



Recomendaciones en materia de Anticorrupción y rendición de cuentas

Propuestas para la administración
2024-2030

Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Contenido

Introducción	3
Corrupción desde una mirada estructural que no priorice el punitivismo	5
Combate a la corrupción con enfoque preventivo para disuadir la formación de redes y prácticas de corrupción	7
Coordinación interinstitucional y multidisciplinaria para el combate a la corrupción	9
Suficiencia presupuestaria para el combate a la corrupción	12
Fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas	14
Fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas	17
Conclusiones	20
Referencias	21

Introducción

Los escándalos de corrupción de los últimos sexenios, como Odebrecht, la Estafa Maestra, la compra de la planta Agronitrogenados, el Socavón del Paso Exprés, llevaron a que los niveles de legitimidad social del gobierno fueran muy bajos y a un hartazgo de la ciudadanía por la corrupción, que favoreció un cambio de partido en el poder. En 2018, México estaba entre los cinco países con una mayor percepción de corrupción en el continente americano (Transparencia Internacional, 2018).

Hacia finales del sexenio de Enrique Peña Nieto (EPN) y al inicio de sexenio de la administración de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), las instancias anticorrupción que creadas hasta entonces, como la Sala Especializada en materia de responsabilidades graves dentro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) o la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC) dentro de la Fiscalía General de la República, no se habían puesto en marcha completamente porque los nombramientos de sus integrantes estaban pendientes. En tanto, existía la percepción de que algunas de esas instancias realizaban su mandato y, con ello, favorecían la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (INAI) garantizaba este derecho ordenando la apertura de información en casos de corrupción de alto nivel, mientras que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizaba auditorías que revelaban malos manejos e irregularidades y que fueron la base para conocer casos como la Estafa Maestra o el Socavón del Paso Exprés.

En este contexto, AMLO inició su mandato con un posicionamiento férreo anticorrupción¹ que definió como uno de sus principales ejes de trabajo. Desde el comienzo de su gestión se realizaron cambios importantes, como la ampliación del catálogo de delitos “graves” algunos relacionados con actos de corrupción, la ciudadanización de la corrupción que involucró la participación ciudadana en la identificación y denuncia de hechos corrupción, la implementación de una política de austeridad con el fin de evitar gastos onerosos y la promoción de reformas importantes tendientes a eliminar “la duplicidad de funciones” que culminó, hacia finales del sexenio, con la eliminación de los organismos autónomos constitucionales, entre estos el INAI.

¹ En su “Plan 50” y “100 compromisos”, esta administración delineó diversas acciones para combatir la corrupción.

No obstante, desde la perspectiva de derechos humanos, algunas de estas estrategias y reformas anticorrupción tienen un enfoque punitivista, centrado en el castigo y en aumento de las penas, que ponen en riesgo el ejercicio de otros derechos. Por ejemplo: *i)* la ampliación del catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa (PPO) para hechos de corrupción —enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones (DOF, 2019b)— ha sido calificada por organismos internacionales como una medida regresiva e irreconciliable con el marco de los derechos humanos y con la esencia del sistema penal acusatorio mexicano (Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, 2019); *ii)* la aprobación de una reforma constitucional sobre extinción de dominio que permite el decomiso y venta de bienes, presuntamente producto de actos de corrupción, de manera anticipada y sin que exista una sentencia condenatoria, lo que atenta contra la presunción de inocencia y el derecho de propiedad (DOF, 2019b); *iii)* la implementación de plataformas de denuncia ciudadanas por actos de corrupción lo cual representa un importante avance, sin embargo, se requiere de un sistema integral y nacional de protección que evite poner en riesgo a quienes denuncien estos hechos.

Estas medidas partieron de la narrativa de que la corrupción depende solamente del comportamiento poco “moral y ético” de funcionarios y funcionarias públicas corruptas que incumplen un marco normativo. De ahí que se señalara que “las escaleras se barren de arriba hacia abajo” y que se insistiera en que, “si el titular del ejecutivo no era corrupto, las personas de su gobierno no lo serían”. Esto ocasionó que dichas estrategias tuvieran un impacto limitado y se dejara a un lado el abordaje del problema como un fenómeno estructural arraigado en las instituciones y en la sociedad.

Además, durante el sexenio y hacia finales de este, se generaron cambios institucionales adicionales que no redujeron ni combatieron la corrupción y, por el contrario, limitaron la rendición de cuentas, como los retrocesos en materia de transparencia tras la aprobación de la eliminación del INAI, las múltiples fallas en los sistema de transparencia sobre contrataciones públicas, los acuerdos desde el Ejecutivo que reservan *a priori* información sobre proyectos prioritarios y la poca atención en áreas de riesgo. En relación con la reducción de la corrupción, conviene señalar las medidas que omiten la no repetición ni la prevención y que perpetúan la afectación hacia personas en situaciones de vulnerabilidad, como las mujeres. De hecho, el caso Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex) es quizá el único que el gobierno de AMLO reconoció públicamente y aun en este caso, el extitular continúa en un alto cargo a nivel federal y cuenta con el respaldo del expresidente.

Recientemente se establecieron reformas al Poder Judicial, se eliminaron los organismos públicos autónomos y se creó la Secretaría Anticorrupción y de Buen Gobierno. Estos cambios tendrán impactos en la estructura de la rendición de cuentas y el control de la corrupción. En algunos casos habrá que mitigar los efectos adversos que traen consigo las propias reformas y

en otros existe la oportunidad de atender el fenómeno de la corrupción de manera mucho más estructural que considere medidas preventivas y de no repetición, así como la atención a las víctimas.

A continuación, se presentan algunas recomendaciones en ejes temáticos estratégicos de la rendición de cuentas, desde una mirada preventiva y no punitiva, que considere la coordinación interinstitucional, fortalezca los procesos de investigación de hechos relacionados con corrupción, tome en cuenta la perspectiva y las necesidades de a quienes afecta más este fenómeno. Esta nueva administración puede fortalecer la agenda anticorrupción a partir de las siguientes consideraciones.

Corrupción desde una mirada estructural que no priorice el punitivismo

En Fundar entendemos la corrupción como un fenómeno estructural y sistémico, en el que interactúan actores públicos y privados. Es la causa de la apropiación o distorsión de recursos, instituciones, decisiones, políticas y leyes por ciertos grupos para perpetuar una forma de dominación (política, económica, social y patriarcal) y que, como consecuencia, impacta, de manera diferenciada en la garantía de los derechos humanos, en la calidad de vida y el bienestar de las personas afectando más a grupos en situación de vulnerabilidad.

Para prevenir y frenar la corrupción de manera adecuada, es importante que las estrategias anticorrupción consideren la complejidad de este fenómeno como un problema sistémico, estructural, arraigado en las sociedades y en el que inciden instituciones públicas y privadas, así como los distintos contextos sociales, políticos, económicos, geográficos y culturales en el que ocurren. Las políticas públicas deberían construirse a la luz del marco legal mexicano e incluyendo los Convenios Internacionales firmados por México, priorizando la no repetición y la reparación de las víctimas. Por ello, resulta positivo que dentro de las propuestas de Claudia Sheinbaum está el reconocimiento de las víctimas de la corrupción, al menos en procesos penales.

Para apostarle a una agenda que no priorice el punitivismo proponemos:

- Construir las estrategias anticorrupción desde un enfoque no punitivista, es decir, que no privilegien sanciones desproporcionadas para desincentivar conductas indebidas, sino que conceptualicen a la corrupción como un problema complejo y busquen atender sus causas estructurales y la reparación de sus impactos.

- Sintonizar las medidas anticorrupción con el sistema internacional de derechos humanos y garantizar que respeten el debido proceso, la presunción de inocencia, el derecho al patrimonio, entre otros. Por ello, se recomienda que el gobierno:
 1. Realice una modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de tal manera que elimine la figura de la ppo para delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, pues esta medida debe de aplicarse de manera excepcional —según los estándares internacionales de derechos humanos— y cumplir con la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al respecto (CRIDH, 2023).
 2. Modifique la Ley de Extinción de Dominio de tal forma que los procesos de extinción de dominio sean más claros, transparentes y con apego a los derechos humanos. Además, que garantice que los recursos recuperados a través de dichos procesos en casos de corrupción se destinen primordialmente a la reparación de daños para los grupos y comunidades afectadas por la corrupción. Destaca que el Plan Anticorrupción del nuevo gobierno contempla que la recuperación efectiva de activos tenga mecanismos definidos, ágiles y respetuosos de los derechos humanos para lograr la reparación del daño.
- Generar un sistema integral de protección a personas alertadoras de la corrupción mediante su reconocimiento en el marco normativo —como lo contempla el Proyecto de Nación de Morena—, así como la implementación de un mecanismo de protección nacional que garantice canales de alerta seguros y eficientes, para proteger el anonimato y la confidencialidad, y asegure el seguimiento y la investigación de las alertas o denuncias.
- Avanzar en la identificación y el análisis de los impactos diferenciados de la corrupción en los distintos grupos vulnerables que afecta, particularmente los grupos en situación de vulnerabilidad, y determinar la manera de repararlos. Las políticas anticorrupción pueden fortalecerse si desde su diseño hasta su implementación cuentan con la participación de víctimas y grupos vulnerables afectados por la corrupción, incluidas las mujeres y las niñas.

Combate a la corrupción con enfoque preventivo para disuadir la formación de redes y prácticas de corrupción

Investigaciones periodísticas e informes generados por instancias de fiscalización, como la Auditoría Superior de la Federación (ASF) o la Secretaría de la Función Pública, ahora Secretaría Anticorrupción y de Buen Gobierno, muestran que desde hace décadas en nuestro país se utilizan diversas prácticas para desviar recursos públicos, particularmente en contrataciones de obras, bienes y servicios públicos. Algunas de estas prácticas incluyen la creación y contratación de empresas que facturan operaciones simuladas (EFOS), que no cuentan con los activos ni personal para proveer los servicios y que, a menudo, son usadas para desviar recursos públicos; procesos de competencia simulada en contrataciones entre empresas que comparten socios o representantes legales; sobreprecios de servicios o bienes; adjudicaciones directas y contrataciones a modo para favorecer a un proveedor sin condiciones de competencia, entre otros.

Estas prácticas, presentes en todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), tienden a ser investigadas una vez que ocurrieron y a menudo después de que algún escándalo público las devela. Por ejemplo, la Estafa Maestra, Segalmex, Sitravem, entre otros, son casos en los que se utilizaron varias de estas figuras para desviar miles de millones de pesos que iban destinados a garantizar los derechos humanos, sin que a la fecha dichos recursos hayan sido recuperados o existan sanciones para todas las personas involucradas, tanto de empresas como del sector público. En el caso Segalmex, uno de los más grandes de este sexenio, la propia SFP, ahora Secretaría Anticorrupción y de Buen Gobierno, ha reconocido que los montos desviados podrían ascender a 9,500 MDP (Perdomo S., 2023).

Desde hace décadas, la prevalencia de estas prácticas evidencia la falta de enfoque preventivo de la corrupción que evite la formación de redes y de estos esquemas corruptos y su uso sistemático por parte de las instituciones públicas. Incluso, destaca que los resultados, las observaciones y las recomendaciones de las entidades de fiscalización para prevenir la corrupción —como la ASF— no son atendidas ni incorporadas en las estrategias anticorrupción y privilegian un modelo punitivista que busca investigar y sancionar a las personas responsables una vez ocurrido el hecho, pero que no ha sido efectivo, pues prevalecen altos niveles de impunidad.

De acuerdo con la ASF,

un enfoque preventivo de la corrupción no solo es más eficaz en términos de operación y de costos, también posee mayores posibilidades de identificar en el sistema de control interno de cada institución, las causas raíz de las irregularidades susceptibles de ocurrir y, consecuentemente, de anticipar y evitar de manera gradual, lógica y sistemática su comisión (ASF, 2016, p. 15).

Otro dato preocupante es que la identificación de empresas fantasmas, uno de los mecanismos que permitían prevenir la corrupción, ha caído drásticamente. Mientras que en 2018 el Servicio de Administración Tributaria (SAT) identificó 3,009 empresas fantasmas, en 2023 esta cifra bajó a sólo 47, una caída de 98 % (Buendía E., 2024). Finalmente, también es alarmante que, en general, “las empresas fantasmas operan con amplios márgenes de impunidad en nuestro país” (Ramírez M., 2021, p. 7), lo que evidencia la necesidad de adoptar, como una política de Estado, su prevención, atención y sanción.

En un país donde no existen investigaciones de calidad, hay altos niveles de impunidad y se desvían grandes cantidades de recursos públicos, adoptar un esquema preventivo que evite la formación y/o permita la detección y el desmantelamiento de redes de corrupción y, por ende, el desvío de recursos es más eficiente y con un costo efectivo que persistir en un enfoque punitivo que sanciona los hechos *ex post*.

Para avanzar hacia la implementación de un enfoque preventivo en el combate a la corrupción se propone:

- Adoptar una metodología anticorrupción basada en la atención de áreas de riesgo. Esta metodología permitiría, por un lado, evitar y/o detectar la formación de redes o mecanismos usados para la corrupción (como las EFOS); y, por otro, establecer candados y fortalecer los procesos de contratación que impidan a las instituciones públicas utilizar figuras como la competencia simulada, el abuso de la adjudicación directa, los sobrepregios o la contratación de EFOS. Observamos de forma positiva que en los Diálogos por la Transformación de Sheinbaum se propone un enfoque de disminución de riesgos.
- Fortalecer las capacidades institucionales, profesionales, especializadas, tecnológicas y presupuestarias de las instancias encargadas de prevenir la corrupción, tales como los órganos internos de control, instituciones de fiscalización, incluidas la Secretaría Anticorrupción y de Buen Gobierno o la ASF, el Servicio de Administración Tributaria, la institución que asuma las atribuciones de la Comisión Federal de Competencia (COFEC), entre otras. Esta propuesta está en sintonía con los Diálogos por la Transformación de Sheinbaum que propone un enfoque de aumento de capacidades de las instituciones para detectar y sancionar actos de corrupción.

- Promover la colaboración e intercambio continuo de información entre las diversas instancias encargadas de prevenir, investigar y sancionar la corrupción (Secretaría Anticorrupción y de Buen Gobierno, ASF, notarías, SAT, Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción (FECC), entre otras), con el fin de diseñar esquemas de inteligencia que eviten la formación y/o detección y desmantelamiento de redes de corrupción. Por ejemplo, la inteligencia artificial o algoritmos podrían resultar útiles para identificar a posibles efos y activar procesos que permitan determinar si tienen o no ese estatus antes de que las instituciones públicas las contraten o utilicen para el desvío de recursos. En el proyecto de nación de Sheinbaum se señala que se promoverán plataformas de información para fines investigativos, sobre todo en el plano penal.
- Incorporar los hallazgos y las recomendaciones de las instancias de fiscalización o de procuración de justicia, como la ASF, las identificadas por la entonces SFP, ahora Secretaría Anticorrupción y de Buen Gobierno o la FECC de la FGR, en las estrategias de prevención de la corrupción. Incluso, en el Proyecto de Nación de Sheinbaum se propone fortalecer la capacidad de seguimiento de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para que las acciones que emita generen cambios en las instituciones públicas.
- Mejorar la transparencia proactiva y la rendición de cuentas de las instituciones públicas —en general en áreas de riesgo, como las contrataciones públicas— de las instancias encargadas de prevenir la corrupción.

Coordinación interinstitucional y multidisciplinaria para el combate a la corrupción

Como se mencionó, la corrupción es un problema sistémico y multifactorial que requiere la intervención de distintos actores públicos para contrarrestarla. En ese sentido, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) suponía un esquema de coordinación interinstitucional entre distintos poderes públicos, entidades federativas y la sociedad civil, con el fin de promover el intercambio de información y colaboración en la detección e investigación de las faltas administrativas y delitos de corrupción, el cual, junto con el Sistema Nacional de Fiscalización² maximizarían los esfuerzos en la cobertura de la fiscalización de los recursos públicos en todo el país. A la par, con el impulso de la sociedad civil se implementaría la Política Nacional Anticorrupción.

² El Sistema Nacional Anticorrupción fue creado por una reforma constitucional en 2015 para promover la coordinación de los esfuerzos de fiscalización y anticorrupción a nivel nacional.

La coordinación interinstitucional ha sido entorpecida por varias las dificultades y por la resistencia de las instituciones públicas. Durante la administración de AMLO, el SNA fue prácticamente ignorado y deslegitimado al haber nacido en el sexenio de Peña Nieto y se priorizó el rol anticorrupción en la Secretaría de la Función Pública —con nuevas funciones de fiscalización que le fueron otorgadas en 2019— y en la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), la cual detectaría operaciones irregulares y presentaría denuncias penales que, con el tiempo, dejaron de tener impacto en la detección de la corrupción. Otros obstáculos para el funcionamiento colaborativo entre los distintos actores fueron:

i) El debilitamiento de la autonomía y el funcionamiento de las instituciones que encargadas del combate. Por ejemplo:

- La Fiscalía Especial de Combate a la Corrupción (FECC) —que inició funciones con la designación de su titular por el fiscal general de la República en 2019— no asumió las investigaciones de los grandes casos de corrupción. El seguimiento de estos dependió de la Fiscalía General de la República (FGR) generando incertidumbre sobre su intervención o margen de acción, aunado a que su presupuesto y personal fueron limitados. Desde su concepción, es la entidad anticorrupción a la que menos recursos le asignan y cuenta con poco personal capacitado para atender todos los casos. Para 2023, la FECC sólo había logrado iniciar 21 carpetas de investigación sobre casos de corrupción (Rojas, A. 2023).
- Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación se vio envuelta en varios escándalos por su gestión, como el despido de dos auditores que señalaron irregularidades significativas en el ejercicio de recursos en la administración de AMLO. Además, periodistas y analistas han alertado que la calidad y el alcance de los procesos de fiscalización y recomendaciones se ha reducido. De acuerdo con el diario La Jornada, la ASF ha disminuido la cantidad de auditorías forense para identificar actos de corrupción (Sánchez Jiménez, A. 2023).
- El INAI fue una de las principales entidades atacadas, tanto narrativamente como en su presupuesto, y sufrió diversos intentos de reformas hasta que fue eliminado constitucionalmente.³ La prevención de la corrupción depende en gran medida de los niveles de transparencia y acceso a la información, por lo que su rol como ente autónomo y garante de un derecho es fundamental.

ii) El Comité de Participación Ciudadana, enlace ciudadano del SNA, pese a tener la coordinación del sistema no cuenta con los mecanismos para que las instituciones que lo componen le rindan cuentas, lo que limita las posibilidades de la ciudadanía de dar seguimiento e impulso a las políticas anticorrupción.

³ Ver pronunciamientos en Fundar y campaña LoQueDejamosDeSaber.

iii) Las investigaciones y el seguimiento de denuncias con frecuencia son fragmentados, en muchos casos, por las limitantes de los mismos marcos normativos que hacen imposible su judicialización y sanción (López, P; Salvatierra, S. 2021).

Así, ni el SNA ni el SNF han logrado resultados importantes en la lucha anticorrupción, lo que ha mantenido una intensa discusión pública respecto a la utilidad de un SNA. De igual forma, la fragilidad de las instituciones anticorrupción, sumada a que no hay incentivos ni compromisos de estas para coordinarse, ha mermado la capacidad de las instituciones de actuar de manera colaborativa en la detección, la denuncia e investigación de casos de corrupción.

Lo anterior es relevante porque la corrupción se ejerce a través de redes y para prevenirla, atenderla, investigarla y sancionarla se requiere comunicación, participación, interacción y colaboración entre distintos actores para identificar áreas de riesgo. Es importante la coordinación institucional y con otros niveles de gobierno, ya que la corrupción es estructural y sistémica.

Debido a que no existen mecanismos que responsabilicen a las instituciones anticorrupción por no promover la coordinación interinstitucional, es necesario generarlos y crear los incentivos que comprometan realmente a las entidades anticorrupción a impulsar dicha coordinación interinstitucional y, para verificar su funcionamiento, contar con indicadores de avance sobre esta vinculación también permitiría identificar otros problemas de implementación.

Además, dentro de las propuestas de la nueva administración de Sheinbaum se busca fortalecer capacidades en los distintos órdenes de gobierno para prevenir y combatir efectivamente la corrupción, lo que muestra una necesidad de activar colectivamente acciones y una visión de que la corrupción es más estructural que un hecho aislado.

Por lo anterior, desde Fundar proponemos:

- Fortalecer las obligaciones de coordinación entre las instituciones públicas y la sociedad y generar los mecanismos necesarios para lograr cruces de información en la detección, seguimiento e investigación de los actos de corrupción. Particularmente entre la FECC, la ASF y la Secretaría Anticorrupción y de Buen Gobierno con sus homólogos en las entidades federativas. Dentro de los Diálogos por la Transformación de Sheinbaum se incluyen medidas encaminadas a fortalecer la coordinación entre instituciones anticorrupción, al menos para las investigaciones penales.
- Promover y garantizar la participación sustantiva de la sociedad civil, la academia y particularmente de las personas afectadas por la corrupción en colaboración y coordinación con las entidades anticorrupción para la elaboración e implementación de políticas, acciones, planes o mecanismos anticorrupción. En los Diálogos por la Transformación se propone involucrar a

la ciudadanía en los esfuerzos anticorrupción y a las víctimas en el proceso penal.

- Incluir la coordinación interinstitucional y con otros órdenes de gobierno como un indicador para medir los avances de la lucha anticorrupción.
- Promover una rotación entre las entidades anticorrupción de quien encabezará las acciones de coordinación en el sna.

Suficiencia presupuestaria para el combate a la corrupción

Al inicio de la administración de AMLO se implementó la Ley Federal de Austeridad Republicana cuyo propósito era poner fin a gastos excesivos y privilegios desproporcionados en el gobierno (DOF, 2019c). Además, se establecieron medidas de austeridad y disciplina presupuestaria en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, si bien hasta la fecha no existe información concreta que dé cuenta de los montos de estos ahorros.

Es importante destacar que estos ahorros fueron planteados por el gobierno como medidas de combate a la corrupción. En ese sentido, por ejemplo, se identifica que en el ejercicio fiscal de 2019 se reportan ahorros por 71,015 MDP; en 2020 por 3,744 MDP; en 2021 por 5,980 MDP y en 2022 por 3,085 MDP (CEFP, 2023). Del ahorro de 2022, 52.9% se originó en gastos de operación, 45.4% en servicios personales y 1.7% en gastos de inversión. Debido a que dichos ahorros son destinados a la Tesorería de la Federación, la posterior asignación de recursos a otras instancias o proyectos prioritarios puede ser discrecional o se pueden promover ahorros, con un argumento de austeridad, aun cuando las instancias necesiten recursos para el desarrollo de funciones sustantivas o se disminuya personal pese a ser requerido.

El gobierno de AMLO estableció como objetivo la destitución de 70% del personal “de confianza”: a lo largo de tres años se despidió a más de diez mil servidores públicos (Dussaunge, 2019) y se ordenó la extinción de instituciones, como el Instituto de Evaluación Educativa o Notimex, sin tomar en cuenta la experiencia, los años de trabajo o la especialización de las y los funcionarios.

No obstante, no se han publicado análisis sobre cómo se atenderán los futuros requerimientos de capital humano de las dependencias federales. Tales medidas pueden tener efectos negativos no solo en el aumento de las cargas administrativas sino en la capacitación de personas funcionarias o en la disminución del personal encargado de los controles internos de las instituciones, lo cual iría en detrimento de la detección de posibles actos de corrupción.

Específicamente en las entidades anticorrupción se detecta una tendencia presupuestaria a la baja. Al revisar el periodo entre 2018 y 2024 se logra distinguir cuáles son las instancias más debilitadas. Las instancias más afectadas han sido la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción con una reducción de 40% de sus recursos y el INAI con una disminución de 25%. Por su parte, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) presentó una reducción de 18% y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) de 17% si se comparan los recursos de 2018 con lo destinado en 2024. Finalmente, la ASF presenta una reducción de 5.77% de sus recursos (García & Pérez, 2024).

Por el contrario, el presupuesto de la SFP —actual Secretaría Anticorrupción y de Buen Gobierno— tuvo un incremento de 36 millones de pesos de 2018 a 2024, equivalente a un aumento de 2.21 %. Por su parte, la FECC pasó de ser una unidad administrativa a una fiscalía, por lo que aumentaron sus facultades y su presupuesto, sin embargo, destacamos que la FECC es la instancia que menos recursos recibe en proporción con sus pares. En ese sentido, destaca que, del total del presupuesto que se destinó a la Fiscalía General de la República en 2023 (19,893 millones de pesos), la FECC solo recibió 1.17 % (234 millones de pesos). Como se señaló, dichos recortes pueden tener impactos en las capacidades institucionales del personal de las instancias públicas. El ahorro per se no significa que exista un mayor combate a la corrupción y genera un debilitamiento de las instituciones y sus capacidades para erradicar este fenómeno.

La nueva administración de Claudia Sheinbaum continúa con estas tendencias presupuestarias de austeridad. Por ejemplo, el presupuesto para las instancias anticorrupción, como la Secretaría Anticorrupción y de Buen Gobierno, prevé una reducción de 0.4% respecto a 2024, es decir, un recorte de 7.9 millones de pesos, aun cuando ya estaba en puerta su transformación y atribución de nuevas funciones en materia de transparencia y acceso a la información.⁴

Un mayor presupuesto, dotado de los necesarios controles de fiscalización y rendición de cuentas, puede ser benéfico para mejorar los procesos de profesionalización y fortalecimiento de capacidades del personal, así como de mejor coordinación de las instituciones de corrupción.

La FECC desempeña un rol estratégico en el combate a la corrupción, le corresponde investigar delitos como el enriquecimiento ilícito, tráfico de influencia, entre otros. Paulatinamente ha ido alcanzado un grado de especialización y sus esfuerzos se dividieron en la investigación de delitos por hechos de corrupción de impacto social, delitos por hechos de corrupción relacionados con áreas estratégicas del Estado, delitos por hechos de corrupción relacionados con el sistema financiero y áreas de riesgo, delitos por hechos de corrupción diversos. En 2021, la FECC informó que tenía un acumulado de 1,688 carpetas de investigación y contaba únicamente con

⁴ Fundar, *Nuevas propuestas, nuevo presupuesto*, 2025.

48 agentes del ministerio público para desahogarlas. Esto muestra la necesidad de dotarla de mayores recursos.

En tanto, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene a cargo diversas funciones distribuidas en diversas áreas dentro de las cuales corresponde la sanción de faltas administrativas; no obstante, hasta ahora no hay datos precisos sobre los recursos destinados a dichas Salas, lo que dificulta la detección de desequilibrios presupuestarios. Además, con la eliminación del INAI, se prevé que atienda las inconformidades por las negativas de información y las irregularidades en la protección de datos personales.

En este sentido, proponemos lo siguiente:

- Mantener la suficiencia presupuestaria de las instituciones anticorrupción y detectar las áreas críticas a las que se deba dotar de mayores recursos para el desempeño de funciones estratégicas en el control y disminución de la corrupción.
- Realizar un diagnóstico de las necesidades presupuestarias la FECC para proveerla de los recursos necesarios y cuente con más personal especializado para realizar sus funciones de investigación de delitos de corrupción.
- Respecto al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, también instancia anticorrupción y que tiene a cargo Salas específicas para la sanción de faltas administrativas graves que pudieran resultar en conductas de corrupción, es necesario transparentar los montos destinados a estas áreas anticorrupción a fin de tener certeza de que los recursos orientados sean acordes y suficientes para las funciones que realizan.
- Aprobar suficiente presupuesto para que la Secretaría Anticorrupción mantenga buena gestión de la Plataforma de Transparencia, profesionalice y especialización garantice el derecho a la información para dar seguimiento en materia de transparencia y traspaso de la información pública.

Fortalecimiento de investigaciones anticorrupción

Anteriormente, con la PGR, el Ministerio Público tenía el dominio para iniciar los procesos e investigaciones en contra de las personas servidoras públicas que incurrieran en los actos de corrupción catalogados en el Código Penal. Por ello, se consideraba que el rol del Ministerio Público en las acciones penales debilitaba el resto de las funciones de investigaciones de las otras instituciones anticorrupción, como las de la Función Pública o la ASF.

Con la creación de la Fiscalía General de la República y las modificaciones legislativas en materia anticorrupción, se dieron facultades de investigación especializada en la materia a la FECC y se fortalecieron las facultades de investigación de la SFP para que, en colaboración con las distintas entidades anticorrupción se presentaran acciones penales —por faltas administrativas graves y delitos de corrupción— y por sí misma emitir sanciones dentro de su marco de acción respecto de las faltas administrativas no graves por hechos de corrupción. Así comenzó el sexenio anterior, con un sistema de investigaciones de reciente creación normativa y con una firme promesa política de que se atenderían todos los casos de corrupción del pasado, entre ellos, Odebrecht y Estafa Maestra.

Sin embargo, en los últimos años se observó que, en la práctica, existen muchos retos y dificultades para iniciar procesos de investigación y constituir carpetas suficientemente sólidas que logren ser judicializadas, por lo que la resolución de los grandes escándalos de corrupción quedó pendiente. Se observó, por una parte, que la FECC no atrae casos importantes de corrupción a nivel nacional ya que estos los atienden otras fiscalías; por otra parte, tampoco ha tenido tanta intervención en los casos federales más conocidos, los cuales han sido atendidos por la FGR. Destaca que, de las investigaciones que la FECC realizó en 2023 solo se han podido judicializar 5.2% de las carpetas de investigación abiertas por los delitos de cohecho, enriquecimiento ilícito y abuso de autoridad (Pérez, 2023). En tanto, el rol de la entonces SFP en sus facultades de investigación tampoco ha logrado impactos considerables para sancionar las faltas administrativas.

Esto ha dado como resultado que gocen de impunidad los casos de corrupción que han representado cuantiosos desvíos de recursos. En el caso de la Estafa Maestra, por ejemplo, sólo fueron sancionados mandos medios y bajos, y la única de alto nivel que se persiguió fue absuelta del proceso penal y administrativo. Cabe destacar que no fueron investigados los secretarios de Estado de otras dependencias que participaron en este esquema.⁵

En el caso Odebrecht no ha habido ninguna sentencia condenatoria y algunas de las siete personas imputadas están prófugas. Sobresale que México y Venezuela son los únicos países en los que no ha habido sanciones y recientemente se anunció que Lozoya fue el único alto funcionario imputado y que llevaría su proceso fuera de la cárcel. Otro caso que ocurrió en ese sexenio fue el de Segalmex y los avances al respecto han sido limitados. Aunque se crearon comisiones intersecretariales, llama la atención que el extitular no sólo no ha sido investigado, sino que fue defendido por el titular del ejecutivo y se le dio otro cargo público de alto nivel dentro de la administración pública federal.

Por ello, la corrupción tendría que investigarse de forma estructural consi-

⁵ Sin contar que no se sabe si se investigaron los casos de corrupción que fueron consistentemente expuestos por los medios en esta administración, como el caso Segalmex.

derando el desmantelamiento de redes y prácticas, así como el contexto en el que se dan estos hechos. Fortalecer la identificación de tendencias en la prevalencia de los actos de corrupción daría solidez a las carpetas de investigación y permitiría emitir recomendaciones en materia de prevención de áreas de riesgo para evitar su repetición.

En el contexto de creación de la Secretaría Anticorrupción y de Buen Gobierno, estas recomendaciones resultan pertinentes para desarrollar amplias capacidades y funciones de investigación de las responsabilidades administrativas, articulada con otras instituciones públicas con el fin de potenciar la detección de tales actos a través de un sistema de inteligencia anticorrupción.

La FECC podría tener un papel clave en la investigación y persecución de delitos anticorrupción, por lo que consideramos que es necesario:

- Fortalecer a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y los criterios de atracción de casos de corrupción de relevancia nacional en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de que las investigaciones sean de calidad y se sostengan ante las personas juzgadoras. En los Diálogos por la Transformación de Sheinbaum se proponen distintas medidas para mejorar la eficacia de la FECC, tales como crear Fiscalías y Tribunales Anticorrupción, elaborar un Catálogo Único de Delitos y Penas, diseñar una Política Nacional de Investigación y Persecución Penal, ejercer una facultad de atracción y criterios de priorización para casos penales de corrupción, entre otras.
- Aprovechar la inteligencia institucional de la FECC para la detección de riesgos de corrupción, a través de la identificación de instituciones más proclives a este tipo de actos, así como la coordinación con los entes encargados de la prevención y detección la corrupción.
- Fortalecer el rol preventivo de la FECC a través del análisis de las prácticas y procedimientos dentro de las instituciones y unidades administrativas para identificar lagunas legales y procedimentales, así como en el planteamiento de recomendaciones para reforzar o modificar los métodos de trabajo y así reducir las oportunidades de incurrir en alguna actividad que favorezca la corrupción.
- Identificar la existencia de estructuras criminales de corrupción que afectan el ejercicio de derechos humanos, así como posibles vínculos con funcionarios del gobierno, actores privados, actividades, modalidades de operación y fuentes de financiación.
- Incluir el análisis de contexto como base de investigación y detectar la existencia de delitos de corrupción para identificar patrones y practicas criminales, recurrencias y coincidencias, redes criminales comprendidas como estructuras, su función, operación y conductas, considerando que los delitos de corrupción no se constituyen como un hecho aislado.

- Generar un sistema de intercambio y flujo de información entre la FECC y la Secretaría Anticorrupción que permita la identificación de irregularidades, la calificación adecuada de conductas irregulares y tipos penales, el fortalecimiento de evidencias y la detección de modus operandi que la Secretaría Anticorrupción pueda transformar como medidas de no repetición en su política anticorrupción.

Fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas

La situación de la pandemia ocasionada por covid en 2019 evidenció los diversos retos que aún enfrenta México para implementar la Ley General de Transparencia y fortalecer el derecho a la información. La necesidad de poner en marcha mecanismos de acceso rápido a recursos públicos para atender la emergencia sanitaria mostró retrocesos respecto a nuestro derecho a saber y dejó a la luz prácticas gubernamentales que aún restringen la transparencia y la rendición de cuentas. Además, el control de la narrativa pública a través del espacio matutino de la Presidencia generó un control de la información que se endureció con ataques directos a las instituciones de transparencia que, como consecuencia, fueron debilitadas pública y socialmente. Algunos datos que dan cuenta de los retrocesos en materia de transparencia y rendición de cuentas son:

- Limitada transparencia, particularmente en el seguimiento y trazabilidad del ejercicio y destino de los recursos públicos. Según la métrica de transparencia de 2023, hay un deterioro de apertura de información en el último sexenio y, conforme a los informes del INAI, en el último sexenio se han incrementado las inconformidades ciudadanas ante el órgano garante de transparencia por sus negativas de información. Por ejemplo, tan sólo de 2018 a 2019 las inconformidades aumentaron en 69%. En el caso de la trazabilidad del gasto, en la investigación “Muchos recortes y pocos recursos, desafíos para garantizar la salud sexual y reproductiva de las mujeres”, se evidencia que cada vez es más complicado conocer la totalidad de los recursos etiquetados para la operación de la política de salud sexual y reproductiva de algunas de sus fuentes de financiamiento, específicamente los operados por las nuevas instituciones a cargo del sistema de salud, como el imss-Bienestar.
- Algunas instituciones, como la FGR, promovieron recursos jurídicos, como el amparo o la controversia constitucional concedidos por la SCJN, para no divulgar información sobre investigaciones de interés público y eludir el principio de definitividad de las resoluciones del INAI.

- Debilitamiento de las instituciones de transparencia. Durante el sexenio, los órganos de transparencia, particularmente el INAI, han sufrido embates, desde reducción en su presupuesto —es de las instituciones anticorrupción a la que menos recursos se le han asignado, apenas cuenta con 1,000 mdp—, intentos de reforma para eliminarlo y regresar sus funciones al control del poder ejecutivo, hasta la falta de designaciones de tres de sus titulares desde 2022, lo cual paralizó sus funciones por casi dos meses. A su vez, las unidades de transparencia de las dependencias públicas también han sido afectadas en la reducción de su presupuesto y personal.
- La emisión de decretos que limitan la transparencia. Al menos durante el sexenio anterior, el Ejecutivo Federal publicó dos decretos que ponían en riesgo el derecho a la información, pues buscaban clasificar, *a priori*, como información reservada por seguridad nacional aquellos proyectos considerados como “prioritarios”, abriendo un amplio margen a la discrecionalidad.
- Asimismo, durante este sexenio, con el avance de la intervención militar en funciones civiles, como tomar el mando de proyectos de infraestructura pública, mucha información relevante es susceptible de limitarse, pues el fuero militar queda exento del cumplimiento de las normas de transparencia y rendición de cuentas.
- La aprobación, el 28 de noviembre de 2024, de la reforma constitucional sobre simplificación orgánica que elimina los organismos autónomos constitucionales, entre estos el INAI, dejando a la ciudadanía sin ente autónomo ni especializado que vigile el derecho a la información y la protección de datos personales.

El diseño y la implementación de la política pública en materia de transparencia y acceso a la información previó altos estándares y se materializaron en la creación de marcos normativos de avanzada. Dichos avances son producto de un proceso de más de veinte años impulsado por la ciudadanía y han sido un referente en la región latinoamericana. Por ello, es de suma relevancia mantener estos estándares y evitar retrocesos en la materia, tomando en cuenta que la presidenta Claudia Sheinbaum considera importante fortalecer el cumplimiento de obligaciones de transparencia, particularmente en áreas proclives a la corrupción, como los procesos de contratación, a través de una política de datos abiertos.

De esta manera, consideramos que las siguientes propuestas son pertinentes para un nuevo modelo de política de transparencia que respete los estándares ya establecidos en la Ley General en la materia.

- Fortalecer la transparencia en el seguimiento y trazabilidad del ejercicio y destino de los recursos para garantizar derechos humanos, como derecho a la salud, reparación del daño a víctimas o la recuperación de activos por actos de corrupción.

- Fortalecer la articulación de las instituciones públicas respecto a la información pública disponible, tanto en sus propios portales de transparencia y en plataformas digitales de gobierno, lo cual implica actualizar datos y fortalecer la estrategia digital de información nacional.
- Impulsar y consolidar la homologación de datos e información pública disponible en las distintas plataformas digitales nacionales e informes públicos de labores.
- Establecer mínimos de disponibilidad de información y transparencia proactiva sobre investigaciones o avances de casos de corrupción, administrativa y penalmente.
- Mantener vigentes las leyes secundarias, los principios y los estándares internacionales sobre la garantía del derecho a la información, como la publicidad de las obligaciones de transparencia, el respeto al principio de máxima publicidad, la reserva excepcional de información.
- Resguardar, divulgar y preservar la información generada a través de la Plataforma Nacional de Transparencia como bien público y de interés general.
- Limitar la intervención militar en áreas de riesgo de corrupción. Generar amplios controles de transparencia y rendición de cuentas y criterios de seguimiento de las acciones que realizan, pues el marco normativo de transparencia no permea en el fuero militar y existe una marcada tendencia a clasificar la información por seguridad nacional. Actualmente muchas funciones civiles y el ejercicio de recursos públicos están a cargo de fuero militar y pueden escapar de la rendición de cuentas.

Conclusiones

La nueva administración de Claudia Sheinbaum apuesta por continuar las prioridades en la agenda de la cuarta transformación, y como muestra de ello, su gobierno inició con reformas constitucionales importantes que van a generar transformaciones estructurales, como la eliminación de los organismos autónomos constitucionales, la eliminación del INAI, la reforma que transforma al Poder Judicial y sus procesos de designación, así como la creación de la Secretaría Anticorrupción y de Buen de Gobierno, que asumirá las funciones de la Secretaría de la Función Pública y las de transparencia. La implementación de estos cambios vendrá acompañada de ajustes en las distintas normas secundarias y la elaboración de los nuevos planes de política pública, como el Plan Nacional de Desarrollo o la política anticorrupción.

Por ello, la presentación de estas recomendaciones resulta pertinente en un contexto que pretende generar políticas anticorrupción a partir de procesos de participación ciudadana. Las propuestas de Fundar en materia anticorrupción y de rendición de cuentas ofrecen una visión estructural, de garantía de derechos humanos, y de prevención, para eliminar los privilegios y estructuras de poder de quienes más tienen.

Referencias

- Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos. 2019. *La ONU-DH lamenta extensión de delitos a los que se aplica la prisión preventiva oficiosa*. Disponible en: https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1234:la-onu-dh-lamenta-extension-de-delitos-a-los-que-se-aplica-la-prision-preventiva-oficiosa&Itemid=265
- ASF. 2016. *Estudio sobre las Estrategias para Enfrentar la Corrupción Establecidas en las Instituciones del Sector Público Federal*, disponible en: https://www.ASF.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_1642_a.pdf
- Castañeda y Romay (coords.), 2024, *Radiografía del desabasto de medicamentos en México. Nosotr@s por la Democracia*, pp. 135.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2023). Nota informativa: *Ahorros Generados durante el Ejercicio Fiscal 2022, Cuenta de la Hacienda Pública Federal*. Disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2023/notacefp0582023.pdf>
- CRIDH. 2023. *Caso García Rodríguez y otros vs. México. Sentencia de 25 de enero de 2023*, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_482_esp.pdf
- DOF. 2019a. *Decreto por el que se declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa*. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5557700&fecha=12/04/2019#gsc.tab=0
- DOF. 2019b. *Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio*. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5567625&fecha=09/08/2019#gsc.tab=0
- DOF. 2019c. *Ley de Austeridad Republicana publicada el 19 de noviembre de 2019*. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579141&fecha=19/11/2019#gsc.tab=0
- Dussauge, Mauricio. 2019. *El desmantelamiento administrativo del Estado democrático. El presidente no lo puede todo*. Letras Libres. Disponible en: <https://letraslibres.com/revista/el-desmantelamiento-administrativo-del-estado-democratico-el-presidente-no-lo-puede-todo/>

- García A, Pérez M. 2024. *Recursos para el control y disminución de la corrupción*. Colección PPEF 2024. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 52 pp. Ciudad de México, disponible en: https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2024/04/PEF_ATA.pdf
- López, P; Salvatierra, S. 2021. *La lucha por el saneamiento del agua en Huitzilzingo. La denuncia ciudadana sobre irregularidades en la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales*. ControlaTuGobierno, A.C. Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Recuperado de: <https://fundar.org.mx/publicaciones/la-lucha-por-el-saneamiento-del-agua-en-huitzilzingo/>
- Molina A. 2018. *Sexenio de Peña Nieto con una aprobación de 24 %*. El Economista, 23 de Noviembre de 2018 , disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Sexenio-de-Pena-Nieto-cierra-con-una-aprobacion-de-24-20181122-0182.html>
- Pérez, Maritza. 2023. *Fiscalía Anticorrupción Fiscaliza 5% de los casos*, El Economista. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Fiscalia-Anticorrupcion-judicializa-5-de-casos-20231113-0004.html>
- SHCP, 2023. Informe de la Cuenta Pública 2023, Portal de Transparencia Presupuestaria. Disponibles en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Datos-Abiertos>
- SHCP, 2025. Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 y 2025, Portal de Transparencia Presupuestaria. Disponibles en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Datos-Abiertos>
- PEF, Presupuesto de Egresos de la Federación. 2022. Transparencia Presupuestaria. Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Datos-Abiertos>
- Política Nacional Anticorrupción. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/2020/SESNA/PNA.pdf>
- Sánchez Jiménez. A. 2023. *ASF realiza cada año menos auditorías forenses para ubicar actos de corrupción*, La Jornada, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/07/23/politica/ASF-realiza-cada-ano-menos-auditorias-forenses-para-ubicar-actos-de-corrupcion/>

Recomendaciones en materia de Anticorrupción y rendición de cuentas. Propuestas para la administración 2024-2030

Autoría: Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Cuidado editorial: Claudia García, Mariana Gurrola

Diseño Editorial: Cecilia Madrid

Corrección de estilo: Olga Correa

Forma de citar: Fundar, Centro de Análisis e Investigación. (2025). *Recomendaciones en materia de Anticorrupción y rendición de cuentas*, pp. 24, Ciudad de México.

Primera edición: febrero 2025

