



Advocacy for Human Rights in the Americas



**INFORME**



**EL FUTURO DEL SISTEMA NACIONAL ANTI-CORRUPCIÓN DE MÉXICO**

**La lucha anticorrupción bajo el mandato del Presidente López Obador**

Por: Gina Hinojosa y Maureen Meyer

*(Flickr Photo/Changr)*

---

**El combate a la corrupción fue uno de los ejes centrales de la plataforma de campaña de López Obrador, y desde que asumió el cargo el pasado diciembre, ha continuado destacando este esfuerzo como una precondition fundamental para reducir la desigualdad y la violencia criminal que están a la raíz de muchos de los problemas de México.**

**Si el gobierno de López Obrador realmente piensa endurecerse contra la conducta indebida de funcionarios del gobierno, garantizar la plena implementación del SNA es una parte importante de la ecuación.**

---

# INTRODUCCIÓN

---

Si bien México lleva décadas lidiando con la corrupción sistémica, la inquietud pública en torno a esta cuestión ha aumentado de manera significativa en los últimos años. Durante el mandato del ex Presidente Enrique Peña Nieto (diciembre de 2012 a diciembre de 2018), México cayó 32 puestos en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, ocupando el puesto 130 entre 180 países en el año 2018<sup>1</sup>. Con esta clasificación, México volvió a resultar último entre los países de la OCDE el año pasado, posicionándose más de 71 puestos por detrás de todos los demás gobiernos miembros. En América Latina, tan solo Guatemala, Nicaragua y Venezuela—todos los cuales se enfrentan a graves crisis de gobernabilidad democrática—se situaron por debajo<sup>2</sup>.

Según encuestas de salida realizadas por la empresa Parametría, la corrupción superó por primera vez a la delincuencia y la economía como el asunto más importante para los votantes en las elecciones de México celebradas en julio de 2018<sup>3</sup>. Esto sugiere que el Presidente Andrés Manuel López Obrador fue elegido con el claro mandato de comenzar a erradicar la cultura de corrupción en la que se vio envuelta el gobierno de su predecesor<sup>4</sup>. De hecho, el combate a la corrupción fue uno de los ejes centrales de la plataforma de campaña de López Obrador, y desde que asumió el cargo el pasado diciembre, ha continuado destacando este esfuerzo como una precondition fundamental para reducir la desigualdad y la violencia criminal que están a la raíz de muchos de los problemas de México<sup>5</sup>.

El nuevo gobierno se encuentra en una situación única para comenzar a abordar este enorme desafío. Se trata del primer gobierno que ha llegado al poder después de que México aprobara una serie de amplias reformas anticorrupción en 2015 y 2016 que crearon el **Sistema Nacional**

**Anticorrupción (SNA)** y sentaron las bases para un enfoque más firme y generalizado hacia el combate a la corrupción. Si el gobierno de López Obrador realmente piensa endurecerse contra la conducta indebida de funcionarios del gobierno, garantizar la plena implementación del SNA es una parte importante de la ecuación.

Conforme a las reformas, el SNA debería haber sido plenamente implementado para julio de 2017; sin embargo, el entonces gobierno de Peña Nieto impidió la designación de varios actores clave del Sistema y frenó el avance de importantes investigaciones en materia de corrupción<sup>6</sup>. Desde que López Obrador asumió el cargo, ha habido ciertos avances, pero otros aspectos permanecen estancados. Si bien el compromiso del nuevo presidente de adoptar una postura más dura sobre la corrupción ha generado la esperanza de que se haya iniciado una nueva etapa en México, su enfoque hasta ahora se ha centrado principalmente en “liderar con el ejemplo” con un estilo de vida frugal, y en recortar gastos burocráticos en un esfuerzo para crear un gobierno más austero y frenar la codicia política<sup>7</sup>.

Si bien la voluntad política es importante, su impacto será limitado sin el respaldo institucional que el Sistema Nacional Anticorrupción puede brindar. Mensajes duros y leyes estrictas no tendrán impacto si los organismos que forman parte del SNA en todos los niveles de gobierno carecen de la autonomía y capacidad institucional para hacerlos cumplir. Fortalecer la capacidad institucional de estas instituciones para prevenir, detectar, investigar y sancionar la corrupción de manera integral es fundamental para la lucha anticorrupción de México. En este informe, evaluamos la importancia de los esfuerzos del SNA en cada una de estas áreas, así como el estado actual de estos esfuerzos bajo el gobierno de López Obrador.

## CUADRO 1

### ¿QUÉ ES EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN?\*

Históricamente, los esfuerzos anticorrupción de México han sido aislados y caóticos, y las leyes e instituciones diseñadas para combatir la corrupción por lo general han carecido de fuerza. En mayo de 2015—en respuesta a intensas presiones por parte del muy organizado movimiento anticorrupción que tiene México—el Congreso mexicano aprobó una serie de reformas constitucionales para abordar estas deficiencias<sup>8</sup>. Las reformas ampliaron los poderes de la Auditoría Superior de la Federación, establecieron sanciones más claras y estrictas contra los delitos de corrupción y crearon el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), un mecanismo para coordinar las numerosas instituciones a todos los niveles del gobierno que anteriormente habían estado operando sin métodos claros de colaboración<sup>9</sup>.

En julio de 2016, México aprobó o reformó varias leyes secundarias necesarias para implementar el SNA y fortalecer las instituciones que lo conforman<sup>10</sup>. Las leyes establecieron las bases para la creación de una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, ampliaron la autonomía del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), e instaron a la adición de 18 magistrados anticorrupción a ese Tribunal. Además, fortalecieron el papel de la Secretaría de la Función Pública (SFP) en el combate contra la corrupción dentro del gobierno federal y reformaron el Código Penal Federal para incluir una sección específica sobre delitos de corrupción.

Un aspecto importante del SNA es que no está liderado por un solo titular, sino por una entidad parecida a una junta directiva llamada el **Comité Coordinador**. Integrado por representantes de siete instituciones que tienen un rol fundamental en la lucha contra la corrupción, el Comité es responsable de coordinar todos los organismos que forman parte del SNA y de diseñar, implementar y evaluar las políticas anticorrupción (ver la Figura 1). Quizás lo más innovador de este modelo es que el presidente del **Comité de Participación Ciudadana**—un organismo de supervisión civil diseñado para servir como puente entre las instituciones anticorrupción y la sociedad civil—es el presidente del Comité Coordinador, y, por lo tanto, del SNA en su totalidad. Esta estructura otorga a los ciudadanos un papel de liderazgo en la lucha contra la corrupción<sup>11</sup>.

En un esfuerzo por armonizar las leyes anticorrupción y fortalecer la coordinación entre los organismos federales y estatales, las reformas exigen que cada una de las 32 entidades federativas establezca mecanismos e instituciones similares para crear sus propios sistemas anti-corrupción a nivel estatal.<sup>12</sup>

---

\* Para conocer más sobre la estructura del Sistema Nacional Anticorrupción de México, véase el informe 2018 de WOLA, *El Sistema Nacional Anticorrupción de México: Una oportunidad histórica en la lucha contra la corrupción*: <https://bit.ly/2TBCHNg>.

FIGURA 1

# EL COMITÉ COORDINADOR DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



# IMPLEMENTANDO EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

---

## PREVENCIÓN Y DETECCIÓN

---

La **Secretaría de la Función Pública (SFP)** de México desempeña un papel fundamental en los esfuerzos de prevención y detección del SNA. Es responsable de vigilar a los funcionarios públicos federales y el proceso de contratación del gobierno federal, auditar el gasto de recursos federales y coordinar a los órganos internos de control de las dependencias federales. La Secretaria de la Función Pública Irma Eréndira Sandoval anunció en mayo que relanzaría el trabajo de la SFP para centrarlo en la “ciudadanización del combate a la corrupción” mediante, entre otras medidas, el fortalecimiento de los sistemas de protección de los alertadores internos (*whistleblowers*) y el desarrollo de tecnologías que faciliten el acceso de los ciudadanos a la información pública<sup>13</sup>.

En una reunión con personal de WOLA, celebrada el pasado junio, miembros de la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social de la SFP informaron que dichas medidas incluirán además la formación de Consejos de Honestidad liderados por ciudadanos para supervisar los 25 proyectos prioritarios de infraestructura del gobierno de López Obrador<sup>14</sup>. Algunos de estos proyectos han generado inquietudes acerca de posibles instancias de corrupción, como es el caso del “Tren Maya” que se piensa construir para conectar varios lugares turísticos populares en el sur de México, una nueva refinería de petróleo en el estado de Tabasco, y el aeropuerto de Santa Lucía en la Ciudad de México<sup>15</sup>. Según funcionarios de la Unidad, estos consejos ciudadanos han sido diseñados para complementar el trabajo de los comités de participación ciudadana a nivel estatal, brindando supervisión a nivel más local<sup>16</sup>.

Además de trabajar para ampliar los espacios de participación ciudadana, el Comité Coordinador ha logrado importantes avances en el aumento de la transparencia del gobierno. Desde el 2017, el

Comité Coordinador ha trabajado para modificar el sistema de declaración patrimonial y de intereses. Si bien muchos funcionarios públicos fueron exentos de declarar sus bienes bajo el viejo sistema, la ley que contempla las modificaciones ahora exige que lo hagan todos los funcionarios a todos los niveles del gobierno<sup>17</sup>. Gracias a este cambio, 280,000 funcionarios deberán declarar sus bienes e intereses usando el nuevo formato<sup>18</sup>. Una vez que el nuevo sistema se consolide, el Comité debe garantizar medidas de cumplimiento eficaces.

## INVESTIGACIÓN

---

La transición de México a una **Fiscalía General de la República (FGR)** independiente—que reemplaza a la antigua Procuraduría General de la República (PGR) conforme a reformas constitucionales de 2014—podría ser primordial para mejorar la capacidad del SNA de combatir la impunidad de los delitos de corrupción. Al contrario que la PGR, la nueva institución es independiente del Poder Ejecutivo y menos vulnerable a la influencia política sobre las investigaciones de casos de corrupción<sup>20</sup>. Bajo esta nueva estructura, los casos de corrupción federales corresponden a la **Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción** que fue establecida como parte de las reformas para crear la FGR y es considerada como un pilar clave para el SNA.

Gracias a la aprobación de importante legislación y el nombramiento de varios funcionarios que tienen un rol crucial en el SNA, México está más cerca de completar esta transición. En diciembre, el Congreso aprobó la Ley Orgánica que define la estructura y función de la FGR<sup>21</sup>, y en enero el Senado eligió a Alejandro Gertz Manero como el primer fiscal general<sup>22</sup>. En marzo, tras la aprobación de María de la Luz Mijangos Borja como la primer fiscal anticorrupción, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción inició oficialmente su labor<sup>23</sup>.

Según Gertz, si bien la FGR está lidiando con un gran volumen de casos pendientes que heredó de la PGR, ha priorizado la resolución de cinco casos emblemáticos de alto perfil que se habían paralizado en la PGR<sup>24</sup>. Entre ellos se incluyen el caso de corrupción conocido como “Estafa Maestra”, relacionado con el desvío de más de MXN\$3.4 mil millones en fondos públicos mediante empresas fantasma y universidades públicas durante el mandato de Peña Nieto<sup>25</sup>.

También incluyen el escándalo que involucra el conglomerado de construcción brasileño Odebrecht, el cual admitió haber pagado casi USD\$800 millones en sobornos para obtener contratos públicos en países por toda América Latina, incluidos unos USD\$10.5 millones a funcionarios mexicanos<sup>26</sup>. Si bien fiscales de varios países de la región han presentado cargos contra numerosos funcionarios públicos implicados en el escándalo de Odebrecht, entre ellos ex presidentes, el *New York Times* informó el año pasado que la PGR aún no había presentado cargos contra un solo funcionario, a pesar de contar con suficientes pruebas para hacerlo<sup>27</sup>.

---

**Si estos casos derivan o no en sanciones contra las autoridades implicadas demostrará si México realmente está enfrentando eficazmente a la impunidad generalizada de la que históricamente han gozado los funcionarios corruptos en el país.**

---

En una entrevista de mayo de 2019, Gertz afirmó que este caso y el caso Estafa Maestra serán juzgados como casos de crimen organizado y delitos contra el Estado, dada su magnitud y el gran número de instituciones públicas involucradas. Además reveló que se están investigando posibles vínculos de estos casos con otras tramas de corrupción, incluido un caso sobre el supuesto uso de fondos públicos para financiar las campañas electorales de candidatos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en varios estados del país en las elecciones intermedias de México en 2016<sup>28</sup>.

Si estos casos derivan o no en sanciones contra las autoridades implicadas demostrará si México

realmente está enfrentando eficazmente a la impunidad generalizada de la que históricamente han gozado los funcionarios corruptos en el país. Parece haber habido algunos avances en la investigación de al menos un funcionario implicado en el escándalo de Odebrecht. La Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público—un organismo encargado de combatir el lavado de dinero y otros delitos financieros—ha presentado ante la FGR tres cargos contra el ex funcionario Emilio Lozoya. Lozoya dirigió la petrolera estatal mexicana PEMEX entre 2012 y 2016, y fue uno de los más estrechos aliados del ex presidente Peña Nieto<sup>29</sup>.

Según Santiago Nieto, titular de la UIF, uno de los cargos está relacionado con los sobornos que Lozoya supuestamente recibió de la empresa metalúrgica Altos Hornos de México (AHMSA) a cambio de la compra por parte de PEMEX de una planta chatarra de fertilizantes en 2014. Los sobornos supuestamente fueron canalizados a través de una filial de Odebrecht y después pasaron a familiares de Lozoya<sup>30</sup>.

No es la primera vez que Lozoya ha sido investigado en conexión con Odebrecht. En 2017, tres ex ejecutivos de Odebrecht declararon ante tribunales brasileños que Lozoya había aceptado USD\$10 millones en sobornos de la empresa entre 2012 y 2014<sup>31</sup>. Santiago Nieto, quien en aquel momento dirigía la entonces Fiscalía Especializada en Delitos Electorales de la PGR, inició una investigación sobre el caso, pero afirmó que la PGR obstaculizó cada paso que tomó para avanzar la investigación<sup>32</sup>. La polémica destitución de Santiago Nieto en octubre de 2017 puso fin al caso contra Lozoya durante el gobierno de Peña Nieto<sup>33</sup>.

El 26 de mayo de 2019, el gobierno mexicano emitió una orden de aprehensión contra Lozoya en respuesta a las acusaciones de soborno relacionadas con AHMSA. Si bien un juez federal suspendió de manera temporal la orden de aprehensión, el mismo juez revocó la suspensión el 18 de junio luego de que Lozoya incumpliera los requisitos de la orden de suspensión, entre otras cosas al no comparecer ante el tribunal penal en



el que está siendo juzgado<sup>34</sup>. Lozoya ahora se considera fugitivo, con lo cual la FGR tiene vía libre para detenerlo. El 4 de julio, un juez federal emitió una segunda orden de aprehensión contra Lozoya por cargos adicionales de corrupción<sup>35</sup>.

## SANCIÓN

---

Un área en la que la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción se ha estancado es la incorporación de **18 magistrados anticorrupción** al **Tribunal Federal de Justicia Administrativa** (TFJA). La Ley General de Responsabilidades Administrativas—una de las leyes anticorrupción aprobadas en julio de 2016—insta a la incorporación de una “Tercera Sección” a la Sala Superior del Tribunal, así como cinco nuevas salas especializadas. Se supone que se deben incorporar tres magistrados a cada una de las salas especializadas y a la Tercera Sección<sup>36</sup>.

Los magistrados desempeñarán un papel fundamental en la lucha contra la corrupción. Mientras que la Secretaría de la Función Pública y otros órganos internos de control tienen el poder de sancionar a funcionarios por negligencia y mala conducta, los magistrados anticorrupción tendrán competencia exclusiva en materia de “graves” delitos administrativos como soborno, malversación y lavado de dinero. Tendrán facultades para destituir a funcionarios que cometan tales delitos desde sus cargos, prohibir que ejerzan cargos públicos por hasta 20 años, y multarlos con montos de hasta el doble de los fondos públicos que hayan malversado.

Los nuevos magistrados deberían haber sido designados antes de julio de 2017; sin embargo, si bien el entonces Presidente Peña Nieto presentó 18 nombres para su aprobación por el Senado en abril de 2017, el Senado no hizo una determinación sobre los candidatos por más de dos años. El presidente del Comité de Participación Ciudadana del SNA, José Octavio López Presa, dice que la falta de los magistrados está retrasando la sanción de entre 30 y 40 delitos administrativos graves<sup>37</sup>.

En mayo de 2018, el Comité de Participación Ciudadana interpuso un juicio de amparo contra el Senado y la Comisión Permanente del Congreso (el cual tiene competencia para decidir sobre estas designaciones mientras el Senado está en receso) por su negativa a actuar sobre este asunto<sup>38</sup>. El amparo también denunció la negativa de Peña Nieto a justificar adecuadamente la idoneidad de los 18 candidatos propuestos para el puesto de magistrados (la Ley General de Responsabilidades Administrativas exige que el presidente de a conocer públicamente los méritos, antecedentes y cualificaciones de cada candidato).

Una corte federal dictó a favor del Comité de Participación Ciudadana en agosto de 2018<sup>39</sup>. Si bien el Senado impugnó el dictamen, una corte confirmó la sentencia inicial en abril de 2019, dictaminando que al no ratificar o rechazar las designaciones, ni dar a conocer de manera pública y transparente el perfil profesional de los candidatos, el Senado y el presidente estaban incumpliendo con su obligación constitucional de dar operatividad al Sistema Nacional Anticorrupción<sup>40</sup>.

---

### **...la falta de los magistrados está retrasando la sanción de entre 30 y 40 delitos administrativos graves.**

---

El 31 de julio de 2019, las personas propuestas por Peña Nieto en abril de 2017 finalmente fueron votadas por la Comisión Permanente del Congreso. La Comisión decidió rechazar los cinco candidatos (los otros 13 ya habían declinado continuar con el proceso), determinando que sus perfiles no eran idóneos<sup>41</sup>. Ahora está en manos de López Obrador proponer 18 nuevos candidatos.

Sin embargo, el presidente ha comentado anteriormente que, a fin de reducir los gastos del gobierno, está buscando reducir el número de magistrados anticorrupción del TFJA, eliminando algunas o todas las salas especializadas del Tribunal<sup>42</sup>. No está claro de qué manera podría avanzar la propuesta de López Obrador, dado que el número de magistrados está estipulado en la Constitución. Pero una



reducción en el número de magistrados tendría un impacto negativo en las funciones sancionadoras del SNA. Para avanzar en la plena implementación del SNA, López Obrador debería prontamente proponer 18 candidatos que son idóneos para el cargo, y el Senado debería garantizar un proceso abierto y transparente de ratificación, con mecanismos efectivos de participación ciudadana.

Asimismo, Ricardo Monreal—el líder del partido de López Obrador (el Movimiento Regeneración Nacional, MORENA) en el Senado—ha presentado múltiples propuestas que amenazarían profundamente la autoridad de los magistrados anticorrupción. En abril de 2019, presentó una iniciativa para crear una Sala Anticorrupción en la Suprema Corte de Justicia. Dicha sala contaría con cinco nuevos jueces, elevando el número de jueces de la Suprema Corte de 11 a 16<sup>43</sup>. Esto no solo plantea inquietudes sobre un posible intento de abarrotar la Suprema Corte, sino que además amenaza la autonomía del **Consejo de la Judicatura Federal** (CJF), que forma parte

del SNA y es responsable de designar y destituir a magistrados de circuito y jueces de distrito. La Sala Anticorrupción propuesta por MORENA tendría el poder de resolver apelaciones contra las decisiones del CFJ, otorgando a MORENA mayor control sobre quiénes ostentan cargos en los tribunales federales<sup>44</sup>. López Obrador y Secretaria de Gobernación Olga Sánchez Cordero han rechazado la propuesta de crear esta nueva sala en la Suprema Corte<sup>45</sup>.

En julio, MORENA presentó otra propuesta para crear un nuevo Tribunal Federal Anticorrupción compuesto por tres magistrados, lo cual también dejaría en limbo las facultades de los magistrados anticorrupción del TFJA<sup>46</sup>. La implementación de la propuesta requeriría cambiar 10 artículos de la Constitución y alteraría completamente el sistema de sanciones establecido en las reformas anticorrupción que crearon el SNA<sup>47</sup>. No está claro si MORENA discutirá alguna de estas propuestas en la próxima sesión legislativa que comenzará en septiembre.

## IMPLEMENTANDO LOS SISTEMAS ANTICORRUPCIÓN A NIVEL ESTATAL

La corrupción a nivel estatal y local en México tiene un amplio costo social. Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Inseguridad (ENVIPE) de México, más del 65 por ciento de los ciudadanos consideran que la policía, los fiscales y los jueces a nivel municipal y estatal son corruptos, lo que perjudica gravemente la sensación de seguridad de las comunidades y su confianza en las instituciones públicas<sup>48</sup>. En la última década, más de 22 gobernadores actuales o anteriores han sido investigados por delitos de corrupción<sup>49</sup>, muchos de ellos por desviar millones—y en ocasiones miles de millones—de dólares en fondos públicos destinados a importantes programas de educación, salud y sociales<sup>50</sup>.

La corrupción en proyectos de obras públicas en ocasiones ha tenido consecuencias fatales: tras el terremoto que devastó la zona central de México en

septiembre de 2017, periodistas de investigación de la organización Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad hallaron que los contratos defectuosos y la negligencia de las autoridades locales habían llevado al colapso de decenas de edificios durante el terremoto, que dejó un saldo de cientos de muertos y miles sin hogar<sup>51</sup>.

Pese a este contexto, varios estados han demorado la implementación de sus sistemas anticorrupción. Hasta julio de 2019, cuatro estados—Baja California, Chihuahua, Nuevo León y Campeche—aún no habían aprobado una o más de las leyes estatales que han de ser aprobadas o reformadas para garantizar su conformidad con las reformas federales anticorrupción. Asimismo, los estados de Campeche, Chiapas y la Ciudad de México aún no habían realizado varios nombramientos clave necesarios para el pleno funcionamiento de sus

sistemas estatales. La Ciudad de México era la más rezagada en cuanto a la implementación al no haber aún designado a un fiscal anticorrupción, ninguno de los cinco miembros que deberían integrar el Comité de Participación Ciudadana, ni los titulares de otras cinco oficinas fundamentales para el funcionamiento del sistema local<sup>52</sup>.

---

**En la última década, más de 22 gobernadores actuales o anteriores han sido investigados por delitos de corrupción, muchos de ellos por desviar millones—y en ocasiones miles de millones—de dólares en fondos públicos destinados a importantes programas de educación, salud y sociales.**

---

Incluso en aquellos estados en los que los sistemas anticorrupción ya están en marcha, dichos sistemas sufren de una grave falta de financiamiento para llevar a cabo sus funciones. El Comité de Participación Ciudadana a nivel nacional destacó esta preocupación en un juicio de amparo contra varios congresos estatales por no asignar recursos a los sistemas en sus presupuestos estatales<sup>53</sup>. De hecho, solo el 50 por ciento de los presupuestos estatales en 2018 incluyeron fondos para la secretaría ejecutiva de su sistema<sup>54</sup>.

En cada estado, los recursos asignados a la secretaría ejecutiva no solo financian las operaciones de dicha entidad, sino que además se usan para pagar los salarios de cada miembro del comité de participación ciudadana, cuyo presidente preside el sistema anticorrupción. Esto significa que en 2018 tan solo la mitad de los presidentes de los sistemas a nivel estatal recibieron un salario.

En una importante señal de avances, en 2019 el 75 por ciento de los estados incluyeron fondos para sus secretarías ejecutivas en sus presupuestos<sup>55</sup>. Sin embargo, ocho estados—Chiapas, la Ciudad de México, San Luis Potosí, Campeche, Morelos, Guerrero, Sinaloa y Tlaxcala—siguen rezagados en este ámbito.

Asimismo, varios fiscales anticorrupción a nivel estatal han manifestado preocupación acerca de su falta de autonomía para definir sus propias prioridades y llevar a cabo investigaciones serias. También han llamado la atención sobre la ausencia de un plan de persecución penal para casos de corrupción, lo cual según ellos ha fragmentado el marco de investigación y procesamiento penal del país<sup>56</sup>.

# DE CARA AL FUTURO

---

Sin el apoyo pleno del gobierno, el Sistema Nacional Anticorrupción sigue siendo vulnerable a la amenaza de ser privado de los recursos que necesita para ser exitoso. Los primeros siete meses del gobierno de López Obrador han planteado dudas acerca del compromiso del nuevo gobierno de implementar adecuadamente el SNA y continuar el trabajo del Comité Coordinador. Si bien la estructura y organización del SNA se basan en gran parte en la premisa de que las organizaciones y expertos anticorrupción pueden desempeñar un importante papel en el monitoreo y la evaluación del Sistema, el presidente ha criticado frecuentemente a este sector de la sociedad, descalificando su papel a la hora de brindar análisis y evaluar la eficacia de las políticas<sup>57</sup>.

No obstante, los recientes avances logrados por las instituciones que conforman el SNA dan cabida a la esperanza. Las antes mencionadas mejoras al sistema de declaración patrimonial y los avances en la investigación de casos de corrupción pasados son signos importantes de progreso. Asimismo, los comités de participación ciudadana a nivel nacional y estatal continúan sus esfuerzos para promover estándares éticos y consolidar fuertes políticas públicas. En diciembre de 2018, el Comité de Participación Ciudadana presentó una propuesta para una Política Nacional Anticorrupción en la que se definían 60 estrategias prioritarias para combatir la corrupción<sup>58</sup>. La propuesta se desarrolló mediante una serie de consultas públicas y define cuatro objetivos clave: 1) combatir la impunidad a través de

mejorar los mecanismos de denuncia, investigación y sanción de los delitos administrativos, 2) reducir la arbitrariedad en el gobierno a través de profesionalizar la función pública y fortalecer los controles internos y los mecanismos de auditoría, 3) crear espacios de participación de la sociedad civil, y 4) tender puentes entre los ciudadanos y las instituciones gubernamentales por aumentar la transparencia y reducir las barreras a los servicios públicos<sup>59</sup>. Algo positivo es que el Plan Nacional de Desarrollo de López Obrador incluye el objetivo de mejorar la capacidad del país de prevenir y combatir la corrupción y la impunidad, y señala la implementación de la Política Nacional Anticorrupción como estrategia clave<sup>60</sup>.

Si bien el gobierno de López Obrador aún no ha dado al Sistema Nacional Anticorrupción el respaldo político del que también careció durante el mandato de Peña Nieto, el Sistema aún podría producir resultados en el combate a la corrupción del país. Los próximos meses serán clave para designar a los magistrados anticorrupción, avanzar en la investigación de casos de corrupción ocurridos en el pasado—y lo que tal vez sea aún más importante, nuevos casos bajo el nuevo gobierno, incluidos aquellos en los que están implicados miembros de MORENA—así como implementar la Política Nacional Anticorrupción. Todas estas acciones serán indicadores claves para medir si el gobierno de López Obrador será capaz de cumplir con su promesa de campaña de luchar contra la corrupción en el país.

# NOTAS

- <sup>1</sup> Transparencia Internacional, “Índice de Percepción de Corrupción 2013”, 3 de diciembre de 2013, <https://www.transparency.org/cpi2013/results>.
- <sup>2</sup> Transparencia Internacional, “Índice de Percepción de Corrupción 2018”, 30 de enero de 2019, <https://www.transparency.org/cpi2018>.
- <sup>3</sup> Parametría, “Identidades, candidatos, campañas y corrupción”, [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=5054](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=5054).
- <sup>4</sup> David Agren, “Mexico’s unpopular president to leave behind troubled administration mired in scandal, controversy”, *USA Today*, 12 de septiembre de 2018, <https://www.usatoday.com/story/news/world/2018/09/12/mexican-president-enrique-pena-nieto-defends-unpopular-administration/1265941002/>.
- <sup>5</sup> Andrés Manuel López Obrador, “Plan nacional de paz y seguridad”, 14 de noviembre de 2018, [https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad\\_.pdf](https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad_.pdf).
- <sup>6</sup> Azam Ahmed, “Mexico’s Government is Blocking its own Anti-Corruption Drive, Commissioners Say”, *New York Times*, 2 de diciembre, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/12/02/world/americas/mexico-corruption-commission.html>; Azam Ahmed, “Mexico Could Press Bribery Charges. It Just Hasn’t.”, *New York Times*, 11 de junio de 2018, <https://www.nytimes.com/2018/06/11/world/americas/mexico-odebrecht-investigation.html>.
- <sup>7</sup> Mary Ebth Sheridan, “López Obrador’s cost-cutting spree is transforming Mexico — and drawing blowback from bureaucrats”, *Washington Post*, 14 de julio de 2019, [https://www.washingtonpost.com/world/the\\_americas/lopez-obradores-cost-cutting-sprees-is-transforming-mexico--and-drawing-blowback-from-bureaucrats/2019/07/14/5e187b5e-66c2-11e9-a698-2a8f808c9cfb\\_story.html?utm\\_term=.6411292b3132](https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/lopez-obradores-cost-cutting-sprees-is-transforming-mexico--and-drawing-blowback-from-bureaucrats/2019/07/14/5e187b5e-66c2-11e9-a698-2a8f808c9cfb_story.html?utm_term=.6411292b3132).
- <sup>8</sup> Max Kaiser, “This is how Mexico is Fighting Corruption”, *World Economic Forum*, 2 de diciembre de 2016, <https://www.weforum.org/agenda/2016/12/alternative-leadership-in-fighting-corruption-the-mexican-case/>.
- <sup>9</sup> Diario Oficial de la Federación, *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, 27 de mayo de 2015, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015).
- <sup>10</sup> Sistema Nacional de Anticorrupción, “Antecedentes”, <http://sna.org.mx/nosotros/#antecedentes>.
- <sup>11</sup> Ver la página web de Citizen Participation Committee: <https://cpc.org.mx/>.
- <sup>12</sup> Ver la página web del Sistema Nacional de Anticorrupción sobre los sistemas locales anticorrupción: <http://sna.org.mx/en/>.
- <sup>13</sup> Secretaría de la Función Pública, “La Función Pública y la ONU inician colaboración histórica para combatir la corrupción en México”, 14 de mayo de 2019, <https://www.gob.mx/sfp/prensa/la-funcion-publica-y-la-onu-inician-colaboracion-historica-para-combatir-la-corrupcion-en-mexico-199966>.
- <sup>14</sup> Secretaría de la Función Pública, “Transparencia como vocación, prioridad del gobierno abierto: Secretaria Sandoval Ballesteros”, 7 de mayo de 2019, <https://www.gob.mx/sfp/es/articulos/transparencia-como-vocacion-prioridad-del-gobierno-abierto-secretaria-sandoval-ballesteros?idiom=es>.
- <sup>15</sup> Sharay Angulo, “Mexican President says New Airport Construction to Start Next Week”, *Reuters*, 24 de abril de 2019, <https://www.reuters.com/article/us-mexico-airport/mexican-president-says-new-airport-construction-to-start-next-week-idUSKCN1S02FT>.
- <sup>16</sup> Entrevista entre WOLA y miembros de la de Operación Regional y Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública, 3 de junio de 2019.
- <sup>17</sup> Diario Oficial de la Federación, *ACUERDO por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el formato de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses; y expide las normas e instructivo para su llenado y presentación*, 16 de noviembre de 2018, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5544152&fecha=16/11/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5544152&fecha=16/11/2018).
- <sup>18</sup> Secretaría de la Función Pública, “Reitera Función Pública invitación a presentar Declaración Patrimonial y de Intereses antes de que concluya mayo”, 24 de mayo de 2019, <https://www.gob.mx/sfp/prensa/reitera-funcion-publica-invitation-a-presentar-declaracion-patrimonial-y-de-intereses-antes-de-que-concluya-mayo-201577>.
- <sup>19</sup> Úrsula Indacochea y Maureen Meyer, “La nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General en México: Avances y pendientes”, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos y Fundación para el Debido Proceso, marzo de 2019, <https://www.wola.org/es/2019/03/ley-organica-fiscalia-mexico/>.
- <sup>20</sup> Ximena Suárez-Enríquez y Úrsula Indacochea, “Una Fiscalía que sirva en México: La ruta para terminar con los pactos de impunidad y la corrupción en el país”, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos y Fundación para el Debido Proceso, 19 de abril de 2018, <https://www.wola.org/es/analisis/informe-wola-nueva-fiscalia-autonoma-mexico/>.
- <sup>21</sup> Úrsula Indacochea y Maureen Meyer, “La nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General en México: Avances y pendientes”, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos y Fundación para el Debido Proceso, marzo de 2019, <https://www.wola.org/es/2019/03/ley-organica-fiscalia-mexico/>.
- <sup>22</sup> “Mexico Names Veteran Lawman as New Attorney General”, *Associated Press*, 18 de enero de 2019, <https://www.apnews.com/aac1b396f1324f68b9f903205cb7adab>.
- <sup>23</sup> Diario Oficial de la Federación, *ACUERDO por el que se instala la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción*, 1 de marzo de 2019, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551633&fecha=01%2F03%2F2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551633&fecha=01%2F03%2F2019).

- <sup>24</sup> Patricia Dávila, “En el caso Odebrecht, iremos tras quien tengamos que ir: el fiscal Gertz”, *Proceso*, 11 de mayo de 2019, <https://www.nytimes.com/2017/12/20/world/americas/mexico-corruption-pri.html>.
- <sup>25</sup> Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, “El gobierno contrata empresas fantasma y desvía más de 3.4 mil millones de pesos”, 5 de septiembre de 2017, <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/estafa-maestra-gobierno-contrata-empresas-fantasma.html>.
- <sup>26</sup> United States District Court Eastern District of New York, “United States of America plea Agreement Against Odebrecht S.A.”, 21 de diciembre de 2016, <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/919916/download>.
- <sup>27</sup> Azam Ahmed, “Mexico Could Press Bribery Charges. It Just Hasn’t”, *New York Times*, 11 de junio de 2018, <https://www.nytimes.com/2018/06/11/world/americas/mexico-odebrecht-investigation.html>.
- <sup>28</sup> Azam Ahmed and J. Jesus Esquivel, “Mexico Graft Inquiry Deepens with Arrest of a Presidential Ally”, *New York Times*, 20 de diciembre de 2017, <https://www.nytimes.com/2017/12/20/world/americas/mexico-corruption-pri.html>.
- <sup>29</sup> Anthony Esposito Ana Isabel Martinez, “In Bold Anti-Graft Push, Mexico Sets Sights on Ex-President’s Confidant”, *Reuters*, 28 de mayo de 2019, <https://www.reuters.com/article/us-mexico-pemex-crime/in-bold-anti-graft-push-mexico-sets-sights-on-ex-presidents-confidant-idUSKCN1SY2C7>.
- <sup>30</sup> Anthony Harrup and Juan Montes, “Mexican Investigators File Corruption Charges Against Pemex Ex-CEO”, *Wall Street Journal*, 27 de mayo de 2019, <https://www.wsj.com/articles/mexican-investigators-file-corruption-charges-against-pemex-ex-ceo-11559016009>.
- <sup>31</sup> Juan Montes, “Former Pemex CEO Emilio Lozoya Took Bribes, Ex-Odebrecht Officials Say”, *Wall Street Journal*, 14 de agosto de 2017, <https://www.wsj.com/articles/former-pemex-ceo-emilio-lozoya-took-bribes-ex-odebrecht-officials-say-1502760808>.
- <sup>32</sup> Azam Ahmed, “Mexico Could Press Bribery Charges. It Just Hasn’t”, *New York Times*, 11 de junio de 2018, <https://www.nytimes.com/2018/06/11/world/americas/mexico-odebrecht-investigation.html>.
- <sup>33</sup> Juan Montes, “Ex-Mexican Prosecutor Says He Was Fired to Stymie Corruption Probe”, *Wall Street Journal*, 14 de marzo de 2018, <https://www.wsj.com/articles/former-pemex-ceo-emilio-lozoya-took-bribes-ex-odebrecht-officials-say-1502760808>.
- <sup>34</sup> Miguel Angel Gutiérrez et. al, “Mexican Court Orders of Ex-Pemex Boss Pending Graft Trial”, *Reuters*, 17 de junio de 2019, <https://www.reuters.com/article/us-mexico-pemex-corruption/mexican-court-orders-arrest-of-ex-pemex-boss-pending-graft-trial-idUSKCN1TI2PA>.
- <sup>35</sup> Ignacio, Alzaga, “Giran orden de aprehensión contra Emilio Lozoya por caso Odebrecht”, *Milenio*, 22 de julio de 2019, <https://www.milenio.com/policia/emilio-lozoya-odebrecht-fgr-gira-orden-aprehension-director-pemex>.
- <sup>36</sup> Diario Oficial de la Federación, *DECRETO por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, 17 de julio de 2016, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016).
- <sup>37</sup> Patricia Rodríguez Calva, “Urgen a López Obrador nombramientos de magistrados para sala contra corrupción”, *Excelsior*, 8 de abril de 2019, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/urgan-a-lopez-obrador-nombramientos-de-magistrados-para-sala-contra-corrupcion/1306489>.
- <sup>38</sup> Fernando Camacho Servín, “Exige CPC ratificación de 18 magistrados anticorrupción”, *La Jornada*, 8 de abril de 2019, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/05/09/exige-cpc-ratificacion-de-18-magistrados-anticorrupcion-7170.html>.
- <sup>39</sup> Comité de Participación Ciudadana, “CPC obtiene amparo que ordena nombramiento de Magistrados Anticorrupción”, agosto de 2018, <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/Nota-Sentencia.pdf>.
- <sup>40</sup> “Tribunal ordena al Senado seleccionar magistrados anticorrupción”, *Expansión*, 4 de abril de 2019, <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/04/04/tribunal-ordena-al-senado-seleccionar-magistrados-anticorrupcion>.
- <sup>41</sup> “Rechaza Comisión Permanente nombrar a magistrados anticorrupción”, *Aristegui Noticias*, 31 de julio de 2019, <https://aristeguinoticias.com/3107/mexico/rechaza-comision-permanente-nombrar-a-magistrados-anticorrupcion/>.
- <sup>42</sup> Alma E. Muñoz and Fabiola Martínez, “Busca AMLO disminuir número de magistrados anticorrupción”, *La Jornada*, 5 de abril de 2019, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/04/05/busca-amlo-disminuir-numero-de-magistrados-anticorrupcion-6833.html>.
- <sup>43</sup> Ricardo Monreal Ávila, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear una Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, especializada en anticorrupción”, [https://drive.google.com/file/d/1DF14imfUzS\\_FJZnyozMk7k2IbDMIRAcg/view](https://drive.google.com/file/d/1DF14imfUzS_FJZnyozMk7k2IbDMIRAcg/view).
- <sup>44</sup> Miguel Alfonso Meza, “Ministros de Troya: la Suprema Corte y la lucha anticorrupción”, *Nexos*, 8 de abril de 2019, <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=874>.
- <sup>45</sup> Lupita Martínez, “Ya no necesitamos más aparatos: AMLO sobre nueva sala Anticorrupción en Suprema Corte”, *SDP Noticias*, 5 de abril de 2019, <https://www.sdpnoticias.com/nacional/2019/04/05/ya-no-necesitamos-mas-aparatos-amlo-sobre-nueva-sala-anticorrupcion-en-suprema-corte;> “Oposición y Sánchez Cordero reprueban propuesta de Monreal para aumentar ministros de SCJN”, *Reporte Indigo*, 8 de abril de 2019, <https://www.reporteindigo.com/reportes/oposicion-y-sanchez-cordero-reprueban-propuesta-de-monreal-para-aumentar-ministros-de-scn/>.

- <sup>46</sup> Lupita Martínez, “Ya no necesitamos más aparatos: AMLO sobre nueva sala Anticorrupción en Suprema Corte”, *SDP Noticias*, 5 de abril de 2019, <https://www.sdpnoticias.com/nacional/2019/04/05/ya-no-necesitamos-mas-aparatos-amlo-sobre-nueva-sala-anticorrupcion-en-suprema-corte>; “Oposición y Sánchez Cordero reprueban propuesta de Monreal para aumentar ministros de SCJN”, *Reporte Indigo*, 8 de abril de 2019, <https://www.reporteindigo.com/reportes/oposicion-y-sanchez-cordero-reprueban-propuesta-de-monreal-para-aumentar-ministros-de-scn/>.
- <sup>47</sup> Irene Levy, Monreal ataca de nuevo,” *El Universal*, July 8, 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/irene-levy/nacion/monreal-ataca-de-nuevo>
- <sup>48</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE) 2018”, 25 de septiembre de 2018, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf).
- <sup>49</sup> Manrique Gandaria, “Gobierno investiga a 22 ex mandatarios por actos de corrupción”, *El Sol de México*, 8 de abril de 2018, <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/gobierno-investiga-a-22-ex-mandatarios-por-actos-de-corrupcion-1597337.html>.
- <sup>50</sup> David Agren, “Mexican governor accused of embezzling billions detained in Guatemala”, *The Guardian*, 16 de abril de 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/apr/16/mexican-governor-accused-of-embezzling-billions-detained-in-guatemala>.
- <sup>51</sup> Mi Edificio Contra la Corrupción, “Por qué se cayó mi edificio?” <https://miedificio.contralacorrupcion.mx/#>.
- <sup>52</sup> Sistema Nacional Anticorrupción, “Sistemas Locales Anticorrupción”, 28 de junio de 2019, <http://sna.org.mx/sistemaslocales/>.
- <sup>53</sup> Comité de Participación Ciudadana, “Informe Anual de Actividades”, febrero de 2019, <https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/Informe-Anual-de-Trabajo-CPC-2018-2019.pdf>.
- <sup>54</sup> OCDE, “Informe de seguimiento del estudio de la OCDE sobre la integridad en México: respondiendo a las expectativas de los ciudadanos”, 7 de enero de 2019, <http://www.oecd.org/gov/integridad/informe-seguimiento-estudio-sobre-integridad-mexico.pdf>.
- <sup>55</sup> Isaak Pacheco Izquierdo, “Los sistemas estatales anticorrupción: su avance en cifras y sus retos de implementación”, *Ethos: Laboratorio de Políticas Públicas*, 25 de enero de 2019, <https://ethos.org.mx/es/los-sistemas-estatales-anticorrupcion-su-avance-en-cifras-y-sus-retos-de-implementacion/>.
- <sup>56</sup> Senado de la República, “Autonomía y definir política criminal anticorrupción, solicitan fiscales”, 12 de junio de 2019, <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/45143-autonomia-y-definir-politica-criminal-anticorrupcion-solicitan-fiscales.html>.
- <sup>57</sup> Antonio López Cruz, “AMLO critica que organizaciones ‘pongan trabas’”, 14 de febrero de 2019, *La Razón*, <https://www.razon.com.mx/mexico/amlo-critica-que-organizaciones-pongan-trabas/>.
- <sup>58</sup> Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, “Propuesta Política Nacional Anticorrupción”, 14 de diciembre de 2018, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/455668/PNA.pdf>.
- <sup>59</sup> Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, “Prioridades de política pública”, Política Nacional Anticorrupción, 14 de diciembre de 2018, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/455739/PNA-prioridades-vf.pdf>.

## SOBRE LOS AUTORES

Gina Hinojosa es Asociada de Programas en WOLA. Maureen Meyer es la Director para México y Derechos de Migrantes de WOLA.

## AGRADECIMIENTOS

Elyssa Pachico, Consultora de Comunicaciones de WOLA, contribuyó valiosos comentarios a los borradores de este informe. El informe no hubiera sido posible sin el generoso apoyo de la Fundación MacArthur.





## **SOBRE WOLA**

WOLA es una organización líder en investigación e incidencia que promueve los derechos humanos en las Américas. Nuestra visión es lograr un continente en el cual las políticas públicas protejan los derechos humanos y reconozcan la dignidad humana, y en donde la justicia prevalezca sobre la violencia.

WOLA.ORG | 1666 CONNECTICUT AVE NW, SUITE 400, WASHINGTON DC 20009 | 202-797-2171

