de impunidad y arbitrariedad prevalecientes en el Estado mexicano; a través del establecimiento de controles (internos y externos), la adecuación de procesos, el fortalecimiento de esquemas de transparencia y rendición de cuentas; y el fortalecimiento del profesionalismo y la integridad en el servicio público.

El modelo del SNA se inclina por actuar como *reacción* ante el fenómeno de la corrupción, pero no otorga la debida importancia a la *prevención*; esto explica la debilidad de la Ética

⁷⁶ Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/memorando-de-entendimiento-entre-la-entidad-de-la-onu-para-la-igualdad-de-genero-y-el-empoderamiento-de-las-mujeres-y-la-funcion-publica>

⁷⁷ Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/memorando-de-entendimiento-entre-la-sfp-y-la-oficina-de-enlace-y-partenariado-en-mexico-de-la-oficina-de-la-onu-contra-la-droga-y-el-delito?state=draft>

⁷⁸ Información identificada en reunión de 11 de julio de 2022 con la SFP.

⁷⁹ Información recabada en reunión de 11 de julio de 2022 con la SFP.

⁸⁰ Información obtenida en reunión de 4 de julio de 2022.

⁸¹ Accesible en: <https://seridh.sre.gob.mx/publico>.

Pública y del conjunto de instrumentos éticos de aplicación práctica. En tanto no se ataquen las causas de la corrupción e impunidad como medida de prevención, este fenómeno se seguirá multiplicando.⁸²

México está dando pasos firmes en la lucha contra la corrupción, pero sigue enfrentando retos enormes en este campo. El país necesita capitalizar las reformas, nuevas medidas y decisiones con acciones concretas dirigidas a disminuir las conductas irregulares tanto en el gobierno como en el sector privado, ya que este tipo de comportamientos tienen un efecto negativo en la economía y en la sociedad, indica el *Estudio de Integridad de México de la OCDE: Adoptando una política firme contra la corrupción*.⁸³

A su vez, se identificó que un principal obstáculo con relación a las políticas y prácticas de prevención de la corrupción, y en general sobre el combate a la corrupción, no radica en la comunicación de la información, sino en la manera en la que se comunica, esencialmente atendiendo al contexto social, educativo y real de México, y la necesidad de comunicarlo de manera simplificada, armónica y ciudadana.⁸⁴

Aun así, quedan temas por legislar tales como un marco sólido de protección a los denunciantes, la reparación al daño causado por la corrupción, la recuperación de bienes, la realización de mejoras a los procesos de contratación pública del país, mejores métodos de selección de los directores de los órganos de control, de prevención, y sanción, entre otros.

Buenas prácticas

- México consagra la prevención, el combate a la corrupción y el establecimiento de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) a nivel constitucional. Por ello, el Estado Mexicano cuenta con un amplio marco normativo de leyes para prevenir y combatir la corrupción.
- Existe una diversidad de actores y temas involucrados en el marco normativo de lucha contra la corrupción del país. Entre ellos las autoridades que integran el Comité Coordinador, la Comisión Ejecutiva, y el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, y los órganos de investigación y sanción, entre otros.
- El desarrollo de la Política Nacional Anticorrupción (PNA) y el PI-PNA, y su fortalecimiento a través de la Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública, y la Alianza para el Gobierno Abierto.
- El anteproyecto del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción y la Integridad.
- La iniciativa del Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción, creado desde la SESNA.
- El desarrollo de la Política Estatal Anticorrupción.

Deficiencias

- La implementación de la PNA ha sido lenta, y a la fecha refleja resultados ineficientes e insuficientes en el combate a la corrupción.

⁸² Oscar Diego Bautista, COMECSO, ¿Qué le falta al Sistema Nacional Anticorrupción de México?, <https://www.comecso.com/ciencias-sociales-agenda-nacional/cs/article/view/974/616>, acceso: 2 de agosto de 2022.

⁸³ OECD, (2018), Estudio de Integridad en México, Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico.htm>, acceso: 2 de agosto de 2022.

⁸⁴ Información identificada en reunión de 11 de julio de 2022 con la Secretaría de la Función Pública.

- Gran parte de la ciudadanía desconoce la legislación anticorrupción y los espacios participativos que existen legalmente, lo que lleva a falta de involucramiento ciudadano en los asuntos públicos.
- La falta de transversalidad en la coordinación de la implementación y ejecución de acciones para el combate a la corrupción entre las entidades públicas integrantes del SNA.
- A la fecha, no se cuenta con una medición de la implementación y efecto práctico real de las normativas anticorrupción en México.
- Por la reciente adopción del PI-PNA, no se han encontrado evaluaciones de eficiencia o informes de progreso de la PNA.
- El retraso en la armonización y homologación de la política de los Sistemas Estatales con el SNA.
- La discordancia entre el discurso nacional y las acciones del estado con la PNA. El establecimiento y fomento de prácticas encaminadas al combate a la corrupción no ha sido lo más eficiente.
- La PNA carece de los instrumentos necesarios para que las estrategias y las acciones de política plasmadas se transformen en líneas de acción específicas ejecutables y con responsables claros.

4.1.2 Art. 6 – Órgano u órganos de prevención de la corrupción

El artículo 113 del *Decreto en materia de combate a la corrupción* por el que se reforma la constitución mexicana en materia de combate a la corrupción en 2015, define al SNA como “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.⁸⁵

El SNA se integra por el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y los Sistemas Locales. El artículo 36 de la LGSNA⁸⁶ del 2021 desarrolla la integración, atribuciones, las bases y el funcionamiento de los Sistemas Locales. Con la entrada en vigor del SNA, el Comité Coordinador del Sistema se convirtió en el órgano responsable de las políticas públicas de lucha contra la corrupción.

El artículo 8 de la LGSNA establece que el Comité Coordinador se integra de las siguientes entidades: el Comité de Participación Ciudadana; la Auditoría Superior de la Federación; la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; la Secretaría de la Función Pública; el Consejo de la Judicatura Federal; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Las atribuciones de los diferentes organismos encargados de la prevención y combate a la corrupción que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción se encuentran establecidas en la LGSNA.

Por otro lado, con relación al artículo 6, párrafo 3 de la Convención, México informó al Secretario General de las Naciones Unidas que la Secretaría de la Función Pública es la autoridad competente.

El establecimiento de los sistemas estatales anticorrupción se realizó de forma paulatina, con importantes diferencias en las capacidades técnicas y financieras, y según la prioridad que

⁸⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado el 27 de mayo de 2015 en el D.O.F. y disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015#gsc.tab=0

⁸⁶ Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf

cada uno de los estados dio a la lucha contra la corrupción. Lo anterior se reflejó en un avance desigual en el cumplimiento del objetivo establecido en el Artículo 113 constitucional.

El Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tiene bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.⁸⁷ La SESNA es responsable a su vez de dar seguimiento a la implementación de la Política anticorrupción.⁸⁸ Por otro lado, el Comité de Participación Ciudadana (CPC), a través de su participación en la Comisión Ejecutiva y en el Comité Coordinador del SNA, cuenta con la facultad de opinar y realizar las propuestas que considere pertinentes para la elaboración de la PNA, así como de proponer mecanismos de articulación con organizaciones de la sociedad civil, la academia y la ciudadanía en general.⁸⁹ El CPC lleva un registro de los convenios y cartas de intención celebradas por el CPC con distintas instituciones, grupos empresariales, académicos y organizaciones de la sociedad civil⁹⁰ disponible en su página electrónica.⁹¹

De acuerdo con el entramado institucional que se establece en la misma LGSNA, corresponde a la Comisión de la SESNA generar los insumos técnicos para que el Comité Coordinador del SNA realice sus funciones.⁹² Entre dichos insumos, esta Comisión tiene la atribución de elaborar la propuesta de políticas integrales en la materia, mismas que son presentadas al Comité Coordinador para su discusión y eventual aprobación.

A su vez, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización se integra por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios de entre las entidades de fiscalización superiores locales, y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas. El cual ejecutará las acciones correspondientes al diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en la materia, así como a la implementación de mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema, y a la integración e implementación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos generen las instituciones competentes en dichas materias.

Por otro lado, las entidades de investigación y sanción en México son la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; la Unidad de Inteligencia Financiera y el Servicio de Administración Tributaria; el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en materia electoral; la Fiscalía General de la República y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

El 17 de junio de 2020, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción presentó el Programa Institucional 2020 – 2024⁹³ que se desarrolló en apego a los Criterios para elaborar, dictaminar, aprobar y dar seguimiento a los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024, así como a la Guía para la elaboración de programas derivados del PND.

Así en enero de 2022, el Comité Coordinador aprobó el PI-PNA, dicho programa es el instrumento técnico que comprende las Estrategias y Líneas de Acción que diversas

⁸⁷ Artículo 8, LGSNA.

⁸⁸ Artículo 6, LGSNA.

⁸⁹ Artículo 21, LGSNA.

⁹⁰ Información obtenida de la respuesta a la solicitud de acceso a la información pública presentada ante la Unidad de Transparencia del Comité de Participación Ciudadana el 20 de mayo de 2022.

⁹¹ Disponible en: <https://cpc.org.mx/cartas-de-intervencion-y-mecanismos-de-colaboracion/>

⁹² Artículo 31, LGSNA.

⁹³ Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/2020/06/17/programa-institucional-2020-2024-de-la-secretaria-ejecutiva-del-sistema-nacional-anticorrupcion/>

instituciones públicas llevarán a cabo para concretar los elementos definidos en la PNA. El acuerdo del Comité Coordinador instruye a la SESNA a dar seguimiento a la implementación de la PI-PNA a partir de su entrada en vigor, así como a coordinar las acciones necesarias para su evaluación. Dicha evaluación se realizará mediante la presentación de reportes anuales sobre los avances, con base en el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción y la Integridad (MESAI) y a través del levantamiento de un informe de ejecución del PI-PNA que se integrará cada tres años y a partir del cual los integrantes del Comité Coordinador podrán realizar los ajustes que consideren pertinentes. Por ello, a la fecha aún no se cuenta con una evaluación efectiva de la implementación de la PNA.

En los esfuerzos de la coordinación interinstitucional con los SEA, se adoptaron de forma unánime 82 acuerdos no vinculantes, de los cuales 95% se cumplieron al 31 de marzo de 2022. De los acuerdos adoptados, 18.3% corresponde a cuestiones relacionadas con la PDN, las plataformas digitales y los sistemas informáticos estatales, como: los sistemas de declaraciones patrimoniales y de intereses, el establecimiento del Mercado Digital Anticorrupción (MDA), los estándares de datos y mecanismos de seguridad de la información, entre otros.⁹⁴

Los Órganos Internos de Control de los órganos gubernamentales, la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el portal de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción y el Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas (SIDE) de la Secretaría de la Función Pública y la plataforma nacional de transparencia del SNT, son parte de las estructuras para atender las quejas y reclamaciones de los ciudadanos. El SIDE como plataforma tecnológica de alerta busca garantizar el anonimato y a la fecha de 14 de junio de 2022, la SFP informó que la plataforma había registrado 6,203 denuncias.⁹⁵

Los órganos internos de control, en ejercicio de su función de auditoría, prevista en la fracción XXIV del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁹⁶, se rigen por las leyes y disposiciones sobre adquisiciones, obra pública, presupuesto, contabilidad, procedimiento administrativo, transparencia y acceso a la información, responsabilidades, combate a la corrupción y otras afines a la materia y por las bases y principios de coordinación que emitan el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y la Secretaría de la Función Pública respecto de dichos asuntos, así como sobre la organización, funcionamiento y supervisión de los sistemas de control interno, mejora de gestión en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y presentación de informes por parte de dichos órganos.

Para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, las Secretarías y los Órganos internos de control⁹⁷, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, pueden implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los Servidores Públicos

⁹⁴ SESNA, (2022), Informe de Grandes logros 2017-2022, página 42, Consultable en: https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2022/05/Informe_Gdes_Logros_SESNA.pdf, acceso: 1 de julio de 2022.

⁹⁵ Información recabada en reunión de 11 de julio de 2022 con la Secretaría de la Función Pública.

⁹⁶ Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>

⁹⁷ LGRA, Artículo 18. Los Órganos internos de control deberán valorar las recomendaciones que haga el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción a las autoridades, con el objeto de adoptar las medidas necesarias para el fortalecimiento institucional en su desempeño y control interno y con ello la prevención de Faltas administrativas y hechos de corrupción. Deberán informar a dicho órgano de la atención que se dé a éstas y, en su caso, sus avances y resultados.

en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción.⁹⁸

En ese sentido, en la Primera Asamblea Plenaria 2022 de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCE-F), los Contralores del país se comprometieron a consolidar la fiscalización y la evaluación de la gestión pública para combatir la corrupción.⁹⁹

La LGSNA establece el procedimiento para garantizar la asignación de los recursos materiales y el patrimonio de las instituciones que integran el SNA, y está compuesto por los bienes transmitidos a ellas por el Gobierno Federal, los recursos que le son asignados por el Presupuesto de Egresos de la Federación y los demás bienes que le sean transferidos bajo cualquier otro título.¹⁰⁰ Como se abordará, las instituciones integrantes del SNA, el Instituto Nacional Electoral (INE), el Poder Judicial y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), han sufrido recortes presupuestarios que han afectado la eficiencia de su desempeño en el ejercicio de sus funciones, lo que demuestra que los órganos que previenen la corrupción no cuentan con los recursos financieros y la independencia suficiente para llevar a cabo sus tareas.

De acuerdo con el marco jurídico mexicano, los órganos que previenen la corrupción cuentan con la independencia y autonomía legal, pero en la práctica se registra una situación diferente. Uno de los principales obstáculos no es la falta de legislación, sino el abuso de la ley o la falta de aplicación de la misma, la injerencia, presión o intereses de otros agentes estatales o poderes, y la relación de jerarquía y dependencia entre las entidades.

Además, en general, las designaciones y nombramientos de los titulares de órganos autónomos y de los encargados de la prevención y combate a la corrupción -como el INAI, la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción (FECC), y otros- dependen y se definen directamente por el titular del ejecutivo y/o por los partidos mayoritarios del Senado, y no a través de un verdadero análisis de idoneidad del perfil de los candidatos, de sus capacidades o de la libertad de conflicto de interés de quienes se postulen.

Otro obstáculo, es la ausencia de capacidad para sancionar por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), ya que el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰¹ (CPEUM) relativo a la revisión de la cuenta pública, señala que “En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos establecidos en los programas, dicha autoridad (es decir, la ASF) solo podrá emitir recomendaciones.” La ASF se abstiene de imponer sanciones, es decir, no procede a castigar a los responsables de la negligencia en los objetivos de los programas. Este candado legal impide el castigo directo a la corrupción garantizando la perpetuación de la impunidad.

Aunque, como se mencionó anteriormente, el Comité Coordinador es el órgano líder en la definición de acciones de prevención de la corrupción, varias de sus acciones han tenido un enfoque de asistencia, sensibilización y asesoría, más que en el liderazgo de las acciones de lucha contra la corrupción. Es necesario fortalecer el mecanismo de coordinación interinstitucional, garantizar la participación de todas las autoridades en el mismo sentido, y consolidar la independencia del CC como principal órgano del SNA.

⁹⁸ Artículo 15, LGRA.

⁹⁹ SFP, (enero, 2022), Contralores del país se comprometen a consolidar la fiscalización y la evaluación de la gestión pública para combatir la corrupción, <https://www.gob.mx/sfp/articulos/contralores-del-pais-se-comprometen-a-consolidar-la-fiscalizacion-y-la-evaluacion-de-la-gestion-publica-para-combatir-la-corrupcion-293211>, acceso: 5 de julio de 2022.

¹⁰⁰ Artículos 24 y 26 de la LGSNA.

¹⁰¹ Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

La importancia del SNA radica en la posibilidad de instrumentar las acciones integrales diseñadas en materia de prevención, control, y sanción de hechos de corrupción mediante la coordinación de distintas instituciones en los tres órdenes de gobierno. La coordinación con las autoridades locales competentes requiere que, a través de la instauración de los Sistemas Locales Anticorrupción, las entidades federativas homologuen el SNA para trazar acciones homogéneas a lo largo del país.

Buenas prácticas

- La existencia del SNA como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como el Sistema Nacional de Fiscalización con relación a la fiscalización y control de recursos públicos.
- El marco normativo del SNA y de la PNA contempla las facultades y atribuciones de las entidades públicas que intervienen, los procedimientos de su nombramiento, suspensión y destitución.
- El SNA continúa trabajando en el desarrollo e implementación de las nuevas estrategias nacionales de lucha contra la corrupción, así como en mecanismos de coordinación entre las autoridades, y herramientas para mejorar la gestión de información sobre corrupción.
- El funcionamiento, capacitación y fortalecimiento de los órganos internos de control, encargados de los mecanismos de supervisión y disciplinarios, para reducir al mínimo las conductas indebidas y el abuso de poder de los órganos.

Deficiencias

- La SESNA, la SFP y el Comité Coordinador del SNA, a pesar de contar con personal calificado para la realización de sus tareas, no cuenta con la autonomía y capacidad suficiente que debería tener un órgano que previene la corrupción. Lo mismo sucede con la FECO y su dependencia con la FGR.
- Existe una falta de coordinación de acciones anticorrupción del Gobierno Nacional bajo el liderazgo del Comité Coordinador, y la SFP. La SESNA, y el mismo comité, carecen de la capacidad para dar soporte a los mecanismos de coordinación interinstitucional, de la cual hacen parte los órganos de investigación, prevención y sanción.
- Se observa una dispersión de las acciones anticorrupción del Gobierno Nacional, no obstante que se definió los ejes centrales, estrategias, líneas de acción, prioridades y objetivos de la PNA, aún no hay claridad sobre las acciones específicas correspondientes a los departamentos administrativos y entidades públicas integrantes del SNA.
- En la práctica no se aplican las salvaguardas jurídicas de la independencia de los órganos, destinadas a permitirles desempeñar sus funciones con eficacia y protegerlos de toda influencia indebida, ni en el proceso de su designación, ni en el ejercicio de sus funciones.
- Existe una ausencia y omisión de coordinación interinstitucional e intersectorial en las acciones de implementación e instrumentación de la PNA por las entidades encargadas. Las autoridades están desprovistas de acciones específicas para eficientizar su actuar de manera coordinada a fin de materializar objetivamente la política anticorrupción, responsabilidad conjunta de las autoridades, órganos, y demás instrumentalistas del SNA y la PNA.

4.1.3 Art. 7.1 – Empleo en el sector público

El empleo en el sector público se regula por la Constitución, la Ley General de Responsabilidades Administrativas¹⁰², la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APF¹⁰³, el Código de Ética de la Administración Pública Federal¹⁰⁴, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública¹⁰⁵, los Lineamientos Generales para propiciar la integridad de los servidores públicos¹⁰⁶, y otras normativas adicionales.

La LGRA establece que todos los entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público (art. 6). Para ello, los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público (art. 7). Esos preceptos normativos también se establecen en el artículo 5 de la LGSNA.

Se considera como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.¹⁰⁷

Las responsabilidades de los Servidores Públicos vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción y la responsabilidad patrimonial del Estado se regula en el título Cuarto de la CPEUM. Esta responsabilidad -dependiendo del hecho o acto que se cometa u omita- puede ser: política, penal, administrativa, civil o patrimonial.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF (LSPCAPF) tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley.¹⁰⁸ La realidad es que no todas las instituciones tienen servicio profesional de Carrera.

La LSPCAPF establece el ingreso del servidor público de carrera a través de un concurso de selección y “sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por esta Ley” (art. 4). Este sistema comprende los niveles de Director General a Enlace (art. 5 LSPCAPF); además, existen funcionarios de libre designación. De acuerdo con la ley, el reclutamiento se debe llevar a cabo a través de convocatorias públicas abiertas (arts. 23, 29 a 31 LSPCAPF). El desempeño del servicio público de carrera es incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del servidor público de carrera (art. 9 LSPCAPF).

En el marco jurídico de contratación y ascenso de funcionarios públicos y otros funcionarios no elegidos, no se define de manera clara los exámenes públicos que pueden administrarse

¹⁰² Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

¹⁰³ Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>

¹⁰⁴ Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/704623/Codigo_de_Etica_de_la_APF.pdf

¹⁰⁵ Disponibles en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/167646/Reglas-Integridad.pdf>

¹⁰⁶ Disponibles en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608925&fecha=28/12/2020#gsc.tab=0

¹⁰⁷ Artículo 108 CPEUM.

¹⁰⁸ Artículo 1º, LSPCAPF.

como parte del proceso, ni los criterios específicos aplicables para evaluar el mérito, equidad y aptitud, así como la integridad de los candidatos. En ese sentido, pocas entidades -como el Poder Judicial de la Federación, el INE, el SAT, la COFECE, el INAI, entre otros- cuentan con esos mecanismos.

Uno de los ejes centrales de la Secretaría de la Función Pública es tener un servicio profesional de carrera incluyente, que tenga perspectiva de género, que sea respetuoso de los derechos humanos, que ponga el interés general sobre el privado y que sirva de instrumento para combatir la corrupción y la impunidad. En el periodo de 2020-2021, se han emitido 3 mil 149 concursos, de los cuales han resultado ganadores un total de mil 813 personas que se convirtieron en servidoras públicas de carrera. En materia de género, se han realizado dos ediciones de concursos exclusivos para mujeres. En la primera, se lanzó a concurso 1,996 puestos; y en la segunda, 724.¹⁰⁹

No obstante, en la realidad práctica, no siempre son publicadas todas las convocatorias, se ha registrado en diversos casos la omisión de la publicación de convocatorias públicas y accesibles en diversos casos de designación de altos funcionarios, o de titulares de dependencias encargadas del combate a la corrupción -la designación del Consejo Ciudadano de la FGR, de los magistrados anticorrupción del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), y otros-. Adicionalmente, la información de los procesos de nombramiento, el uso de paneles de entrevistas, las calificaciones de los candidatos, o análisis de idoneidad no han sido accesibles para la sociedad en su mayoría de casos.

La normatividad mexicana no identifica los cargos susceptibles a la corrupción. Sin embargo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través del formato de datos abiertos, dio a conocer a la lista de cargos públicos que serán considerados para definir a las personas políticamente expuestas nacionales en materia de prevención de lavado y financiamiento de terrorismo.¹¹⁰

Por otro lado, a través del Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas, el portal de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción y la Fiscalía General de la República, las personas y servidores públicos pueden denunciar las faltas administrativas previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y los hechos de corrupción previstos en el Código Penal Federal. Sin embargo, no existe evidencia suficiente para sugerir que las sanciones se aplican de manera justa y transparente, o que los canales de denuncia se utilicen efectivamente de acuerdo a la realidad práctica.

La información sobre la selección y contratación de funcionarios no elegidos es pública y se aplican los procedimientos previstos en ley, además, los contratos, los sueldos, el directorio de funcionarios, y el registro de servidores públicos¹¹¹ sancionados es accesible a través del buscador temático de la plataforma nacional de transparencia.¹¹² A su vez, el desarrollo de la Plataforma Digital Nacional configuró seis sistemas que integran datos estratégicos para la lucha contra la corrupción, contemplados en la LGSNA.

¹⁰⁹ Datos obtenidos del informe de labores 2020-2021 de la SFP, p. 16, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665450/3_Informe_de_Labores_de_la_Secretar_a_de_la_Funci_P_blica_2020-2021.pdf, acceso: 4 de julio de 2022.

¹¹⁰ Lista de Personas Políticamente Expuestas Nacionales, Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Banca, Valores y Ahorro, 2020, Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/532306/Documento_de_Acrobat.pdf, acceso: 6 de julio de 2022.

¹¹¹ Información identificada en reunión de 11 de julio de 2022 con la SFP.

¹¹² Disponible en: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/en/web/quest/home>

En cuanto a la capacitación y profesionalización de los servidores públicos, como parte de los acuerdos y convenciones internacionales suscritos, del 17 al 22 de marzo del 2022¹¹³, la SFP impartió el curso "Elementos para combatir el cohecho internacional"¹¹⁴, con el propósito de concientizar a las personas servidoras públicas sobre su obligación de denunciar los actos de corrupción que detecten en el desempeño de sus funciones, así como fomentar la implementación del Protocolo Anticohecho.¹¹⁵

En febrero de 2018, la SFP presentó el Sistema Integral de Responsabilidades Administrativas (SIRA), un nuevo sistema de gestión que agrupa información relativa a procedimientos administrativos instaurados contra servidores públicos, y ahora también de particulares, y el registro de las sanciones que se impongan por la comisión de faltas administrativas o de hechos de corrupción.¹¹⁶

El SIRA esta interconectado con el Sistema Integral de Quejas y Denuncias Ciudadanas (SIDECA)¹¹⁷ y tiene comunicación con el Registro Nacional de Población (RENAPO)¹¹⁸ y el Registro Único de Servidores Públicos (RUSP).¹¹⁹

Ahora bien, mediante el SIRA los Órganos Internos de Control y las Unidades de Responsabilidades, de 2020 a septiembre de 2021 se han recibido más de nueve mil expedientes de los cuales se han concluido casi seis mil.¹²⁰ Destacan procedimientos en contra de funcionarios del más alto nivel de la administración pasada, así como sanciones definitivas.

Sin embargo, la ineficiencia del sistema genera más impunidad y sigue siendo uno de los principales problemas en México para la efectiva erradicación y combate a la corrupción. De acuerdo con un estudio de Impunidad Cero¹²¹, la impunidad administrativa global a nivel federal de 2014 a 2019 fue de 80.69% - de entre los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y la FGR. El Poder Judicial de la Federación es el que mejor sanciona a sus servidores públicos (14.56% de impunidad), mientras que la entidad federal con mayor impunidad administrativa es la FGR (100% de impunidad). La impunidad administrativa en el poder ejecutivo federal se redujo de 92.25% en 2018 a 84.80% en 2019, aunque en ese mismo periodo bajaron considerablemente también las denuncias, esto en el contexto de la contingencia sanitaria y ante los esquemas de trabado adoptados.

De manera recurrente, sociedad civil, analistas y políticos han señalado el nepotismo, corrupción y clientelismo de la administración pública federal, y aún más de la política social instrumentada por la administración de Andrés Manuel López Obrador y de la administración

¹¹³ Véase el Comunicado 003/2022 de la SFP, disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/prensa/secretaria-de-la-funcion-publica-imparte-curso-para-combatir-el-cohecho-internacional?idiom=es>, acceso: 1 de agosto de 2022.

¹¹⁴ El curso, que fue elaborado por la FGR con la colaboración de la SRE, y que fue adecuado por la SFP para impartirlo en toda la APF, tiene entre sus objetivos que las personas servidoras públicas adquieran los conocimientos generales sobre el combate a la corrupción e identifiquen en qué consiste el delito de cohecho internacional, su detección y prevención y los medios para denunciarlo, así como las responsabilidades en que incurrirían en caso de conocer o participar en actos tipificados por las leyes.

¹¹⁵ El acuerdo por el que el Comité Coordinador del SNA aprobó la difusión y dio a conocer el protocolo para prevenir, detectar, investigar, perseguir y sancionar el cohecho internacional en cualquiera de sus modalidades fue publicado el 22 de octubre de 2018 en el DOF.

¹¹⁶ Plataforma disponible en: <http://sira.funcionpublica.gob.mx/Sir-web/>

¹¹⁷ La plataforma del SIDECA se encuentra disponible en: <https://sidec.funcionpublica.gob.mx>

¹¹⁸ La plataforma del RENAPO se encuentra disponible en: <https://www.gob.mx/segob/renapo>

¹¹⁹ La plataforma del RUSP se encuentra disponible en: <http://usp.funcionpublica.gob.mx/RUSP/>

¹²⁰ Datos obtenidos del informe de labores 2020-2021 de la SFP, p. 14, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665450/3_Informe_de_Labores_de_la_Secretar_a_de_la_Funci_P_blica_2020-2021.pdf, acceso: 4 de julio de 2022.

¹²¹ Impunidad Cero, (2021), Impunidad Administrativa en México: la ineficiencia en el sistema que genera impunidad, disponible en: <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=154&t=la-impunidad-administrativa-en-mexico-la-ineficiencia-del-sistema-que-genera-impunidad>, acceso: 4 de julio de 2022.

pública federal a su cargo.¹²² Prueba de ello son los casos impunes de Felipa Obrador, Pío Obrador, Bartlett, Sandoval y Robledo, pruebas fehacientes que muestran la corrupción en México.¹²³

Buenas prácticas

- A pesar de las dificultades en la implementación de la normativa del empleo público, ésta reconoce la igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad en los procesos de selección.
- Los procesos de capacitación del Código de Ética, las responsabilidades administrativas, y las Disposiciones Generales para la realización de Procesos de Fiscalización por parte de la SFP.
- La capacitación y profesionalización de los servidores públicos mediante la plataforma electrónica del Sistema de Capacitación Virtual para los Servidores Públicos (SICAVISIP).
- El desarrollo del Sistema Integral de Responsabilidades Administrativas.
- La implementación del Sistema de información y Gestión del Empleo Público.
- El fortalecimiento de los Órganos Internos de Control.

Deficiencias

- La impunidad administrativa sigue siendo uno de los principales problemas en México respecto al combate a la corrupción.
- El combate al nepotismo y clientelismo en las instituciones no ha sido el más eficiente.
- Hay pocos incentivos positivos para el ascenso de los servidores públicos al interior de las instituciones.
- Los contratos de prestación de servicios son usados habitualmente para satisfacer las necesidades de personal de las entidades. Estos no cuentan con las mismas condiciones de mérito y selección objetiva y fomentan la discrecionalidad en la toma de decisiones y el clientelismo.
- Existen limitaciones presupuestales y administrativas para ampliar las plantas de personal y por lo tanto el número de personas seleccionadas por mérito.

4.1.4 Art. 7.3 – Financiación política

La candidatura y la elección a cargos públicos están reguladas por la Constitución (arts. 55, 58, 82, 95 y 102) y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹²⁴ (LGIPE, art. 10). Las condenas por ciertos delitos que “lastime[n] seriamente la buena fama en el concepto público” inhabilitan para la elección como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (art. 95, fracción IV CPEUM). Dicha inhabilitación procede también respecto de ciertos otros cargos (art. 6o, apartado A, fracción VIII; 79, fracción IV; 99, fracción X; 100, párrafo tercero y 116, fracción III CPEUM).

Los aspirantes a puestos de elección popular no pueden aceptar donaciones en efectivo de personas jurídicas ni de partidos políticos, entre otros (art. 380, incisos c), d) iv) y vi) LGIPE). El Instituto Nacional Electoral (INE) y los organismos públicos electorales de las Entidades Federativas tienen que poner a disposición del público y actualizar los montos de financiamiento público otorgados a los partidos políticos y demás asociaciones políticas, así como los montos autorizados de financiamiento privado y los topes de los gastos de

¹²² María Amparo Casar, Nexos y Ciudadanos por México, (febrero, 2021), El Gran Benefactor, disponible en: <https://ciudadanospormexico.org/el-gran-benefactor/>, acceso: 5 de julio de 2022.

¹²³ Washington Post, (diciembre, 2020), Los casos impunes de Felipa, Pío, Bartlett, Sandoval y Robledo muestran la corrupción en México, Carlos Loret de Mola, disponible: <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2020/12/13/corruptcion-amlo-bartlett-pio-felipa-sandoval-robledo/>, acceso: 5 de julio de 2022.

¹²⁴ Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf

campañas (art. 74, fracción I f) LGTAIP), sin embargo, no siempre se actualizan dichos montos, son imprecisos o incompletos. Adicionalmente, el Reglamento de Fiscalización del INE, señala los entes impedidos para realizar aportaciones a los candidatos y partidos políticos. (Art. 121).

El Estado mexicano otorga a nivel constitucional la financiación pública de los partidos políticos.¹²⁵ El acceso a estos recursos debe darse bajo el cumplimiento de una serie de requisitos de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. La normativa reglamentaria¹²⁶ señala las reglas a que se sujeta el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. Corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos en los términos que establecen la Constitución y las leyes de la materia.

De acuerdo con la Ley General de Partidos Políticos¹²⁷ (LGPP), los partidos políticos pueden recibir financiamiento que no provenga del erario público, con las modalidades siguientes:¹²⁸ a) Financiamiento por la militancia; b) Financiamiento de simpatizantes; c) Autofinanciamiento, y d) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Ninguna entidad pública, organismo autónomo, persona física o moral extranjera puede realizar aportaciones o donaciones a algún candidato o partido político (Art. 53). Los partidos políticos no pueden recibir aportaciones de personas no identificadas (Art. 52).

Un delito sancionable de acuerdo a la ley¹²⁹ es permitir la financiación de los partidos políticos y/o la de las campañas electorales, con fuentes de financiación prohibidas o en montos que rebasen los permitidos por la ley, con un especial enfoque en los fondos o bienes de procedencia ilícita, tema especialmente para México ante la posibilidad y facilidad de utilización de dinero producto de actividades ilícitas como el narcotráfico para la financiación política.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contempla las medidas de transparencia y coordinación para la fiscalización de la financiación de partidos políticos y sus candidatos.¹³⁰ El Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral¹³¹ exige a los partidos políticos y a los candidatos que mantengan registros de todos sus ingresos y gastos, incluidos los préstamos y las donaciones en especie. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Inteligencia Financiera es la encargada de coordinar con las demás autoridades supervisoras en materia de prevención y detección de delitos con recursos de procedencia ilícita.¹³²

De acuerdo con el artículo 90 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, los partidos tienen 30 obligaciones de transparencia que deben publicar en la Plataforma Nacional de Transparencia.

¹²⁵ Artículo 41, fracción II de la CPEUM.

¹²⁶ La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

¹²⁷ Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf>

¹²⁸ Art. 53 y 56 LGPP.

¹²⁹ Artículo 15, LGPP.

¹³⁰ Artículos 75, 76, 398-410.

¹³¹ Publicado en el DOF el 9 de febrero de 2018, Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n298.pdf>

¹³² Art. 223 LGIPE.

Los partidos políticos deben entregar ante el INE¹³³, informes periódicos sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad, en los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año al que se refiera el informe.¹³⁴ La información de los Partidos Políticos es considerada pública.¹³⁵ Por su parte, la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del INE cuenta con sesenta días para revisarlos y solicitar a estas organizaciones los documentos que comprueben su contenido, así como las aclaraciones o rectificaciones a los errores u omisiones técnicas que identifique en ellos.

El artículo 31 de la LGPP establece que no se podrá reservar la información relativa a la asignación y ejercicio de los gastos de campañas, precampañas y gastos en general del partido político con cuenta al presupuesto público, ni las aportaciones de cualquier tipo o especie que realicen los particulares sin importar el destino de los recursos aportados.

La ciudadanía puede acceder a esta información a través del portal del INE, que permite conocer el financiamiento anual ordinario de los partidos políticos,¹³⁶ y consultar los informes rendidos, no obstante, la información contenida en los informes no siempre se encuentra en una modalidad de datos abiertos para el uso facilitado, o ésta se publica de manera parcial, compleja, con demoras o en vínculos inexistentes, y es imposible verificar los efectivos montos de financiamiento recibidos y erogados.

Por otra parte, por lo que hace a información estadística sobre la apertura de investigación por irregularidades o ilegalidades de los candidatos políticos, partidos políticos y sus miembros, es preciso señalar que en términos de lo establecido en el Libro Octavo, Título Primero, Capítulo IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), que dota de facultades al órgano electoral nacional, para instaurar el procedimiento sancionador por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, adscrita a la Secretaría Ejecutiva, ello ante cualquier queja o denuncia por presunta violación a la normativa electoral, en específico los artículos 443, incisos a), b), i), j), n) y 449, incisos c) a g), de la LGIPE, que establece las infracciones de los partidos políticos, autoridades o de las servidoras y los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno de la Ciudad de México; órganos autónomos y cualquier otro ente público, por ende dicha Unidad Técnica pudiera contar con información que se relacione con lo solicitado.¹³⁷

Ello no implica que necesariamente sea efectivo para la prevención de la corrupción en la financiación irregular de los partidos políticos. Ejemplo de ello, el caso emblemático de corrupción de Pío Obrador que rodea la financiación de la campaña política de Andrés Manuel López Obrador como candidato presidencial. No obstante que López Obrador continúa negando que el dinero que recogió su hermano fuera para su campaña política¹³⁸ y que se continúa el desprestigio y ataques al periodista que reveló el caso¹³⁹, Pío Obrador fue captado

¹³³ Artículo 22, numeral 7 y 8, artículo 25 fracción 1, inciso V.

¹³⁴ Artículo 77-80 LGPP.

¹³⁵ Artículo 30 LGPP.

¹³⁶ Portal INE, Disponible en: <https://portal.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/financiamiento-publico/>, acceso: 7 de julio de 2022.

¹³⁷ Información obtenida de la respuesta a la solicitud de acceso a la información pública presentada ante la unidad de transparencia del Instituto Nacional Electoral el 20 de mayo de 2022.

¹³⁸ López Obrador niega que el dinero que recoge su hermano fuera para su campaña: “Es un asunto personal que lo están convirtiendo en político”, el País, 7 de septiembre de 2021, <https://elpais.com/mexico/2021-07-09/lopez-obrador-niega-que-el-dinero-que-recoge-su-hermano-fuera-para-su-campana-es-un-asunto-personal-que-lo-estan-convirtiendo-en-politico.html>, acceso: 8 de julio de 2022.

¹³⁹ Washington Post, (octubre, 2020), Pío López Obrador pide que me encarcelen por 12 años, Carlos Loret de Mola, <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2020/10/18/pio-lopez-obrador-carcel-loret/>, acceso: 8 de julio de 2022; y Washington Post, (febrero, 2022) Otro periodista mexicano es asesinado y López Obrador responde atacando a los medios, Kevin Sieff, <https://www.washingtonpost.com/es/world/2022/02/11/amlo-ataca-medios-carlos-loret-de-mola-sueldo-periodistas/>, acceso: 8 de julio de 2022

en video recibiendo hasta dos millones de pesos (\$100,000 USD¹⁴⁰) y en una grabación afirmó que el dinero era para su hermano.¹⁴¹ A la fecha, el caso continúa impune.

El INE, como órgano constitucional autónomo y máxima autoridad electoral del Estado Mexicano, ha sancionado a partidos políticos por mal uso de recursos. En 2018, aprobó sanciones por 586 millones de pesos mexicanos (equivalente a \$29,300,000 USD) a partidos políticos por irregularidades en informes de ingresos y gastos ordinarios 2018.¹⁴² En 2020 la multa por irregularidades a los partidos políticos fue de 689 mdp (\$34,450,000 USD). Organizaciones de sociedad civil como Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad han llevado a cabo estudios que reflejan el financiamiento y gasto ilegal en las campañas políticas en México.¹⁴³

En 2021, el Consejo General del INE sancionó a los partidos políticos del Trabajo, con 119 millones 870 mil 694.18 pesos (\$6'115,851 USD) y a Morena con cuatro millones 529 mil 225.06 pesos (\$217,307 USD), al acreditar esquemas de financiamiento irregular.¹⁴⁴ El INE lleva un registro claro de Sanciones impuestas derivado de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización desde 2017 a 2022.¹⁴⁵

La autoridad electoral determinó que durante la gestión de Delfina Gómez Álvarez como presidenta municipal de Texcoco (2013-2015) se instrumentó un sistema de financiamiento paralelo, el cual se tradujo en recursos que beneficiaron a Morena por dos millones 114 mil 612.5 pesos (\$197,888 USD) y que no fueron reportados. En la investigación del INE se encontraron pruebas suficientes para sostener la hipótesis de culpabilidad respecto de la existencia de un mecanismo de recaudación de recursos provenientes de retenciones salariales efectuadas a trabajadores del Ayuntamiento y del DIF de Texcoco, en el Estado de México, los cuales fueron por los cuales se entregaron cheques del ayuntamiento por un importe total de 13 millones 890 mil 47 pesos (\$708,675 USD).¹⁴⁶ No obstante la sanción del INE, actualmente, Delfina Gómez es Senadora por Morena en el Estado de México, y fungió como Secretaria de Educación Pública de 2021 a 2022.

Los esquemas de financiamiento irregular que se han identificado y sancionado -como el anteriores- son a través de operaciones entre particulares, la retención ilegal de salarios, transferencias electrónicas a dirigentes de partidos políticos¹⁴⁷ y financiamiento por personas morales.¹⁴⁸

¹⁴⁰ Las cantidades indicadas en dolares estadounidenses son al tipo de cambio de fecha 14 de agosto de 2022.

¹⁴¹ Latinus, (agosto, 2020), Los videos de Pio López Obrador recibiendo dinero para campana de su hermano, Loret de Mola, <https://latinus.us/2020/08/20/videos-pio-lopez-obrador-recibiendo-dinero-para-campana-de-su-hermano/>, acceso: 8 de julio de 2022.

¹⁴² Véase: <https://centralelectoral.ine.mx/2019/11/06/aprueba-ine-sanciones-586-mdp-partidos-politicos-irregularidades-informes-ingresos-gastos-ordinarios-2018/>

¹⁴³ María Amparo Casar, MCCI, (2018), Dinero Bajo la Mesa: Financiamiento y Gasto Ilegal De Campañas Políticas en México, Disponible en: <https://Dinerobajolamesa.Org/Reporte/>

¹⁴⁴ INE, (septiembre, 2021), INE aplica la ley con imparcialidad, sin mirar de quien se trata y sin importar quién gobierna: Lorenzo Córdova, <https://centralelectoral.ine.mx/2021/09/03/sanciona-ine-a-pt-y-morena-por-financiamiento-irregular/>, acceso: 11 de julio de 2022.

¹⁴⁵ Documento recabado a través de la solicitud de acceso a la información pública sometida ante la Unidad de Transparencia de ese Instituto Nacional Electoral el 20 de mayo de 2022, y puede ser consultado en el hipervínculo correspondiente al final de este informe.

¹⁴⁶ Ídem.

¹⁴⁷ Ídem.

¹⁴⁸ En 2022, la Sala Superior del Tribunal Electoral confirmó la multa que había sido impuesta por el Consejo General del INE a Movimiento Ciudadano de 28 millones 53 mil pesos por la obtención de recursos en beneficio de la candidatura del entonces candidato al cargo de Gobernador de Nuevo León, Samuel García, por parte de las personas morales: Firma Jurídica y Fiscal Abogados S.C; Firma Contable y Fiscal Contadores y Financieros S.C; y, SAGA Tierras y Bienes Inmuebles, S.A. de C.V.

Otro mecanismo identificado fue el registrado en la “operación carrusel”, donde el secretario particular del Presidente de México, junto con una subordinada y otras cuatro personas, fueron captados en video cuando hacían depósitos en “carrusel” en un banco. Se formaban en la fila, depositaban 50 mil pesos y se volvían a formar. Así lo hicieron durante 20 minutos, hasta sumar 1.4 millones de pesos en efectivo. Un monto tan elevado debió haber sido reportado, según ordena la ley antilavado, pero eludieron la supervisión al fragmentarlo en depósitos “hormiga” o menores. Esta singular operación ocurrió en 2017, y el dinero que se supone estaba destinado para ayudar a damnificados del sismo, fue a dar a políticos de MORENA, entre ellos un sobrino de Bartlett. Hace tres años el INE denunció esta maniobra, pero nunca se había revelado la identidad de los operadores. Hasta ahora.¹⁴⁹

La fiscalización de las campañas políticas es uno de los medios para sancionar el financiamiento ilegal y los gastos por encima de los topes legales. México cuenta con uno de los sistemas más complejos en el mundo en la materia. Sin embargo, el mecanismo es insuficiente y en ocasiones incluso irrelevante para combatir el enorme problema del fondeo ilegal de campañas, como ejemplifican los casos narrados. Además, no existe un mecanismo que permita a la sociedad civil involucrarse en la supervisión del financiamiento de los partidos políticos.

Al revisar los reportes de ingresos y gastos de las campañas políticas, llama la atención que en todos los procesos electorales celebrados desde 2011 la mayor fuente de ingresos ha sido de origen privado.¹⁵⁰ Esta situación abre la posibilidad de que candidatos que hayan sido financiados o posean deudas con los financiadores privados, una vez sean elegidos y entren a ejercer sus funciones, puedan ser influenciados a recompensar a quienes aportaron a sus campañas¹⁵¹, lo que limita su capacidad para ejercer el mandato de manera independiente y tomar decisiones que representen los intereses generales.

El primer problema radica en que el proceso de fiscalización se detona a partir de los informes de gasto que los propios entes fiscalizados (los partidos y candidatos) presentan ante el INE. Aunque la autoridad cuenta con mecanismos independientes para auditar gastos —por ejemplo, espectaculares, eventos de campaña, publicidad en redes sociales o inserciones en la prensa escrita— con frecuencia carece de la infraestructura y de la inteligencia financiera para detectar el flujo total de recursos en efectivo que fluyen a las campañas y los gastos que se realizan en movilización, compra o inhibición del voto, así como en pago de cobertura informativa, por mencionar algunos de los rubros más comunes.

Otras problemáticas asociadas a la financiación ilícita de campañas son la tercerización de recursos por medio de fundaciones u otros actores o simulaciones jurídicas que permiten eludir las restricciones legales mediante personerías jurídicas o naturales diferentes a las del origen real de los recursos; y la falta de claridad con respecto a los préstamos de personas naturales o jurídicas, distintas a las entidades financieras, que podrían ser donaciones que se hacen pasar por créditos a título de los candidatos y que superarían los topes de donación de particulares establecidos por la Ley.

No obstante, la fiscalización ha dado algunos resultados parciales que ayudan a mostrar que los partidos y las campañas subestiman el registro de sus gastos reales. En 2017, por ejemplo, el INE detectó 276 millones de pesos ejercidos, pero no reportados, esto es, 26.5% del gasto total detectado no había sido informado a las autoridades. Sin embargo, el problema es mayor que los datos que ofrece el INE, debido a que muchos gastos son en efectivo e

¹⁴⁹ MCCI, (diciembre, 2021), El carrusel de dinero del secretario de López Obrador, <https://contralacorrupcion.mx/el-carrusel-de-dinero-del-secretario-de-lopez-obrador/>, acceso: 12 de julio de 2022.

¹⁵⁰ Reportes de ingresos y gastos 2011-2018, disponibles en la Portal del INE: <https://portal.ine.mx/voto-y-elecciones/fiscalizacion/>, en este espacio encontrarás toda la información referente a la fiscalización de partidos, candidatos, aspirantes y candidatos independientes durante los Procesos Electorales, acceso: 11 de julio de 2022.

¹⁵¹ Véase: <https://ine.mx/voto-y-elecciones/fiscalizacion/>

incluso erogados por terceras personas y se carece del mapa documentado del tamaño del problema.¹⁵²

Buenas prácticas

- La Ley obliga a los partidos y movimientos políticos a rendir cuentas de ingresos y gastos de campaña ante el Instituto Nacional Electoral, con el fin de garantizar la transparencia en el manejo de los recursos financieros, tanto de los recursos destinados a su funcionamiento, como de los destinados a la financiación de campañas de sus candidatos en periodos electorales.
- Los partidos políticos deben contar con estatutos que regulan y reglamentan toda acción que se debe desarrollar a nivel interno o externo de la organización política, y deben presentar informes sobre la obtención, destino y ejercicio de su presupuesto.
- La fiscalización e imposición de sanciones se realiza de manera igualitaria y sin distinción de partido político.

Deficiencias

- Si bien los partidos políticos están obligados a rendir cuentas de sus ingresos y gastos de campaña, no existen medios de que permitan comprobar la veracidad de los reportes entregados o si estos sufrieron algún tipo de manipulación. Esto limita la posibilidad de identificar posibles irregularidades en el origen de los recursos o en la superación de los topes de campaña.
- Los procedimientos de auditoría y certificación de la información sobre los ingresos y gastos se hacen desde el INE. Sin embargo, la revisión se concentra en verificar de manera formal la coincidencia y soportes de los ingresos y gastos, pero no es posible conocer de fondo si la información es completa.
- Si bien se han abierto investigaciones en casos de financiación ilícitas, estas no siempre son concluyentes o terminan en fallos absolutorios por las dificultades que suponen las investigaciones de origen de los recursos.¹⁵³

4.1.5 Art. 7, 8 y 12 – Códigos de conducta, conflictos de intereses y declaraciones de bienes

La Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés en la Secretaría de la Función Pública (SFP) se encarga de diseñar las políticas, reglas e instrumentos para promover acciones a favor de la ética, la integridad y para prevenir conflictos de intereses. La LGRA define el “conflicto de interés”¹⁵⁴ y establece el supuesto normativo para su actualización (art. 58, 60). Todos los servidores públicos tienen el deber de evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de las facultades y obligaciones de los servidores públicos. No obstante, el procedimiento en ley para dar cuenta de la existencia de un conflicto de interés es escueto, ineficiente e insuficiente.

En marzo de 2021, la SFP publicó la Guía para la Identificación y Gestión de Conflictos de Interés, con objeto de apoyar a las personas servidoras públicas a identificar los diferentes tipos de intereses que existen, dimensionar los riesgos que implican y gestionarlos de manera adecuada, ética y conforme a la ley.¹⁵⁵

¹⁵² *Ídem*.

¹⁵³ Ejemplo de ello es el caso de Pío López Obrador, hermano del presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador (2018-2024).

¹⁵⁴ La posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los Servidores Públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios (art. 3 fr. VI).

¹⁵⁵ Disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/722721/GU_A_PARA_LA_IDENTIFICACION_Y_GESTION_DE_CONFLICTOS_DE_INTERESES.PDF

Adicionalmente, el 11 de mayo de 2021 se firmó el Convenio Marco de Cooperación con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) para la profesionalización y capacitación del servicio público y del Servicio Profesional de Carrera en materia de ética, integridad pública y prevención de conflicto de intereses; ciudadanización del combate a la corrupción y a la impunidad; democratización de las tecnologías y fiscalización.¹⁵⁶

La Constitución establece la obligación de todo servidor público de prestar declaración patrimonial (art. 108). En el mismo sentido se reglamenta en la LGRA (art. 32). Adicionalmente, se establecen los términos en que todos los servidores públicos deberán presentar su declaración fiscal anual. En 2021, la SFP implementó los nuevos formatos de declaración patrimonial en la Administración Pública Federal.¹⁵⁷

La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción está encargada del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, a través de la Plataforma Digital Nacional (art. 26 LGRA).

En términos de acceso a la información, la Plataforma Digital Nacional (PDN) recopila y permite el acceso a la información del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de declaración fiscal. A su vez, la PDN contiene la información que para efectos de las funciones del Sistema Nacional Anticorrupción, generen los entes públicos facultados para la fiscalización y control de recursos públicos y la prevención, control, detección, sanción y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción (art. 27 LGRA).

En relación con las declaraciones patrimoniales, por la emergencia sanitaria por Covid-19 se ampliaron los plazos para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses correspondiente al año. En 2021, un millón 354 mil servidores públicos presentaron voluntariamente su declaración patrimonial y de intereses durante mayo, el mes que establece la LGRA.¹⁵⁸ En 2020 se registró un millón 308 mil 017 cumplimientos respecto de la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial y de intereses en su modalidad de modificación.¹⁵⁹

Constituye una falta administrativa no grave, el incumplimiento a la obligación de presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses. Aún así, en 2022, la SFP sancionó a más de mil servidores públicos el primer semestre de 2022: 45.5%, al no presentar su declaración patrimonial. La SFP impuso mil 136 sanciones por faltas administrativas —mil 97 de ellas en contra de funcionarios federales— durante los primeros seis meses de 2022. De las mil 136 sanciones, 496 se originaron por el incumplimiento a la declaración de situación patrimonial, y las sanciones correspondieron a 464 inhabilitaciones, 362 suspensiones, 204 amonestaciones públicas y privadas, 80

¹⁵⁶ Disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/638196/Convenio_marco_de_colaboraci_n_entre_la_SFP_de_l os_Estados_Unidos_Mexicanos_y_el_Centro_Latinoamericano_de_Administraci_n_para_el_Desarrollo.pdf

¹⁵⁷ SFP, (2021), La Secretaría de la Función Pública implementa nueva metodología de verificación aleatoria de declaraciones patrimoniales, <https://www.gob.mx/sfp/prensa/secretaria-de-la-funcion-publica-implementa-nueva-metodologia-de-verificacion-aleatoria-de-declaraciones-patrimoniales?idiom=es>, acceso: 1 de agosto de 2022.

¹⁵⁸ Información identificada a partir de la respuesta a la solicitud de acceso a la información pública presentada ante la unidad de transparencia de la SFP el 20 de mayo de 2022.

¹⁵⁹ SFP, (2021), 3 Informe de resultados 2020-2021, SFP, septiembre 2021, p. 9, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665450/3_Informe_de_Labores_de_la_Secretar_a_de_la_Funci_P_blica_2020-2021.pdf; Estrategia de difusión para la presentación de la Declaración de Modificación de Situación Patrimonial y de Intereses - Mayo 2022, SFP, Marzo 2022, <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/estrategia-de-difusion-para-la-presentacion-de-la-declaracion-de-modificacion-de-situacion-patrimonial-y-de-intereses-mayo-2022>, acceso: 1 de agosto de 2022.

destituciones y 26 sanciones económicas, con un monto acumulado de 81 millones de pesos (\$4,050,000 USD).¹⁶⁰

No obstante la evidencia no demuestra que el Órgano a cargo de recibir y supervisar las declaraciones patrimoniales tenga la independencia, y los recursos necesarios para cumplir su mandato.

La obligación de servidores públicos para abstenerse de recibir obsequios se desprende de los artículos 7, fracción II, 40, 52 y 66 de la LGRA. A su vez, el Código de Ética de la Administración Pública Federal establece que los servidores públicos deben comprometerse a “rechazar todo tipo de regalos, obsequios, compensaciones, prestaciones, dádivas, servicios o similares, con motivo del ejercicio de su función, empleo, cargo o comisión, que beneficien a su persona o sus familiares hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad”. En caso de que las personas servidoras públicas, sin haberlo solicitado, reciban por cualquier medio o persona, alguno de los bienes mencionados en el párrafo anterior, deberán informarlo inmediatamente al Órgano Interno de Control en la dependencia o entidad de su adscripción. Asimismo, procederán a ponerlos a disposición de la autoridad competente en materia de administración y enajenación de bienes públicos, conforme al artículo 40 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas”.¹⁶¹

La existencia de códigos de ética se incluye en la LGRA, la cual establece que los servidores públicos deberán observar el código de ética que al efecto sea emitido por las Secretarías o los órganos internos de control conforme a los lineamientos que emita el Sistema Nacional Anticorrupción, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño (art. 16).

El 8 de febrero de 2022, se publicó en el DOF el Código de Ética de la Administración pública Federal¹⁶², de carácter obligatorio y aplicable a todas las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.¹⁶³ Es obligación institucional de las dependencias y entidades constituir un Comité de Ética y emitir un Código de Conducta.¹⁶⁴ Los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI), deben establecerse en cada dependencia o entidad, se encargan de velar por su observancia, no obstante se desconocen las cifras sobre el número de dependencias que efectivamente cuentan con dichos Comités.¹⁶⁵

Con la promulgación de los Lineamientos Generales para la Integración y Funcionamiento de los Comités de Ética, se mandató una integración reforzada de dichas instancias en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Asimismo, se conformó una base de datos de 800 procesos sustantivos propensos a contar con riesgos éticos correspondientes a casi 200 entes públicos. Ello con el propósito de iniciar un proceso de implementación de controles que eviten actos de corrupción. Asimismo, se realizaron 17 mil 293 acciones de difusión de temas vinculados a la ética pública en las diversas instituciones

¹⁶⁰ Latinus, (julio, 2022), SFP sancionó a más de mil servidores públicos el primer semestre de 2022: 45.5%, al no presentar su declaración patrimonial, <https://latinus.us/2022/07/26/sfp-emite-mil-sanciones-contra-funcionarios-faltas-administrativas-primer-semester-2022/>, acceso: 28 de julio de 2022.

¹⁶¹ Artículo 18 fracción IV.

¹⁶² Disponible aquí: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5642176&fecha=08/02/2022#gsc.tab=0

¹⁶³ Producto de su promulgación se abrogó el código de ética de las personas servidoras públicas del gobierno federal de febrero de 2019.

¹⁶⁴ Art. 20 Código de Ética de la Administración Pública Federal.

¹⁶⁵ Los CEPCI de cada dependencia o entidad también se encargan de elaborar códigos de conducta para los servidores públicos que trabajan en esas instituciones (arts. 16 y 19 LGRA).

y se capacitaron virtualmente en dicha materia a un total de 32 mil 131 personas servidoras públicas, de las cuales 14 mil 527 fueron mujeres y 17 mil 604 hombres.¹⁶⁶

En atención a la actuación con perspectiva de género, la SFP diseñó el Modelo de atención de casos de hostigamiento y acoso sexuales con la finalidad de otorgar una respuesta integral a las víctimas de acoso y hostigamiento sexuales y detener esta problemática estructural. En diciembre del 2020 se llevó a cabo la Segunda Jornada “Contraloras de la Función Pública contra la corrupción y la violencia de género”, donde se realizaron reuniones virtuales en las que se abordó la temática hostigamiento sexual, acoso sexual, violencia laboral y acciones contra la corrupción en un total de cinco sesiones donde se conectaron 399 personas.¹⁶⁷

En el marco de la Conmemoración del Día Internacional de la Mujer, el 8 de marzo de 2021, se lanzó la Red de Contraloras contra la Corrupción y la Impunidad, como un espacio de encuentro para el empoderamiento y participación de las mujeres titulares de los Órganos de Control del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales, comprometidas en promover la implementación de mecanismos de control, verificación y evaluación de la gestión pública, la vigilancia en el manejo y aplicación de los recursos públicos con probidad, transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía; así como la aplicación de sanciones a las personas en el servicio público que incurran en responsabilidades administrativas, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, a fin de erradicar la corrupción e impunidad que sufren de manera diferenciada las mujeres.¹⁶⁸

A la fecha se reporta que la Red está integrada por 74 mujeres titulares de Órganos Internos de Control, tres comisarias, tres subcomisarias y 16 contraloras estatales, quienes emitieron de manera conjunta la Declaratoria de la Red de Contraloras contra la Corrupción y la Impunidad.¹⁶⁹

Adicionalmente, en temas de capacitación, la SFP elaboró los cursos “Implementación del Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción del Hostigamiento Sexual y el Acoso Sexual” e “Introducción a la Perspectiva de Género para la Transformación de la Administración Pública Federal con Igualdad”, “construcción de espacios libres de violencia en la Administración Pública Federal”, los cuales se imparten mediante el Sistema de Capacitación Virtual para los Servidores Públicos (SICAVISP), para todas las personas servidoras públicas de la Administración Pública Federal.¹⁷⁰

No obstante lo anterior, la problemática de los conflictos de interés y el ocultamiento de información en las declaraciones de bienes no ha sido resuelta. Basta con conocer los conflictos de interés que rodean al gabinete del presidente actual y su familia¹⁷¹, y toda la información oculta sobre los bienes de sus secretarios de gobierno, como es el caso de Rocío Nahle como secretaria de Energía, Josefa González Blanco Ortiz Mena, ex secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales. A raíz de ello, casi todo el gabinete terminó por transparentar en sus declaraciones patrimoniales los montos, copropiedades, conflictos de interés y hasta carreras sin terminar, a través de notas aclaratorias a lo ya publicado en

¹⁶⁶ Datos obtenidos del informe de labores 2020-2021 de la SFP, p. 53, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665450/3_Informe_de_Labores_de_la_Secretar_a_de_la_Funci_P_blica_2020-2021.pdf, acceso: 13 de julio de 2022.

¹⁶⁷ *Ídem*, p. 64.

¹⁶⁸ *Ídem*.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ Información identificada a partir de la respuesta a la solicitud de acceso a la información pública presentada ante la unidad de Transparencia de la SFPn el 20 de mayo de 2022.

¹⁷¹ Emmanuel Carrillo, Forbes, (febrero, 2022), AMLO ve golpismo en ataques; niega conflicto de interés con Grupo Vidanta, <https://www.forbes.com.mx/politica-amlo-dice-hay-golpismo-en-ataques-al-gobierno-y-niega-conflicto-de-interes-con-grupo-vidanta/>, acceso: 13 de julio de 2022.

Declaranet.¹⁷² Así, el conflicto de interés ha sido la figura que cimbra la gestión de López Obrador.¹⁷³ Diferentes agentes no estatales, sociedad civil y especialistas coinciden en la urgencia de la regulación del conflicto de interés.

Buenas prácticas

- La normatividad incluye disposiciones concretas para reglamentar la función pública que incluye el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses basándose en los principios y valores, la búsqueda del interés público y la prevención de la corrupción.
- La promulgación del Código de Ética de la APF y el establecimiento y coordinación de los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés. Las entidades públicas en México cuentan con lineamientos generales y estándar para la implementación de valores éticos en el servicio público.
- En la implementación de los principios y valores éticos en el servicio público, y el combate a la violencia laboral se ha considerado líneas de acción con perspectiva de género.
- La implementación de la Guía para la Identificación y Gestión de Conflictos de Interés promueve la prevención de prácticas como el conflicto de interés al interior de las entidades públicas, a pesar de que la ley y los mecanismos de implementación aún tengan ciertas debilidades y vacíos.
- México cuenta con un régimen sólido de responsabilidades administrativas, inhabilitación y sanción de servidores públicos.
- El diseño del formato de declaración patrimonial y de intereses de servidores públicos, y el seguimiento de la evolución patrimonial que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Deficiencias

- Distintos conflictos de intereses han rodeado recientes designaciones de altos funcionarios, integrantes del gabinete y familiares del presidente, los mecanismos de identificación y prevención de conflictos de interés no ha sido eficiente, ni se han definido acciones o procesos de evaluación concretos para obtener mejores resultados.
- La ausencia de una regulación y desarrollo legislativo armónico y completo sobre el conflicto de interés.
- La información sobre conflictos de intereses de los servidores públicos no se encuentra disponible en datos abiertos, lo que lo dificulta la consulta pública y el control institucional y ciudadano.
- Nuevamente, en la práctica, la principal deficiencia es la impunidad administrativa ante faltas y actos graves de servidores públicos.

4.1.6 Art. 8.4 y 13.2 – Mecanismos de denuncia y protección de alertadores

En materia de denuncia, México ha regulado un sistema de reporte de actos de corrupción en el ámbito administrativo y otro con respecto a la comisión de delitos en el ámbito penal.

En términos de Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)¹⁷⁴ se consideran denunciantes a aquellas personas que reporten hechos de funcionarios públicos de la

¹⁷² Animal Político, (febrero, 2019), Familiares en empresas, una carrera sin terminar: lo que secretarios de AMLO habían olvidado declarar, <https://www.animalpolitico.com/2019/02/familiar-conflicto-interes-gabinete-amlo/>, acceso: 13 de julio de 2022.

¹⁷³ Política Expansión, (febrero, 2022), Posible conflicto de interés: la figura que cimbra la gestión de AMLO, <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/02/16/posible-conflicto-de-interes-cimbra-gestion-de-amlo>, acceso: 13 de julio de 2022.

¹⁷⁴ Véanse para mejor referencia los artículos 91 a 93 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Administración Pública o de particulares relacionados con la misma, que puedan constituir faltas administrativas (graves o no graves), siempre y cuando la denuncia contenga datos o indicios que adviertan el acto de corrupción.

Además de establecerse la posibilidad de que las denuncias sean anónimas, se prevé la obligación de las autoridades investigadoras de mantener la identidad de los denunciantes con carácter de confidencial (de aquellas que no se presenten de forma anónima). Por cuanto a los mecanismos por medio de los cuales los denunciantes pueden reportar hechos de corrupción, la ley de la materia prevé que las denuncias podrán presentarse en formato físico, en la plataforma digital que determine el Sistema Nacional Anticorrupción¹⁷⁵ o de manera electrónica ante la autoridad investigadora (Secretaría de la Función Pública).

México cuenta con un marco normativo en desarrollo para la denuncia y protección a los denunciantes o alertadores de hechos de corrupción. Para ello, el 6 de septiembre de 2019 la Secretaría de la Función Pública (SFP) publicó el acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción.¹⁷⁶

México es un país que sigue en la tarea de encontrar herramientas funcionales para sancionar los actos de corrupción. Cabe mencionar que, desde la reforma anticorrupción de 2015, cuyo objetivo político fue fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones en un marco de promoción de la legalidad, las buenas prácticas, la transparencia y la rendición de cuentas, se ha procurado desarrollar herramientas para salvaguardar la identidad de los denunciantes, facilitar el anonimato y brindar protección al denunciante en caso de ser necesario.

La LGRA distribuye competencias entre los órdenes de gobierno, y define las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos y particulares, así como sus obligaciones y sanciones por actos u omisiones en materia de actos de corrupción. Igualmente, dentro de esta Ley se determinaron mecanismos de prevención, denuncia, investigación y sanción de responsabilidades administrativas (art. 64 y 91).

En el Senado de la República hay una iniciativa de proyecto de Ley General de Protección a Testigos y Personas Denunciantes de Actos de Corrupción que no ha recibido dictamen y se desconoce el estado del proyecto. Por otro lado, en 2020 la SFP conformó un comité redactor compuesto por representantes de la ciudadanía, de organizaciones civiles y personas servidoras públicas para el desarrollo del proyecto de Ley General de Personas Alertadoras. Ninguno de los dos proyectos ha sido aprobado o publicado.

Con el fin de otorgar mayor certeza a las personas que alertan, el 19 de octubre de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Protocolo de Protección para Personas Alertadoras de la Corrupción.¹⁷⁷ De este modo se estableció la metodología para evaluación de riesgo y determinación de medidas de protección para salvaguardar la integridad de las personas alertadoras. De manera enunciativa más no limitativa las medidas de protección que se pueden brindar a favor de las personas alertadoras son: preventivas, individuales, psicosociales, laborales, colectivas, de seguridad.

¹⁷⁵ Actualmente, a nivel federal existe un buen número de vías para reportar actos irregulares, prácticas indebidas, conductas ilícitas o actos de corrupción de particulares y funcionarios públicos de la Administración Pública o de la Procuraduría General de la República (agentes del Ministerio Público, de la Policía Federal Ministerial, entre otros), tales como aplicaciones móviles, líneas directas, líneas de emergencia, plataformas electrónicas, correos electrónicos, servicio de chat, así como a través de trámite presencial. Tales medios forman parte del "Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas", cuya información está disponible en: <https://sidec.funcionpublica.gob.mx/#/>.

¹⁷⁶ Disponibles en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5571543&fecha=06/09/2019#gsc.tab=0

¹⁷⁷ El acuerdo por el que se emite el Protocolo de Protección para Personas Alertadoras de la Corrupción se encuentra disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5603032&fecha=19/10/2020#gsc.tab=0

Ahora bien, en 2021 la SFP ha buscado facilitar la denuncia de hechos de corrupción a través de la plataforma del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción,¹⁷⁸ e incentivar la participación ciudadana en el combate contra la corrupción. De conformidad con los Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores de la Corrupción vigentes, la competencia del Sistema incluye cohecho, peculado y desvío de recursos públicos.

La Plataforma de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción permite que cualquier ciudadano o servidor público, pueda denunciar hechos de corrupción con la garantía de confidencialidad, anonimato y la posibilidad de dar seguimiento a la denuncia para fortalecer las carpetas de investigación. En 2021 se registraron 5 mil 395 alertas.¹⁷⁹

Del 1º de septiembre del 2020 a septiembre de 2021, se reportaron 874 alertas, de las cuales 259 fueron determinadas como incompetencias; 566 están en proceso de construcción con las personas alertadoras o solicitando información a otras áreas de la Secretaría y/o Dependencias de la Administración Pública Federal; 47 se encuentran en investigación y dos fueron concluidas por las autoridades investigadoras. Siendo el sector de salud, trabajo y seguridad social, y seguridad nacional donde se concentra el mayor número de alertas procedentes. El desvío de recursos públicos y el cohecho concentraron el 68% de las alertas procedentes; el peculado el 13% y el abuso de funciones el 19%.¹⁸⁰

Del 2020 a 2021, desde la SFP se han implementado medidas de protección en 13 casos, las cuales han buscado garantizar la integridad laboral y psicosocial de las personas alertadoras; nueve casos se encuentran solicitados y tres en proceso de implementación.¹⁸¹ Claro es que los números no reflejan la situación y el contexto de violencia, inseguridad, intimidación y represalias que viven actualmente los denunciantes y alertadores de corrupción, y por lo tanto la eficiencia de la concesión de medidas de protección aún es cuestionable.

En la práctica, sin embargo, se desconoce la efectividad de este canal para detectar y mitigar los actos de corrupción. Para tener una cultura de denuncia efectiva hace falta todavía la aprobación de una ley de protección contra víctimas y denunciantes sobre posibles casos de corrupción. Si bien existen lineamientos por acuerdo de la SFP para asegurar una denuncia segura (confidencialidad, anonimato, no represalias) a través de sus mecanismos, éstos no están elevados a nivel de una legislación.

Los Órganos Internos de Control de los órganos gubernamentales, la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC), el portal de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción y el Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas (SIDECC) de la Secretaría de la Función Pública y la plataforma nacional de transparencia del Sistema Nacional de Transparencia (SNT), son parte de las estructuras para atender las quejas y reclamaciones de los ciudadanos y ciudadanas.

De igual forma los ciudadanos y ciudadanas que quieran presentar una queja o denuncia relacionada con irregularidades cometidas por servidores públicos federales en el desempeño de sus funciones, pueden dirigirse al Órgano Interno de Control de la dependencia o entidad a la que estén adscrito, si la queja o denuncia es en contra de algún servidor público adscrito a la Secretaría la Función Pública, o en contra de los titulares de los Órganos Internos de

¹⁷⁸ Disponible en el sitio web: <https://alertadores.funcionpublica.gob.mx/>

¹⁷⁹ Datos obtenidos del informe de labores 2020-2021 de la SFP, p. 17.

¹⁸⁰ *Ídem*, p. 79-80.

¹⁸¹ *Ibidem*.

Control es la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública quién atiende esas quejas y denuncias.

Por su parte, en términos de la legislación en materia penal (Código Nacional de Procedimientos Penales)¹⁸², se consideran denunciantes a aquellas personas que en su calidad de víctimas u ofendidos reporten hechos de funcionarios públicos de la Administración Pública o de particulares relacionados con la misma, que puedan constituir delitos¹⁸³, siempre y cuando la denuncia contenga indicios de los hechos y pruebas. Se establece la posibilidad de que las denuncias sean anónimas o bajo reserva de identidad. Por cuanto a los mecanismos por medio de los cuales los denunciantes pueden reportar hechos de corrupción, el código de la materia prevé que las denuncias podrán presentarse en forma oral o “por cualquier medio” ante la autoridad competente, la FECC.

Además, la Ley Federal para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal, prevé las medidas de asistencia y de seguridad para garantizar la protección y atención de denunciantes ante una situación de riesgo o peligro, tales como el tratamiento psicológico, médico o sanitario, asesoramiento jurídico gratuito (inclusive para la gestión de trámites), apoyo económico, salvaguarda de la integridad física, psicológica, patrimonial o familiar, vigilancia, traslado, custodia, alojamiento temporal y reubicación.¹⁸⁴

Por su parte, en 2018, la FGR creó el portal del Centro de Denuncia y Atención Ciudadana¹⁸⁵ (CEDAC) para la atención ciudadanía, por medio de mecanismos idóneos para interponer denuncias, quejas, solicitar orientación e información tanto en el ámbito federal como asesoría en el ámbito del fuero común.¹⁸⁶ En la práctica no se refleja la existencia de su efectividad y se desconocen los resultados del portal.

Se informó que, durante el Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares en México, por USAID y UNODC, a través del Comité de Participación Ciudadana (CPC) del SNA se llevó la revisión de los Comités de Participación Ciudadana de los Sistemas Locales Anticorrupción que se encuentran evaluando el Art. 33 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) en materia de protección de denunciantes; con la finalidad de conocer el trabajo desarrollado desde cada institución, así como los avances, buenas prácticas y recomendaciones.¹⁸⁷ Los resultados de los informes de dicho mecanismo no han sido publicados.

La regulación en materia de protección a denunciantes a México resulta deficiente en relación con el contenido de tratados y recomendaciones internacionales (particularmente en materia administrativa), pues no permite que los denunciantes de corrupción tengan los incentivos suficientes para reportar esas conductas, ni están disponibles medidas de protección

¹⁸² Véanse para para mejor referencia los artículos 105, 108 y 221 a 223 de ese código.

¹⁸³ Los delitos tipificados en el título décimo del Código Penal Federal son: ejercicio ilícito de servicio público (artículo 214), abuso de autoridad (artículo 215), coalición de servidores públicos (artículo 217), uso ilícito de atribuciones y facultades (artículo 218), concusión (artículo 218), intimidación (artículo 219), ejercicio abusivo de funciones (artículo 220), tráfico de influencia (artículo 221), cohecho (artículo 222), cohecho a servidores públicos extranjeros (artículo 222 bis), peculado (artículo 223) y enriquecimiento ilícito (artículo 224).

¹⁸⁴ La finalidad de las medidas de protección en materia penal es brindar cuidado, seguridad e integridad a las personas involucradas en el hecho que se denuncia, ya que en ocasiones durante la investigación pueden presentarse situaciones de riesgo para las personas involucradas. Véase: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/501428/Medidas_de_proteccion.pdf

¹⁸⁵ La plataforma del CEDAC se encuentra disponible en: <https://cedac.fgr.org.mx/ATENCION/PENDENUNCIA>

¹⁸⁶ La Fiscalía General de la República preocupada por una debida atención para la ciudadanía creó el Centro de Denuncia y Atención Ciudadana, CEDAC, FGR, <https://www.gob.mx/fgr/acciones-y-programas/centro-de-denuncia-y-atencion-ciudadana-25530>

¹⁸⁷ Información obtenida en reunión de 7 de julio de 2022 con el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

efectivas que los protejan contra actos de intimidación o represalia. A la par, no se contempla la reparación del daño por actos de corrupción.

De manera particular, existe contravención al artículo 36 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en tanto que no se prevé ni para el régimen administrativo ni para el penal un organismo independiente para la atención de las denuncias y para la protección de denunciantes en contra de actos de intimidación y represalia.

Se observó que, si bien se desarrollaron el protocolo de protección para personas alertadoras de Corrupción y los Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, el principal conflicto reside en que no existe una protección confiable, efectiva y eficiente de denunciantes, periodistas ni personas que investigan casos de corrupción.

Basta con reconocer que México se ha convertido el segundo país más peligroso del mundo¹⁸⁸, para los periodistas, alertadores y los defensores de derechos humanos, como ha señalado el Relator Especial sobre los Defensores de derechos humanos, Michel Forst, en la presentación de su informe anual ante el Consejo de Derechos Humanos.¹⁸⁹ Además, Forst reconoció que México es el país más violento de Mesoamérica para las mujeres defensoras de los derechos humanos. México ha registrado 18 asesinatos de periodistas solo en 2022¹⁹⁰, convirtiéndose así en el año más letal para los trabajadores de la prensa, y durante el gobierno de López Obrador, donde desde 2018, han sido asesinados 97 defensores de derechos humanos.¹⁹¹

Aunque es de reconocerse el esfuerzo en el desarrollo del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, el protocolo y los lineamientos publicados, los mismos resultan insuficientes para atender de manera eficaz el problema, además que tienen grado de ley ni de reglamento.

Resulta necesaria la discusión y aprobación en el Congreso mexicano de leyes y reglamentos que doten al sistema jurídico mexicano de estándares internacionales en materia de denuncia y protección de denunciantes, así como de organismos especializados e independientes que garanticen e incentiven el reporte de actos de corrupción.

Buenas prácticas

- La emisión del Protocolo de protección a personas alertadoras de corrupción.
- La consolidación y puesta en marcha del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción y Lineamientos para su Promoción y Operación.
- Algunos canales de denuncia son anónimos, además las herramientas digitales permiten adjuntar documentos como prueba de los casos de corrupción.

Deficiencias

¹⁸⁸ Expansión, (septiembre, 2021), Colombia y México son los países donde más se asesinan defensores del medio ambiente, https://expansion.mx/mundo/2021/09/13/colombia-mexico-paises-mas-asesinan-defensores-ambiente?_amp=true, acceso: 14 de julio de 2022.

¹⁸⁹ Véase: <https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/hrc/home>

¹⁹⁰ Forbes, (agosto, 2022), México registra el año más letal para periodistas con 18 asesinatos solo en primer semestre de 2022, <https://www.forbes.com.mx/mexico-registra-el-ano-mas-letal-para-periodistas-con-18-asesinatos-solo-en-primer-semestre-de-2022/>, acceso: 29 de Agosto 2022.

¹⁹¹ Eduardo Ruiz-Healy, el Economista, (marzo, 2022), 97 defensores de derechos humanos asesinados durante el gobierno de AMLO, <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/97-defensores-de-derechos-humanos-asesinados-durante-el-gobierno-de-AMLO-20220324-0034.html>, acceso: 29 de agosto de 2022.

- La falta de discusión y aprobación de una ley especial en la que sea provea, en materia administrativa, sobre la denuncia y protección de denunciantes de actos de corrupción.
- México es uno de los países más peligrosos y con más muertes de periodistas y defensores de derechos humanos. Las medidas de protección han sido insuficientes e ineficientes para el contexto actual de violencia.
- No se contemplan ni regulan los incentivos para la denuncia y está prohibido un sistema de recompensas para denunciantes de actos de corrupción en México.
- No existen mayores incentivos positivos para la interposición de denuncias ya sea porque los procesos son lentos, no necesariamente se sancionan los hechos de corrupción, las faltas de condiciones de seguridad y estabilidad laboral y los costos legales que pueda acarrear el proceso legal.
- No se prevén recursos ordinarios en contra de la concesión o revocación de las medidas de protección.
- El marco constitucional no contempla la responsabilidad patrimonial del Estado por la omisión de la Administración Pública de proteger a los informantes o víctimas que reporten actos de corrupción, para el caso de que sean causados daños o perjuicios.
- La mayoría de las entidades no cuentan con mecanismos que garanticen la seguridad de los datos de los denunciantes, el anonimato y la protección del denunciante.
- Hay desarticulación entre formas y procedimientos de recibir denuncias dependiendo del tipo de entidad en la que se interponga.
- La ciudadanía no cuenta con la plena confianza en los mecanismos de denuncia interpuestos y siente temor a las represalias futuras luego de denunciar.

4.1.7 Art. 9.1 – Contratación pública

Las bases de los sistemas de contratación en México están previstas en el artículo 134 de la Constitución. De acuerdo con este instrumento, los recursos financieros disponibles se administrarán con eficiencia, eficacia, austeridad, transparencia y honradez para cumplir con los fines para los que están destinados. Estos requisitos deberán traducirse en una adecuada planificación presupuestaria, la cual será evaluada por los órganos técnicos correspondientes de la Federación, los Estados y la Ciudad de México.

La regulación legal de las contrataciones públicas no está reservada a la Federación por mandato constitucional, por lo que es llevada a cabo de manera concurrente por la Federación y los estados. No existe una prohibición explícita en la Constitución que impida a un gobierno local regular la contratación pública, por lo que en México existe una amplia gama de políticas. No sólo las normas federales regulan la contratación pública, sino que también 32 leyes estatales establecen las reglas sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios del sector y obras públicas.

La norma constitucional mexicana cumple con los principios sobre contratación pública establecidos por la CNUCC (transparencia, competencia, criterios objetivos para la toma de decisiones, eficacia, publicidad, formulación previa de las condiciones de participación, procedimientos de evaluación o verificación, mecanismos de inconformidad, etc.), como se desprende de la revisión legislativa. Incluso añade otros principios que no están incluidos en la Convención: eficiencia, economía, buena planificación presupuestaria.

Para la contratación pública se prevé un mecanismo de control que ayuda a vigilar que los procesos se han realizado de acuerdo con la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público¹⁹² (LAASSP) y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados

¹⁹² Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_200521.pdf

con las Mismas¹⁹³ (LOPSRM), así como las leyes estatales. A nivel federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Economía y la SFP se encargan de la verificación. Cada una de estas organizaciones se les ha otorgado la facultad de realizar la verificación en sus respectivas competencias.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, servicios y obras se adjudicarán a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública (art. 134 CPEUM). La LAASSP y la LOPSRM regulan el sistema de contrataciones públicas federales. Las obras públicas pueden realizarse por contratos (art. 27 LOPSRM) o por adjudicación directa (art. 26 LOPSRM).

México estableció tres procedimientos de contratación pública: la licitación pública, la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa (art. 26 LAASSP, art. 27 LOPSRM). La licitación pública es el procedimiento de contratación por el cual se deben adjudicar por regla general las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como los contratos de obras públicas y los servicios relacionados con las mismas (arts. 26 LAASSP, art. 27 LOPSRM). Las mismas leyes regulan las excepciones a la regla general (art. 40 a 42 LAASSP, art. 41 a 43 LOPSRM). Igualmente, prevén el requisito de establecer plazos para la presentación de proposiciones y criterios para la evaluación de las mismas (arts. 29 (fracciones III y XIII), 32, 36 LAASSP; arts. 31 (XXII) y 33 LOPSRM).

Adicionalmente, México cuenta con el Protocolo de Actuación en Materia de Contrataciones Públicas y Otorgamiento y Prórroga de Licencias, Permisos, Autorizaciones y Concesiones¹⁹⁴, entre otras medidas, con el objetivo de prevenir la corrupción en las contrataciones públicas y en el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.

No es óbice señalar que dichos procedimientos pueden llevarse a cabo de manera presencial o electrónica. De esta manera, la intención ha sido procurar una mayor transparencia en los procesos, evitar lo más posible el contacto personal entre servidores públicos y proveedores, y al mismo tiempo facilitarle a estos últimos la posibilidad de participar en diversos procesos.

México utiliza un Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental denominado “*CompraNet*”¹⁹⁵ (arts. 30 y 43 LAASSP, 32 y 44 LOPSRM). La SFP conoce de las inconformidades contra los actos de los procedimientos de licitación pública o invitación a cuando menos tres personas (arts. 65 LAASSP, 83 LOPSRM).

Sin embargo, el sistema electrónico no ha sido del todo funcional, tan es así que el 9 de enero de 2018, un grupo plural (entre los cuales se encuentra el gobierno mexicano a través de la SFP, la OCDE, cámaras empresariales y el INAI) presentó el “Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública en México”, a través del cual se desarrolló un diagnóstico de *CompraNet*, del que se derivaron algunas recomendaciones, tales como ajustar la estrategia de contratación electrónica a un programa de reforma amplio y coordinado; trabajar hacia un proceso más eficiente, eficaz y transparente; garantizar la integridad en los procesos de contratación pública; formar a los funcionarios en las competencias necesarias para trabajar con las herramientas fundamentales e implementar prácticas sólidas de datos abiertos, a efecto de estandarizar los datos de las contrataciones públicas y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas.¹⁹⁶

¹⁹³ Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56_200521.pdf

¹⁹⁴ <https://reniresp.funcionpublica.gob.mx>.

¹⁹⁵ El portal de CompraNet está disponible en: <https://compranet.hacienda.gob.mx/web/login.html>

¹⁹⁶ Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C., Índice de Riesgos de Corrupción: El sistema mexicano de contrataciones públicas, disponible en: https://imco.org.mx/articulo_es/indice-riesgoscorrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas

El 1° de diciembre de 2018 la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) condujo la Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de México implementando la Metodología de Evaluación del Sistema de Adquisiciones Públicas (MAPS), y concentró en un informe final el análisis del diseño y operación del sistema en comparación a las mejores prácticas internacionales.¹⁹⁷ El informe reportó que CompraNet cumple o tiene brechas menores en 37 de los 55 indicadores que mide la metodología MAPS. No obstante, se detectan 18 brechas mayores – o indicadores negativos – que generan limitaciones a la obtención de mejores resultados en términos de eficiencia, eficacia y transparencia, incluso creando una percepción pública sobre el sistema más negativa que sus datos objetivos.¹⁹⁸

Adicionalmente, el 19 de julio de 2022 se suspendió temporalmente el portal de *Compranet* ante fallas técnicas en la infraestructura de la plataforma¹⁹⁹ representando un grave riesgo a la transparencia y acceso a la información. No obstante que las autoridades negaron un “hackeo”, una empresa privada presentó una denuncia a la Fiscalía General de la República (FGR) al señalar ser víctima de un nuevo esquema de corrupción en las contrataciones públicas.²⁰⁰ La denuncia señala que los principales operadores de este nuevo esquema son los servidores públicos que administran el Sistema *Compranet*, quienes presuntamente reciben sobornos de empresas a cambio de modificar o “hackear” los archivos electrónicos de las licitaciones públicas a favor de estos.²⁰¹

De ahí se observa y resalta la necesidad de perfeccionar los avances tecnológicos con los que cuenta México a través de *CompraNet*, máxime que no ha representado un avance como una medida anticorrupción, en tanto aún se presenta una falta de transparencia y discrecionalidad exacerbada, un incremento desproporcional de adjudicaciones directas - mismo que se facilitó a raíz de la contingencia de Covid-19-, así como existen evidentes conflictos de interés alrededor de diversas contrataciones públicas asignadas por la Administración Pública Federal.

Lo anterior atiende al abuso que se presentó por la declaratoria de emergencia para contener la pandemia de la Covid-19, con el fin de evitar las licitaciones públicas, e, invocando “motivos de seguridad nacional”, se reservó información sobre obra pública, con lo cual el presupuesto se ha invertido con total opacidad²⁰², misma suerte que ha acompañado a los contratos para las vacunas por Covid-19 celebrados por el actual gobierno, acordando con las farmacéuticas el ocultamiento de la información a través de cláusulas de confidencialidad.²⁰³

Por otro lado, en 2017 el Gobierno Federal puso en marcha la Plataforma de Contrataciones Abiertas del Gobierno de la República²⁰⁴, la cual incluye datos y visualizaciones de todas las etapas de los procesos de contratación de la Administración Pública Centralizada. Además,

¹⁹⁷ Véase: https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2019/08/166.urpp_informe_final_maps_mexico_2018.pdf.pdf

¹⁹⁸ Informe Final disponible en: https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2019/08/166.urpp_informe_final_maps_mexico_2018.pdf.pdf, acceso: 1 de julio de 2022.

¹⁹⁹ Dictamen Técnico y de Suspensión Temporal de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas, Disponible en: https://compranetinfo.hacienda.gob.mx/descargas/MX-M5071_20220718_180313.pdf

²⁰⁰ Política Expansión, (julio, 2022) Compranet, Suspensión temporal por fallas técnicas reporta Hacienda, https://politica.expansion.mx/mexico/2022/07/20/compranet-suspension-temporal-fallas-tecnicas-hacienda?_amp=true, acceso: 19 de julio de 2022.

²⁰¹ Véase: Excelsior, (junio, 2022), Denuncian empleados de SHCP por hackear Compranet, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/denuncian-empleados-shcp-por-hackear-compranet/1519476?amp>

²⁰² El Economista, (febrero, 2022), Los otros contratos de la “4ta transformación”, Diego Badillo, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Los-otros-contratos-de-la-Cuarta-Transformacion-20220218-0061.html>, acceso: 20 de julio de 2022.

²⁰³ Raúl Olmos, MCCI, (abril, 2021), México pide vacunarse, pero oculta hasta por cinco años contratos de las vacunas, Raúl Olmos, MCCI, <https://contralacorrupcion.mx/mexico-oculta-contenido-contratos-vacunas-covid/>, acceso: 20 de julio de 2022.

²⁰⁴ Disponible en: <https://www.gob.mx/contratacionesabiertas/home#!/>

bajo este esquema se han integrado y estructurado los datos del Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP) y el Módulo Integral de Programas y Proyectos de Inversión (MIPPI) de la SHCP.

Los artículos 26 Ter, de la LAASSP, 60 a 70 de su Reglamento; 27 Bis de la LOPSRM, 49 a 58, de su Reglamento; 43, de Ley de Asociaciones Públicas Privadas, 62 y 63 de su Reglamento, establecen la figura del testigo social para participar en los procesos de las contrataciones públicas. Los testigos sociales son designados por la SFP, conforme a las disposiciones mencionadas.

A la fecha de este reporte, el padrón de testigos sociales se integra de 75 personas físicas y 7 personas morales.²⁰⁵ Los formatos y requisitos para solicitar el registro de Testigo Social se encuentran disponibles en la página de la SFP.

Parte de las acciones y estrategias de la SFP²⁰⁶ para mejorar las contrataciones en la implementación de la Política General de Contrataciones públicas²⁰⁷, son: el seguimiento de indicadores en materia de contrataciones públicas y de *Compranet*; la capacitación a servidores públicos encargados de las contrataciones; asesoría a licitantes, proveedores y contratistas; el diseño y promoción de diversas estrategias de contratación; la promoción de la integridad y prevención de conflicto de interés en las contrataciones públicas, y la auditoría a las obras públicas y servicios relacionados con las mismas.²⁰⁸

Aún no existe un estudio que haga referencia a las causas legales que motivan la asignación de contratos por adjudicación directa e invitación a tres personas, por lo tanto, no hay evidencia clara de que todas las adjudicaciones directas tengan un fundamento legal válido.

No obstante, las compras y contrataciones públicas del gobierno han sido uno de los espacios históricos con mayores riesgos para el desperdicio, el uso irregular de recursos y la corrupción. Una de las ventanas por las que esto puede suceder con mayor facilidad es justamente el uso intensivo de la figura de las adjudicaciones directas como el método favorito para entregar contratos. Entre 2010 y 2018, en promedio el 79.6% de los contratos del gobierno federal fueron entregados de manera directa.²⁰⁹

Los datos públicos, así como el seguimiento que han dado organizaciones de la sociedad civil ha mostrado que el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador continuó e intensificó el uso de esa práctica durante su administración para el periodo 2018-2024.²¹⁰ De

²⁰⁵ Consultable en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/751030/Padr_n_P_blico_de_Testigos_Sociales.pdf

²⁰⁶ A través de sus diversas unidades: Unidad de Política de Contrataciones Públicas, Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas, Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, Unidad de Control y Auditoría a Obra Pública, y Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflicto de Interés

²⁰⁷ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 fracción XXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otras atribuciones compete a la Secretaría de la Función Pública: "Establecer y conducir la política general de las contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; ...".

²⁰⁸ Véase: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/contrataciones-publicas-que-garanticen-las-mejores-condiciones-para-el-estado>

²⁰⁹ Política Expansión, (julio, 2022), MCCI: por adjudicación directa, 80% de los contratos federales, <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/07/05/por-adjudicacion-directa-80-de-los-contratos-federales-mcci>, acceso: 21 de julio de 2022.

²¹⁰ MCCI, (febrero, 2022), Adjudicaciones Directas, El Método Preferido Para Contrataciones Durante El Gobierno De AMLO, MCCI, Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/adjudicaciones-directas-el-metodo-preferido-del-gobierno-de-amlo/>, acceso: 22 de julio de 2022.

acuerdo con datos del Instituto Mexicano para la Competitividad²¹¹ y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad²¹², en 2020, por primera vez en la historia, las adjudicaciones directas entregaron más recursos que cualquier otro mecanismo, con el 43.8% del total. Así, en el primer semestre de 2021, el 80.6% del total de contratos del gobierno se realizaron por adjudicación directa por un total de 74,639 millones de pesos (\$3'731,950 USD). Entre los contratos relacionados con la Covid-19 en 2020 y 2021, el 96% se realizó por adjudicación directa y el 91.5% de los contratos relacionados con medicamentos y productos farmacéuticos han sido entregados por adjudicación directa en 2021. Las cifras son alarmantes para la transparencia y fiscalización de la contratación pública.

Al analizar las compras disponibles en la plataforma *Compranet*, se ha identificado un uso excesivo de las adjudicaciones directas (8 de cada 10 contratos han sido dados por esta vía)²¹³, presencia de empresas fantasma, así como la identificación de empresas que sistemáticamente son beneficiarias de las asignaciones directas.

La SFP cuenta con atribuciones para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de sanción que, en su caso, se instruyan a personas físicas y morales cuando éstas infrinjan las disposiciones en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, e imponer, en su caso, las sanciones respectivas (multa y/o inhabilitación).

El objetivo principal del procedimiento administrativo sancionador instruido por la Secretaría de la Función Pública en materia de contrataciones públicas es inhibir las infracciones a las disposiciones que rigen dichas contrataciones y prácticas que vulneren los principios rectores de legalidad, honradez, transparencia, imparcialidad y eficiencia. Del 1 de septiembre de 2020 al 30 de junio de 2021, se emitieron 209 resoluciones, de las cuales 155 se determinaron como sancionatorias, lo que equivale al 74.2%, y 17 se determinaron absolutorias, lo cual representa el 8.1%. Finalmente, se emitieron 37 resoluciones en otro sentido, lo que equivale al 17.7% (improcedencias e incompetencias). De las 155 resoluciones sancionatorias, 26 fueron con multa y 129 con multa e inhabilitación. En suma, se impusieron multas por un monto total de 154 millones 360 mil pesos (\$7,700'018,000 USD).²¹⁴

La información sobre todas aquellas empresas que han sido sancionadas con multas exclusivamente e inhabilitaciones y multadas se encuentra disponible en el Directorio de Proveedores y Contratistas sancionados²¹⁵ de la SFP. Se desconoce si los datos arrojados en el directorio coinciden y cubren el total de las sanciones y de las empresas que cometen prácticas ilegales o infracciones en los procesos de contratación pública.

En cuanto a los riesgos específicos de corrupción en el sistema de contratación pública, el IMCO ha desarrollado un Índice de Riesgos de Corrupción²¹⁶ que califica el nivel de riesgo en cada una de las 1,537 Unidades Compradoras que analizaron para evaluar sus prácticas de competencia, transparencia e integridad. El Índice cuenta con los indicadores utilizados en las compras públicas realizadas por la ADP de 2018 a 2021.

²¹¹ IMCO, (octubre, 2020), Compras públicas en México. Competencia, la gran ausente, IMCO, Disponible en: <https://imco.org.mx/compras-publicas-en-mexico-competencia-la-gran-ausente/>, acceso: 22 de julio de 2022.

²¹² MCCI, (julio, 2021), Promesas incumplidas de la 4T: 80.6% de los contratos de 2021 han sido entregados por adjudicación directa, MCCI, Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/promesas-incumplidas-de-la-4t-80-6-de-los-contratos-de-2021-han-sido-entregados-por-adjudicacion-directa/>, acceso: 22 de julio de 2022.

²¹³ *Op. Cit.*

²¹⁴ Véase el informe de labores 2020-2021 de la SFP.

²¹⁵ El directorio de contratistas y proveedores sancionados es consultable en: https://directoriosancionados.funcionpublica.gob.mx/SanFicTec/jsp/Ficha_Tecnica/SancionadosN.htm

²¹⁶ Accesible en: <https://imco.org.mx/riesgosdecorrupcion/>

Se ha observado que el gasto en publicidad del gobierno ha sido uno de los principales espacios en los que la discrecionalidad con la que pueden asignarse los recursos y los contratos puede tener efectos negativos para la democracia. Ya sea debido al control directo que este dinero puede tener en el funcionamiento de los medios de comunicación o en la autocensura que puede incentivar para evitar incomodar al poder y así no perder la posibilidad de obtener recursos. En 2021, 688 millones de pesos (\$34'400,000 USD), es decir, 95% de los recursos de los contratos de publicidad del gobierno, han sido entregados directamente y sin una licitación, la cifra más alta desde que se tiene registro.²¹⁷

Los resultados de la fiscalización de las contrataciones públicas, referentes a la obra pública y a las adquisiciones, han permitido identificar irregularidades relevantes en el ejercicio de los recursos públicos. Como ejemplo está la fiscalización del Tren Interurbano México-Toluca, que se realizó mediante tres visitas de supervisión, en las cuales se determinaron 22 hallazgos, de los que se derivaron 44 observaciones correctivas y recomendaciones preventivas, con un monto por aclarar o recuperar de 2 mil 222 millones de pesos (\$110'100,000 USD).²¹⁸

El Estado Mexicano, para la adquisición de cualquier producto o bien público, debe cumplir con procesos estrictos para asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad. Ello entraña además un derecho de los ciudadanos consistente en que sus funcionarios administren los recursos públicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. El aumento de adjudicaciones directas y de resguardo de información sobre las compras públicas tanto para la atención a la pandemia, como para el desarrollo de las obras y megaproyectos de la actual administración federal ha resaltado la importancia crítica que representa este aspecto en el combate a la corrupción.

En el sentido de lo anterior, a fin de demandar la rendición de cuentas, la transparencia y el combate a la corrupción en las compras públicas, el 14 de marzo de 2022 quedó firme la sentencia dictada por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Primer Circuito con la cual se concedió el amparo bajo expediente 637/2019 a DLM, con relación a la irregular compra de pipas para el transporte de gasolina. Iniciado desde 2019, el juicio de amparo derivó de la demanda de nulidad interpuesta en contra de la opaca e irregular participación de la titular de la Secretaría de la Función Pública del gobierno federal en la compra en 2019 de 500 pipas de 60,000 litros para la normalización de la distribución de gasolina en México, así como la invasión de facultades de esa Secretaría sobre diversas autoridades y entidades del Estado Mexicano.²¹⁹

La necesidad de vigilar las contrataciones del gobierno, y en especial las adjudicaciones directas, es fundamental. No sólo porque al continuar su uso indiscriminado el gobierno rompe con sus propias promesas, sino porque se deja abierta la puerta para la corrupción y para el desperdicio de recursos públicos.

Precisamente por ello muchos de los escándalos de corrupción de este gobierno llevan aparejado el uso de adjudicaciones directas: los ventiladores que el hijo del director de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) quiso venderle al gobierno²²⁰; los contratos de las empresas de un exsuperdelegado en Jalisco²²¹; las empresas de reciente creación que

²¹⁷ Véase: Promesas incumplidas de la 4T, MCCI.

²¹⁸ Informe de labores 2021, SFP. *Op. Cit.*

²¹⁹ El juicio seguido ante la Sala Especializada en Juicios en Línea del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se radicó bajo el expediente 19/778-24-01-01-04-OL.

²²⁰ MCCI, (mayo, 2020) Hijo de Bartlett venció al gobierno ventilador COVID-19 más caro, MCCI, <https://contralacorrupcion.mx/hijo-bartlett-ventilador-covid-19/>, acceso: 21 de julio de 2022.

²²¹ MCCI, (abril, 2021), Farmacéutica ligada a exsuperdelegado de Jalisco recibe nuevo contrato de gobierno de AMLO, MCCI, <https://contralacorrupcion.mx/lomeli-jalisco-contrato-amlo/>, acceso: 21 de julio de 2022.

rápida­mente se convirtieron en contratistas del gobierno²²²; los contratos de la prima-hermana del presidente²²³; las pruebas a sobreprecio de Covid adquiridas por la SFP a una empresa sin empleados²²⁴; la constructora de “obras fantasma” que en 2020 fue contratada por el gobierno federal y del Estado de México²²⁵, entre otros.²²⁶

Como se aprecia, en la mayoría de los casos los medios de comunicación y la sociedad civil pueden rastrear y vigilar qué bienes o servicios compran los organismos estatales, aunque históricamente el gobierno ha usado mecanismos complejos de triangulación de recursos y estructuras corporativas fraudulentas que incluyen empresas fantasma para desviar recursos mediante la contratación pública —como la estafa maestra—.

La *estafa maestra* es el nombre de una investigación periodística hecha por el portal de noticias de México Animal Político en asociación con la organización de la sociedad civil Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), en la cual se desenredó un sistema de 128 empresas fantasma a través de las cuales el Gobierno Federal Mexicano desvió más de 400 millones de dólares a través de una red de desvíos de dinero que involucró a 11 dependencias del Estado, ocho universidades públicas, diversas empresas privadas y más de 50 servidores públicos de distintos niveles de gobierno.²²⁷

Derivado de la publicación del artículo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) —órgano superior de fiscalización del país— denominó a la red de desvío como “fraude” y la calificó como “corrupción”.²²⁸ Justamente el origen de la investigación fue el informe de la ASF sobre las cuentas públicas del gobierno federal en 2013-2014 y supuso un escándalo político sin precedentes, que a la fecha no ha tenido ningún cargo criminal individual y continúa en impunidad.

La tendencia creciente de adjudicaciones directas es un foco rojo para la competencia y, además, representa un riesgo de corrupción, ya que la ausencia de criterios objetivos para seleccionar contratistas abre espacios a que la decisión pudiera estar influida por acuerdos ilícitos.

Al respecto, y si bien es cierto que aún no se trata de casos de corrupción efectivamente investigados y sancionados por las autoridades —en tanto la impunidad les ha dado camino libre—, sí es un termómetro importante para que el SNA preste una atención específica al tema de las contrataciones públicas, dado que se estima que es un bastión importante de este tipo de prácticas, independientemente del procedimiento que se utilice para ello.

Buenas prácticas

²²² 5º Elemento, (marzo, 2020), Crean negocios al vapor para ganar contratos con el gobierno de AMLO, <https://quintoelab.org/project/crean-negocios-al-vapor-para-ganar-contratos-con-el-gobierno-de-amlo>, acceso: 21 de julio de 2022.

²²³ Animal Político, (diciembre, 2020), Prima de AMLO ha ganado contratos con Pemex por 365 mdp; gobierno ofrece investigar, <https://www.animalpolitico.com/2020/12/gobierno-investigara-contratos-pemex-prima-amlo/>, acceso: 21 de julio de 2022.

²²⁴ MCCI, (septiembre, 2020), La SFP de Irma Eréndira pagó pruebas covid caras a empresa sin empleados, MCCI, <https://contralacorrupcion.mx/la-sfp-de-irma-erendira-pago-pruebas-covid-caras-a-empresa-sin-empleados/>, acceso: 21 de julio de 2022.

²²⁵ MCCI, (junio, 2021), Gobierno federal y del Edomex contratan a constructora acusada de cobrar ‘obras fantasma’, MCCI, <https://contralacorrupcion.mx/gobierno-federal-y-del-edomex-contratan-a-constructora-acusada-de-cobrar-obras-fantasma/>, acceso: 22 de julio de 2022.

²²⁶ Véase: <https://contralacorrupcion.mx/promesas-incumplidas-de-la-4t-80-6-de-los-contratos-de-2021-han-sido-entregados-por-adjudicacion-directa/>

²²⁷ Véase la investigación de MCCI en: <https://contralacorrupcion.mx/web/estafamaestra/>

²²⁸ Animal Político, (noviembre, 2017), “Sí, es un fraude”, <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/auditor-si-es-fraude.html> acceso: 22 de julio de 2022.

- La información contractual del país es de pública consulta y está disponible para la descarga en formatos abiertos.
- El desarrollo e inclusión de testigos sociales y su registro en los procedimientos de contratación pública para promover la transparencia y participación ciudadana.
- La Plataforma Nacional de Transparencia permite consultar los procesos de contratación a nivel federal.
- Se cuenta con la Plataforma de Contrataciones Abiertas y *CompraNet*, no sólo como herramientas de publicación, consulta y visualización de la información, sino como herramienta transaccional para la realización de procesos contractuales en línea.
- México participa en la Alianza para el Gobierno Abierto y se ha adherido a los principios de la Carta Internacional de Datos abiertos. La Alianza busca asegurar la implementación del Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas (EDCA).

Deficiencias

- Los mecanismos de asignación, verificación y supervisión no han impedido las contrataciones y compras públicas a sobreprecio.
- No hay mecanismos robustos eficientes para dar seguimiento a las irregularidades registradas en los contratos asignados mediante licitación pública o adjudicación directa.
- La imposibilidad de impugnar o inconformarse ante adjudicaciones directas.
- La potencialización de la corrupción y la opacidad en la contratación pública derivado de la contingencia sanitaria.
- El incremento de falta de transparencia y adjudicaciones directas en las contrataciones y obras públicas de la actual administración federal.
- Si bien se cuenta con una normatividad que establece procedimientos para la selección objetiva y de acuerdo con criterios de competencia, ésta también facilita la realización de contratación directa para ciertos tipos de contrato.

4.1.8 Art. 9.2 – Gestión de la hacienda pública

La Cámara de Diputados aprueba el presupuesto (art. 74, fracción IV CPEUM, art 42, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria²²⁹ (LFPRH)). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) proporciona informes mensuales y trimestrales sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del Presupuesto de Egresos al Congreso (107 LFPRH). La Ley General de Contabilidad Gubernamental²³⁰ (LGCG) establece el sistema de contabilidad gubernamental (arts. 16 a 22), la obligación de mantener registros contables y de conservar documentación original justificante (arts. 33 a 43), y prevé sanciones para el incumplimiento de las obligaciones previstas en la LGCG, tal como omisiones y alteraciones de los registros (arts. 56 y 57).

La Auditoría Superior de la Federación y la SFP fiscalizan la ejecución del presupuesto (arts. 1 y 6 LFPRH). En términos de los artículos 74, fracción VI, y 79 de la CPEUM, corresponde a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) la revisión de la Cuenta Pública de años anteriores, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; el resultado de dicha revisión se contiene en los informes individuales de auditoría mismos que se entregan a la Cámara de Diputados. Todos los informes son publicados periódicamente.²³¹

²²⁹ Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

²³⁰ Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf

²³¹ Los informes de auditoría de la Cuenta Pública se encuentran publicados en el siguiente hipervínculo: <https://www.asf.gob.mx/Section/58-Informes-de-auditoria>

La Cuenta Pública es el informe que integra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y presenta a la Cámara de Diputados para su revisión y fiscalización, contiene la información contable, presupuestaria, programática y complementaria de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Órganos Autónomos y de cada ente público del Sector Paraestatal, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 74, fracción VI de la CPEUM y en los artículos 46 y 53 de la LGCG.²³²

Como parte de la fiscalización superior de la Cuenta Pública de 2018, la ASF realizó la auditoría 88-GB denominada “Auditoría del Marco Institucional para la Lucha contra la Corrupción” a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.²³³

Los informes realizados, por la ASF, al ejercicio, destino y gasto del Presupuesto de Egresos de la Federación pueden ser consultados en línea.²³⁴ En el “Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública” del año que corresponda, se puede consultar la relación de auditorías correspondientes a esa dependencia.

En materia de transparencia presupuestaria, México cuenta con el Sistema de Evaluación de Desempeño, consultable a través del portal “Transparencia Presupuestaria: Observatorio del gasto”²³⁵, sin embargo, sólo incluye información sobre ciertos programas y no es particularmente detallada.

En agosto de 2017 se dio a conocer la conformación de un “Anexo Transversal en materia Anticorrupción” con la finalidad de identificar quiénes y cuánto presupuesto destinan a combatir la corrupción. Así, para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 se incluyó el Anexo Transversal en materia Anticorrupción con un monto total de \$10,399.2 millones de pesos (mdp)²³⁶ (\$519’960,000 USD).

La incorporación de dicho Anexo marcó un avance importante para la transparencia y rendición de cuentas del Sistema Nacional Anticorrupción y fue ampliamente reconocido por diversas organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, en el ejercicio presupuestario 2019 no se contempló su incorporación. Posteriormente, para el ejercicio fiscal 2021, 2022 y 2023, se incluyó el Anexo Transversal Anticorrupción (ATA).²³⁷ El Anexo se identifica como buena práctica encaminada a la eficiencia presupuestaria.²³⁸

No obstante, de acuerdo con el presupuesto de egresos aprobado en 2021, de las 7 instancias que integran el SNA, cinco de ellas tendrán en 2022 menos recursos, en términos reales, que los que ejercieron hace años, en 2018.²³⁹ Estas son la SESNA, el INAI, la SFP, la ASF y el TFJA, éste con disminución de 10.9 % respecto del ejercido en 2018.

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, también parte del SNA, no tuvo recorte, pero tiene insuficiencia de recursos, y sólo el Consejo de la Judicatura Federal tiene

²³² El informe de la cuenta pública puede ser consultado en sus versiones anuales en la siguiente página: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2021>

²³³ El informe se puede consultar en el siguiente hipervínculo: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/2018_0088_a.pdf

²³⁴ Consultables en: <https://www.asf.gob.mx/Section/357>

²³⁵ Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Seguimiento#Seguimiento>

²³⁶ Datos obtenidos del Anexo Transversal Anticorrupción, disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/2022/07/22/anexo-transversal-anticorrupcion-ejercicio-fiscal-2021/>

²³⁷ Consultable en: <https://www.sesna.gob.mx/2022/07/22/anexo-transversal-anticorrupcion-ejercicio-fiscal-2021/>

²³⁸ Información y buena práctica identificada en reunión de 11 de julio de 2022 con funcionarios de la Secretaría de la Función Pública.

²³⁹ Política Expansión, (febrero, 2022), López Obrador busca su propio sistema anticorrupción, <https://politica.expansion.mx/congreso/2022/02/23/lopez-obrador-busca-su-propio-sistema-anticorrupcion>, acceso: 22 de julio de 2022.

6.5% más recursos en el periodo citado. Además, el presupuesto anticorrupción ha disminuido 13% en términos reales entre 2018 y 2022.²⁴⁰

Si bien no todo el presupuesto de las siete instituciones del SNA se destina a acciones al combate a la corrupción -como el caso del CJF-, y no todos los recursos que buscan hacer frente a la corrupción se ejercen a través de las instituciones del SNA, de acuerdo a un análisis realizado por la organización Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad²⁴¹, de 2018 a 2022, existió una disminución de 13% de los recursos destinados al combate a la corrupción en México. Para 2022, cinco de las siete instituciones del SNA tendrían menos recursos, en términos reales, que los ejercidos en 2018. Además, organismos como la FECC, formalmente constituida hasta 2020, tiene asignaciones aún insuficientes para el cumplimiento de sus funciones de investigación.

El presupuesto anticorrupción es susceptible a los cambios de los recursos asignados al Consejo de la Judicatura Federal, además, entre 2018 y 2022 los recursos asignados a las instituciones encargadas de la prevención, investigación y sanción de los hechos de corrupción y responsabilidades administrativas disminuyeron sistemáticamente en hasta 30.7%.²⁴²

Lo anterior implica que los órganos no tienen acceso a recursos oportunos, planificados, fiables, suficientes y adecuados para el desarrollo gradual de la capacidad y la mejora de sus operaciones y el cumplimiento de su mandato.

Hay aspectos del presupuesto que no se divulgan (por ejemplo, con fines de seguridad y defensa existe información reservada atendiendo a que su publicación causaría daño al interés público o seguridad nacional).

La Comisión de presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados ha celebrado distintos acuerdos para promover la conformación de grupos de trabajo y participación de la sociedad civil en el análisis del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2021.

La Cuenta Pública 2020 arrojó el hallazgo de irregularidades millonarias en obras y programas clave del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, como el aeropuerto de *Santa Lucía*, la refinería de *Dos Bocas*, el *Tren Maya* y *Sembrando Vida*.²⁴³ En conjunto, las anomalías detectadas representan un monto de 63 mil 10 millones de pesos (\$3'150,500,000 USD). De ese total, 2 mil 181.1 millones (\$109'055,00 USD) sí fueron aclarados, pero falta por esclarecer el destino de 60 mil 229 millones (\$3'011,450,000 USD).

En 2021, en las auditorías financieras y de cumplimiento se determinó un monto observado de 17 mil 19 millones de pesos (\$850'950,000 USD) por presuntas irregularidades relacionadas con la falta de documentación comprobatoria y justificativa del gasto; captación de ingresos no concentrados en la Tesorería de la Federación; falta de acreditación de registros contables; pagos de compensación a elementos de seguridad no justificados, así como adquisición de medicamentos a sobreprecio. Estas observaciones se encuentran en proceso de aclaración.²⁴⁴

²⁴⁰ MCCI, (junio, 2022), El presupuesto anticorrupción y su anexo transversal: última llamada (II), MCCI, <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/el-presupuesto-anticorrupcion-y-su-anexo-transversal-ultima-llamada-ii/>, acceso: 23 de julio de 2022.

²⁴¹ Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/el-presupuesto-anticorrupcion-y-su-anexo-transversal-ultima-llamada-ii/>

²⁴² Nexos, (junio, 2022), El presupuesto anticorrupción y su anexo transversal, última llamada. Nexos. <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/el-presupuesto-anticorrupcion-y-su-anexo-transversal-ultima-llamada/>, acceso: 25 de julio de 2022.

²⁴³ Animal Político, (febrero, 2022), <https://www.animalpolitico.com/2022/02/cuenta-publica-2020-asf-detecta-irregularidades-63-mil-10-mdp/>, acceso: 25 de julio de 2022.

²⁴⁴ *Op. Cit.* Informe de labores 2021, SFP.

De las irregularidades encontradas en las obras del gobierno, destaca el caso de la construcción del aeropuerto de Santa Lucía o Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA). Ahí, la Secretaría de la Defensa Nacional no reportó el uso de 20 mil millones de pesos (\$1'000,000,000 USD) del fideicomiso con el que paga la obra.²⁴⁵

La ASF también presentó informes sobre programas sociales como *Sembrando Vida*, *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores* y *Jóvenes Construyendo el Futuro*. En estos casos, también se hallaron anomalías. En *Sembrando Vida*, un programa con el que el presidente Andrés Manuel López Obrador promete impulsar el desarrollo en zonas rurales, se detectaron irregularidades por 900 millones de pesos (\$45'000,000 USD).²⁴⁶

De forma similar, en la pensión para adultos mayores se ubicaron problemas con 22 millones de pesos (\$1'100,000 USD) entregados a mil 567 personas que no cumplían con los requisitos para ser beneficiarias del programa y 10 millones de pesos (\$500,000 USD) entregados a 2 mil personas ya fallecidas.²⁴⁷

Es necesario consolidar las estrategias y planes de acción del Sistema Nacional de Fiscalización, fortalecer las acciones de auditoría y fiscalización de la Cuenta Pública, garantizar la investigación, seguimiento y sanción de las irregularidades en la Gestión pública -se resalta nuevamente los altos índices de impunidad administrativa-, y garantizar mecanismos efectivos de participación social en el diseño y destino del Presupuesto.

Buenas prácticas

- El presupuesto Nacional de Egresos se publica anualmente y también se publican los presupuestos de cada entidad pública.
- Se cuenta con normas estandarizadas para la elaboración de los presupuestos en el país.
- La planeación, desarrollo y sistematización del Plan Anual de Fiscalización.
- Existe normatividad que obliga a la rendición de cuentas de información presupuestal de las entidades públicas.
- La emisión de acuerdos por la Cámara de Diputados para la participación de la sociedad civil en la discusión del proyecto de presupuesto de egresos.

Deficiencias

- A pesar de los esfuerzos, aún existe opacidad frente al manejo de los recursos públicos, la información no siempre se presenta en formato de datos abiertos o no es clara.
- No existe la obligación de vincular a la ciudadanía en la elaboración, ejecución y seguimiento de los presupuestos públicos, pues es una facultad potestativa de la Cámara de Diputados.

4.1.9 Art. 10 y 13.1 – Acceso a la información y participación de la sociedad

²⁴⁵ Animal Político, (febrero, 2022), La ASF encuentra irregularidades millonarias en obras clave de AMLO: Santa Lucía, Dos Bocas, Tren Maya, , <https://www.animalpolitico.com/2022/02/cuenta-publica-2020-asf-detecta-irregularidades-63-mil-10-mdp/>, acceso: 26 de julio de 2022.

²⁴⁶ *Idem*.

²⁴⁷ Información obtenida del informe de Cuenta Pública 2021, ASF.

El acceso a la información está regulado por la Constitución (art. 6), la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública²⁴⁸ (art. 122)²⁴⁹ y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública²⁵⁰ (LFTAIP).²⁵¹

En México, los artículos 6 y 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 122 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información garantizan el derecho de toda persona a solicitar gratuitamente la información generada, administrada o en posesión de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de entregarla sin que la persona necesite acreditar interés alguno ni justificar su uso.

El artículo 6, párr. A, inciso VIII de la Constitución regula el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) como un organismo constitucional autónomo²⁵² que tutela los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados y particulares. Además, coordina el Sistema Nacional de Transparencia, es parte del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Archivos.

De acuerdo con el *Global RTI Rating* (la clasificación global del derecho de acceso a la información en su traducción al español), México tiene el segundo mejor marco legislativo de acceso a la información vigente de todo el mundo, con una puntuación total de 136 de un análisis de distintas categorías, tan solo después de Brasil quien suma 139 puntos.²⁵³

El ejercicio y la garantía del derecho de acceso a la información se regula bajo los principios de máxima publicidad, difusión proactiva de información de interés público, promoción de la cultura de la transparencia y fortalecimiento de la rendición de cuentas al tiempo que incentivó la participación ciudadana y distribuyó las competencias entre organismos garantes. Estas normativas establecieron los principios, bases generales y procedimientos para homogeneizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública a nivel nacional, e instauraron la creación de una Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).

Cualquier persona puede presentar una solicitud de acceso a información ante una Unidad de Transparencia (art. 122 LGTAIP; art. 123 LFTAIP) e interponer recurso de revisión ante el organismo garante correspondiente, o ante la Unidad de Transparencia que haya conocido de su solicitud (art. 142 LGTAIP; art. 147 LFTAIP). Los particulares podrán impugnar las resoluciones de los organismos garantes ante el Poder Judicial de la Federación (art. 158 de la LGTAIP). Únicamente el Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la SCJN en casos de seguridad nacional (art. 157 LGTAIP).

Las entidades y sujetos obligados crearán los Comités y las Unidades de Transparencia (art. 24 LGTAIP). Las Unidades de Transparencia están encargadas de recibir y tramitar las solicitudes de acceso a la información (arts. 24 y 45 LGTAIP). Los Comités de Transparencia tienen acceso a la información para determinar su clasificación (arts. 43 y 44 LGTAIP, 61 LFTAIP). México promueve la simplificación de los procedimientos administrativos de la APF a través de las medidas establecidas en el Acuerdo que tiene por objeto emitir las

²⁴⁸ Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf

²⁴⁹ La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece principios, bases y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información de cualquier autoridad, entidad de los Poderes de la Unión, los órganos autónomos, partidos políticos, sindicatos, fideicomisos y fondos públicos.

²⁵⁰ Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_200521.pdf

²⁵¹ La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública garantiza el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos Constitucionales Autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal.

²⁵² Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

²⁵³ Los puntajes, datos y reportes del *Global RTI Rating* pueden consultarse en: <https://www.rti-rating.org/country-data/>, acceso: 1 de agosto de 2022.

disposiciones generales en las materias de archivos y transparencia para la administración pública federal y su anexo publicado en el DOF el 3 de marzo de 2016.

En términos positivos, a partir de la reforma constitucional en materia de transparencia y la publicación de la LGTAIP el 4 de mayo de 2015, se dio origen al Sistema Nacional de Transparencia para garantizar y fortalecer el ejercicio del derecho de acceso a la información al servicio de toda la ciudadanía, convirtiéndolo en un elemento fundamental para promover su participación en los asuntos públicos. Además, la LGTAIP provee los procedimientos de impugnación en materia de acceso a la información pública.²⁵⁴

La Plataforma Nacional de Transparencia²⁵⁵ permite realizar las solicitudes de acceso a la información a las distintas entidades públicas en línea, donde se coordina a través del SNT y las Unidades de Transparencia para atender y dar seguimiento a las solicitudes en línea. El creciente uso de la Plataforma Nacional de Transparencia por parte de la sociedad se ha evidenciado por el hecho de que, en el periodo de octubre 2020 a septiembre 2021, se realizaron 1 millón 283 mil 32 consultas en el Buscador Nacional.²⁵⁶

A partir de la puesta en marcha de la Plataforma Nacional de Transparencia el 5 de mayo de 2016, se ha consolidado como uno de los instrumentos informáticos a través del cual se ejercen los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, así como su tutela, en medios electrónicos, de manera que se ha facilitado garantizar su uniformidad respecto de cualquier sujeto obligado, y funge como el repositorio de información obligatoria de transparencia nacional.

La PNT garantiza el acceso al directorio de servidores públicos, sueldos, contratos, padrón de beneficiarios, padrón de servidores públicos sancionados, presupuesto anual asignado, ejercicio del presupuesto y resoluciones de transparencia y datos. Se resalta la facilidad de presentar solicitudes por medios virtuales y el acceso a la información que garantiza la PNT.

En 2017, México fue el primer país que implementó la Guía de Datos Abiertos Anticorrupción²⁵⁷ como parte de su Política de Datos Abiertos. Como resultado de la implementación de la Guía, el gobierno logró identificar 72 bases de datos estratégicas, y publicar 47 bases de datos que incluyen más de 13 millones de registros y más de 350 millones de datos individuales.²⁵⁸

Desde el 2018 la SESNA había trabajado en el desarrollo de la Plataforma Digital Nacional (PDN) del SNA. Para julio de 2022, la PDN tiene cuatro de seis sistemas²⁵⁹ funcionales (sistemas 1, 2, 3 y 6) que permiten consultar los datos de alrededor de 17 secretarías ejecutivas anticorrupción estatales, de la federación y del INAI. Además, cuenta con un

²⁵⁴ Título VIII, LGTAIP.

²⁵⁵ Disponible en: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/en/web/guest/home>

²⁵⁶ Datos obtenidos del informe de labores 2021 del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y protección de datos personales, [https://infosen.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/65/1/2022-02-01-1/assets/documentos/Informe de Labores INAI 2021.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/65/1/2022-02-01-1/assets/documentos/Informe%20de%20Labores%20INAI%202021.pdf)

²⁵⁷ Accesible en: <https://datos.gob.mx/busca/group/guia-de-datos-abiertos-anticorrupcion>

²⁵⁸ Pablo Villareal y Hugo Rivera, Plataforma Digital Nacional, (septiembre, 2018) ¿Qué es la Guía de apertura anticorrupción, <https://www.plataformadigitalnacional.org/blog/que-es-la-guia-de-apertura-anticorrupcion/>, acceso: 27 de julio de 2022.

²⁵⁹ La Plataforma Digital Nacional del SNA debe contar (art. 49 LGSNA), al menos, con los siguientes sistemas electrónicos:

- I. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal;
- II. Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas;
- III. Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados;
- IV. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización;
- V. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y
- VI. Sistema de Información Pública de Contrataciones.

Mercado Digital Anticorrupción.²⁶⁰ Aunado a ello, para 2022 se espera la elaboración de un plan de remediación para reducir el riesgo de ataques informáticos.

Dentro del diseño y construcción del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Política Nacional Anticorrupción, se conformó el Catálogo de Información sobre Corrupción en México (CICM). El CICM²⁶¹ actualmente cuenta hoy con un portal²⁶², en su versión actual y posterior a su presentación el 29 de marzo de 2022, se encuentra un repositorio con 2828 variables sobre el fenómeno de la corrupción.²⁶³

Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados (art. 23 LGTAIP) es pública y sólo podrá ser clasificada excepcionalmente por razones de interés público y seguridad nacional (arts. 4, 11, 12, 113 a 120 LGTAIP, arts. 3, 110 a 117 LFTAIP).

Aún así existen diversos casos²⁶⁴ documentados -*Odebrecht*, *Casa Gris*, *Estafa maestra*²⁶⁵, *Cienfuegos*, y otros- en los que se ha denegado a periodistas y representantes de la sociedad civil o ciudadanos el acceso a información o documentos políticamente sensibles. La constante estrategia para denegar el acceso a información o documentos relevantes para la prevención, combate o sanción de la corrupción ha sido bajo la clasificación de información reservada por supuestas razones de seguridad nacional.

Parte de esa estrategia se ha reflejado en la denegación de acceso a información relevante sobre los proyectos prioritarios y casos clave - *Tren Maya*, el aeropuerto de *Santa Lucía*²⁶⁶, los contratos para la compra de vacunas, datos de muertes sobre COVID, y otros²⁶⁷ de la Administración Pública Federal, que consecuentemente implica la imposibilidad de supervisar, prevenir, y combatir la corrupción y garantizar la transparencia y acceso a la información.

La fracción II del art. 115 de LGTAIP y el art. 112 de la LFTAIP establecen que no podrá invocarse el carácter de reserva cuando "se trate de información relacionada con actos de

²⁶⁰ El Mercado Digital Anticorrupción (MDA) es un espacio en el que se encuentran disponibles herramientas de uso libre con las que se busca facilitar el desarrollo y conexión con los sistemas que conforman la Plataforma Digital Nacional.

²⁶¹ La primera versión 1.0 del CICM, fue lanzada el 06 de abril de 2020, con 600 variables. Posteriormente la versión CICM v1.1, con 1681 variables todas clasificadas de acuerdo con los cuatro procesos de la LGSNA (Prevención, Detección, Sanción y Fiscalización y control de recursos públicos) así como los cuatro ejes y diez temáticas de la PNA.

²⁶² Disponible en: <https://cicm.sesna.gob.mx/>

²⁶³ AMEXCID, (abril, 2022), "Presentan SESNA, AMEXCID y GIZ el Catálogo de Información sobre la Corrupción en México, Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo", <https://www.gob.mx/amexcid/articulos/presentan-sesna-amexcid-y-giz-el-catalogo-de-informacion-sobre-la-corrupcion-en-mexico-298324>, acceso: 27 de julio de 2022.

²⁶⁴ Véase: "Pemex Niega acceso externo a datos personales en Refinería Deer Park", Milenio <https://www.milenio.com/negocios/pemex-niega-acceso-externo-datos-personales-deer-park> ; "Tren Maya declarada como obra de seguridad nacional afirma director de Fonatur, Segob y SSPC se harán cargo", Zeta Tijuana, <https://zetatijuana.com/2022/07/tren-maya-declarada-como-obra-de-seguridad-nacional-afirma-director-de-fonatur-segob-y-sspc-se-haran-cargo/>; y "Ordena INAI a Fonatur entregar información sobre contratos de 7 tramos del tren maya", Crónica, <https://www.cronica.com.mx/nacional/ordena-inai-fonatur-entregar-informacion-sobre-contratos-7-tramos-tren-maya.html>, acceso: 27 de julio de 2022.

²⁶⁵ Rendición de cuentas, (enero, 2018), "Gobierno federal niega al SNA información sobre 'La Estafa Maestra', Rendición de cuentas, <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/gobierno-federal-niega-al-sna-informacion-sobre-la-estafa-maestra/>, acceso: 27 de julio de 2022.

²⁶⁶ La Secretaría de la Defensa Nacional decidió en 2019 reservar por 5 años información sobre la construcción a su cargo del aeropuerto de Santa Lucía, ante reiteradas solicitudes para conocer documentos como sus estudios de aeronavegabilidad, factibilidad económica, impacto social, estudios de conectividad y logística, su plan maestro, etc.

²⁶⁷ Animal Político, (enero, 2021), Información bajo llave: Gobierno de AMLO reserva documentos de proyectos y casos clave. Animal Político, <https://www.animalpolitico.com/elsabueso/gobierno-amlo-reserva-documentos-casos-proyectos-clave/>, acceso 27 de julio de 2022.

corrupción de acuerdo con las leyes aplicables". A pesar de que existe una serie de condiciones que el artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública hace explícitas para que algún dato pueda clasificarse como "información reservada", se han reservado aspectos que nada tienen que ver con la seguridad nacional o un presumible daño al interés público.

Por otra parte, los art. 113 de la LGTAIP y 110 de la LFTAIP, en ambos casos frac. XII, indican que podrá clasificarse como reservada la información que "se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público". En el mismo sentido, en el art. 218 del CNPP se indica que "los registros de la investigación [...] son estrictamente reservados". Las normas señaladas no apuntan a un debate regulatorio. La sociedad mexicana exige transparencia con la misma fuerza con la que exige un buen actuar de fiscales y autoridades ministeriales.

La anterior falta de armonía facilita la clasificación de muchos casos de corrupción de alto perfil y el impedimento al efectivo acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en casos relacionados con actos de corrupción.

En los tres primeros años del presidente Andrés Manuel López Obrador, las negativas a proporcionar información pública se duplicaron comparadas con las que se dieron en el mismo periodo del sexenio de Felipe Calderón, al pasar de 6 mil 938 entre 2007-2009 a 14 mil 128 en 2019-2021, según información obtenida a través de la PNT.²⁶⁸

Durante la actual administración pública, desde la Presidencia de la República ha habido descalificaciones, ataques²⁶⁹, y violación de datos personales de periodistas²⁷⁰ y representantes de la sociedad civil²⁷¹, además de difundir información y datos discordantes con la información pública a través de las ruedas diarias de prensa transmitidas a nivel nacional.²⁷²

En 2015, la periodista Carmen Aristegui, fue cesada por investigar y denunciar el caso de "*La Casa Blanca*", que exponía el abuso de poder, corrupción y el tráfico de influencias por parte de Enrique Peña Nieto, el ex presidente de México.²⁷³

Esos casos y los recientes ataques del presidente contra Carlos Loret de Mola —luego de la publicación de la investigación periodística de MCCI y Latinus "Así vive en Houston el hijo

²⁶⁸ Como también ha sido registrado en la nota "Con AMLO se disparan las negativas a dar información por estar "reservada" o "clasificada" por Santiago Alamilla para Eme Equis, Disponible en: <https://www.mx.com.mx/investigaciones/con-amlo-se-disparan-las-negativas-a-dar-informacion-por-estar-reservada-o-clasificada>

²⁶⁹ Animal Político (abril, 2022) "Con AMLO incrementan 85% los ataques contra la prensa: Artículo 19", <https://www.animalpolitico.com/2022/04/amlo-incrementan-ataques-prensa-articulo-19/>, acceso: 28 de julio de 2022.

²⁷⁰ Forbes, (febrero, 2022), Ataques de AMLO a prensa son irresponsabilidad política: Artículo 19 sobre Loret de Mola, <https://www.forbes.com.mx/noticias-ataques-de-amlo-a-prensa-son-irresponsabilidad-politica-articulo-19-sobre-loret-de-mola/>, acceso: 28 de julio de 2022.

²⁷¹ MCCI, (febrero, 2022), Hasta el 22 de febrero de 2022, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad había sido atacado en 112 ocasiones desde el megáfono presidencial. ¿POR QUÉ AMLO ATACA A LA PRENSA EN EL CONTEXTO DE MAYOR VIOLENCIA CONTRA LA PRENSA?, Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/por-que-amlo-ataca-a-la-prensa-en-el-contexto-de-mayor-violencia-contra-la-prensa/>, acceso: 28 de julio de 2022.

²⁷² Las declaraciones han sido condenadas por organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Human Rights Watch, Reporteros Sin Fronteras, la Sociedad Interamericana de Prensa o el Comité para la Protección de los Periodistas, que incluso han acusado un abuso de poder del presidente al calumniar e insultar, desde su posición, a la prensa y sociedad civil.

²⁷³ BBC, (marzo, 2015), El escándalo que condujo al despido de la destacada periodista mexicana Carmen Aristegui, BBC, https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2015/03/150315_ultnot_mexico_mvs_radio_despide_aristegui_az, acceso: 29 de julio de 2022.

mayor de AMLO”²⁷⁴— constituyen una mala señal para el contexto de seguridad de denunciantes, sociedad civil y prensa. Ello a la vez refleja el contexto de opacidad y dificultad para tener acceso a información en relación con escándalos de corrupción, y el contexto de inseguridad y violencia que genera.²⁷⁵

En la práctica, por medio de la no publicación de toda la información requerida a los sujetos obligados, envío de información no en formato de datos abiertos por parte de las instituciones, declaraciones de incompetencia y plazos vencidos, se restringe el ejercicio de la libertad de buscar, recibir y difundir información pública.

Por su parte, la participación ciudadana se garantiza en la Constitución mexicana (art. 6, 8, 26, 113), la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones Civiles²⁷⁶ (art. 6), la LGTAIP y la LFTAIP.

Dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, la participación ciudadana se garantiza constitucionalmente en el artículo 113 mediante los Comités de Participación Ciudadana (CPC) (art. 18 LGSNA) y a través de la integración de los Comités de Selección para los procesos de designación del CPC, y promoviendo la participación de la sociedad civil.

A su vez, el CPC tiene las atribuciones para colaborar de manera coordinada con las organizaciones de la sociedad civil para establecer una red de participación ciudadana, y para proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción (art. 21 LGSNA).

Si bien al CPC corresponde un espacio formal para que la ciudadanía contribuya en el seguimiento a las políticas, programas y acciones formuladas e implementadas para luchar contra la corrupción, el mismo ha tenido dificultades de financiación y falta de capacidades frente a las instancias gubernamentales para ejercer las labores que le fueron asignadas por Ley.

La Constitución y la Ley de la Fiscalía General de la República prevén la participación ciudadana en el procedimiento de designación de su titular (art. 18), y a través del Consejo Ciudadano de la FGR con las atribuciones que marca la ley. No obstante, las opiniones y recomendaciones emitidas por el Consejo Ciudadano no son vinculantes (art. 100 LFGR). El Consejo Ciudadano a la fecha no ha sido integrado.

Por otro lado, la participación de la sociedad también se promueve mediante diversos mecanismos, entre ellos: iniciativas ciudadanas, plebiscitos, referéndums y candidaturas independientes, consultas públicas, testigos sociales en la contratación (arts. 27 (IV) LOPSRM y 26 (IV) LAASSP).

La Secretaría de la Función Pública promueve mecanismos de participación ciudadana en el combate a la corrupción, como el Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción consultable en su sitio web.²⁷⁷

²⁷⁴ Raúl Olmos, Verónica Ayala y Mario Gutiérrez Vega, MCCI y Latinus, (enero, 2022), Así vive en Houston el hijo mayor de AMLO”, <https://contralacorrupcion.mx/asi-vive-en-houston-el-hijo-mayor-de-amlo/>, acceso: 29 de julio de 2022.

²⁷⁵ El periodista Raúl Olmos narra su experiencia con la opacidad de información en relación con un escándalo de corrupción del partido político Morena en su libro “La Casa Gris. Todo lo que revela el mayor escándalo obradorista”, disponible en https://www.penguinlibros.com/mx/economia-politica-y-actualidad/302464-libro-la-casa-gris-9786073815758?qclid=CjwKCAjwoMSWBhAdEiwAVJ2ndu-1uBqhB8ESfz45Nzlt9_xM2EM3qlpyJ7-_EDWAWAajvXaKwy1QYxoCUwIQAvD_BwE, acceso: 1 de agosto de 2022.

²⁷⁶ Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFFAOSC.pdf>

²⁷⁷ Accesible en: <https://alertadores.funcionpublica.gob.mx/>

De las respuestas a las solicitudes de información se apreció que ninguna de las autoridades pudo informar sobre cuáles o cuántas organizaciones participaron en el segundo ciclo del mecanismo de aplicación de la UNCAC iniciado en 2017, ni se tiene información sobre documentos generados por la sociedad civil durante la evaluación. No existe un registro, ni se encontró invitación convocatoria pública o información alguna publicada en los sitios web oficiales o por medios digitales.

De agosto de 2020 a julio 2021, se desarrolló el pilotaje de seis mecanismos de vigilancia ciudadana (MVC) en donde cinco organizaciones de la sociedad civil (OSC) dieron seguimiento a cinco programas sociales operados por el gobierno federal de México. Estos trabajos fueron realizados con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el acompañamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD) en México y la asesoría técnica de GESOC Agencia para el Desarrollo AC.²⁷⁸

En términos negativos, el proceso de designación del consejo ciudadano de la FGR fue irregular y la aprobación del plan de persecución penal se dio sin su validación²⁷⁹ -en tanto no se encontraba designado e instalado-. Las ilegalidades del proceso fueron reclamadas por múltiples vías por diversas organizaciones de la sociedad civil -dentro de ellas DLM-, defensores de derechos humanos²⁸⁰ e inclusive Senadores.²⁸¹

Grupos de la sociedad civil han solicitado el reconocimiento como víctimas de delitos de corrupción, y el reconocimiento de legitimación para promover el juicio de amparo ante violaciones a derechos humanos derivadas de actos de corrupción. El resultado ha sido en la mayoría de los casos que los jueces les niegan dar esa calidad de víctima.

Dentro de ellos, organizaciones como TOJIL han logrado colocar la agenda de derechos humanos y el reconocimiento legal de “víctimas de corrupción” en contexto de delitos económicos como soborno y corrupción.

El recién designado titular de la SESNA²⁸², tiene la intención de avanzar el marco anticorrupción en este sentido al reconocer la existencia de “delitos de cuello rosa”, actos deshonestos en los que las mujeres se ven involucradas cuando llegan a cargos públicos y encuentran un entorno de amenazas en su contra si se rehúsan a actuar de cierta manera. En estos casos, las mujeres son particularmente vulnerables a que las estructuras de desigualdad de género se intersecten con las redes existentes de corrupción en las instituciones públicas.²⁸³

²⁷⁸ AnticorrupciónMX, Sociedad Civil Vigilante, <https://anticorrupcionmx.org/sociedad-civil-vigilante>

²⁷⁹ FJEDD; (enero, 2020), “1 año de Justicia y autonomía de la FGR?, Balance ciudadano a un año de gestión del Fiscal General de la República, Dr. Alejandro Gertz Manero, Fundación para la justicia y el Estado Democrático, https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2020/01/FINAL_DIGITAL_A-UN-AÑO-DE-JUSTICIA-Y-AUTONOMIA.pdf, acceso: 29 de julio de 2022.

²⁸⁰ Juicio de **amparo indirecto 1496/2019-V** ante el Juzgado Décimo de Distrito en materia administrativa en la Ciudad de México, promovido por DLM y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, y el juicio de **amparo indirecto 1617/2019** ante el Juzgado Primero de Distrito en materia administrativa de la Ciudad de México, ambos en contra de la omisión de integrar el Consejo Ciudadano de la Fiscalía General de la República y la aprobación del Plan de persecución penal.

²⁸¹ Plan de Persecución Penal presentado por la FGR es ilegal y sin participación ciudadana: Julen Rementería, Comunicado, PAN, 06 de febrero de 2020, <https://www.pan.senado.gob.mx/2020/02/plan-de-persecucion-penal-presentado-por-la-fgr-es-ilegal-y-sin-participacion-ciudadana-julen-rementeria/>, acceso: 29 de julio de 2022.

²⁸² SESNA, (junio, 2022) Designa órgano de gobierno de la SESNA a Roberto Moreno Herrera como nuevo secretario técnico, SESNA, <https://www.sesna.gob.mx/2022/06/27/designa-organo-de-gobierno-de-la-sesna-a-roberto-moreno-herrera-como-nuevo-secretario-tecnico/>, acceso: 1 de agosto de 2022.

²⁸³ UNODC, UNODC, Abu Dabi, (diciembre, 2019), Corrupción y Género, *Las mujeres y los hombres son afectados de manera distinta por la corrupción, pero no hay evidencia de que las mujeres o los hombres sean menos propensos a ser corrompidos*, <https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2019/corruptin-y-genero.html>

En cuanto al interés legítimo de las organizaciones de la sociedad civil para acudir al juicio de amparo, como recurso de derechos humanos en México, se ha establecido un alto estándar de acreditación, y aunque se han desarrollado precedentes judiciales²⁸⁴ que reconocen la legitimación de OSC en el combate a la corrupción, existen tesis contradictorias y restrictivas, que facilitan la inclinación de las resoluciones a declarar la improcedencia y desechamiento de las demandas.

DLM, la organización redactora de este informe, ha llevado a cabo trabajos y esfuerzos litigiosos²⁸⁵ y académicos²⁸⁶ con relación al reconocimiento que el Estado Mexicano debe reconocerle a las OSCs y a los defensores de derechos humanos en materia de combate a la corrupción, defensa del derecho a una buena administración pública y, en general, defensa de los derechos humanos individuales y colectivos.

El reconocimiento por los jueces de la calidad de víctima y el interés legítimo de las OSC sería un gran insumo tanto para la sociedad civil organizada como para las colectividades que buscan proteger, promover y garantizar un avance en materia de combate a la corrupción y la impunidad, y acceso a la justicia.

Buenas prácticas

- Existe un marco sólido y robusto en materia de acceso a la información pública a nivel global, así como se han desarrollado mecanismos y plataformas para facilitar el acceso a la población, como la PNT y la PDN.
- Adicionalmente, se reconoce la tercera edición del Plan Nacional de Socialización del derecho a Acceso a la Información (Plan DAI), las Mejoras y proyectos de la PNT, el avance de la implementación de los Sistemas de Comunicación entre Organismos Garantes y Sujetos Obligados (SICOM) y de Gestión de Medios de Impugnación (SIGEMI) -18 entidades federativas ya cuentan con éstos y 15 están por iniciar la implementación-.
- La Estrategia de socialización de la plataforma “Infraestructura Abierta”; el Acuerdo para reformar los Lineamientos para la Organización, Coordinación y Funcionamiento de las Instancias del SNT; el Estatus de la implementación del PROTAI y el PRONADATOS y sus pizarras de avance; el Proyecto de “Boletín Del Sistema Nacional de Transparencia, la Evolución presupuestal de los Organismos Garantes de las Entidades Federativas”, y el Diagnóstico Nacional de Justicia Abierta: rutas y retos para su implementación.

Deficiencias

- Se ha reconocido las buenas prácticas de participación de la sociedad civil en México, aunque en términos reales aún están pendientes mecanismos de participación directa, real y efectiva.

²⁸⁴ Caso Aprender Primero, Caso Artículo 19, Juicio de Amparo indirecto 570/2020 Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua, J.A 959/2021 Juez Quinto de Distrito del Estado de Aguascalientes (2021), y otros.

²⁸⁵ Como el J.A. indirecto 801/2021 Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, J.A. indirecto 630/2019-I ante el Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, J.A. indirecto 1204/2019 ante el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, y otros.

²⁸⁶ DLM, (2020), El Interés legítimo de las Organizaciones civiles en el amparo mexicano, <http://dlmex.org/storage/services/el-interes-legitimo-de-las-organizaciones-civiles-en-el-amparo-mexicano.pdf>; El acceso a la justicia en México durante la pandemia de Covid-19, Análisis sobre la actuación del Poder Judicial de la Federación, <http://dlmex.org/storage/services/el-acceso-a-la-justicia-en-mexico-durante-la-pandemia-de-covid-19.pdf>; Reforma Judicial: un análisis desde una perspectiva de corrupción y derechos humano, DLM, <http://dlmex.org/storage/services/reforma-judicial-en-mexico-un-analisis-desde-una-perspectiva-de-corrupcion-y-derechos-humanos.pdf>; Corrupción y derechos humanos en tiempos de covid-19, un informe ejecutivo sobre México, DLM, <http://dlmex.org/storage/services/corruptcion-y-derechos-humanos-en-tiempos-de-covid-19-informe-ejecutivo-sobre-mexico.pdf>, acceso: 1 de agosto de 2022.

- No obstante que México tiene uno de los mejores marcos legislativos en acceso a la información, el común y constante ocultamiento y clasificación de información esencial por el gobierno federal demuestra que son claros los obstáculos prácticos y la falta de su implementación, y la falta de voluntad política para garantizar el acceso a la información y la participación de la sociedad civil bajo el gobierno de López Obrador.
- Se ha estigmatizado y conducido una violencia institucional hacia a periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos y sociedad civil organizada por su involucramiento y compromiso con la vida social y política en México. Se han vulnerado los estándares de protección de todos esos actores.
- Si bien el marco normativo de la participación ciudadana es amplio, todavía se requiere de sensibilización en las entidades públicas y de más apoyo institucional para generar condiciones efectivas de participación.

4.1.10 Art. 11 – Poder judicial y ministerio público

La independencia judicial está regulada constitucionalmente (arts. 17, 100, 116 (III) y 122 (IV) CPEUM). La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación²⁸⁷ (LOPJF) prevé que la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, con excepción de la SCJN (a cargo de su presidente, arts. 73 y 13 LOPJF) y el Tribunal Electoral (a cargo de la Comisión de Administración del Tribunal, también a cargo de su Presidente (arts. 113 f. V, 186 y 190 LOPJF). Además, se cuenta con el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación.

En términos negativos, pese a que el CJF tiene “independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones” reconocida a nivel constitucional (art. 100), y que a nivel normativo se establece que los consejeros “no representan a quien los designa”, existe un vínculo directo entre el CJF y la judicatura federal: el presidente de la Suprema Corte de Justicia también ostenta la presidencia de este órgano de administración y control. En ese sentido, y a partir de la reforma judicial de 2021, el CJF se ha vuelto un órgano controlador “sin controles”.

Con el fin de establecer un marco normativo que habilitara la creación de una nueva carrera judicial, a raíz de la reforma constitucional en materia judicial del 11 de marzo de 2021 se reformó la normativa interna y se impulsó la nueva Ley de Carrera Judicial, con las cuales se articulan todos los cargos que integran la carrera judicial.²⁸⁸ No obstante, la reforma eliminó la facultad de revisión de la SCJN sobre las designaciones por el CJF de jueces y magistrados.

Con la nueva Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación²⁸⁹ publicada el 7 de junio de 2021, el ingreso y promoción en la carrera judicial se dan únicamente a través de concursos de oposición — escolarizados o no escolarizados, internos o abiertos— y, en el caso de las personas secretarías proyectistas, a partir de la acreditación del cuestionario aplicado posterior a su designación.

Jueces y fiscales también integran la lista de sujetos obligados a presentar su declaración patrimonial y de intereses. De acuerdo a lo que señala el último párrafo del artículo 108 Constitucional, así como a lo indicado en la fracción XXV, del artículo 3º, y artículos 32 y 46

²⁸⁷ Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPJF.pdf>

²⁸⁸ Las principales modificaciones de la reforma tienen que ver con la procedencia y depuración de la controversia constitucional, la modificación del sistema de precedentes, la declaratoria de inconstitucionalidad, el amparo directo en revisión, así como la modificación de las facultades del Consejo de la Judicatura Federal y de la organización de los tribunales federales.

²⁸⁹ Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCJPJF.pdf>

de la LGRA. No obstante, en la práctica, respecto de esos funcionarios, como en general, las declaraciones de bienes e intereses no siempre son completas.

El Poder Judicial ha implementado medidas para mejorar la carrera judicial, mejorar la selección de jueces y magistrados y eliminar problemas tales como el nepotismo.²⁹⁰ Sin embargo, existe evidencia que demuestra que el Poder Judicial es aún una de las instituciones con más nepotismo.²⁹¹ En 2018, del total de titulares de órganos jurisdiccionales, es decir los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, un 51 % tiene al menos un familiar laborando en el Poder Judicial.²⁹²

El 4 de diciembre de 2019 se emitió la primera política integral para prevenir y combatir el nepotismo y garantizar el acceso meritocrático a la función jurisdiccional. La estrategia incluyó la creación del Buzón electrónico para Denuncias y Quejas²⁹³ en donde es posible denunciar casos de nepotismo y corrupción. Desde el 13 de octubre de 2020 al 30 de junio de 2022 el Buzón electrónico recibió un total de 3,920 denuncias.²⁹⁴

El CJF mediante Acuerdo General de 25 de noviembre de 2020²⁹⁵, en el marco del SNA, implementó el Sistema de Control Interno Institucional y se establecieron las bases para llevar a cabo la integración, organización y funcionamiento de su Comité.

A la vez, se reconoce el desarrollo del sistema tecnológico del Portal de Servicios en Línea del PJF, que permite el acceso en línea a los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito en toda la República Mexicana, así como a las áreas administrativas del Poder Judicial de la Federación, facilitando el acceso a la justicia a través del juicio en línea previsto en la Ley de Amparo. Principalmente, representó una herramienta eficiente para el acceso a la justicia por medios digitales durante la contingencia sanitaria.

Los cambios en la Constitución para controlar la corrupción tuvieron como objeto, entre otros, la emisión de nuevas leyes para regular orgánicamente el sistema nacional que combate la corrupción y la definición de un catálogo de faltas administrativas graves y no graves. Se dotó de nuevas facultades²⁹⁶ al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (que, sin embargo, no forma parte del Poder Judicial Federal) para resolver en definitiva faltas administrativas graves, ordenando la creación de Salas Especializadas en materia de combate a la corrupción. En suma, se habría definido el alcance y procedimientos inherentes a la fiscalización y rendición de cuentas por los órganos de control respectivo.

Precisamente el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) es el órgano en materia administrativa del Estado mexicano que, conforme a las nuevas leyes anticorrupción, tiene la atribución de establecer sanciones a servidores públicos, personas físicas y morales, por faltas administrativas graves o faltas de particulares que hayan sido sustanciadas por la ASF u Órganos Internos de Control. El Pleno del TFJA se adhirió al Código Modelo de Ética Judicial para Impartidores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos²⁹⁷ en 2007.

²⁹⁰ El 4 de diciembre de 2019 se aprobó el Acuerdo que establece el Plan Integral de Combate al Nepotismo.

²⁹¹ Nexos, (agosto, 2018), "El déficit meritocrático, nepotismo y redes familiares en el poder judicial de la federación", Nexos, <https://anticorruccion.nexos.com.mx/el-deficit-meritocratico-nepotismo-y-redes-familiares-en-el-poder-judicial-de-la-federacion/>, acceso: 2 de agosto de 2022.

²⁹² *Idem*.

²⁹³ Disponible en el hipervínculo: <https://www.cjf.gob.mx/quejas.htm>

²⁹⁴ Datos obtenidos de la plataforma del CJF en el capítulo de combate a la corrupción en el ámbito jurisdiccional, disponible en: <https://apps.cjf.gob.mx/NuevoPJF/?vw=CC/combatePlanoJurisdiccional>

²⁹⁵ Disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral0201222.pdf>

²⁹⁶ El ahora TFJA era un Tribunal que sólo tenía competencia en materias fiscal y administrativa, pero se modificó su naturaleza y se le sumó la atribución de imponer sanciones por casos de corrupción a servidores públicos de la Federación y, en los casos previstos en la Constitución, a los servidores públicos de los estados, municipios, Ciudad de México y sus demarcaciones, así como a los particulares involucrados en faltas administrativas graves.

²⁹⁷ Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4967389&fecha=04/04/2007#gsc.tab=0

Existe a la vez una falta de independencia y autonomía del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, órgano responsable de imponer sanciones a los servidores públicos y a particulares. El decreto establece que los magistrados que la componen serán designados por el presidente de la República. La designación por esta vía quita imparcialidad o neutralidad al Tribunal para sancionar y resta autonomía en las deliberaciones -como sucedió con la designación de los magistrados anticorrupción-. Bajo esta mecánica se reproducen los esquemas de funcionamiento de partido, es decir, se sanciona a los opositores y se protege a los miembros del partido en el gobierno. No obstante, que a la fecha no ha sido designada la totalidad de magistrados anticorrupción que integran las 5 salas especializadas del TFJA.

En cuanto hace a los Ministerios Públicos, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el DOF la reforma constitucional en materia política-electoral. Dentro de estas reformas se incluyeron las referentes al artículo 102, Apartado A, del citado ordenamiento. Se creó la Fiscalía General de la República como órgano público autónomo (sustituyendo a la antigua Procuraduría General de la República) y se estableció que existirían al menos dos fiscalías especializadas, la de delitos electorales y la de combate a la corrupción.

El 20 de mayo de 2021 se abrogó la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República²⁹⁸ y fue publicada la nueva Ley de la Fiscalía General de la República.²⁹⁹ La abrogación de la Ley Orgánica de la FGR suprimió la especificidad y progresividad del marco jurídico, y representó nuevas barreras a la participación ciudadana, a la atención de víctimas, y a su independencia como órgano de procuración de justicia. La FGR y la FECC no forman parte del Poder Judicial Federal.

Por su parte, la LFGR regula los requisitos de ingreso y permanencia del personal sustantivo y el personal de servicio de carrera (arts. 56, 57, 58), procesos de evaluación y certificación de las personas servidoras públicas (art. 54), las responsabilidades (art. 70), y las faltas administrativas y sus sanciones (arts. 71 a 77).

La persona titular de la FGR es la encargada de diseñar y establecer el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera, y las bases y procedimientos para implementar el servicio profesional de carrera, el cual deberá operar con base al principio de mérito, perspectiva y paridad de género e igualdad de oportunidades conforme a las necesidades de la Fiscalía General (arts. 50. y 51).

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (creada originalmente bajo el nombre de Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción³⁰⁰), de acuerdo al art. 13, frac. V de la LFGR, es la unidad administrativa que, siendo parte integral de la Fiscalía General de la República, tiene la facultad de investigar y perseguir los delitos por hechos de corrupción, tipificados en el Libro Segundo, Título Décimo del Código Penal Federal.

Desde la fecha de su instalación a marzo de 2022, la FECC ha recibido 2,264 denuncias.³⁰¹ Cabe señalar que no se lleva el registro de cuántas o cuáles de esas denuncias han derivado en el inicio de carpetas de investigación, sin embargo, se han determinado 1,171 carpetas de investigación y 1,620 carpetas de investigación se encuentran en trámite. De las anteriores,

²⁹⁸ Ley abrogada disponible en: <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2020/05/Ley-Organica-de-la-Fiscal%C3%ADa-General-de-la-Rep%C3%BAblica-versi%C3%B3n-INE-UTIGyND.pdf>

²⁹⁹ Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFGR_200521.pdf

³⁰⁰ Provisionalmente, y hasta en tanto se creara formalmente la Fiscalía General de la República, se estableció que su titular había de ser designado por el Senado de la República y que el ejecutivo federal podía objetar dicho nombramiento. Sin embargo, en ese periodo, nunca fue nombrado titular alguno de la Fiscalía Especializada.

³⁰¹ Información obtenida de la respuesta a la solicitud de información pública presentada ante la unidad de transparencia de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción el 20 de mayo de 2022.

sólo se cuenta con tres sentencias, todas ellas condenatorias.³⁰² Esos resultados reflejan los altos niveles de impunidad y evidencian la falta de eficiencia del actuar y de los resultados de esa entidad.

No obstante que la Constitución y la LFGR prevén los procedimientos de nombramiento y destitución del titular de la FECC, en el nombramiento de la más reciente titular, no se garantizó un proceso que asegurara la postura apolítica de la persona titular, la participación ciudadana, la transparencia, la imparcialidad, la neutralidad, la integridad y la competencia del titular.³⁰³ A la vez, en el caso de la designación de la titular de la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos, se omitió en todo momento la publicación de una convocatoria pública y abierta, el análisis de idoneidad del perfil y de conflictos de intereses de los candidatos.³⁰⁴

En contraste con la cantidad de denuncias de actos de corrupción registradas mediante los distintos mecanismos, los números y resultados de la FECC hacen evidente la falta de solidez de la estructura de esa Fiscalía, la falta de recursos humanos y económicos, su ineficiencia para investigar y sancionar la corrupción, y su falta de independencia.

Buenas prácticas

- La normatividad mexicana prevé sobre los códigos de integridad y conducta el acceso al servicio de Carrera, y la obligación de presentar declaraciones patrimoniales y de intereses de Jueces y Fiscales.
- Se han desarrollado planes para el mejoramiento ético, el combate al nepotismo y la lucha contra la corrupción en la rama judicial.
- El sistema de precedentes judiciales adoptado a raíz de la reforma judicial de 2021.
- El desarrollo y habilitación de la plataforma de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación para el trámite de juicios en línea.

Deficiencias

- A partir de la reforma judicial de 2021, el CJF se ha consolidado como un controlador sin controles. No hay mecanismos de control externo para los actos que emita el CJF.
- La facultad del CJF de designar órganos jurisdiccionales *ad hoc* -a partir de la reforma judicial- es una vulneración directa al principio de *juez natural*.
- Los mecanismos de evaluación de desempeño, ratificación y readscripción de la Ley de Carrera Judicial no son conformes con los estándares internacionales sobre las garantías de inamovilidad.
- A la fecha no están integradas en su totalidad las salas especializadas en corrupción del TFJA, tampoco se han realizado las designaciones correspondientes de magistrados anticorrupción. Ello, aunado a la falta de independencia en la designación de los Magistrados Anticorrupción.

³⁰² *Idem*.

³⁰³ El Financiero, (mayo, 2019), Impugnan designación de María de la Luz Mijangos como fiscal anticorrupción, El Financiero: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/impugnan-designacion-de-maria-de-la-luz-mijangos-como-fiscal-anticorrupcion/>, acceso: 7 de agosto de 2022.

³⁰⁴ Juicio de amparo indirecto 639/2019, Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, promovido por DLM.

El Universal, (agosto, 2019), La organización civil Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano, A. C., presentó la demanda contra Sara Irene Herrerías Guerra misma que fue admitida por un juez federal, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/juez-admite-tramite-amparo-contr-nombramiento-de-fiscal-de-derechos-humanos-de-la-fgr> acceso: 7 de agosto de 2022

El Heraldo de México, (agosto, 2019), Se amparan contra nombramiento de Fiscal de Derechos Humanos, <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2019/8/28/se-amparan-contr-nombramiento-de-fiscal-de-derechos-humanos-114330.html>, acceso: 7 de agosto de 2022.

El Universal, (agosto, 2019), Ratifican a Sara Irene Herrerías como Fiscal de Derechos Humanos, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/ratifican-sara-irene-herrerias-como-fiscal-de-derechos-humanos>, acceso: 7 de agosto de 2022.

- El TFJA como uno de los principales órganos sancionadores carece de recursos humanos para atender el problema de la corrupción y dar efectivo funcionamiento a sus salas especializadas.
- El proceso de designación de la persona titular de la FECC está a cargo del Fiscal General. Esto incrementa el riesgo de posible falta de independencia y conflictos de intereses entre el Poder Ejecutivo, la FGR y la FECC, en casos en los cuales se elija a una persona cercana al presidente, como ha sucedido en la última designación y otras recientes.
- Respecto la FECC y la FGR, la falta de transparencia y participación ciudadana en las designaciones, los cuestionamientos a sus actuaciones, los diversos casos³⁰⁵ de corrupción y los procesos penales iniciados a discrecionalidad de sus titulares y del ejecutivo, han profundizado la crisis de legitimidad de la institución y confianza en el combate a la corrupción y la impunidad.
- Los cuestionamientos jurídicos³⁰⁶, políticos y sociales³⁰⁷ sobre la independencia y el conflicto de intereses en la designación de la titular de la FECC.³⁰⁸
- La documentación de la falta de independencia³⁰⁹, el abuso en el ejercicio de funciones, el tráfico de influencias, y el uso de la institución para fines personales³¹⁰ del titular de la FGR.
- La existencia de un código de ética no garantiza su aplicación, como se mencionó anteriormente. El nepotismo en el Poder judicial es uno de sus principales problemas.
- En cuanto a la FGR, el Estatuto del Servicio de Carrera y las condiciones para su acceso están sujetos a la discrecionalidad y a los instrumentos jurídicos que emita el titular en turno, por ello no se garantiza la objetividad de los criterios al no normarse en una ley reglamentaria.

4.1.11 Art. 12 – Transparencia del sector privado

³⁰⁵ Sobre los cuales se desarrolla en el capítulo de acontecimientos recientes de este informe.

³⁰⁶ J.A. indirecto 630/2019-I ante el Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México promovido por DLM; MVS Noticias, Itzel Castillo, (mayo, 2019), “Asociación civil impugna designación de Fiscal Anticorrupción”, <https://mvsnoticias.com/nacional/2019/5/3/asociacion-civil-impugna-designacion-de-fiscal-anticorrupcion-407887.html>;

El Financiero, David Vela, (mayo, 2019), “Impugnan designación de María de la Luz Mijangos como fiscal anticorrupción”, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/impugnan-designacion-de-maria-de-la-luz-mijangos-como-fiscal-anticorrupcion/>, acceso: 1 de agosto de 2022.

³⁰⁷ Carlos Guerrero Orozco, MCCI, (enero, 2020), “Omisiones alrededor del nombramiento de la fiscal anticorrupción”, <https://contralacorrupcion.mx/omisiones-alrededor-del-nombramiento-de-la-fiscal-anticorrupcion/>, acceso: 1 de agosto de 2022.

³⁰⁸ Alberto Aguirre, El Economista, (enero, 2020), “Una fiscal bajo asedio”, <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Una-fiscal-bajo-asedio-20200101-0058.html>, acceso 27 de julio de 2022.

³⁰⁹ Véase: Animal Político, (enero, 2021), “Las deudas de Gertz: 2 años sin resultados”, Christel Rosales, <https://www.animalpolitico.com/lo-que-mexico-evalua/las-deudas-de-gertz-dos-anos-sin-resultados/>; FJJEDD, (febrero, 2022), 3 años de retrocesos y falta de rendición de cuentas en la gestión de Gertz Manero al frente de la FGR”, Comunicación Fundación, <https://www.fundacionjusticia.org/3-anos-de-retrocesos-y-falta-de-rendicion-de-cuentas-en-la-gestion-de-gertz-manero-al-frente-de-la-fgr/>; Carlos Guerrero, DLM, (2021), “Fiscales a modo. Segunda parte”, <http://www.dlmex.org/blog/14>; México Evalúa, (febrero, 2022), Tres años de retrocesos y falta de rendición de cuentas en la gestión de Gertz Manero al frente de la FGR”, <https://www.mexicoevalua.org/3-anos-de-retrocesos-y-falta-de-rendicion-de-cuentas-en-la-gestion-de-gertz-manero-al-frente-de-la-fgr/>; Pablo Herrera, DLM, (2022), “Gertz: a 3 años sin independencia en la designación de Fiscales especializados” <https://www.dlmex.org/blog/54>; Ana Elena Fierro, MCCI, (Marzo, 2022) “El caso Gertz: impedimentos, excusas y conflictos de interés”, <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/el-caso-gertz-impedimentos-excusas-y-conflictos-de-interes/>; “Balance ciudadano del 2º año de gestión del Fiscal General de la República: “Deudas pendientes con la justicia” Fundación para el debido proceso, marzo 2021, <https://www.dplf.org/es/resources/balance-ciudadano-del-2deg-ano-de-gestion-del-fiscal-general-de-la-republica-deudas>, acceso: 1 de agosto de 2022.

³¹⁰ Véase: Loret de Mola, Washington Post, (septiembre, 2021), “Gertz Manero usa a la Fiscalía mexicana para sus venganzas”, <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/09/26/gertz-manero-fgr-cientificos-acusados-conacyt-udla-sni/>, acceso: 1 de agosto de 2022.

En lo tocante a la regulación de empresas del sector privado³¹¹, la ley de la materia confiere facultades a la Secretaría de la Función Pública para colaborar con éstas en el establecimiento de mecanismos de autorregulación para la implementación de controles internos y programas de integridad, en los que habrán de considerarse herramientas efectivas de denuncia.³¹²

En general, las estrategias anticorrupción del sector privado están asociadas estrechamente a las prácticas de responsabilidad social corporativa (RSC) que se centran en medidas internas implementadas por las empresas de manera individual.

El sector privado tiene la responsabilidad de promover el combate a la corrupción en su ámbito de actuación a raíz del compromiso anticorrupción.³¹³ Para 2020, 354 empresas de las 500 más importantes de México, han hecho público su programa anticorrupción. No obstante, el avance de 2019 a 2020 fue menos significativo comparado con años anteriores: fueron 7 nuevas empresas las que incluyeron un programa anticorrupción como parte de sus Políticas de Integridad Corporativa públicas. Esto contrasta con los avances reportados en los periodos anteriores.³¹⁴

Los contadores y auditores disponen de códigos de ética y normas de auditoría emitidas por la profesión contable organizada. Los comerciantes están obligados a llevar y mantener un sistema de contabilidad adecuado satisfaciendo, por lo menos, una serie de requisitos mínimos (art. 33, Código de Comercio). El Código Fiscal de la Federación establece infracciones relacionadas con la obligación de llevar contabilidad (art. 83).

La SFP puede solicitar cualquier documento que requiera para sus acciones de fiscalización, a las personas físicas o morales relacionadas con el manejo, ejercicio y comprobación de recursos públicos (art. 26 fracción XII bis Reglamento Interior de la SFP).

La deducción tributaria respecto a los obsequios, dádivas, atenciones y otros gastos de naturaleza análoga está prohibida (artículo 28, fracción III Ley del Impuesto sobre la Renta, y criterio normativo 24/ISR/N).

Las responsabilidades y sanciones de actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves se establece en la LGRA (art. 66 a 77). Los riesgos de corrupción en el sector privado pueden ser mitigados con los controles establecidos en el artículo 25 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En la determinación de la responsabilidad de las personas morales que contempla la LGRA, se valora si se cuenta con una política de integridad. Dicha política de integridad debe contar al menos con: 1) Un manual de organización y procedimientos claro y completo; 2) Un código de conducta debidamente publicado y socializado; 3) Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría, que examinen de manera constante y periódica el cumplimiento de los estándares de integridad; 4) Sistemas adecuados de denuncia, tanto al interior de la organización como hacia las autoridades competentes, así como procesos disciplinarios; 5)

³¹¹ Véase el artículo 22 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

³¹² Inclusive, se ha introducido como factor para sancionar de manera más o menos grave a empresas, que éstas cuenten con un programa de integridad y de compliance interno. Es decir, que la preexistencia de esos programas puede fungir como un factor de moderación en la imposición de sanciones ante conductas de corrupción en el sector privado (Organization for Economic Cooperation and Development, 2015).

³¹³ De acuerdo con el Manual para la gobernanza corporativa e integridad (2020) del PNUD.

³¹⁴ Integridad Corporativa 2020, MCCI
<https://drive.google.com/file/d/1UwRtOA1ueZmt0OVdEkyRTZmJYBj8NPnm/view>

Sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación; 6) Políticas de recursos humanos; y 7) Mecanismos de transparencia y publicidad (art. 25 LGRA).

En 2018 se consolidó la política de integridad empresarial en México con la implementación del Programa para la Integridad de la SFP. El modelo del programa contiene 6 herramientas que apoyan a las empresas a implementar una política de integridad empresarial, que se señalan a continuación:

1. Glosario de términos;
2. Documento de Mapeo y Reporte de Buenas Prácticas para la Prevención y el Combate a la Corrupción y Promoción de la Integridad en Pequeñas, Medianas y Grandes Empresas en México 2017-2018³¹⁵;
3. Código de Conducta Modelo³¹⁶;
4. Manual de Implementación del Código de Conducta³¹⁷;
5. Protocolo para el Análisis de Riesgos³¹⁸;
6. Herramienta de Autodiagnóstico.³¹⁹

En 2019, para establecer una mejor relación y sinergia con el sector privado, la SFP lanzó la plataforma del Padrón de Integridad Empresarial.³²⁰ Esta plataforma busca fomentar la ética, la honestidad y la igualdad entre las empresas que tienen relaciones contractuales con el gobierno. De esta manera, se fomenta la adopción de las mejores prácticas corporativas como la creación, implementación y validación de códigos de conducta, manuales de organización, sistemas de fomento a la denuncia y mecanismos de transparencia. Además, se han impartido cursos para compartir los mecanismos de funcionamiento y los estándares éticos del Padrón. Hasta 2021, se habían capacitado más de 6 mil personas sobre el proceso de registro en el padrón.³²¹

El 11 de marzo de 2021 se instaló el “Grupo de Trabajo para México y Colombia sobre Género e Integridad Empresarial”, bajo el liderazgo de *Alliance for Integrity*, con objeto de atender cuestiones sobre la iniciativa *Integrity Coffee*.³²²

En agosto de 2021, el INEGI publicó los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas³²³ (ENCRIGE), que nos permite conocer la percepción de las empresas sobre corrupción, sus experiencias al recibir servicios del gobierno y la confianza que tienen en las instituciones. Además, podemos comparar los resultados de este año con los de 2016 para determinar la evolución de estos aspectos en los últimos cuatro años.³²⁴

Esta encuesta fue realizada entre noviembre y diciembre de 2020 con la participación de 34 mil 919 empresas. Como con la ENCIG³²⁵ —la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental—, la ENCRIGE ofrece información sobre la corrupción que denominamos extractiva, es decir, la que sucede en la interacción con un funcionario público.

³¹⁵ Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/398037/CompendioBuenasPracticas.pdf>

³¹⁶ Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/398041/ModeloCodigoConducta.pdf>

³¹⁷ Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/398044/ManualImplementacionCodigoConducta.pdf>

³¹⁸ Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/398048/ProtocoloAnalisisRiesgos.pdf>

³¹⁹ Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/398054/HerramientasAutodiagnostico.pdf>

³²⁰ Accesible en: <https://padron.apps.funcionpublica.gob.mx/>

³²¹ *Op. Cit.* Informe de labores 2021 SFP, p. 18.

³²² *Ídem*, p. 76.

³²³ Consultable en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encrige/2020/#Documentacion>

³²⁴ Información identificada a partir de la respuesta a la solicitud de acceso a la información pública presentada ante la Unidad de Transparencia del INEGI el 20 de mayo de 2022.

³²⁵ Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>

A nivel nacional, la percepción de corrupción de las empresas respecto a la frecuencia de actos de corrupción realizados por servidores públicos disminuyó respecto a 2016, pasando de 82.2% a 71.5% en 2020. La encuesta no sólo mide percepción, sino también la experiencia de corrupción. En este rubro, no hay diferencias estadísticamente significativas entre 2016 y 2020. 561 de cada 10 mil empresas experimentaron un acto de corrupción en 2016 y 510 de cada 10 mil para 2020. El INEGI estima que existen alrededor de 4.1 millones de unidades económicas del sector privado, y de acuerdo con la ENCRIGE 2020, a nivel nacional el costo de las empresas por incurrir en actos de corrupción ascendió a 887 millones de pesos (\$44'350,000 USD) en 2020.³²⁶

Por su parte, los ejercicios de Integridad Corporativa 500³²⁷ (IC500) por Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) registran la creciente importancia y compromiso del sector privado con la lucha anticorrupción. Del estudio de 500 empresas por MCCI, en 2017, apenas el 59% de ellas, es decir solo 298, contaban con un código de conducta público en sus sitios web corporativos. En 2021, 82.4% —412— de las 500 empresas más importantes de México cuentan con este elemento publicado en sus sitios web.

Para 2021, de esas 500 empresas, 73.6% cuentan con un programa anticorrupción publicado en sus sitios web. En 2017 solo 43.6% de las empresas —menos de la mitad—, contaban con este mecanismo. Lo anterior demuestra que cada vez hay más compromiso por parte de las empresas de fomentar la transparencia, integridad y rendición de cuentas. Por otro lado, se observa que 26.4% de las empresas no publican un programa anticorrupción, de modo que todavía existe un área de oportunidad en esta variable.

El cumplimiento de los compromisos anticorrupción y los códigos de ética o conducta asumidos por el sector privados es, sin lugar a duda, uno de los mayores retos de cualquier programa de integridad corporativa.

Una pieza esencial de cualquier programa de integridad corporativa es el sistema de denuncia. La denuncia presenta la oportunidad de ser un mecanismo útil para recibir información por parte de las personas que integran la organización. De las 500 empresas más grandes de México, 4 de cada 5 contaban con un sistema de denuncia en 2021.³²⁸

El IC500 verifica que los sistemas de denuncias cuenten con al menos dos alternativas: un correo electrónico y un número telefónico para hacer una denuncia. Para 2021, 286 firmas cuentan con ambos mecanismos de denuncia. En general, de las 405 empresas que cuentan con un sistema de denuncia, 376 ofrecen o un correo electrónico o una línea telefónica como mecanismos (75%).

Para fortalecer la transparencia en el sector privado, desde la Secretaría de Economía se ha consolidado y habilitado el Sistema de Información Empresarial Mexicano Digital (SIEM Digital)³²⁹, el Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER) del Registro Público de Comercio

³²⁶ Información identificada a partir de la respuesta a la solicitud de acceso a la información pública presentada ante la Unidad de Transparencia del INEGI el 20 de mayo de 2022.

³²⁷ MCCI, (2021), IC500 2021, Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2021/12/ic500-2021.pdf>

³²⁸ Véase el Índice de Integridad Corporativa 500, 2021, MCCI.

³²⁹ Es un directorio donde podrás consultar información comercial y ubicación de las empresas que operan en nuestro México. Disponible en: <https://siem.economia.gob.mx>

(RPC)³³⁰, el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE)³³¹, el Sistema de Publicaciones de Sociedades Mercantiles (PSM).³³²

Buenas prácticas

- La consolidación de la política de integridad, y la disposición de los documentos y modelos que la integran.
- El desarrollo de la plataforma del Padrón de Integridad.
- Los avances del compromiso anticorrupción del sector privado, incluyendo las herramientas de transparencia, la implementación de buenas prácticas, códigos de ética y mecanismos de denuncia.
- La habilitación del Sistema de Información Empresarial Mexicano Digital y demás plataformas de la Secretaría de Economía.

Deficiencias

- Todavía no existen los mecanismos y canales de denuncias con fácil acceso, y que garanticen condiciones de seguridad en el sector privado.
- A pesar de que hay un debate sobre la protección al denunciante, las empresas en su mayoría no cuentan con la protección integral a alertadores por denuncias de hechos de corrupción lo cual puede generar represalias y afectar a quien denuncia.
- No existe regulación ni precedentes judiciales que permitan a las empresas obtener la reparación del daño causado por otras empresas, como consecuencia de actos de corrupción.

4.1.12 Art. 14 – Medidas para prevenir el blanqueo de dinero

La Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita³³³ (LFPIORPI) abarca aspectos preventivos del blanqueo de dinero. México aplica un enfoque basado en los riesgos (capítulo II bis, Disposiciones de Carácter General a que se refieren los artículos 115 de la Ley de Instituciones de Crédito (DGC LIC)).

En cuanto a la identificación de beneficiarios finales, no existen mecanismos de identificación o algún registro para verificar lo declarado por los clientes. Una preocupación grave es que se identifica al beneficiario final solamente en forma limitada, influyendo sistemáticamente en la efectividad de las entidades en relación con la evaluación y la gestión de los riesgos de Lavadores de Activos. Mayormente debido a las deficiencias del marco legal, las Instituciones Financieras (IF) buscan identificar a los beneficiarios finales solamente en circunstancias limitadas.

Dentro de los acuerdos relevantes que han sido aprobados y trabajados por el Comité Coordinador, con el apoyo de la SESNA, a lo largo del periodo de gestión³³⁴, se encuentra el

³³⁰ Aquí se puede consultar las empresas existentes en el país, información y los actos jurídicos que la normatividad establece obligatorios para ellas, como: asambleas, capital, accionistas, poderes, entre otros. Disponible en:

<https://rpc.economia.gob.mx/siger2/xhtml/login/login.xhtml?jsessionid=sZKJIWVHrx7u3RehbkqfP4vXpF8YJzxNlnD7-uDQSTGWMCIHv02W!1668337665>

³³¹ En este registro se inscriben las empresas que tengan inversión extranjera en su capital. Disponible en: <https://rn timer.economia.gob.mx/RNIE/faces/inicio.xhtml>

³³² En el PSM están disponibles a consulta algunas actividades de las empresas conforme a las obligaciones mercantiles (convocatorias de asambleas, contratos, balances generales, estados financieros, etc.). Disponible en: <https://psm.economia.gob.mx/PSM/>

³³³ Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPIORPI_200521.pdf

³³⁴ SESNA, (2022), Informe de Grandes logros de la SESNA 2017-2022, Disponible en: https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2022/05/Informe_Gdes_Logros_SESNA.pdf, acceso: 1 de julio de 2022.

“Análisis para la identificación y transparencia del beneficiario final en México”; y aprueba los “Principios para la identificación y la transparencia del beneficiario final para el combate a la corrupción en México”.³³⁵

Las enmiendas a la legislación para reforzar la diligencia debida y los requisitos de identificación de Beneficiarios finales, y de identificación para otros proveedores de servicios financieros están pendientes.

México cuenta con una Unidad de Inteligencia Financiera (UIF, arts. 2 y 15, Reglamento Interior de la SHCP, véase infra, art. 58). La UIF coordinó la elaboración de la Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo 2019-2020³³⁶, misma que presenta una evaluación sectorial de riesgos del Sistema Financiero, los riesgos derivados de las vulnerabilidades del régimen de Prevención y Lavado de Dinero (PLD).

Los organismos de supervisión de las instituciones financieras o de actividades vulnerables son: la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y el Servicio de Administración Tributaria (art. 16 LFPIORPI). Se exige la notificación de transferencias transfronterizas de efectivo por un valor superior a 10.000 dólares estadounidenses (art. 9, Ley Aduanera).

Se debe asegurar que la información remitida para transferencias electrónicas incluya, entre otros, el nombre del solicitante de la transferencia y su domicilio, y se debe conservar esta información.³³⁷ Las transferencias electrónicas se llevan a cabo de acuerdo a los requisitos y lineamientos del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI) del Banco de México.

El reglamento interior de la CNBV creó en 2009 como una unidad adscrita, la Vicepresidencia de Supervisión de Procesos Preventivos, que tiene como objetivos participar dentro del régimen preventivo de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, mediante el ejercicio de sus facultades de supervisión (inspección y vigilancia) a los sujetos obligados a cumplir con la normativa aplicable, así como la atención de requerimientos de autoridad, el seguimiento a su cumplimiento y la automatización de procesos.

La CNBV, a través del Portafolio de Información³³⁸, publica de manera periódica información financiera y operativa de las diferentes entidades bajo supervisión, de acuerdo con las disposiciones vigentes.

Además, la SHCP a través del Servicio de Administración Tributaria (SAT), desarrolló en coordinación con la UIF el Sistema del Portal de Prevención de Lavado de Dinero (SPPLD), para realizar el alta y registro de actividades vulnerables y la presentación de avisos e informes.³³⁹ Adicionalmente, la UIF coordinó la elaboración de la Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo³⁴⁰ 2019-2020 donde se

³³⁵ Análisis para la identificación y la transparencia del Beneficiario Final en México. Acuerdo publicado en el D.O.F. del 23 de octubre de 2018.

³³⁶ Disponible en: <https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/enr2020.pdf>

³³⁷ Entre otros, 4a, 16a y 51a DCG LIC; 4a, 17a y 55a de las DCG a que se refieren los artículos 71 y 72 de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; 4a, 14a y 52a de las DCG a que se refiere el artículo 212 de la Ley del Mercado de Valores; 4a y 40a de las DCG a que se refiere el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito aplicables a los transmisores de dinero a que se refiere el artículo 81-A Bis del mismo ordenamiento; 4a, 10a y 42a de las DCG a que refiere el artículo 95 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito aplicables a las casas de cambio y 4a, 18a y 54a de las DCG a que se refiere el artículo 124 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

³³⁸ Disponible en: <https://www.cnbv.gob.mx/Paginas/PortafolioDeInformacion.aspx>

³³⁹ El portal está disponible en: <https://sppld.sat.gob.mx/pld/interiores/sppld.html>

³⁴⁰ Disponible en: <https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/enr2020.pdf>

identifican los riesgos de amenazas y vulnerabilidades estructurales y las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).³⁴¹

Con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública 2019, se llevó a cabo la auditoría número 34-GB “Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita en Instituciones Financieras”, a cargo de la Unidad de Inteligencia, la SHCP, la CNVB, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) y al SAT, en la que se abordó el tema de los riesgos y los avances en materia de prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita (lavado de dinero o blanqueo de activos).³⁴²

Con fecha 13 de marzo de 2020 se publicó en el DOF la Resolución que modifica las Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito. Con ella se actualizaron los criterios de contabilidad aplicables a las instituciones de crédito, para hacerlos consistentes con las normas de información financiera nacionales e internacionales. Permite contar con información financiera transparente y comparable con otros países, debido a la norma internacional de información financiera 9³⁴³ “Instrumentos Financieros”. El 4 de diciembre de 2020 se extendió la fecha de entrada en vigor de la resolución hasta el 1 de enero de 2022.

El 25 de febrero de 2021, por invitación del Panel FACTI³⁴⁴ y en representación del Estado mexicano, la Secretaría de la Función Pública participó en la presentación del Informe final sobre rendición de cuentas, transparencia e integridad financiera internacional para lograr la Agenda 2030.³⁴⁵ Este Informe identifica las principales lagunas en la aplicación y las deficiencias sistémicas de los marcos internacionales existentes para la cooperación fiscal, la lucha contra la corrupción y el blanqueo de capitales.

Desde el Informe de Evaluación Mutua (IEM) del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) de 2018³⁴⁶, México ha modificado las medidas de prevención de blanqueo de activos exigiendo que las IF evalúen sus riesgos antes de ofrecer nuevos servicios o productos a través de nuevas tecnologías.³⁴⁷ La Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera³⁴⁸ (LRITF) define la actividad de los Activos Virtuales y establece el marco regulatorio, incluyendo requisitos de registro. El marco normativo abarca todas las actividades recogidas por la definición del GAFI de las Proveedoras de Servicios de Activos Virtuales y se extiende a las personas jurídicas y físicas.

Al respecto, se ha identificado una falta de aplicación debida de los mecanismos de seguimiento e informes derivados de los distintos mecanismos y organismos internacionales como el mencionado del GAFI, o el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) y el propio de la UNCAC.³⁴⁹ Ante ello, la SRE ha recomendado generar modelos o plantillas comunes para los distintos mecanismos en materia de combate a la corrupción a fin de facilitar su realización, la

³⁴¹ Información obtenida de la respuesta a la solicitud de acceso a la información presentada ante la unidad de transparencia de la UIF el 20 de mayo de 2022.

³⁴² El informe corresponde a un documento público que puede consultarse en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/2019_0034_a.pdf

³⁴³ Disponible en: <http://www.facpce.org.ar:8080/miniportal/archivos/2011/NIIF/NIIF9.pdf>

³⁴⁴ Panel de Alto Nivel sobre Rendición de Cuentas, Transparencia e Integridad Financiera Internacional (FACTI) del Consejo Económico y Social (ECOSOC).

³⁴⁵ *Op. Cit.* Informe de labores 2021, SFP, p. 76.

³⁴⁶ El informe de Evaluación Mutua de México del GAFI se encuentra disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>, acceso: 1 de agosto de 2022.

³⁴⁷ GAFI, (2020), Tercer informe de seguimiento intensificado de México ante el GAFI, Comunidad No. 16-2020, Unidad de Inteligencia financiera, https://uif.gob.mx/work/models/uif/comunicados/UIF_016.pdf

³⁴⁸ Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRITF_200521.pdf

³⁴⁹ Información identificada en reunión de 4 de julio de 2022 con la SRE.

obtención de la información y la optimización de sus resultados. A la par de reconocer y resaltar el valor agregado de la participación de los actores no estatales en los mecanismos de revisión, como el presente.³⁵⁰

México ha tomado medidas para identificar a las personas que realizan actividades de Proveedoras de Servicios de Activos Virtuales (PSAV) no autorizadas y ha visto cómo varias PSAV han dejado de operar debido a los requisitos del régimen de registro.³⁵¹ Los mecanismos de comunicación, las obligaciones de información y los requisitos de supervisión de comunicación, las obligaciones de información y los requisitos de seguimiento para las personas sujetas a sanciones financieras selectivas se aplican a los PSAV.³⁵²

Existe un consenso claro entre las IF de que las vulnerabilidades asociadas y los factores de alto riesgo incluyen: operaciones en efectivo, transferencias monetarias internacionales y regiones geográficas específicas en México (especialmente los estados del norte que limitan con Estados Unidos). En este sentido, las entidades parecen concentrarse más de los riesgos asociados con las actividades transfronterizas Estados Unidos-México que con los potenciales flujos ilícitos transfronterizos desde/hacia los países de América Central o del Sur.³⁵³

En la actualidad, México cumple 10 de las 40 recomendaciones del GAFI y cumple en gran medida 22 de ellas. Sigue cumpliendo parcialmente 7 recomendaciones y no cumpliendo 1 recomendación.³⁵⁴

No obstante, se observa la falta de disposición de recursos para el adecuado y eficiente funcionamiento de la UIF. En 2022 se le asignó a la Unidad de Inteligencia Financiera presupuesto por un monto total de 157 millones 712 mil 373 de pesos (\$7'885,618.65 USD).³⁵⁵ Sin embargo, este monto se redujo 10.5% respecto a lo asignado en 2021. Para 2021 la Unidad de Inteligencia Financiera contaba con 170 millones 010 mil 527 pesos³⁵⁶ (\$8'500,526.35 USD).

Los informes de retroalimentación, así como las guías y mejores prácticas son documentos reservados, ya que fueron elaborados con información contenida en las bases de datos de la UIF, derivada de los reportes de operaciones y avisos remitidos por los sujetos obligados. La emisión de dichos documentos forma parte de las medidas que lleva a cabo la UIF para coadyuvar con los órganos supervisores y los sujetos obligados, con la finalidad de prevenir

³⁵⁰ *Idem.*

³⁵¹ Circular 4/2019 dirigida a las Instituciones de Crédito e Instituciones de Tecnología Financiera relativa a las Disposiciones de carácter general aplicables a las Instituciones de Crédito e Instituciones de Tecnología Financiera en las Operaciones que realicen con Activos Virtuales, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5552303&fecha=08/03/2019#gsc.tab=0

³⁵² Banco de México, Regulación sobre la operación con activos virtuales por parte de instituciones de Tecnología Financiera e Instituciones de crédito, <https://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/6--acciones-regulatorias-po.html>

³⁵³ FATF, GAFILAT, (2018), Medidas antilavado y contra la financiación del terrorismo México, Informe de Evaluación Mutua, Disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>

³⁵⁴ GAFI, (2021), Medidas de Antilavado y Combate al Terrorismo, 3er reporte de seguimiento y compliance técnico en México. Disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/FUR-Mexico-2021.pdf>

³⁵⁵ Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2022.pdf,

³⁵⁶ Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021, <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2021>; Fernando Gutiérrez, El Economista, (septiembre, 2022), "Contrastes en el presupuesto antilavado: UIF gana; unidades de FGR pierden", <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Contrastes-en-el-presupuesto-antilavado-UIF-gana-unidades-de-FGR-pierden-20220912-0038.html>; Rafael Montez, Milenio, (septiembre, 2022), "Para 2022 recortan gasto anticorrupción a UIF y SAT; duplican el del TFJA", <https://www.milenio.com/politica/recortan-gasto-anticorrupcion-uif-sat-duplican-tfja-2022>

operaciones de LD/FT. En este sentido, los documentos no son públicos ya que pudieran afectar las facultades de supervisión de las autoridades, al hacer un mal uso de la información para modificar su actuar, con el fin de evitar sanciones.

Un tema por considerar en el análisis de este fenómeno en México es la falta de sanciones a los casos y a las redes de corrupción que han sido descubiertas. De acuerdo con Transparencia Internacional, de 2016 a 2019, ninguno de los casos de corrupción que involucraron a empresas y a funcionarios públicos fue sancionada en México.³⁵⁷ De hecho, una investigación periodística realizada por Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad en 2020, con cifras oficiales de la FGR, señala que la posibilidad de que una persona sea castigada por lavar dinero en México es tan sólo de 2%.³⁵⁸

Esta afirmación puede contrastarse también con los escándalos de corrupción que en los últimos años han afectado al país y se relacionan directamente con el desvío de recursos públicos, el fraude y el lavado de dinero³⁵⁹ en esquemas de triangulación y empresas fantasmas que involucran tanto al sector público como al privado – como la *estafa maestra*, la *Operación Safiro*, donde 7 Estados desviaron cientos de millones de pesos de fondos públicos para campañas electorales³⁶⁰, el caso *Viuda Negra*³⁶¹, Caso Duarte, los *Panamá papers*, o el lavado de dinero en el escándalo inmobiliario de la Alcaldía Benito Juárez en la Ciudad de México³⁶² -, y la impunidad de los mismos.

El caso *Viuda Negra* fue una investigación periodística detrás del asesinato de Isaac Gamboa Lozano, colaborador cercano al ex secretario de Estado Luis Videgaray en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público³⁶³, ocurrido apenas en mayo de 2020. Detrás del homicidio hay una trama política mucho más compleja que conecta con la *operación Safiro*³⁶⁴, uno de los casos de corrupción más relevantes del sexenio de Enrique Peña Nieto³⁶⁵: una enorme red de empresas fantasma con la que se lavaron alrededor de 5.800 millones de pesos (\$295'918,367 USD), dinero que, en parte, fue a parar a los bolsillos del propio Gamboa y de su esposa, Bethzabee Brito. La otra, a financiar campañas políticas del PRI.³⁶⁶

³⁵⁷ Transparencia Mexicana, (2020), Mejora percepción de corrupción en México 2020; riesgo de impunidad, latente. <https://www.tm.org.mx/ipc2020/>, acceso: 1 de agosto de 2022.

³⁵⁸ Laura Sánchez Ley, Miriam Castillo y Daniel Melchor, MCCI, (septiembre, 2020), Lavar dinero en México: un delito del que se sale fácil, disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/fincen-files/lavar-dinero-en-mexico.html>, acceso: 1 de agosto de 2022.

³⁵⁹ *Ídem*.

³⁶⁰ MCCI, (junio, 2022), "Operación Safiro: 7 estados derivaron \$650 millones de pesos a campañas políticas, MCCI, <https://contralacorrupcion.mx/operacionsafiro/>; Operación Safiro: el presunto desvío millonario de César Duarte que estaría conectado a José Antonio Meade, infobae, junio 2022, <https://www.infobae.com/america/mexico/2022/06/02/operacion-safiro-la-presunta-relacion-entre-un-desvio-multi-millonario-de-cesar-duarte-en-favor-de-meade/>, acceso: 4 de agosto de 2022.

³⁶¹ Anna Lagos, el País, (junio, 2022), 'El caso Viuda Negra': el asesinato que pone al descubierto una de las mayores redes de lavado de dinero en México, <https://elpais.com/mexico/2022-06-11/el-caso-viuda-negra-el-asesinato-que-pone-al-descubierto-una-de-las-mayores-redes-de-lavado-de-dinero-en-mexico.html>, acceso: 4 de agosto de 2022.

³⁶² Israel Zamarrón, Forbes, (agosto, 2022), "Investigan presunto lavado de dinero en escándalo inmobiliario de Benito Juárez", <https://www.forbes.com.mx/investigacion-presunto-lavado-de-dinero-en-escandalo-inmobiliario-de-benito-juarez/>, acceso: 19 de agosto de 2022.

³⁶³ David Pérez, el País, (noviembre, 2021), "El encarcelamiento de Lozoya complica las investigaciones sobre Peña Nieto y Videgaray, <https://elpais.com/mexico/2021-11-07/el-encarcelamiento-de-lozoya-complica-las-investigaciones-sobre-pena-nieto-y-videgaray.html>, acceso: 4 de agosto de 2022.

³⁶⁴ MCCI, (noviembre, 2018), Operación Safiro: 7 estados desviaron \$650 millones a empresas fantasmas ligadas al PRI, <https://contralacorrupcion.mx/operacionsafiro/>, acceso: 4 de agosto de 2022.

³⁶⁵ El país (mayo, 2022), el expresidente mexicano Enrique Peña Nieto se instala en España con un visado dorado, <https://elpais.com/mexico/2022-05-29/el-expresidente-mexicano-enrique-pena-nieto-se-instala-en-espana-con-un-visado-dorado.html>, acceso: 4 de agosto de 2022.

³⁶⁶ *Ídem*.

En consideración de lo anterior, en 2021 México se encuentra en la posición 61 de 110 países del ranking Basel AML Index, siendo la posición 1 la de menor riesgo. Este índice es realizado desde el 2017 por el Instituto de gobernanza Basel y mide el riesgo por país de incurrir en actos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.³⁶⁷

Buenas prácticas

- Existe una normatividad robusta y sujeta a compromisos internacionales como GAFI, los cuales permiten a las entidades públicas trabajar de manera conjunta para luchar contra el lavado de dinero y financiación del terrorismo.
- La adopción de la norma internacional de información financiera 9 y la armonización de las disposiciones de carácter general aplicables a instituciones de crédito.

Deficiencias

- La falta de normatividad sólida que provea mecanismos de identificación de beneficiarios finales, y de un registro público para tales efectos.
- Falta de disposición de recursos suficientes para el adecuado y eficiente funcionamiento de la UIF.

4.2 Capítulo V

4.2.1 Art. 52 y 58 – Lucha contra el blanqueo de dinero

La Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita³⁶⁸ (LFPIORPI) abarca aspectos de identificación, prevención y combate al blanqueo de dinero.

En cuanto a los delitos, el SNA sólo considera los delitos por hechos de corrupción, de manera que no incluye los delitos de encubrimiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita o Lavado de Dinero (LD). De manera que cuando en México nos referimos al SNA y al combate a la corrupción hay dos grupos de conductas ilícitas, las faltas administrativas (no graves y graves) y los delitos por hechos de corrupción, que como se menciona, no se refieren a la totalidad de conductas que cometen las y los servidores públicos en agravio de la buena administración de los asuntos públicos y no incluye o vincula el delito blanqueo de dinero.

México estableció la obligación de identificar a los clientes y verificar la identidad de los clientes (Disposiciones de Carácter General a que se refieren los artículos 115 de la Ley de Instituciones de Crédito (DCG LIC) 3a, 4a y 7a) conforme al nivel de riesgo representado por el cliente.

Asimismo, se establecieron obligaciones de identificar a los propietarios reales (DCG LIC 2a, fracción XVIII) de los recursos empleados por clientes (DCG LIC 31a y 32a). Conforme a la disposición quinta transitoria de las DCG LIC, las entidades que se encuentren operando en el momento de la entrada en vigor de las DCG LIC están obligadas a comenzar a recabar la información correspondiente conforme a las obligaciones establecidas en las DCG LIC a más tardar dentro de los doscientos setenta días naturales siguientes a la entrada en vigor de la resolución que establece esas obligaciones (es decir, a más tardar el 22 de noviembre de 2017).

El establecimiento de cuentas anónimas está prohibido (DCG LIC 10a). Las personas políticamente expuestas (PEP, DCG LIC 2a XVII) extranjeras se consideran clientes de alto riesgo, pero no existe una calificación categórica respecto de los PEPs nacionales. Las

³⁶⁷ Véase el Basel AML Index: <https://index.baselgovernance.org/ranking>

³⁶⁸ Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPIORPI_200521.pdf

entidades deben desarrollar mecanismos para establecer el grado de riesgo de las operaciones que realicen con las PEP nacionales y deben determinar si el comportamiento transaccional corresponde razonablemente con sus funciones, nivel y responsabilidad, de acuerdo con el conocimiento e información de que dispongan (DCG LIC 28a). Se requiere la aprobación de la jerarquía de la entidad para establecer o mantener relaciones comerciales con las PEP nacionales consideradas de alto riesgo (DCG LIC 26a).

Por medio de las DCG, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público obliga a las entidades a considerar a cierta categoría de personas (por ejemplo, las PEP extranjeras) como clientes de alto riesgo, los cuales deben someterse a un mayor escrutinio (DCG 25a a 25a quater y 28a). Asimismo, la SHCP pone a disposición de los sujetos obligados una lista de personas bloqueadas y una lista de personas vinculadas, en las que se incluyen las personas cuyas operaciones deben suspenderse (DCG 70a, 72a). La SHCP no ha notificado a las instituciones financieras la identidad de las personas cuyas cuentas deban someterse a mayor escrutinio.

Las entidades están obligadas a conservar los datos y documentos que integran los expedientes de identificación de clientes durante toda la vigencia de la cuenta o del contrato y, una vez que estos concluyan, por un período no menor a diez años, contado a partir de su conclusión. Lo mismo se aplica a los datos y documentos que deben recabarse de los usuarios, a partir de la fecha de la operación, así como, entre otras cosas, las copias de los informes sobre operaciones relevantes, inusuales, internas preocupantes (DCG 59a).

El servicio de banca y crédito sólo pueden prestarlo las instituciones de banca múltiple y las instituciones de banca de desarrollo (art. 2 LIC). Uno de los criterios para la autorización como banca múltiple es que la sociedad tenga su domicilio social en el territorio nacional (art. 9, LIC). Las entidades financieras deben abstenerse de realizar operaciones de corresponsalía con instituciones o intermediarios financieros que no tengan presencia física en jurisdicción alguna (DCG 30a).

No existe una obligación específica de los funcionarios públicos de declarar los derechos o poderes de firma o de otra índole sobre cuentas financieras en el extranjero. La Secretaría de la Función Pública puede investigar o verificar la evolución del patrimonio de los funcionarios públicos (art. 41 LFRASP), y lo hace cuando se sospecha que el funcionario ha cometido el delito de enriquecimiento ilícito, pero no se hacen verificaciones aleatorias (art. 30 LGRA).

El congelamiento o bloqueo de recursos por parte de la UIF es una medida cautelar que tiene la finalidad de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pueden dar paso al lavado de dinero o financiamiento al terrorismo. La Ley faculta a la UIF a congelar cuentas de los clientes sin orden judicial (art. 115 LIC).

El Banco de México pone a disposición las sanciones impuestas a intermediarios financieros conforme a las distintas leyes aplicables.³⁶⁹

La UIF México presentó intercambio de información con distintas Agencias de Inteligencia a nivel mundial y de la Red Segura Egmont, los detalles de la cooperación de información durante el 2021 están disponibles en su informe de actividades.³⁷⁰

³⁶⁹ Véase:

<https://www.banxico.org.mx/ServiciosFinancieros/sanciones/publicacionesInter.xhtml?idTipoDisposicion=2&idDisposicion=0>

³⁷⁰ Consultable en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/693405/Informe_Diciembre_2021.pdf

El 31 de enero de 2022, la oficina de UNODC México y la UIF suscribieron un Marco de Cooperación con el propósito de promover el intercambio de experiencias y mejores prácticas de asistencia técnica y capacitación en materia anticorrupción, prevención del lavado de activos, ciberdelincuencia, delitos ambientales y desarrollo de políticas públicas. Durante el 2021 se han celebrado 15 convenios de colaboración de la UIF con otras instituciones, órganos u dependencias.³⁷¹

El esquema de prevención y combate a los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, así como del financiamiento al terrorismo debe ser observado por las instituciones y entidades financieras, y las que realizan actividades vulnerables conforme a lo establecido en la LFPIORPI. Actualmente, la UIF recibe por conducto de sus órganos reguladores ocho tipos de reportes: Reportes de Operaciones Relevantes (ROR); Reportes de Operaciones Inusuales (ROI); Reportes de Operaciones Internas Preocupantes (ROIP); Reporte de Operaciones con Dólares en Efectivo de los E.U.A.; Reportes de Transferencias Internacionales de Fondos (FTI); Formato de Montos Totales (MT); Cheques de Caja (CHC); y Avisos de actividades vulnerables. Desde 2004 y hasta junio 2022, la UIF ha recibido 292 millones 942 mil 524 reportes y avisos.³⁷²

México ha sido criticado por su deficiente combate al lavado de dinero, su inoperancia inclusive provocó que gobiernos internacionales llevarán un registro de la administración federal de este tema, entre los que destaca obstáculos en las propias leyes³⁷³ (por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el congelamiento de cuentas llevada a cabo por la Unidad de Inteligencia Financiera viola las protecciones constitucionales y los derechos en el proceso.)³⁷⁴

En el 2019 la UIF alcanzó un récord de denuncias desde su creación, con 164 denuncias por lavado de dinero. Adicionalmente, el número de recursos bloqueados a personas señaladas de realizar operaciones con recursos de procedencia ilícita también fue histórico: en el 2019 se bloquearon más de 4,600 millones de pesos (\$230'000,000 USD), 52 millones de dólares y 1,875 euros.³⁷⁵

En 2021, la autoridad reguladora mexicana - Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), emitió multas a bancos e instituciones financieras por \$136,973,257 MXN (\$6'848,662 USD) debido a que cometieron incumplimientos a la normativa en materia de prevención de lavado de dinero y combate al financiamiento al terrorismo (PLD/CFT), representando un aumento del 35 % con respecto a las sanciones aplicadas en el año 2020 por \$101,734,219.60 MXN (\$5'086,710 USD).³⁷⁶

³⁷¹ Informe de actividades 2021, Unidad de Inteligencia Financiera, p. 29, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/693405/Informe_Diciembre_2021.pdf, acceso: 4 de agosto de 2022.

³⁷² IMCP, (julio, 2022), Boletín de la Comisión de Prevención de Lavado de Dinero y Anticorrupción, La UIF puso a disposición del público su Informe de actividades correspondiente a enero-junio 2022, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, https://imcp.org.mx/wp-content/uploads/2022/07/Boletin_PLD_25_julio_22-1.pdf, acceso: 4 de agosto de 2022.

³⁷³ Infobae, (marzo, 2022), Cuáles son las debilidades del gobierno mexicano para combatir el lavado de dinero, <https://www.infobae.com/americamexico/2022/03/02/cuales-son-las-debilidades-del-gobierno-mexicano-para-combatir-el-lavado-de-dinero/>, acceso: 4 de agosto de 2022.

³⁷⁴ Así lo determinó la segunda sala de la Suprema Corte en su jurisprudencia número 2a./J. 46 /2018 (10a.), y en el mismo sentido resuelto en el Amparo en Revisión 1214/2016 por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³⁷⁵ El economista, (febrero, 2020), La UIF más visible y su talón de Aquiles, Fernando Gutiérrez, <https://www.eleconomista.com.mx/revistamef/La-UIF-mas-visible-y-su-talon-de-Aquiles-20200209-0032.html>, acceso: 4 de agosto de 2022.

³⁷⁶ Fenergo Limited, PR Newswire, (junio, 2022), "Los reguladores en México emitieron \$137 millones de pesos mexicanos en sanciones a los bancos por infracciones contra el lavado de dinero en 2021", <https://www.prnewswire.com/news-releases/los-reguladores-en-mexico-emitieron-137-millones-de-pesos->

Cifras del *think-tank Global Financial Integrity* (GFI) estiman que cada año en México se lavan entre USD \$18 y \$44 mil millones de recursos de procedencia ilícita³⁷⁷, lo que ha dado lugar a un mayor esfuerzo regulador para hacer frente al blanqueo de capitales.

Las sanciones disuasorias por el incumplimiento de las obligaciones en materia de lucha contra el blanqueo de dinero se aplican en algunos casos, pero impera la impunidad en operaciones con recursos de procedencia ilícita, especialmente relacionadas con el narcotráfico y el crimen organizado.

La Organización de Naciones Unidas publicó en marzo de 2022 un informe en el que señala que los cárteles de droga lavan unos 25,000 millones de dólares al año sólo en México.³⁷⁸ Los grupos del crimen organizado en México han demostrado que utilizan sistemas cada vez más sofisticados -como las criptomonedas³⁷⁹- para blanquear el dinero proveniente del tráfico de droga o el secuestro de migrantes, una actividad con la que han lucrado en plena crisis migratoria.

Buenas prácticas

- La publicación periódica de información financiera y operativa de las entidades a través del Portafolio de información de la CNVB.³⁸⁰
- El uso de herramientas digitales, como el Sistema del Portal de Prevención de Lavado de Dinero.³⁸¹

Deficiencias

- Aún existen deficiencias en las leyes y políticas sobre blanqueo de dinero de las instituciones financieras que afectan a la adopción de medidas proactivas para asegurar los activos.
- No se consideran los delitos de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y Delincuencia Organizada como delitos accesorios de los tipos penales relacionados con actos de corrupción.
- Existe una alta propensión al lavado de activos y blanqueo de dinero, esto teniendo en cuenta que son un eslabón en una cadena de hechos ilegales en los cuales está inmerso el país y que permea diferentes esferas de poder y el sector público y privado, además de refinar las actividades ilícitas como el narcotráfico.
- La participación de actores ilegales como redes de lavado de activos, grupos de crimen organizado y narcotráfico etc., en las redes complejas de corrupción terminan afectando actores que integran las diferentes entidades, órganos de control, ministerio público y entidades privadas, que desde su esfera de influencia promueven la ocurrencia de hechos de corrupción.
- La falta de medidas efectivas para identificar, prevenir, sancionar y combatir las actividades de lavado de dinero del crimen organizado y altos funcionarios públicos.

[mexicanos-en-sanciones-a-los-bancos-por-infracciones-contralavado-de-dinero-en-2021-871826450.html](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2021/Annual_Report/E_INCB_2021_1_eng.pdf), acceso: 4 de agosto de 2022.

³⁷⁷ Julia Yansura, Channing Mavrellis, Lakshmi Kumar & Claudia Helms, Global Financial Integrity, (octubre, 2021) *“Financial crime in Latin America and the Caribbean, Understanding Country Challenges and designing effective technical responses”*, <https://secureservercdn.net/50.62.198.97/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2021/10/GFI-LAC-Financial-Crime-Report.pdf>, acceso: 4 de agosto de 2022.

³⁷⁸ ONU, (marzo, 2022) Reporte 2021, Junta Internacional de Fiscalización de estupefacientes, https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2021/Annual_Report/E_INCB_2021_1_eng.pdf, acceso: 4 de agosto de 2022.

³⁷⁹ Georgina Zerega, el País, (marzo, 2022), “La ONU advierte de que los carteles mexicanos lavan dinero a través de criptomonedas”, <https://elpais.com/mexico/2022-03-10/la-onu-advierte-de-que-los-carteles-mexicanos-lavan-millones-de-dolares-a-traves-de-criptomonedas.html>, acceso: 5 de agosto de 2022.

³⁸⁰ Disponible en: <https://www.cnbv.gob.mx/Paginas/PortafolioDeInformacion.aspx>

³⁸¹ Disponible en: <https://sppld.sat.gob.mx>

- El principal problema nuevamente reside en la impunidad y la falta de sanciones.

4.2.2 Art. 53 y 56 – Medidas para la recuperación directa de bienes

Herramientas de decomiso. Cooperación internacional con fines de decomiso

En ausencia de una ley de recuperación de activos, México atiende a las figuras del decomiso penal y de la extinción de dominio, así como de la asistencia jurídica mutua para la recuperación de activos a nivel internacional. En cuanto a los delitos establecidos con arreglo a la Convención, la Ley Nacional de Extinción de Dominio³⁸² (“LNED”) se aplica delitos cometidos por servidores públicos y los delitos por hechos de corrupción. A la fecha, no hay información o registro oficial disponible de que México ha recibido o enviado solicitudes de recuperación de activos por dichos delitos.

La Ley Nacional de Extinción de Dominio es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución y de la CNUCC, en ella se establecen las herramientas y mecanismos de disposición, uso, usufructo, enajenación y Monetización de los Bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, (Art. 1). La LNED además dispone el procedimiento de cooperación internacional y la asistencia jurídica internacional para la solicitud de acciones de extinción de dominio en los artículos 244 al 251.

En materia de recuperación de activos, en la legislación mexicana se contemplan 3 procedimientos por los cuales el Estado puede adquirir bienes que se encuentren relacionados con la comisión de alguna conducta delictiva, siendo éstos el Decomiso³⁸³, el Abandono³⁸⁴ y la Extinción de Dominio.³⁸⁵ Así, la SRE ha resaltado la funcionalidad de la aplicación de legislación en extensión ante la falta de regulación específica de la materia.³⁸⁶

En virtud de lo anterior y respecto de los delitos relacionados con actos de corrupción, el Estado únicamente tiene como forma para recuperar los activos producto de estos ilícitos el Abandono y el Decomiso. Al respecto, es importante puntualizar que el artículo 222 del Código Penal Federal (CPF), que contempla el delito de Cohecho (doméstico o nacional) establece que en ningún caso se devolverá a los responsables del delito, el dinero o dádiva entregadas, ya que estas serán aplicadas en beneficio del Estado.

³⁸² Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNED.pdf>

³⁸³ Es la adjudicación de los bienes a favor del estado, de los instrumentos u objetos del delito, así como los productos del mismo decretados por la autoridad judicial y procede respecto de todos los instrumentos, objetos o productos del delito que se encuentre asegurados y que sean de uso prohibido, sin embargo por lo que hace a los que sean de uso lícito únicamente procederá el decomiso cuando el delito sea intencional y puede ser decretado únicamente por la autoridad judicial (artículos 40 del Código Penal Federal (CPF) y 182 Q y 182 R del Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP)).

³⁸⁴ Es la pérdida al derecho de propiedad o de un derecho real y procede respecto de todos los bienes que se encuentren asegurados que no hayan sido decomisados y que no sean recogidos por quien tenga derecho a ello. El abandono puede ser decretado por el Agente del Ministerio Público o por la autoridad judicial (artículos 41 del CPF y 182 A y 182 N del CFPP).

³⁸⁵ Es la pérdida de los derechos sobre los bienes, instrumentos, objetos o producto del delito o aquellos que hayan sido utilizados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, sin contraprestación ni compensación alguna para su dueño ni para quien se ostente o comporte como tal y procede respecto de los bienes que se encuentre afectos a indagatorias iniciadas por los delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículo, trata de personas, y delitos por hechos de corrupción y cometidos por servidores públicos, y únicamente puede ser decretada por el Juez de Extinción de dominio y conforme al procedimiento establecido en la Ley Nacional de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁸⁶ Información obtenida en reunión de 4 de julio de 2022 con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Por su parte el artículo 224 del CPF que contiene la descripción típica del enriquecimiento ilícito, estipula como una sanción para dicha conducta el decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no logre acreditar el servidor público.

En ese orden de ideas, resulta importante mencionar que el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP) establece como delito grave el de operaciones con recursos de procedencia ilícita (Lavado de dinero o “Blanqueo del producto del delito”), por ello los sujetos que sean procesados y en su caso, sentenciados por la comisión de este delito, no pueden ser beneficiados con libertad provisional bajo caución, libertad preparatoria ni condena condicional, previstos en la legislación penal mexicana.

Si bien es responsabilidad de la Fiscalía General de la República (FGR) la identificación, localización y recuperación de activos robados, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) cuenta con atribuciones que permiten apoyar a la FGR en esta labor. Como lo estipula el Artículo 19 Fracción LV y 25 Fracción LVII del Reglamento Interior del SAT (RISAT) la Administración General de Aduanas (AGA) y la Administración General de la Auditoría del Comercio Exterior (AGACE) tienen la facultad de “ordenar y practicar el embargo precautorio o aseguramiento de bienes o mercancías en los casos en que haya peligro de que el obligado se ausente, se realice enajenación u ocultamiento de bienes o cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de las obligaciones fiscales o en cualquier otro caso que señalen las leyes.”

También, de acuerdo con el RISAT corresponde a la AGA (Art. 19 frac. LXXIV) y a la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior (Art. 25 Bis frac. LXXVI) “aplicar la legislación aduanera y los convenios internacionales para la devolución de los vehículos, embarcaciones o aeronaves extranjeros materia de robo o disposición ilícita, mediante los actos de vigilancia y verificación en tránsito y de revisión física en los recintos fiscales respectivos; notificar a las autoridades del país de procedencia la localización de los vehículos, embarcaciones o aeronaves robados u objeto de disposición ilícita, así como resolver acerca de su devolución y del cobro de gastos que se hubieren autorizado.” Para cumplir con lo señalado por este resolutivo, el RISAT estipula que la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (Art. 22 frac. XXVI), la AGACE (Art. 25 frac. LVI) y la AGA (Art. 19 frac. LXI) tienen autoridad para “Ordenar y practicar la retención, persecución, embargo precautorio o aseguramiento de las mercancías, incluidos los vehículos, o de sus medios de transporte, en términos de la Ley Aduanera, inclusive por compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquier otra regulación o restricción no arancelaria; notificar el embargo precautorio o aseguramiento de mercancías respecto de las cuales no se acredite su legal internación, estancia o tenencia en el país”.

México concluyó acuerdos de cooperación financiera y económica que contemplan medidas de cooperación con relación al aseguramiento y la recuperación de activos con España³⁸⁷, Estados Unidos³⁸⁸ y Canadá.³⁸⁹ Además, para 2014, de acuerdo con la información proporcionada por el Gobierno de México en cumplimiento a la resolución 5/3: “facilitar la cooperación internacional en la recuperación de activos” de la CNUCC, México había firmado 12 acuerdos para el intercambio de información con: Antillas Holandesas, Bahamas, Belice, Bermuda, Canadá, Costa Rica, EE.UU., Islas Caimán, Islas Cook, Islas Guernsey, Islas Jersey y Samoa.³⁹⁰ Adicionalmente, México es miembro de la Red Iberoamericana de

³⁸⁷ Disponible en: https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/ESPANA-COOP_ECONOMICA.pdf

³⁸⁸ Tratado entre México Estados Unidos y Canadá, T-MEC- USMCA, CUSMA, Disponible en: http://www.sice.oas.org/Trade/USMCA/USMCA_ToC_PDF_s.asp

³⁸⁹ Información proporcionada por la SRE en reunión de 4 de julio de 2022.

³⁹⁰ UNODC (2014), Información proporcionada por el Gobierno de México en cumplimiento a la resolución 5/3: “facilitar la cooperación internacional en la recuperación de activos” CNUCC, México. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2014-September-11-12/Responses_NV/Mexico_SP.pdf

Cooperación Jurídica Internacional (IberRed) y de la Red Regional de Recuperación de Activos de GAFILAT (RRAG).

En 2019, México ratificó el Tratado Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá³⁹¹, mismo que fue ratificado en 2020 por estos últimos países. Dicho tratado contempla un Capítulo denominado “Anticorrupción” (Capítulo 27), por virtud del cual las partes se comprometen a aplicar efectivamente sus leyes anticorrupción, a coordinarse y cooperar para combatir la corrupción, así como a incentivar la adopción de programas de cumplimiento por parte del sector privado a través de las empresas de sus países, no obstante, no contempla la recuperación de activos o la cooperación con fines de decomiso.

México puede proporcionar información de manera espontánea sobre la base de algunos tratados bilaterales sobre asistencia jurídica mutua, como los tratados con Suiza (arts. 30 y 31), España (art. 14), Brasil (art. 22) e India (art. 1, fracción 4, párr. k)), entre otros, y sobre la base de la Convención en ausencia de un tratado bilateral.

Cabe señalar que desde 2010 México es parte de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en materia Fiscal de la OCDE y el Consejo de Europa³⁹², lo cual le permite el acceso a una amplia red de cooperación internacional para el intercambio de información en materia fiscal.

No existen medidas que permitan a otros Estados parte entablar acciones civiles en tribunales mexicanos con objeto de determinar la titularidad o propiedad de bienes adquiridos mediante la comisión de un delito o de una falta administrativa. En consecuencia, los tribunales o autoridades competentes no pueden reconocer el legítimo derecho de propiedad de otro Estado sobre bienes adquiridos mediante la comisión de un delito al adoptar una decisión con respecto al decomiso. De conformidad con las disposiciones establecidas para la indemnización o el resarcimiento por daños y perjuicios (arts. 29 y 30 CPF), los tribunales pueden condenar a los autores de delitos a que indemnicen a otros Estados que hayan sido perjudicados por esos delitos. México no puede dar efecto a órdenes de decomiso dictadas por tribunales extranjeros.

México puede someter una solicitud de asistencia con respecto a una orden de extinción de dominio extranjera a sus autoridades competentes para obtener una orden de extinción de dominio doméstica (arts. 244 y 245 LNED). Lo mismo se aplica a las órdenes extranjeras de decomiso que se someten a las autoridades competentes para obtener una orden nacional de decomiso (art. 248 y 249 LNED). Las autoridades competentes pueden, si tienen jurisdicción, ordenar el decomiso de bienes de origen extranjero en una sentencia relacionada con un delito de blanqueo de dinero o con cualquier otro delito sobre el que puedan tener jurisdicción.

A nivel federal, la extinción de dominio se establecía, entre otras cosas, con respecto al enriquecimiento ilícito (art. 22, fracción II, CPEUM), pero por sentencia de la SCJN de la Acción de Inconstitucionalidad 100/2019, se reformó el artículo 1º fracción V de la LNED para adicionar los incisos f, h, i y j a partir de su publicación en el DOF el 6 de enero de 2020, y de esa manera incluir en los criterios para la extinción de dominio los delitos por hechos de corrupción, los delitos cometidos por servidores públicos, la extorsión y los recursos de procedencia ilícita con arreglo a la Convención. México no puede prestar asistencia respecto de solicitudes basadas en una sentencia extranjera de extinción de dominio por conductas a las que no se aplica la extinción de dominio en México.

³⁹¹ *Op. Cit.*

³⁹² Disponible en: <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/ESP-Amended-Convention.pdf>, acceso: 4 de agosto 2022.

México puede, mediante orden judicial, proceder al embargo de bienes para garantizar la reparación de un daño (art. 138 CNPP), así como el aseguramiento de bienes, instrumentos, objetos o productos del delito (art. 229 CNPP), y de bienes materia de la acción de extinción de dominio (art. 73 y 249 LNEC). Corresponde al juez determinar, caso por caso, si una orden de embargo preventivo o incautación dictada por un tribunal o una autoridad competente de otro Estado, una solicitud de otro Estado al respecto u otras bases son suficientes para la emisión de una orden de embargo o aseguramiento de bienes. Se pueden confiscar activos y extinguir el dominio sobre recursos de procedencia ilícita con sólo el hecho de que haya una carpeta de investigación abierta, sin necesidad de que exista una condena penal.

Debido a la falta de casos pertinentes relativos a delitos de corrupción, no es posible evaluar el cumplimiento del artículo 55, párrafos 1 y 2 de la Convención.

Las autoridades entrevistadas han identificado la necesidad del Estado mexicano de recibir asistencia jurídica ante los conflictos de judicialización y sanción con relación a la recuperación de activos ante la escasez de recursos especializados, así como la necesidad de unificar la tipología en materia anticorrupción ante la aplicación de la legislación mexicana por su funcionalidad en extensión en contraste con los términos de la Convención.³⁹³

Buenas prácticas

- Si bien no hay ley específica, México a través de la Ley Nacional de Extinción de Dominio reglamenta la CNUCC y otros tratados, y da lugar a la asistencia judicial y cooperación internacional para fines de decomiso en caso de ser requerido.
- La LNEC contempla los delitos cometidos por servidores públicos y los delitos por hechos de corrupción como sujetos de extinción de dominio.
- Los criterios de extinción de dominio han sido reformados para contemplar los delitos de corrupción, delitos cometidos por servidores públicos, extorsión y recursos de procedencia ilícita.

Deficiencias

- Existen numerosos tratados e instrumentos multilaterales relacionados con la extinción de dominio y la cooperación judicial internacional, lo que hace que la aplicación de la norma sea compleja.
- El congelamiento de las cuentas por la UIF sin orden judicial puede perjudicar al cliente o propietario en dado caso de comprobar la legalidad del origen de los recursos.
- No hay datos claros y actualizados sobre la recuperación de activos.
- La imposibilidad de prestar asistencia jurídica respecto de solicitudes basadas en una sentencia extranjera de extinción de dominio por conductas a las que no se aplica la extinción de dominio en México.

4.2.3 Art. 57 – Restitución y disposición de activos

México, en virtud de instrucciones recibidas de las autoridades competentes, ya devolvió bienes a sociedades e individuos extranjeros mediante el procedimiento establecido en la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público (LFAEBSP) y su Reglamento.³⁹⁴

La Ley Nacional de Extinción de Dominio es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución y de la CNUCC, en ella se establecen las herramientas y mecanismos de disposición, uso,

³⁹³ Información identificada en reuniones de 4 y 11 de julio de 2022 con la SFP y la SRE.

³⁹⁴ CAC/COSP/IRG/2018/CRP.17, 8 de noviembre de 2018, Examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Grupo de Examen de la Aplicación. Resumen de México.

usufructo, enajenación y Monetización de los Bienes sujetos al proceso de extinción de dominio (art. 1).

El Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado (Indep) tiene la facultad de administrar, enajenar, monetizar y dar destino de los activos que le sean transferidos, conforme a la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, su Reglamento y demás disposiciones aplicables. Ninguna de sus facultades tiene fundamento en el derecho a reparación integral del daño. El 30 de septiembre de 2019 el Indep publicó el Inventario de Bienes Inmuebles del Instituto de Administración de Bienes y Activos³⁹⁵ (antes SAE), sin embargo, no hay registro de auditorías a las subastas y enajenaciones que realiza, ni hay un registro de los beneficiarios finales de las acciones de restitución y disposición del INDEP.

En 2021, derivado de los aseguramientos realizados a miembros del narcotráfico y la delincuencia organizada, la Fiscalía General de la República entregó al Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado (Indep) 2,139 millones de pesos (\$109,650,000 USD) y 67 bienes inmuebles.³⁹⁶

El Indep también estuvo a cargo de la rifa del avión presidencial del 15 de septiembre de 2021. En ella se rifaron lujosos terrenos, un palco del Estadio Azteca y residencias de ex líderes del crimen organizado³⁹⁷ que fueron incautadas por las autoridades. A la fecha, no hay constancia de la entrega de los premios, del destino de los recursos obtenidos, ni registro del destino de los activos³⁹⁸, y se acusa la “estafa aérea”³⁹⁹ por un fraude de 2 mil mdp (\$100'000,000 USD).⁴⁰⁰ Ninguno de los recursos obtenidos tiene fundamento en la reparación integral del daño, sino que es el Estado el único beneficiario.

En la Cuenta Pública 2020 no se realizaron auditorías al Indep relacionadas con la disposición de activos y las subastas que realiza, ni en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021 se tuvo previsto realizar alguna.⁴⁰¹ Ello representa un punto de inflexión tanto para la gestión y disposición de activos, como para la transparencia, la prevención y combate a la corrupción, por la vulnerabilidad de las actividades que realiza dicho instituto y los recursos que tiene a su disposición.

Los registros de las subastas y de la disposición de bienes publicados en la página oficial del Indep no son claros ni completos, no se identifica ni registra a los beneficiarios finales, ni la cantidad de activos o información específica.⁴⁰²

³⁹⁵ Disponible en: <https://www.gob.mx/indep/documentos/inventario-de-bienes-inmuebles-del-instituto-de-administracion-de-bienes-y-activos-antes-sae>

³⁹⁶ Esto se desprende del Tercer Informe de Gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO), en donde la Fiscalía detalla que, como estrategia para debilitar a estructuras delictivas, el gobierno federal busca afectar sus activos, por lo que realizó diversas transferencias al Indep a través de figuras como el decomiso, abandono o extinción de dominio.

³⁹⁷ Emmanuel Carrillo, Forbes, (septiembre, 2021), No sólo el palco en el Azteca: la rifa presidencial incluye casas del ‘Chapo’ y ‘El Señor de los Cielos’, <https://www.forbes.com.mx/no-solo-el-palco-en-el-azteca-la-rifa-presidencial-incluye-casas-del-chapo-y-el-senor-de-los-cielos/>, acceso: 7 de agosto de 2022.

³⁹⁸ Eduardo Ortega, el Financiero, (febrero, 2022), ¿Y el dinero de la rifa del avión presidencial? PAN acusa fraude al erario por 1,823 mdp, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/02/09/y-el-dinero-de-la-rifa-del-avion-presidencial-pan-acusa-fraude-al-erario-por-1823-mdp/>, acceso: 7 de agosto de 2022.

³⁹⁹ PAN, (febrero, 2022), Rifa del avión presidencial, “la estafa aérea”: Julen Rementería, Comunicado, <https://www.pan.senado.gob.mx/2022/02/rifa-del-avion-presidencial-la-estafa-aerea-julen-rementeria/>, acceso: 7 de agosto de 2022.

⁴⁰⁰ Victor Ballinas, La Jornada, (febrero, 2022), Rifa del avión presidencial, un fraude de 2 mil mdp, afirma Rementería, <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/02/09/politica/rifa-del-avion-presidencial-un-fraude-de-2-mil-mdp-acusa-rementeria/>, acceso: 8 de agosto de 2022.

⁴⁰¹ Información obtenida de la respuesta a la solicitud de información pública presentada ante la Unidad de Transparencia de la Auditoría Superior de la Federación.

⁴⁰² Los registros se encuentran disponibles en la página oficial del Indep en: <https://subastas.indep.gob.mx/Paginas/default.aspx>

El Indep ha estado rodeado de escándalos de corrupción y presuntos delitos.⁴⁰³ La ASF constató que las denuncias administrativas y penales presentadas en 2020 por el exdirector del Indep, Jaime Cárdenas, ante el Órgano Interno de Control y la Fiscalía General de la República (FGR), por hechos de corrupción, se encontraban en etapa de investigación hasta el año pasado.⁴⁰⁴ Corrupción que a la fecha del reporte no ha sido esclarecida.

La ASF refirió que el Sistema Integral de Administración de Bienes del Indep, donde se controla el inventario de bienes transferidos, contiene información desactualizada, ya que 4 millones 717,224 bienes muebles y 1,050 inmuebles no tuvieron fecha de recepción; 946 inmuebles no señalaron la Coordinación responsable de su resguardo, y se tienen registrados 18,094 bienes muebles en cinco almacenes inactivos.⁴⁰⁵

No obstante la opacidad, falta de auditoría, y la corrupción señalada, el Indep obtuvo por subastas 23.4 mdp (\$1'170,000 USD) tan solo en el mes de septiembre de 2022.⁴⁰⁶

Por otro lado, información histórica y registro respecto a la disposición y enajenación de activos se encuentra disponible en la plataforma del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, sin embargo, la información no está actualizada y corresponde a ejercicios previos al 2000.⁴⁰⁷

La LNED contempla la cooperación internacional en materia de extinción de dominio de conformidad con lo dispuesto en los instrumentos jurídicos internacionales de los que México sea parte o por virtud de la reciprocidad internacional, cuyo fin sea la recuperación de bienes, ubicados en territorio nacional o sujetos a la jurisdicción del Estado mexicano. En estos casos la autoridad judicial puede ordenar la entrega de los bienes o el producto de su venta a la autoridad extranjera competente; esto solo se aplica cuando no existe acuerdo sobre la compartición de bienes, en cuyo caso se entregaría la parte correspondiente (art. 250 y 251 LNED).

En cuanto a la extinción de dominio, la deducción de los gastos está prevista antes de la entrega de los bienes (art. 250 LNED).

La LFAEBSP (art. 17) y la LNED (art. 12) prevén la protección de los derechos de terceros. México no ha concertado arreglos o acuerdos sobre la disposición definitiva de los bienes decomisados.

Las autoridades entrevistadas han identificado la necesidad del Estado mexicano de recibir asistencia jurídica ante los conflictos de judicialización y sanción con relación a la recuperación de activos ante la escasez de recursos especializados, así como la necesidad de unificar la tipología en materia anticorrupción ante la aplicación de la legislación mexicana por su funcionalidad en extensión en contraste con los términos de la Convención.⁴⁰⁸

Buenas prácticas

⁴⁰³ Latinus, (septiembre, 2020), Jaime Cárdenas expone corrupción en el Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado en su carta de renuncia a AMLO, Disponible en: <https://latinus.us/2020/09/22/jaime-cardenas-expone-actos-corrupcion-indep-carta-renuncia-amlo/>, acceso: 8 de agosto de 2022.

⁴⁰⁴ El Economista, (febrero, 2022), "Sin actualizar datos del Indep, ASF", <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Sin-actualizar-datos-del-Indep-ASF-20220221-0140.html>, acceso: 8 de agosto de 2022.

⁴⁰⁵ *Ídem*.

⁴⁰⁶ Indep, (septiembre, 2022), El Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado obtuvo por subastas en septiembre: 23.4 mdp, <https://www.gob.mx/indep/prensa/el-instituto-para-devolver-al-pueblo-lo-robado-obtuvo-por-subastas-en-septiembre-23-4-mdp>, acceso: 5 de agosto de 2022

⁴⁰⁷ Información disponible en el siguiente hipervínculo: <https://www.gob.mx/ipab/acciones-y-programas/recuperacion-de-activos>

⁴⁰⁸ Información identificada en reuniones de 4 y 11 de julio de 2022 con la SFP y la SRE.

- La Ley Nacional de Extinción de dominio por su funcionalidad en extensión establece las medidas y mecanismos de disposición, uso, enajenación y restitución de los bienes sujetos a extinción de dominio.
- Toda actuación que limite derechos humanos debe realizarse previa orden judicial.

Deficiencias

- La gestión del Indep y su administración y disposición de los activos ha estado rodeada y señalada de irregularidades.
- La falta de auditorías y de fiscalización al Indep facilita la disposición de los activos sin ningún mecanismo de control.
- No existen criterios relativos a la reparación integral del daño respecto de las personas o comunidades afectadas por la comisión de actos de corrupción.

4.3 Estadísticas⁴⁰⁹

No obstante que se solicitó la información, no fue posible conseguir la totalidad de la información estadística para identificar los números por concepto y por año, o la información que recaban las autoridades mexicanas no es clasificada en los términos estadísticos como refiere las tablas. La información por la UIF no prevé los datos suficientes y necesarios para su llenado, lo mismo en cuanto a la fase judicial, y en tema de recuperación de activos.

Dentro de las 21 solicitudes de acceso a la información presentadas por el equipo de investigación, 4 solicitudes requerían información con relación a la recuperación de activos dirigidas a la Unidad de Inteligencia Financiera, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Consejo de la Judicatura Federal y a la Fiscalía General de la República. En específico, si bien no se obtuvo respuesta o acceso a la información señalada en las solicitudes, parte de los requerimientos incluyeron lo siguiente:

- 1) Información o documentos en los que consten si esa secretaría es miembro de algún foro de intercambio de información como cooperación internacional para fines de decomiso.
- 2) Información o documentos donde consten el registro de recuperación de activos de procedencia ilícita o derivados de hechos de corrupción correspondiente al periodo de 2017-2022.
- 3) Información o documentos donde consten las acciones, medidas, o políticas que se han adoptado para la recuperación de activos del periodo comprendido de 2015 a 2017.
- 4) Información o documentos en los que consten si esa secretaría es miembro de algún foro de intercambio de información como cooperación internacional para fines de decomiso.
- 5) Información o documentos donde consten el registro de recuperación de activos de procedencia ilícita o derivados de hechos de corrupción correspondiente al periodo de 2017-2022.

⁴⁰⁹ Los siguientes cuadros siguen el formato de este informe de Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5856465/KS-TC-13-007-EN.PDF/69cde077-3bd9-4d0d-8c19-a6fe3608c2cd>.

- 6) Información o documentos donde consten las acciones, medidas, o políticas que se han adoptado para la recuperación de activos del periodo comprendido de 2015 a 2017.

Blanqueo de dinero

Fase de información/inteligencia	Año: 2019	Año: 2020	Año: 2021
Número de informes de transacciones sospechosas (ROS) presentados por cada categoría de entidades obligadas: - Bancos e instituciones financieras - Empresas y profesiones no financieras (NFBP)	29,219,175	25,233,549	31,125,640
Número de órdenes de aplazamiento adoptadas en las transacciones notificadas	N/I	N/I	N/I
Número de investigaciones sobre el blanqueo de capitales realizadas de forma independiente por las fuerzas del orden (sin un ROS previo)	N/I	N/I	N/I
Número de actividades sospechosas de dinero en efectivo en la frontera comunicadas a la UIF (incluidas las basadas en declaraciones y el contrabando)	N/I	N/I	N/I
Número de ROS enviados a las fuerzas del orden y sobre los que se ha realizado un análisis posterior	N/I	N/I	N/I
Número de personal dedicado a tiempo completo (o equivalente a tiempo completo) al blanqueo de capitales en la UIF	N/I	N/I	N/I

4.4 Información sobre los casos de recuperación de activos

No fue posible obtener de las autoridades o en páginas web información relativa a los casos de recuperación de activos en curso y pasados desde la entrada en vigor de la CNUCC. No obstante, gracias a la iniciativa StAR se pudo identificar la información sobre los siguientes casos⁴¹⁰:

Tomas Yarrington, expresidente municipal de Matamoros, y Pablo Zarate Juárez, exgobernador de Tamaulipas; Jurisdicción de origen: México, Jurisdicción de recuperación de activos: EUA, iniciado en 2014, en trámite y en proceso de la localización de los activos. Se coordina la asistencia legal mutua entre EUA y México. Los activos congelados fueron por un monto de \$640,000 USD.

Héctor Javier Villareal Hernández, Exsecretario de Finanzas del Estado de Coahuila, Jurisdicción de origen de los funcionarios públicos involucrados: México, Jurisdicción de recuperación de activos: EU. Iniciado en 2012, en trámite y en proceso de la localización de los activos, sin condena; Se coordina la asistencia legal mutua entre EUA y México. El total de activos adjudicado -aún no entregado- es de \$2,275,544.41 USD, sin que se haya congelado ningún activo.

⁴¹⁰ Iniciativa StAR: Vigilancia de la recuperación de activos de la StAR, <https://star.worldbank.org/asset-recovery-watch-database>.

Jorge Juan Torres (2), Expresidente y exgobernador interino del Estado de Coahuila; Jurisdicción de origen de los funcionarios públicos involucrados: México, Jurisdicción de recuperación de activos: EUA (1) y Bermuda (2); iniciados en 2013, en trámite, en proceso de la localización de los activos. En el caso de Bermuda se emitió orden de arresto; Se coordina la asistencia legal mutua entre EUA y México, y Bermuda y México; Se desconoce la cantidad congelada y el monto de los activos.

Vladimiro Montesinos, Exconsejero presidencial, Jurisdicción de origen del funcionario involucrado: Perú, Jurisdicción de recuperación de activos: México. Se desconoce la cantidad congelada y el monto de los activos.

V. Acontecimientos recientes

El Estado Mexicano, a través de la SFP, ratificó el compromiso con la prevención y el combate de la corrupción para la implementación de la CNUCC en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas contra la corrupción de 2 de junio de 2021 celebrada en Nueva York, Estados Unidos. Igualmente, México adoptó los compromisos de la Cumbre para la Democracia, celebrada en diciembre de 2021, y de la Cumbre de las Américas llevada a cabo en junio de 2022. Ello suma al Compromiso de Transparencia de la UNCAC Coalition.

México asumió los compromisos de la Cumbre para la Democracia para combatir la corrupción, pero enfocado en prevenir y combatir el tráfico ilícito de armas. Por ello, para prevenir el tráfico de armas ilegales, México se comprometió a desarrollar estrategias conjuntas con sus vecinos, especialmente con EE.UU., para responsabilizar a los traficantes de armas; y trabajar en foros multilaterales para fomentar nuevas normas, incluyendo la responsabilización de los autores de abusos contra los derechos humanos. No obstante, en el país, esa responsabilización de los perpetradores de las violaciones a derechos humanos ha sido nula, incluso de mismos actos acontecidos dentro de la administración pública, como es el caso de corrupción en el accidente de la Línea 12 del metro de la Ciudad de México, y tantos más.

Del 6 al 10 de junio de 2022 se llevó a cabo la IX Cumbre de las Américas en Los Ángeles, California; uno de los protagonistas en discusiones entre actores sociales y gobiernos, así como en discursos de delegaciones y representantes de gobierno, fue la lucha contra la corrupción. Ya la anterior VIII Cumbre de las Américas, que tuvo sede en Perú, había marcado un referente con el Compromiso de Lima sobre Gobernabilidad Democrática Frente a la Corrupción.⁴¹¹ No obstante, en la región de Latinoamérica y el Caribe, los actos reportados de corrupción y las investigaciones iniciadas por los gobiernos para sancionarla generó una pérdida de la confianza de la ciudadanía en sus propios gobiernos.

La IX Cumbre de las Américas fue una gran oportunidad para recalcar la falta de avance de los compromisos y para renovar esfuerzos en la exigencia a gobiernos para hacerlo, a través de vías judiciales o extrajudiciales. Desde la intervención de DLM en una discusión temática de la Cumbre se resaltó el inicio de un nuevo proceso para los actores involucrados, orientado a exigir la rendición de cuentas y el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados del continente en materia de combate a la corrupción en términos de beneficiarios finales, denuncia de actos de corrupción, digitalización, participación social, medidas de emergencia y perspectiva de género.⁴¹²

Respecto a los compromisos contraídos por México, se solicitó la información de las acciones específicas emprendidas a raíz de ello, fuera de la PNA, las autoridades no dieron respuesta específica de acciones y medidas al respecto.

Es necesario reconocer que la pandemia de COVID-19 fungió como catalizador de la corrupción en los últimos años, propiciando las condiciones para el aumento en la opacidad de la gestión de los recursos, las adjudicaciones directas, la falta de transparencia, y la sobrecarga de las instituciones. Considerando, además, que los niveles de inseguridad, violencia e impunidad en México no disminuyeron.

Los datos contradicen la narrativa de que la política del combate a la corrupción y la impunidad es prioridad, en términos concretos, aún con mecanismos de control: han incrementado

⁴¹¹ Disponible en: http://www.summit-americas.org/LIMA_COMMITMENT/LimaCommitment_es.pdf

⁴¹² Carlos G. Guerrero Orozco, Animal Político, (2022), Anticorrupción en la reciente cumbre de las Américas, <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/anticorrupcion-en-la-reciente-cumbre-de-las-americanas/>, acceso: 4 de agosto de 2022.

desmesuradamente los contratos por adjudicaciones directas, y con ello sus irregularidades. La clasificación de reservados de los contratos para la adquisición de vacunas de Covid-19 refleja una de las prácticas para obstaculizar la transparencia, rendición de cuentas y el combate a la corrupción-; se ha reducido el presupuesto al combate a la corrupción y aumentado a los programas sociales con registro de irregularidades; las instituciones que deben aplicar la estrategia se ven limitadas, por un lado, por falta de recursos y por otro, por omisión en las designaciones y por la notoriedad en la falta de independencia de algunas. La falta de voluntad política para implementar en la práctica la prevención, combate y sanción de la corrupción es congruente con los índices y resultados que registran la realidad que se vive en México. La discrepancia entre la política anticorrupción y los resultados de la actual administración son innegables.

La Fiscalía General de la República, bajo el actual titular, es una institución altamente señalada y cuestionada, con baja legitimidad, cuyo actuar ha estado rodeado de muchos escándalos de corrupción y conflictos de interés⁴¹³, y ha sido documentado y de conocimiento público el uso de la institución para fines personales,⁴¹⁴ la falta de independencia⁴¹⁵ y el uso de influencias en los otros poderes del Estado.⁴¹⁶

Además de la impunidad, falta de transparencia y rendición de cuentas, el cierre de espacios de participación ciudadana, la designación de fiscales especializados de forma directa y sin convocar a los concursos públicos exigidos en la ley o sin seguir los procesos previstos en ella ha sido uno de los aspectos que han caracterizado a la FGR bajo el liderazgo del fiscal Alejandro Gertz⁴¹⁷, como se evidenció con el caso de la designación de la fiscal especializada en combate a la Corrupción y la titular designada de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos.

La designación de la FECC fue impugnada por DLM⁴¹⁸, particulares y organizaciones de la sociedad civil.⁴¹⁹ Los juzgados resolvieron la imposibilidad de someter a control jurisdiccional una facultad discrecional del titular de la FGR -como lo es la designación-, y se dejó a un lado el análisis de conflictos de interés, de la idoneidad del perfil, de la participación ciudadana y de la independencia en los procesos de designación de Fiscales especializados y altos funcionarios.

⁴¹³ MCCI, (marzo, 2022), El caso Gertz: impedimentos excusas y conflictos de interés, Nexos en colaboración con MCCI, <https://anticorruptcion.nexos.com.mx/el-caso-gertz-impedimentos-excusas-y-conflictos-de-interes/>, acceso: 7 de agosto de 2022.

⁴¹⁴ Infobae, (agosto, 2022), Silvia Pinal, Alejandra Cuevas, García Luna o Alemán Magnani, las venganzas del Fiscal Gertz Manero, <https://www.infobae.com/america/mexico/2022/08/05/silvia-pinal-alejandra-cuevas-garcia-luna-o-aleman-magnani-las-venganzas-del-fiscal-gertz-manero/>; Aristegui Noticias, (agosto, 2022) Gertz Utiliza a la FGR “como su despacho personal”, Aristegui Noticias: <https://aristeginoticias.com/1108/mexico/gertz-utiliza-a-la-fgr-como-su-despacho-personal-acusa-alonso-castillo/>, acceso: 7 de agosto de 2022.

⁴¹⁵ Animal político, (junio, 2022), Jugadas!": filtran audios de supuesta negociación entre Gertz y padre de Lozoya, <https://www.animalpolitico.com/2022/06/filtran-audios-gertz-padre-emilio-lozoya/>; La Jornada, (marzo, 2022), El Fiscal Gertz y la frágil promesa de un Poder Judicial Autónomo, <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/03/24/politica/el-fiscal-gertz-y-la-fragil-promesa-de-un-poder-judicial-autonomo/>, acceso: 7 de agosto de 2022.

⁴¹⁶ Aristegui Noticias, (marzo, 2022), Audios de Gertz Comprometen la independencia del Poder Judicial, <https://aristeginoticias.com/0703/mexico/audios-de-gertz-comprometen-independencia-del-poder-judicial-abogado/>, acceso: 7 de agosto de 2022.

⁴¹⁷ Pablo Herrera, DLM, (marzo, 2022) Gertz: a 3 años sin independencia en la designación de Fiscales especializados, <http://dlmex.org/blog/54>, acceso: 7 de agosto de 2022.

⁴¹⁸ Juicio de amparo indirecto 639/2019, Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

⁴¹⁹ El Financiero, (mayo, 2019), Impugnan designación de María de la Luz Mijangos como fiscal anticorrupción, El Financiero: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/impugnan-designacion-de-maria-de-la-luz-mijangos-como-fiscal-anticorruptcion/>, acceso: 7 de agosto de 2022.

De igual manera, el Decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República y se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, publicado en el DOF el 20 de mayo de 2021, constituye un menoscabo a la progresividad en la armonización, desarrollo e implementación de la normatividad aplicable para garantizar la independencia de las fiscalías y el combate a la corrupción. Ello ha representado un obstáculo para garantizar la independencia, transparencia y participación ciudadana en el procedimiento de designación de la/el titular de la FECC, como principal órgano de procuración de justicia del país en el combate a la corrupción.

Casi cuatro años han pasado de que la actual administración ha centrado su discurso en el combate a la corrupción, y el SNA creado con ese fin en 2015 se mantiene incompleto. Hay una omisión constante y consciente en la designación de los magistrados anticorrupción. A la fecha, las salas especializadas en corrupción del TFJA, órgano encargado de sancionar los actos graves de corrupción de funcionarios y particulares, siguen incompletas. Es urgente fortalecer a los órganos de procuración de justicia en la materia, lo que difícilmente ocurrirá sin las 5 Salas Especializadas que prevé la ley.

En materia de financiación política, el INE y el Tribunal Federal Electoral han impuesto un conjunto de sanciones a los distintos partidos políticos, principalmente a Morena⁴²⁰, el partido fundado por el actual presidente, y que es actualmente mayoría política. No obstante, el INE como órgano constitucional autónomo, ha recibido recientes ataques contra su independencia y autonomía,⁴²¹ que menoscaban el ejercicio democrático en México. Aunado a ello, en 2021 se modificó y se recortó su presupuesto un 26%, dificultando el eficiente ejercicio de sus funciones.⁴²²

Con relación a la reciente reforma judicial del 11 de marzo de 2022, dentro de los cambios, sin motivación congruente alguna la misma implementó la concentración de asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos en los órganos jurisdiccionales a cargo del Consejo de la Judicatura Federal. Esto implica la concentración de un cierto tipo de casos judiciales, en un número limitado de operadores de justicia, que no necesariamente tendrá como efecto obtener resoluciones de forma más expeditas, especialmente en un país donde las violaciones de derechos humanos son masivas y existen altas tasas de impunidad. Se ha señalado que dicha concentración tampoco garantizará por sí misma la coherencia en las decisiones, que podría ser promovida o alcanzada mediante otros mecanismos. Lo que sí generaría la “concentración de los asuntos”, es una concentración del poder de juzgar materias de gran impacto social y alto interés público, en un número pequeño de jueces y juezas cuya carrera se encuentra administrada por el CJF, un controlador sin controles.

Así, se resalta que el acuerdo y la figura de la concentración sólo facilitará el control de los altos órganos de la judicatura federal, sobre casos de alto interés público, a través de la

⁴²⁰ Forbes, (mayo, 2022), Tribunal electoral confirma sanción de 4.5 mdp a Morena por ‘diezmos’ en Texcoco, <https://www.forbes.com.mx/politica-tribunal-electoral-confirma-sancion-de-4-5-mdp-a-morena-por-diezmos-en-texcoco/>; El Financiero, (mayo, 2022), Tribunal Electoral sanciona a Mario Delgado y Morena por violar veda en consulta de revocación, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/05/13/tribunal-electoral-sanciona-a-mario-delgado-y-morena-por-violar-veda-en-consulta-de-revocacion/>; El Universal, (mayo, 2022), INE sanciona a Morena por omisión de facturas: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/ine-sanciona-morena-por-omitir-formatos-de-gastos>, acceso: 8 de agosto de 2022.

⁴²¹ El Economista, (enero, 2022), Ataques contra el INE atentan contra el sistema democrático de México, coinciden expertos de EU y Lorenzo Córdova, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Ataques-contra-el-INE-atentan-contra-el-sistema-democratico-de-Mexico-coinciden-expertos-de-EU-y-Lorenzo-Cordova-20220124-0137.html>, acceso: 8 de agosto de 2022.

⁴²² Central Electoral INE, (diciembre, 2021), Modifica INE presupuesto 2022 derivado de las reducciones efectuadas por la Cámara de Diputados, <https://centralelectoral.ine.mx/2021/12/10/modifica-ine-presupuesto-2022-derivado-de-las-reducciones-efectuadas-por-la-camara-de-diputados/>, acceso: 8 de agosto de 2022.

posibilidad de creación de juzgados tribunales ad hoc, en plena contravención a los elementos esenciales del debido proceso, el principio de igualdad ante la ley y el de Juez natural.

Por otro lado, el intento más reciente del andamiaje jurídico y político que se coordinó desde la Presidencia de la República y que ha intensificado la política de criminalización y persecución de las OSCs es la última reforma de 2021 al Código Penal de la Ciudad de México⁴²³ a partir de las recientes falsas acusaciones, ataques y difamación a *Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad* y de *Animal Político*⁴²⁴ por la obtención de fondos de Gobiernos internacionales para el combate a la corrupción como compromisos para los objetivos del desarrollo de la Agenda 2030 y la CNUCC. Sin lugar a dudas, tanto los calificativos del Presidente hacia las OCSs, como esta última reforma estigmatizan y criminalizan la labor de las organizaciones en la defensa de los derechos humanos y en el combate a la corrupción.⁴²⁵

El contexto social y de seguridad para periodistas, defensores de derechos humanos y sociedad civil no es sencillo. Solo de enero a marzo de 2022, el país registró el homicidio ocho periodistas, de acuerdo con Human Rights Watch⁴²⁶, hoy México es el segundo lugar más peligroso para los periodistas tan solo después de Ucrania.⁴²⁷ En la clasificación de Reporteros sin Fronteras, México figura como el país sin conflicto armado más peligroso para el ejercicio periodístico⁴²⁸, y hace de manifiesto que el presidente López Obrador, en el poder desde 2018, no ha emprendido aún las reformas necesarias para frenar la espiral de violencia contra la prensa.

Definitivamente el combate a la corrupción en México debe estar y acompañado de un cambio social y estructural en las instituciones del estado, el sector privado y la Sociedad civil. El combate a la impunidad es esencial para la recuperación de la confianza en las instituciones y en el discurso de combate a la corrupción. El desarrollo de políticas anticorrupción no es suficiente si en la práctica existe una falta de aplicación e incumplimiento de la ley es el primer obstáculo.

⁴²³ El 7 de junio de 2021 se publicó en la gaceta oficial de la ciudad de México el decreto por el que se reforman diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal, entre ellos el artículo 256 que viene a criminalizar a las OSC's al considerar a los administradores y directores de las mismas como servidores públicos para efectos de la responsabilidad por delitos contra la buena administración cometidos por servidores públicos

⁴²⁴ Animal Político, (mayo, 2021), Mexicanos Contra la Corrupción denuncia intimidación de AMLO por mostrar datos fiscales, <https://www.animalpolitico.com/2021/05/mexicanos-contra-corrupcion-intimidacion-amlo-datos-fiscales/>, acceso: 8 de agosto de 2022.

⁴²⁵ Animal Político, (agosto, 2020), OSC exigen a gobierno disculpa pública por acusación sobre financiamiento a medios y organizaciones, <https://www.animalpolitico.com/2020/08/osc-exigen-gobierno-disculpa-medios-organizaciones/>, acceso: 8 de agosto de 2022.

⁴²⁶ Human Rights Watch, (mayo, 2022), "México debe abordar la violencia incesante contra periodistas, Asesinatos se acercan a niveles imprevistos en 2022", <https://www.hrw.org/es/news/2022/05/03/mexico-debe-abordar-la-violencia-incesante-contra-periodistas>, acceso: 8 de agosto de 2022.

⁴²⁷ Latinus, (mayo, 2022), México es el segundo país más peligroso para ejercer el periodismo después de Ucrania: Human Rights Watch, <https://latinus.us/2022/05/03/mexico-segundo-pais-mas-peligroso-periodismo-despues-ucrania-human-rights-watch/>, acceso: 8 de agosto de 2022.

⁴²⁸ Reporteros sin fronteras, (2022), Clasificación de Reporteros Sin Fronteras, México, <https://rsf.org/es/pais/mexico>, acceso: 8 de agosto de 2022.

VI. Recomendaciones

Políticas y prácticas de la prevención de la corrupción

1. Mejorar y fortalecer las políticas y estrategias anticorrupción para proporcionar preparación para emergencias y abordar la corrupción en términos de emergencia. Además, con respecto al ramo de salud, promover una conducta ética para prevenir la corrupción tanto en el sector público como en el privado.
2. Atender estratégicamente las deficiencias sistémicas como una forma de mejorar la gobernanza pública, incorporando a su vez políticas anticorrupción a otras estrategias nacionales clave, tales como el gobierno abierto, la seguridad y la educación.
3. Promover en materia de perspectiva de género, la equidad e igualdad en las medidas anticorrupción, desde el proceso de planeación hasta la implementación y evaluación de las políticas.
4. Mejorar las estrategias de comunicación del combate a la corrupción en un lenguaje ciudadano, atendiendo a la particularidad que representa el fenómeno de la corrupción y la impunidad en México.

Órganos de prevención de la corrupción

5. Respaldar la eficacia del Sistema Nacional Anticorrupción, asegurando la participación de todas las autoridades en el mismo sentido, y fortaleciendo el mecanismo de coordinación institucional constante, sólida y progresivamente de manera intersectorial, intersecretarial y transversal. Las autoridades deben ser evaluadas en términos de su desempeño individual y colectivo, con un enfoque de resultados y no sólo de procesos, fortaleciendo a la vez la intervención de la UIF, el SAT y el INAI.

Empleo en el sector público

6. Garantizar proactivamente los estándares de transparencia y libre acceso a la información en los concursos públicos para el acceso al servicio público. Eliminar la discrecionalidad y fortalecer los procesos de designación de altos funcionarios.
7. Identificar y formar los funcionarios cuyo cargo público sea más vulnerable a la corrupción, incluyendo las autoridades del SNA, de acuerdo con el artículo 7.1.b. de la CNUCC.

Financiación política

8. Fortalecer los mecanismos y herramientas de fiscalización para permitir la examinación de los registros financieros a fin de dictaminar si las transacciones, operaciones y registros financieros son confiables, oportunos y justificables.
9. Fortalecer la coordinación del INE, la UIF y la ASF para la efectiva fiscalización de la financiación a partidos políticos.

Códigos de conducta, conflictos de interés y declaraciones de bienes

10. Asegurar que los Comités de Ética en las instituciones y organismos del sector público cuenten con personal permanente y mandatos claros, orientados a la prevención más que a mecanismos de cumplimiento.
11. Procurar la homogeneización entre los Códigos de Ética de las instituciones, los Estados y todas las entidades públicas.
12. Diseñar y aprobar una ley que contemple los mecanismos, medidas, políticas claras, y procesos legales de actuación para la gestión de situaciones de conflicto de interés.
13. Fortalecer las capacidades de gestión documental de los sujetos obligados.

Mecanismos de denuncia y protección de alertadores

14. Discutir y aprobar una ley que regule la protección de los denunciantes de actos de corrupción, la cual defina quiénes son denunciantes, cuáles son las medidas de

protección que a éstos benefician, así como incentivos a las denuncias, y los medios de defensa efectiva con los que cuentan para el caso de que, incumplidas las medidas de protección, se causen daños y perjuicios.

15. Reformar la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, e incluir la responsabilidad patrimonial por la omisión de la Administración Pública de proteger a los denunciantes.
16. Fortalecer los mecanismos de denuncia para asegurar el seguimiento, la discrecionalidad y la efectividad de las medidas de protección, atendiendo el problema de violencia, la inseguridad y la ineficiencia de las medidas de protección de periodistas y defensores de derechos humanos.
17. Establecer medidas, sistemas de incidencia pública para generar incentivos a efecto de mejorar las condiciones para el reporte de irregularidades y actos de corrupción, inclusive lavado de dinero.

Contratación pública

18. Regular los supuestos en los que se permitan las contrataciones por vía de adjudicación directa reduciendo al mínimo las posibilidades, salvo casos de emergencia justificados, y estableciendo mecanismos más estrictos de control y verificación.
19. Eficientizar los mecanismos y herramientas digitales para el rastreo, supervisión y vigilancia en los procesos de contratación pública.

Gestión de la Hacienda Pública

20. Mejorar los sistemas de consulta de los informes de auditoría.
21. Garantizar el presupuesto suficiente de las autoridades que integran el Sistema Nacional Anticorrupción para que puedan conducir sus funciones de manera eficaz y eficiente.
22. Establecer mecanismos más estrictos y eficientes de vigilancia sobre la gestión, destino y ejercicio de los recursos públicos.
23. Garantizar espacios públicos de discusión para la participación social en el diseño del presupuesto y la definición de prioridades para la gestión de la hacienda pública.
24. Alinear las acciones y fortalecer la coordinación del Sistema Nacional de Fiscalización.
25. Impulsar el uso estratégico de las nuevas tecnologías, como el “*blockchain*” para crear un registro inmutable de las contrataciones, transacciones, la gestión, destino y ejercicio de los recursos públicos.

Acceso a la información y participación de la sociedad

26. Maximizar el valor de los datos como activo estratégico en la lucha contra la corrupción utilizando datos de fuentes tradicionales con macrodatos y datos inteligentes, así como los datos recabados de los indicadores de riesgo y modelos de seguimiento de la PNA.
27. Fortalecer la sensibilización y concientización en materia de anticorrupción en toda la sociedad. Construir una ciudadanía informada, participativa y activa, y garantizar espacios efectivos de participación social en el ejercicio del desarrollo democrático y diseño de la vida pública y el combate a la corrupción.
28. Garantizar espacios y el involucramiento de actores clave y agentes no estatales para impulsar y fortalecer las acciones del Sistema Nacional Anticorrupción.

Poder Judicial y Fiscalías

29. Atender de raíz la crisis de impunidad en México, tanto en el ámbito penal como en el administrativo. Combatir efectivamente a la impunidad y la simulación. Los mecanismos de investigación, fiscalización y sanción cumplirán su función de disuadir la práctica de actos de corrupción, siempre y cuando, se apliquen las sanciones que las leyes establezcan.

30. Fortalecer al órgano de procuración de justicia en materia administrativa para combatir los altos niveles de corrupción e impunidad que se registran en el país, lo que difícilmente ocurrirá sin las 5 Salas Especializadas y la dilación en su integración plena.
31. Establecer mecanismos de control externo al Consejo de la Judicatura Federal, o discutir sobre la titularidad del CJF y la necesidad de independencia con relación a la Suprema Corte de Justicia y su titular.
32. Asegurar que la Fiscalía General de la República y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción sean independientes y autónomas en términos reales y efectivos.
33. Incluir, en el delito de cohecho, el cohecho sexual, ya que solamente se limita al solicitar u ofrecer dinero. Los servidores públicos, en violencia de género, suelen pedir favores sexuales a las usuarias para realizar sus funciones u otorgarles algún servicio o insumo que por ley les corresponde. El cohecho sexual debe regularse como un tipo penal agravado.
34. Modificar la punibilidad mínima en todos los delitos del Título X del Libro Segundo del CPF, ya que eso afecta directamente en el ámbito de la prescripción. Hay delitos que tienen sanciones mínimas de 3 meses de prisión.

Transparencia del sector privado

35. Fortalecer la implementación y vinculación del sector privado con el Compromiso Anticorrupción, y promover la incorporación de programas de *compliance* y anti soborno.

Medidas para prevenir y luchar contra el blanqueo de dinero

36. Desarrollar e implementar regulaciones y medidas para recopilar e intercambiar información sobre el beneficiario final de personas jurídicas, y arreglos legales para facilitar la investigación y enjuiciamiento de la corrupción, de conformidad con la legislación nacional.
37. Establecer una base de datos públicamente accesible para facilitar la identificación de los beneficiarios finales de empresas en tiempo real.

Medidas para la recuperación directa de bienes, herramientas para fines de decomiso, y restitución y disposición de activos

38. Atender la recuperación de activos como uno de los eslabones más débiles de la política anticorrupción en México. Promover la discusión y aprobación de la legislación en materia de recuperación de activos, y adecuar el marco normativo nacional a los estándares de recuperación, disposición y restitución de activos.
39. Aumentar las acciones de fiscalización y vigilancia sobre las operaciones del Instituto Nacional para devolver al pueblo lo robado.
39. Llevar y publicar un registro completo, claro, actualizado y en términos reales sobre la administración, disposición, restitución y enajenación de activos y bienes.

VII. Anexo

En este anexo se detallan las solicitudes de acceso a la información pública en el marco del proceso de recolección de información para la elaboración del presente informe.

7.1 Cuadro sobre las solicitudes de acceso a la información

Folio	Institución	Fecha de la solicitud	Fecha de la respuesta	Temática de la Solicitud	Hipervínculo
330030122000555	Auditoría Superior de la Federación	20/05/2022	16/06/2022	Estadísticas de evaluación de riesgos de blanqueo de dinero, registro de auditorías al Indep, constancias de acciones y medidas de prevención de lavado de dinero	https://drive.google.com/file/d/18gyGUSghclK9nBTKfcsyADZeSxVMIA8r/view?usp=share_link
330030222000658	Cámara de Diputados	20/05/2022	14/06/2022	Acciones parlamentarias sobre la implementación de la CNUCC, Participación Social en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública	https://drive.google.com/file/d/17C8EU8egTO2GcuidUAe2jp5nMPZOeBaR/view?usp=share_link
330030322000476	Senado de la República	20/05/2022	16/06/2022	Acciones parlamentarias sobre los compromisos en combate a la corrupción	https://drive.google.com/file/d/1SMn6EmPkZwsXZhGdzhJFAXLEvP6fCy2x/view?usp=share_link
330030422002780	Consejo de la Judicatura Federal	20/05/2022	17/06/2022	Estadísticas del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, asistencia jurídica y recuperación de activos	https://drive.google.com/file/d/1favRLHI_qlW6sl3_3LaiQwE2qEyY_rlw/view?usp=share_link
332459822000030	Comité de Participación Ciudadana	20/05/2022	14/06/2022	Estadísticas de indicadores y acciones de implementación	https://drive.google.com/file/d/1P3_tS1DFDjb5GFQ8wZNAh8ErWPK8nl_a/view?usp=share_link
330024622001849	Fiscalía General de la República	20/05/2022	30/06/2022	Estadísticas de denuncia de delitos de corrupción, número de carpetas de investigación	https://drive.google.com/file/d/1C-sQ7JVLJ5AIRyQuouv9d2iGJA7NIRYE/view?usp=share_link
330024622001852	Fiscalía General de la República	20/05/2022	30/06/2022	Mecanismos de protección de alertadores	https://drive.google.com/file/d/1C-sQ7JVLJ5AIRyQuouv9d2iGJA7NIRYE/view?usp=share_link
330024622001853	Fiscalía Especializada en combate a la Corrupción	20/05/2022	30/06/2022	Indicadores estratégicos de medición de corrupción, estadísticas de denuncias, sentido de las resoluciones, acciones de implementación de la CNUCC	https://drive.google.com/file/d/1BXswEbOa1uJ2iadqP73kVsRVF2AL86gL/view?usp=share_link

3300314220 01417	Instituto Nacional Electoral	20/05/2022	14/06/2022	Estadísticas, políticas y fiscalización de partidos políticos, estadísticas de sanciones impuestas	https://drive.google.com/file/d/1_7l3pcbtPA7jAF7LSVQYg9zlt1I7GXuj/view?usp=share_link
3300312220 00451	INEGI	20/05/2022	24/06/2022	Estadísticas e indicadores de corrupción, Estadísticas de sanción a funcionarios públicos y de la implementación del SNA.	https://drive.google.com/file/d/1i7aletxDajoGdE9de18KMdhfAlxYydlT/view?usp=share_link
3310001220 00779	Oficina de la Presidencia	20/05/2022	30/06/2022	Acciones y medidas sobre el "Compromiso por la transparencia" y la implementación de la CNUCC	https://drive.google.com/file/d/1CkQIC38NdofPhdBpvmjlg8TBxNgK2ZOI/view?usp=share_link
3316370220 00138	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción	20/05/2022	15/06/2022	Estadísticas de indicadores y acciones de implementación	https://drive.google.com/file/d/1D-Zzs356JtdlJQ3D4LqFPbpW8f6h1w/view?usp=share_link
3300262220 00964	Secretaría de Gobernación	20/05/2022	01/07/2022	Implementación del compromiso de transparencia y combate a la corrupción	https://drive.google.com/file/d/1ihzeatGIN6A8XMNawcRA5zjvVDoKwSeT/view?usp=share_link
3300265220 01295	Secretaría de la Función Pública	20/05/2022	21/06/2022	Mecanismos de denuncia y protección de alertadores, mecanismo de aplicación de la CNUCC	https://drive.google.com/file/d/13oTHdgWPAR_zpHORPHjzHWITPraBJBnY/view?usp=share_link
3300263220 01704	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	20/05/2022	13/06/2022	Cooperación internacional, recuperación de activos	https://drive.google.com/file/d/18gyGUSghclK9nBTKfcsyADZeSxVMIA8r/view?usp=share_link
3300263220 01705	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	20/05/2022	13/06/2022	Registro y destino de ingresos obtenidos de la rifa del avión presidencial	https://drive.google.com/file/d/18gyGUSghclK9nBTKfcsyADZeSxVMIA8r/view?usp=share_link
3300268220 01116	Secretaría de Relaciones Exteriores	20/05/2022	11/07/2022	Información del mecanismo de aplicación y la implementación de la CNUCC	https://drive.google.com/file/d/1ofCXF59cWtRyW3lvsIh-IlXqilQ_pO4r/view?usp=share_link
3300263220 01703	Unidad de Inteligencia Financiera	20/05/2022	08/06/2022	Registro de confiscación de activos, medidas de prevención y lucha contra el blanqueo de dinero	https://drive.google.com/file/d/1LGCg2VfZrdLlZL3kebZ6vL9Sqt_qr3p5/view?usp=share_link
3300304220 03278	Consejo de la Judicatura Federal	15/06/2022	24/06/2022	Estadísticas del Sistema Integral de Seguimientos de expedientes con relación a delitos cometidos por servidores públicos	https://drive.google.com/file/d/1wRmjtBuQoZfs2g6tpKHdvpz24kZSe_0/view?usp=share_link
3300278220 00263	Instituto Nacional para Devolver al	15/06/2022	13/07/2022	Registro de identificación de beneficiarios finales, Disposición de activos	https://drive.google.com/file/d/1RyK1HeuJO0nT0lxUqJHGdrp9G7

	Pueblo lo Robado				mRrRLx/view?usp=share_link
330022322000107	Lotería Nacional	15/06/2022	13/07/2022	Disposición de activos	https://drive.google.com/file/d/1xQPQcqiT7OobwkjCd0U1LyNoZbhhr66/view?usp=share_link

7.2 Bibliografía

INFORMACIÓN SOBRE CASOS IMPORTANTES DE CORRUPCIÓN

Fundar, Centro de Análisis e investigación, (julio, 2022), Derecho a saber. El caso Odebrecht en México, Fundar, Centro de análisis e investigación, <https://fundar.org.mx/publicaciones/derecho-a-saber-el-caso-odebrecht-en-mexico/>

Impunidad Cero, (febrero, 2021), “Operación Desabasto”: Así se generó el problema de medicamentos en el país, <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=146&t=operacion-desabasto>

Latinus, (febrero, 2022), Más contradicciones en la versión oficial de la casa gris de Houston en la que vivió el hijo de AMLO, <https://latinus.us/2022/02/20/mas-contradicciones-version-oficial-casa-gris-houston-en-la-que-vivio-hijo-de-amlo/>

MCCI, (febrero, 2022), Adjudicaciones Directas, El Método Preferido Para Contrataciones Durante El Gobierno De AMLO, <https://contralacorrupcion.mx/adjudicaciones-directas-el-metodo-preferido-del-gobierno-de-amlo/>

MCCI, (2021), Anuario de la corrupción 2021: los casos de corrupción y la respuesta de siempre, Unidad de investigación aplicada, <https://contralacorrupcion.mx/anuario-corrupcion-2021/>

MCCI, (enero, 2022), Así vive en Houston el hijo mayor de AMLO, <https://contralacorrupcion.mx/asi-vive-en-houston-el-hijo-mayor-de-amlo/>

MCCI, (marzo, 2022), Aura, Paraíso inmobiliario de SEGALMEX, <https://contralacorrupcion.mx/aura-paraíso-inmobiliario-segalmex/>

MCCI, (septiembre, 2017), La Estafa Maestra, <https://contralacorrupcion.mx/web/estafamaestra/>

Rendición de cuentas, (enero, 2018), “Gobierno federal niega al SNA información sobre ‘La Estafa Maestra’”, <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/gobierno-federal-niega-al-sna-informacion-sobre-la-estafa-maestra/>

MCCI, (julio, 2022), Cancelan multa de \$1,088 millones a Odebrecht, <https://contralacorrupcion.mx/cancelan-multa-de-544-millones-a-odebrecht/>

MCCI, (marzo, 2022), Empresas recién creadas reciben contratos por \$1,573 millones en aeropuerto, <https://contralacorrupcion.mx/empresas-recien-creadas-reciben-contratos-por-1573-millones-en-aeropuerto/>

MCCI, (julio, 2022), Investigan fraude multimillonario en SEGALMEX, MCCI: <https://contralacorrupcion.mx/investigan-fraude-multimillonario-en-segalmex/>

MCCI, (junio, 2021), La Estafa Verde. Gobierno de AMLO descubre desvío de \$500 millones de Manuel Velasco, aliado de la 4T, <https://contralacorrupcion.mx/gobierno-de-amlo-descubre-desvio-de-500-millones-de-manuel-velasco-aliado-de-la-4t/>

MCCI, (agosto, 2022), Las empresas “fantasma” al servicio de Delfina, <https://contralacorrupcion.mx/las-empresas-fantasma-al-servicio-de-delfina/>

MCCI, (junio, 2022), La red de Alito para triangular dinero con la compra venta de inmuebles, <https://contralacorrupcion.mx/la-red-de-alito-moreno-para-triangular-dinero-con-la-compra-venta-de-inmuebles/>

MCCI, (mayo, 2022), Podredumbre en la línea 12, <https://contralacorrupcion.mx/colapso-linea-12-metro/>

BIBLIOGRAFÍA

Basel Institute on Governance, (2022), Basel AML Index, <https://index.baselgovernance.org/ranking>

Banco Mundial (2020). Datos Básicos la lucha contra la corrupción. <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>

Fundar, Centro de Análisis e investigación, (2019), Principios para combatir la corrupción desde una perspectiva de derechos humanos, https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/Relatorias_Derechos_Humanos_Corrupcion.pdf

Grupo de Examen de la Aplicación. Resumen de México, CAC/COSP/IRG/2018/CRP.17, 8 de noviembre de 2018, Examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Grupo de Acción Financiera, Grupo de Acción Financiera Latinoamérica, (enero, 2018), Medidas antilavado y contra la financiación del terrorismo México, Informe de Evaluación Mutua, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>

Grupo de Acción Financiera, (junio, 2021), Medidas de Antilavado y Combate al Terrorismo, 3er reporte de seguimiento y compliance técnico en México, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/FUR-Mexico-2021.pdf>

IMCO, (marzo, 2018), Índice de Riesgos de Corrupción: El sistema mexicano de contrataciones públicas, https://imco.org.mx/articulo_es/indice-riesgoscorrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas

Impunidad Cero, (agosto, 2021), Impunidad Administrativa en México: la ineficiencia en el sistema que genera impunidad, <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=154&t=la-impunidad-administrativa-en-mexico-la-ineficiencia-del-sistema-que-genera-impunidad>

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), (octubre, 2020), Compras públicas en México. Competencia, la gran ausente, <https://imco.org.mx/compras-publicas-en-mexico-competencia-la-gran-ausente/>

INTOSAI. Declaración de México. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_10_sp.pdf

Juan Delgado Reyes, (Septiembre, 2017) Costos y consecuencias de la corrupción en México, <https://cefp.gob.mx/transp/CEFP-CEFP-70-41-C-Estudio-CCC-021017.pdf>

Julia Yansura, Channing Mavrellis, Lakshmi Kumar & Claudia Helms, Global Financial Integrity, (octubre, 2021) *“Financial crime in Latin America and the Caribbean, Understanding Country Challenges and designing effective technical responses”*, <https://secureservercdn.net/50.62.198.97/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2021/10/GFI-LAC-Financial-Crime-Report.pdf>

MCCI, (octubre, 2021), Presupuesto Anticorrupción y su Anexo Transversal, Última llamada, <https://contralacorrupcion.mx/el-presupuesto-anticorrupcion-y-su-anexo-transversal-ultima-llamada-ii/>

MCCI, (julio, 2021), Promesas incumplidas de la 4T: 80.6% de los contratos de 2021 han sido entregados por adjudicación directa, <https://contralacorrupcion.mx/promesas-incumplidas-de-la-4t-80-6-de-los-contratos-de-2021-han-sido-entregados-por-adjudicacion-directa/>

María Amparo Casar, MCCI, (mayo, 2019), Dinero Bajo la Mesa: Financiamiento y Gasto Ilegal De Campañas Políticas en México, <https://Dinerobajolamesa.Org/Reporte/>

MCCI, (2020), Integridad Corporativa 2020, <https://drive.google.com/file/d/1UwRtOA1ueZmt0OVdEkyRTZmJYBj8NPnm/view>

MCCI, (septiembre, 2020), Lavar dinero en México: un delito del que se sale fácil. <https://contralacorrupcion.mx/fincen-files/lavar-dinero-en-mexico.html>

OCDE, (2017), Estudio de la OCDE sobre integridad en México, Adoptando una política firme contra la corrupción, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/180671/estudio-ocde-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>

OCDE: Protección de denunciantes, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/whistleblower-protection.htm>.

OCDE. (2017). Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>

ONUDD, (2009), Resoluciones y decisiones aprobadas por la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción - Resolución 3/1: Mecanismo de examen, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session3/V1051985e.pdf>

ONUDD, (2009), Guía técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Guia_tecnica_corrupcion.pdf

ONUDD, (2011), Mecanismo de examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción - Documentos básicos, [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism for the Review of Implementation - Basic Documents - S.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism%20for%20the%20Review%20of%20Implementation%20-%20Basic%20Documents%20-%20S.pdf)

ONUDD, (2012), Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html>

ONUDD (2015): Guía de recursos sobre buenas prácticas de protección de los denunciantes, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf

Organización Latinoamericana y el Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, (2021), Manual de buenas prácticas de lucha contra la corrupción, Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional, <https://olacefs.com/wp-content/uploads/2021/05/Manual-de-Buenas-Practicas-de-Lucha-contra-la-Corrupcion-espanol.pdf>

Oscar Diego Bautista, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales (COMECOSO), ¿Qué le falta al Sistema Nacional Anticorrupción de México?, <https://www.comecso.com/ciencias-sociales-agenda-nacional/cs/article/view/974/616>

Stolen Asset Recovery Initiative (StAR), Base de datos de vigilancia de la recuperación de activos, <https://star.worldbank.org/corruption-cases/?db=All>

Stolen Asset Recovery Initiative (StAR), (2019), Recuperación de activos robados: Management of Returned Assets – Policy Considerations, <https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/ManagementReturnedAssets.pdf>.

Transparencia Internacional (2013): Principios Internacionales para la Legislación de Denunciantes, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_f_or_whistleblower_legislation.

Transparencia Mexicana, (enero, 2021), Mejora percepción de corrupción en México 2020; riesgo de impunidad, latente, <https://www.tm.org.mx/ipc2020/>

Vance Center for International Justice, (2020), Evaluación Anticorrupción Latinoamérica 2020, <https://www.vancecenter.org/wp-content/uploads/2021/05/Evaluacion-Anticorruption-Latinoamerica-2020.pdf>

VIII Cumbre de las Américas. (2018). Compromiso de Lima “Gobernabilidad democrática frente a la corrupción”. <https://www.viiiicumbreperu.org/compromiso-de-lima-gobernabilidad-democratica-frente-a-la-corrupcion/>

ESTADÍSTICAS

INEGI, (2020, actualización 2022), Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2020, Presentación de resultados generales, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2020/doc/cnijf_2020_resultados.pdf

INEGI, (2019) Datos de las Estadísticas a propósito del día internacional contra la corrupción, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/corrupcion2019_Nal.pdf

INEGI, (2021), Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/EstSegPub/encig2021_Nal.pdf

VÍNCULOS ÚTILES A INFORMES Y PORTALES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

Action4Justice e Impunidad Cero, Guía Legal para Combatir la Corrupción, https://action4justice.org/legal_areas/corrupcion/?lang=es

SESNA, (2021), Anexo transversal Anticorrupción, Ejercicio fiscal 2021, <https://www.sesna.gob.mx/2022/07/22/anexo-transversal-anticorrupcion-ejercicio-fiscal-2021/>

ASF, Guía de Autoevaluación a la integridad en el Sector Público, https://www.asf.gob.mx/uploads/177_Guias_Tecnicas/Guia_de_Autoevaluacion_a_la_Integridad_en_el_Sector_Publico.pdf

Guía de datos abiertos anticorrupción: <https://datos.gob.mx/busca/group/guia-de-datos-abiertos-anticorrupcion>

Guía para la identificación y gestión de conflictos de intereses: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/722721/GU_A_PARA_LA_IDENTIFICACION_Y_GESTION_DE_CONFLICTOS_DE_INTERESES.PDF

INAI, (2021), Informe de labores 2021 del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de datos, https://micrositios.inai.org.mx/informesinai/#dearflip-df_553/7/

Los informes de la cuenta pública pueden ser consultados en sus versiones anuales en la siguiente página: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2021>

Mercado Digital Anticorrupción: <https://mda.plataformadigitalnacional.org>

Padrón de Integridad Empresarial: <https://padron.apps.funcionpublica.gob.mx/>

Plataforma de Contrataciones Abiertas del Gobierno de la República: <https://www.gob.mx/contratacionesabiertas/home#!/>

Plataforma Digital Nacional: <https://www.plataformadigitalnacional.org/about>

Plataforma del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción: <https://alertadores.funcionpublica.gob.mx/>

Plataforma del Sistema Integral de Responsabilidades Administrativas: <http://sira.funcionpublica.gob.mx/Sir-web/>

Plataforma de Nomina Transparente: <https://nominatransparente.rhnet.gob.mx/nomina-APF>

Plataforma Nacional de Transparencia: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/en/web/guest/home>

Política Nacional Anticorrupción, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/2020/SESNA/PNA.pdf>

Portal del Instituto Nacional Electoral: <https://portal.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/financiamiento-publico/->,

Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción, disponible en: https://www.dof.gob.mx/2022/SESNA/Programa_Implementacion_PNA.pdf

SESNA, (2021), Anteproyecto del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción y la Integridad,

<https://www.sesna.gob.mx/download.php?file=%2Fwp-content%2Fuploads%2F2021%2F11%2FAnexoIII Acta Aprobada 1a SE 2021 CE 19No v2021-04Abr2022.pdf>

SESNA, (2018), Banco de buenas prácticas internacionales en el combate a la corrupción, SESNA: <https://banco.sesna.gob.mx/>

SESNA, (2022), Informe de Grandes logros 2017-2022, SESNA, Consultable en: https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2022/05/Informe_Gdes_Logros_SESNA.pdf

SFP, (septiembre, 2021) Informe de labores de la SFP 2020-2021, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665450/3 Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública 2020-2021.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665450/3_Informe_de_Labores_de_la_Secretaria_de_la_Funcion_Publica_2020-2021.pdf)

SHCP, (julio, 2022), Dictamen Técnico y de Suspensión Temporal de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas, https://compranetinfo.hacienda.gob.mx/descargas/MX-M5071_20220718_180313.pdf

Sistema de información Empresarial Mexicano: <https://siem.economia.gob.mx>

Sistema del Portal de Prevención de Lavado de Dinero: <https://sppld.sat.gob.mx/pld/interiores/sppld.html>

Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas de la Fiscalía General de la República: : <https://cedac.fgr.org.mx/ATENCION/PENDENUNCIA>

SNA, (2021), Informe conformación de la estructura operativa y armonización legislativa de los sistemas locales anticorrupción, Sistema Nacional Anticorrupción, [https://www.sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/12/Ficha INFORME 12 2021.pdf](https://www.sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/12/Ficha_INFORME_12_2021.pdf)

REPORTES DE PRENSA

Animal Político, (febrero, 2022), ASF detecta irregularidades por 63 mil 10 mdp, <https://www.animalpolitico.com/2022/02/cuenta-publica-2020-asf-detecta-irregularidades-63-mil-10-mdp/>

Animal Político, (abril, 2022), Con AMLO incrementan 85% los ataques contra la prensa: Artículo 19“, <https://www.animalpolitico.com/2022/04/amlo-incrementan-ataques-prensa-articulo-19/>

Animal Político, (enero, 2021), Información bajo llave: Gobierno de AMLO reserva documentos de proyectos y casos clave, <https://www.animalpolitico.com/elsabueso/gobierno-amlo-reserva-documentos-casos-proyectos-clave/>

Animal Político, (junio, 2022), Jugadas!”: filtran audios de supuesta negociación entre Gertz y padre de Lozoya, <https://www.animalpolitico.com/2022/06/filtran-audios-gertz-padre-emilio-lozoya/>

Aristegui Noticias, (agosto, 2022), Gertz Utiliza a la FGR “como su despacho personal”, <https://aristeginoticias.com/1108/mexico/gertz-utiliza-a-la-fgr-como-su-despacho-personal-acusa-alonso-castillo/>

BBC, (marzo, 2015), El escándalo que condujo al despido de la destacada periodista mexicana Carmen Aristegui,

https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2015/03/150315_ultnot_mexico_mvs_radio_de_spide_aristegui_az

Crónica, (julio, 2022), Ordena INAI a FONATUR entregar información sobre contratos de 7 tramos del tren maya, Crónica, <https://www.cronica.com.mx/nacional/ordena-inai-fonatur-entregar-informacion-sobre-contratos-7-tramos-tren-maya.html>

El País, (noviembre, 2021), El presupuesto consume recortes al INE y al Poder Judicial y favorece a los programas sociales, <https://elpais.com/mexico/2021-11-14/los-diputados-consuman-el-recorte-millonario-al-ine-y-al-poder-judicial-en-el-presupuesto-de-egresos-del-proximo-ano.html>

El Economista, (febrero, 2022), Sin actualizar datos del Indep, ASF, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Sin-actualizar-datos-del-Indep-ASF-20220221-0140.html>

El Economista, (enero, 2022), Ataques contra el INE atentan contra el sistema democrático de México, coinciden expertos de EU y Lorenzo Córdova, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Ataques-contra-el-INE-atentan-contra-el-sistema-democratico-de-Mexico-coinciden-expertos-de-EU-y-Lorenzo-Cordova-20220124-0137.html>

El Financiero, (mayo, 2019), Impugnan designación de María de la Luz Mijangos como fiscal anticorrupción, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/impugnan-designacion-de-maria-de-la-luz-mijangos-como-fiscal-anticorrupcion/>

El financiero, (mayo, 2022), Tribunal Electoral sanciona a Mario Delgado y Morena por violar veda en consulta de revocación, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/05/13/tribunal-electoral-sanciona-a-mario-delgado-y-morena-por-violar-veda-en-consulta-de-revocacion/>

El Heraldo de México, (agosto, 2019), Se amparan contra nombramiento de Fiscal de Derechos Humanos, <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2019/8/28/se-amparan-contra-nombramiento-de-fiscal-de-derechos-humanos-114330.html>

El Universal, (agosto, 2019), La organización civil Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano, A. C., presentó la demanda contra Sara Irene Herrerías Guerra misma que fue admitida por un juez federal, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/juez-admite-tramite-amparo-contra-nombramiento-de-fiscal-de-derechos-humanos-de-la-fgr> acceso: 7 de agosto de 2022

El Universal, (agosto, 2019), Ratifican a Sara Irene Herrerías como Fiscal de Derechos Humanos, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/ratifican-sara-irene-herrerias-como-fiscal-de-derechos-humanos>

El Universal, (mayo, 2022), INE sanciona a Morena por omisión de facturas, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/ine-sanciona-morena-por-omitir-formatos-de-gastos>

Excélsior, (junio, 2022) Denuncian empleados de la SHCP por “hackear” Compranet, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/denuncian-empleados-shcp-por-hackear-compranet/1519476?amp>

Forbes, (febrero, 2022), Ataques de AMLO a prensa son irresponsabilidad política: Artículo 19 sobre Loret de Mola, <https://www.forbes.com.mx/noticias-ataques-de-amlo-a-prensa-son-irresponsabilidad-politica-articulo-19-sobre-loret-de-mola/>

Forbes, (septiembre, 2021), INAI reporta hackeo a la plataforma nacional de transparencia, <https://www.forbes.com.mx/inai-reporta-hackeo-a-la-plataforma-nacional-de-transparencia/>.

Forbes, (enero, 2022), Tribunal electoral confirma sanción de 4.5 mdp a Morena por 'diezmos' en Texcoco, <https://www.forbes.com.mx/politica-tribunal-electoral-confirma-sancion-de-4-5-mdp-a-morena-por-diezmos-en-texcoco/>

INE, (diciembre, 2021), Modifica INE presupuesto 2022 derivado de las reducciones efectuadas por la Cámara de Diputados, Central Electoral, <https://centralectoral.ine.mx/2021/12/10/modifica-ine-presupuesto-2022-derivado-de-las-reducciones-efectuadas-por-la-camara-de-diputados/>

Infobae, (agosto, 2022), Silvia Pinal, Alejandra Cuevas, García Luna o Alemán Magnani, las venganzas del Fiscal Gertz Manero, <https://www.infobae.com/america/mexico/2022/08/05/silvia-pinal-alejandra-cuevas-garcia-luna-o-aleman-magnani-las-venganzas-del-fiscal-gertz-manero/>

INAI, (mayo, 2021), Avanza aplicación de mecanismo de UNODC México, para fortalecer combate a corrupción a nivel estatal, <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-147-21.pdf>

La Jornada, (marzo, 2022), El Fiscal Gertz y la frágil promesa de un Poder Judicial Autónomo, <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/03/24/politica/el-fiscal-gertz-y-la-fragil-promesa-de-un-poder-judicial-autonomo/>

La razón, (febrero, 2022) Por irregularidades en 2020, el INE multa partidos con 689 millones de pesos, La razón: <https://www.razon.com.mx/mexico/ine-multa-partidos-689-mdp-irregularidades-2020-472542>

Latinus, (julio, 2022), Es víctima de innumerables ataques, reporta el INAI, <https://latinus.us/2022/07/13/plataforma-nacional-transparencia-tres-dias-fallas-victima-ataques-inai/>

Latinus, (septiembre, 2020), Jaime Cárdenas expone corrupción en el Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado en su carta de renuncia a AMLO, <https://latinus.us/2020/09/22/jaime-cardenas-expone-actos-corrupcion-indep-carta-renuncia-amlo/>

MCCI, (febrero, 2022), ¿Por qué AMLO ataca a la prensa en el contexto de mayor violencia contra la prensa?, <https://contralacorrupcion.mx/por-que-amlo-ataca-a-la-prensa-en-el-contexto-de-mayor-violencia-contra-la-prensa/>

Milenio, (junio, 2022), Pemex niega acceso extorno a datos personales en refinería deer park, Milenio, <https://www.milenio.com/negocios/pemex-niega-acceso-externo-datos-personales-deer-park>

Nexos en colaboración con MCCI, (marzo, 2022), El caso Gertz: impedimentos excusas y conflictos de interés, <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/el-caso-gertz-impedimentos-excusas-y-conflictos-de-interes/>

Nexos en colaboración con MCCI, (agosto, 2018), El déficit meritocrático, nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación, <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/el-deficit-meritocratico-nepotismo-y-redes-familiares-en-el-poder-judicial-de-la-federacion/>

Política Expansión, (febrero, 2022), López Obrador busca su propio sistema Anticorrupción, <https://politica.expansion.mx/congreso/2022/02/23/lopez-obrador-busca-su-propio-sistema-anticorrupcion>

Política Expansión, (julio, 2022), Suspenden temporalmente Compranet por fallas técnicas, https://politica.expansion.mx/mexico/2022/07/20/compranet-suspension-temporal-fallas-tecnicas-hacienda?_amp=true

Rendición de Cuentas, (enero, 2018), Gobierno federal niega al SNA información sobre ‘La Estafa Maestra’, <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/gobierno-federal-niega-al-sna-informacion-sobre-la-estafa-maestra/>

SNA, (junio, 2020), Se instala Comité Técnico Especializado en Información sobre Corrupción, <https://www.sna.org.mx/2020/06/15/se-instala-comite-tecnico-especializado-en-informacion-sobre-corrupcion/>

UNODC, (2020), UNODC realiza el sorteo del segundo ciclo del Mecanismo nacional de revisión entre pares en México, https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2020/21_04_21unodc-realiza-el-sorteo-del-segundo-ciclo-del-mecanismo-nacional-de-revisin-entre-pares-en-mexico.html

Zeta Tijuana, (julio, 2022), Tren Maya declarado como obra de seguridad nacional, afirma director de FONATUR, SEGOB y SSPC se harán cargo, <https://zetatijuana.com/2022/07/tren-maya-declarada-como-obra-de-seguridad-nacional-afirma-director-de-fonatur-segob-y-sspc-se-haran-cargo/>