ESTUDIO DE CASO

# LA NEGOCIACIÓN POLÍTICA DE LA LEY 3DE3

## PRIMERA EXPERIENCIA EXITOSA DE UNA INICIATIVA CIUDADANA

integralia CONSULTORES

Tecnológico de Monterrey

# LA NEGOCIACIÓN POLÍTICA DE LA LEY 3DE3

## PRIMERA EXPERIENCIA EXITOSA DE UNA INICIATIVA CIUDADANA

Estudio de caso preparado por Integralia para la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)

Diciembre 2017


Coordinación
Luis Carlos Ugalde

Investigación y redacción
Ximena Mata Zenteno

Edición
Roberto Gómez Mostajo

Comentarios ITESM
Carlos Vázquez
Alejandro Díaz



integralia CONSULTORES

Tecnológico de Monterrey

# 1 INTRODUCCIÓN

Este documento estudia el primer caso exitoso de una iniciativa ciudadana que culminó en la promulgación de leyes de orden público y observancia general. Se trata de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, conocida coloquialmente como Ley 3 de 3, y de otras seis leyes secundarias que, en conjunto, sostienen el recién creado Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). El proyecto de ley ciudadano se discutió y negoció por primera vez en la historia legislativa de México bajo la modalidad de parlamento abierto, esto es, representantes de la sociedad civil se sentaron a negociar con diputados y senadores.

El 19 de julio de 2017 entró en vigor la Ley 3 de 3, una de las siete leyes promulgadas el 18 de julio de 2016 y que dieron nacimiento al SNA.[1] El debate previo fue intenso, lo que influyó decididamente en el contenido y alcance de la nueva legislación. Tras años de presión mediática y meses de discusión y negociación, se aprobó un ordenamiento integral para combatir la corrupción.

Muchos celebraron el hecho, sobre todo durante el acto protocolario de promulgación del decreto correspondiente. Por ejemplo, el senador Roberto Gil Zuarth del Partido Acción Nacional (PAN), presidente del Senado durante la discusión y aprobación de las leyes, se dijo satisfecho con la victoria, según él, de ciudadanos y servidores públicos. Por su parte, Eduardo Bohórquez, director ejecutivo de Transparencia Mexicana y representante de la sociedad civil, vaticinó que la nueva legislación sería la contribución de una generación para desterrar por fin la corrupción y la impunidad.[2] El presidente de la Cámara de diputados, Jesús Zambrano del Partido de la Revolución Democrática (PRD), aseguró que, aunque el SNA será una herramienta importante para combatir la corrupción, no está completo, pues no se incluyó la publicidad de las declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses, una de las demandas ciudadanas más importantes. Por su parte, Enrique Peña Nieto, presidente de la República, pidió perdón a los mexicanos “por el agravio e indignación” causados por la adquisición de la llamada “casa blanca”, que “lastimó la investidura presidencial y dañó la confianza en el gobierno”.[3] El acto de contrición —inesperado, para muchos— buscaba cerrar un capítulo de

[1] Del paquete de siete, tres fueron reformas a ordenamientos ya existentes: Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Código Penal Federal y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El resto se trató de normas nuevas: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

[2] Aunque también se declaró insatisfecho y advirtió que la sociedad civil organizada iría por más, pues el paquete de leyes promulgado ese día era apenas el comienzo.

[3] Dos años antes, en noviembre de 2014, se supo que el presidente y su esposa, Angélica Rivera, poseían una casa en las Lomas de Chapultepec en la Ciudad de México, con valor aproximado de siete millones de dólares. La propiedad estaba a nombre de

indignación pública y dar la señal de que ahora sí iniciaba una nueva era de combate a la corrupción, mensaje que muchos tomaron con reserva. En esa coyuntura, horas antes de la promulgación de la ley del SNA, Virgilio Andrade, entonces secretario de la Función Pública, renunció a su cargo para que el nuevo titular fuese ratificado por el Senado de la República, tal como lo establecía la nueva legislación.[4]

Que la primera iniciativa ciudadana en convertirse en proyecto de ley[5] fuera la Ley 3 de 3, refleja el contexto político y social del país en aquel momento. Si bien el combate a la corrupción formaba parte de la agenda política del presidente, no fue sino hasta que surgieron diversos escándalos de corrupción que el tema entró a la agenda pública.

La relevancia de este estudio de caso es doble. Por un lado, describe la primera experiencia exitosa para reformar la ley a partir de una iniciativa ciudadana[6]. Por el otro, la corrupción sigue estando en el centro de la agenda pública. En años recientes, la corrupción, la inseguridad y el desempleo son percibidos como los grandes problemas de la sociedad.

Para realizar el estudio, se hizo una investigación hemerográfica para reconstruir la historia a partir de notas periodísticas durante el periodo de negociación de las leyes anticorrpción; asimismo, se consultaron documentos oficiales del Senado de la República y de la Cámara de Diputados para analizar el contenido de las discusiones durante ese periodo. Finalmente, se realizaron quince entrevistas con actores clave dentro del proceso, entre los que destacan senadores y representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

El estudio está organizado de la siguiente manera: en el capítulo I se presenta un diagnóstico de la corrupción en el país, se detalla el marco normativo para presentar iniciativas ciudadanas de ley y se relatan los primeros pasos de la iniciativa ciudadana. En el capítulo II se estudian los antecedentes de la reforma constitucional anticorrupción de 2015 y el nacimiento del SNA. En el capítulo III se da cuenta del proceso de parlamento abierto que siguieron las

---

Grupo Higa, empresa contratista del gobierno federal y del Estado de México, cuando Peña Nieto era gobernador (2004-2010). Según Angélica Rivera, el inmueble —conocido como la "casa blanca" por sus tonos blancos y estilo minimalista— fue adquirido por ella misma, con sus ingresos de actriz de televisión. Aunque tiempo después se anunció que la casa había sido devuelta un mes después de conocido el escándalo, éste causó indignación y suscitó una oleada de acusaciones que avivaron las demandas ciudadanas para combatir la corrupción. En ese sentido, las leyes promulgadas en 2016 son un triunfo parcial.

[4] Andrade investigó en su momento el posible conflicto de interés por la compra de la "casa blanca"; concluyó que no había tal y que no se había violado ninguna norma: "las relaciones personales no están prohibidas, el conflicto de interés no se materializa con la amistad", dijo Andrade en conferencia de prensa. La exoneración del presidente motivó severas críticas al secretario; para muchos, no fue imparcial por depender jerárquicamente del ejecutivo (era juez y parte). Para aminorar esa dependencia política, se dispuso en la legislación del nuevo SNA que el titular de la Secretaría de la Función Pública debía ser ratificado por el Senado.

[5] Uno de los redactores de la iniciativa insistió en que la ley aprobada no es igual a la iniciativa redactada por ellos. El documento que elaboraron fungió como proyecto de ley, que se discutió y modificó durante el proceso legislativo, para convertirse en la ley general de responsabilidades administrativas aprobada.

[6] La reforma del 9 de agosto de 2012 estableció en la Constitución el derecho de los ciudadanos a presentar iniciativas de ley. La ley 3 de 3 fue la primera iniciativa de ese tipo en ser discutida y aprobada en el Congreso.

siete leyes secundarias en materia anticorrupción, así como el contexto político en el que se dio. Asimismo, se describen las controversias que surgieron en torno a los artículos 29 y 32 de la Ley 3 de 3, relativos a la publicidad de las declaraciones y a su obligatoriedad para los empresarios, para terminar con el veto presidencial y las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). En el capítulo IV se enuncian las siete leyes secundarias y sus principales implicaciones. Por último, se ofrecen algunas reflexiones finales.

## I. LA SOCIEDAD CIVIL CONTRA LA CORRUPCIÓN: LEY 3 DE 3

En marzo de 2016, organizaciones de la sociedad civil presentaron ante el Senado de la República una iniciativa para crear la Ley General de Responsabilidades Administrativas, llamada coloquialmente "Ley 3 de 3", respaldada por más de 634 mil firmas. Gracias a ese apoyo, fue la segunda iniciativa ciudadana en ser turnada a comisiones y la primera discutida, dictaminada y aprobada.[7]

La movilización respondía al hartazgo creciente de los ciudadanos por la corrupción y el abuso de poder de varios gobernantes. El Barómetro sobre Corrupción Global, de Transparencia Internacional (TI), lo identificaba ya en 2013: 87% de los entrevistados consideraba que los servidores públicos eran corruptos; 91% pensaba lo mismo de los políticos y 87% de diputados y senadores.[8] Además, 52% opinaba que la corrupción había aumentado significativamente en dos años. Según el Índice de Percepción de la Corrupción, también de TI, México obtuvo en la edición de 2016 una calificación de 30 (donde 100 es el menos corrupto), situándolo en el lugar 123 de 176 países.

Antes de que iniciara en el congreso mexicano la discusión sobre las leyes anticorrupción, las organizaciones de la sociedad civil ya promovían la transparencia como instrumento para combatir la corrupción. Por ejemplo, en diciembre de 2014, Transparencia Mexicana propuso que todo aspirante a un cargo de elección popular presentara una versión pública de tres declaraciones: la patrimonial, la de impuestos y la de conflicto de interés.[9] El

[7] La primera fue una propuesta para incluir en la Constitución la segunda vuelta electoral y la revocación de mandato; fue presentada el 25 de septiembre de 2014 por Héctor Melesio Cuén Ojeda, amparado en más de doscientas mil firmas. La iniciativa fue turnada a comisiones; sin embargo, para agosto de 2017 no había sido dictaminada. Incluso el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya ha ordenado en dos ocasiones al Senado acelerar su trámite.
[8] Deborah Hardoon y Finn Heinrich, *The Global Corruption Barometer 2013*, Berlín, Transparency International. 2013.
[9] Lo novedoso fue pedir las tres al mismo tiempo; cada una ya existía en el sistema legal mexicano. Así, desde 1983 es obligatorio que todo servidor público presente su declaración patrimonial ante la Secretaría de la Función Pública (antes la Contraloría General de la Federación), que es resguardada como documento confidencial y usado sólo en caso de ser investigado por peculado o enriquecimiento ilícito. Por su parte, todos los mexicanos adscritos al Registro Federal de Contribuyentes están obligados a presentar anualmente su declaración fiscal, que es resguardada por el Servicio de Administración Tributaria (SAT), bajo secreto fiscal. Por último, la declaración de conflicto de interés apareció en 1982 en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; obligaba a los servidores públicos a excusarse formalmente de intervenir en actividades en las que tuvieran interés

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) se sumó a la propuesta en enero de 2015; juntos lanzaron la campaña #3de3, cuyo objetivo era reconstruir la confianza ciudadana en la clase política: "antes de pedir mi voto, publica tus declaraciones". La elección intermedia de ese año –en la que se escogerían quinientos diputados federales, nueve gobernadores, mil nueve presidentes municipales y decenas de diputados locales –era una buena oportunidad para poner a prueba la efectividad de la campaña.

Los directores de ambas organizaciones estaban entre los principales promotores de la iniciativa. Eduardo Bohórquez, de Transparencia Mexicana, y Juan Pardinas, del IMCO, coincidían en que diversos escándalos de 2014 habían detonado la indignación y la acción de la sociedad civil.[10] Entre otros, la desaparición de cuarenta y tres normalistas en Ayotzinapa, Guerrero –presuntamente asesinados por elementos de la policía municipal coludidos con el crimen organizado–; el escándalo de la "casa blanca", que involucraba al presidente, a su esposa y al Grupo Higa; la compra de una propiedad de lujo en Malinalco por el secretario de Hacienda (vía el mismo consorcio).[11] El enojo creció cuando Aristegui Noticias —portal de noticias dirigido por la periodista Carmen Aristegui— dio a conocer que Grupo Higa había recibido cuantiosos contratos desde que Enrique Peña Nieto gobernaba el Estado de México; que su esposa y un miembro de su gabinete adquirieran propiedades mediante ese contratista apuntaba, para muchos, a conflicto de interés.[12]

En diciembre de 2014, el senador Zoé Robledo (PRD) se sumó a la campaña, publicando sus declaraciones y urgiendo a los demás legisladores a imitarlo; sólo tres (de 628) lo hicieron.[13] Un representante entrevistado para este estudio dijo que, a pesar de apoyar la iniciativa, no siguió el ejemplo de Robledo porque la plataforma en la que se guardaban los formatos era privada –la del IMCO–; de haber estado administrada por instituciones públicas, lo habría hecho. En cualquier caso, la mayoría guardó silencio. No obstante, la campaña se fortaleció durante 2015 y, gracias a la presión mediática, todos los gobernadores electos ese

---

personal, familiar o de negocios.

[10] Juan Pardinas y Eduardo Bohórquez relataron la historia de la Ley 3 de 3 durante una conferencia celebrada el 4 de mayo de 2016 en el Mexico Institute, del Wilson Center, en Washington, D. C. El video de la conferencia está disponible en: http://www.ustream.tv/recorded/86360486

[11] Grupo Higa ganó en 2014 un contrato para remodelar el hangar presidencial por 945.5 millones de pesos mediante adjudicación directa, según informó el portal de la revista *Expansión* en diciembre de 2014. (http://expansion.mx/negocios/2014/12/12/7-datos-sobre-grupo-higa-la-empresa-de-hinojosa-cantu). Por su parte, Aristegui Noticias informó en noviembre de 2014 que el consorcio había ganado, junto con otras empresas, la licitación para construir el acueducto IV en Monterrey, Nuevo León, por 47 mil millones de pesos, una de las promesas de Enrique Peña Nieto en su campaña (http://aristeguinoticias.com/1711/mexico/los-contratos-de-grupo-higa-con-el-presidente-epn/).

[12] Aristegui Noticias, "La casa blanca de Enrique Peña Nieto", 9 de noviembre de 2014, disponible en: http://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/

[13] Además de Robledo, la senadora Laura Rojas (PAN) y dos diputados federales: Fernando Belaunzarán (PRD) y Fernando Rodríguez Doval (PAN).

año hicieron públicas sus tres declaraciones. Para octubre, todas las declaraciones –de candidatos y funcionarios– estaban publicadas en Internet.[14]

**TABLA 1. Gobernadores electos en 2015 que publicaron sus tres declaraciones durante la campaña**

| Nombre | Partido | Estado |
|---|---|---|
| Carlos Mendoza | PAN | BCS |
| Alejandro Moreno | PRI | Campeche |
| Ignacio Peralta | PRI | Colima |
| Héctor Astudillo | PRI | Guerrero |
| Silvano Aureoles | PRD | Michoacán |
| Jaime Rodríguez | Indep. | Nuevo León |
| Francisco Domínguez | PAN | Querétaro |
| Manuel Carreras | PRI | SLP |
| Claudia Pavlovich | PRI | Sonora |

**TABLA 2. Diputados federales electos en 2015 que publicaron sus tres declaraciones durante la campaña**

| Partido | # total de diputados | Presentaron declaración | % |
|---|---|---|---|
| PRI | 208 | 29 | 13.9 |
| PAN | 109 | 32 | 29.3 |
| PRD | 60 | 26 | 43.3 |
| Morena | 36 | 2 | 5.5 |
| PVEM | 42 | 4 | 9.5 |
| MC | 24 | 24 | 100 |
| NL | 11 | 3 | 27.2 |
| PES | 9 | 2 | 22.2 |
| Independientes | 1 | 1 | 100 |
| Total | 500 | 123 | 24.6 |

[14] En una página del mismo nombre de la iniciativa: 3de3.mx. Al 29 de agosto de 2017, 1,118 funcionarios habían hecho públicas sus tres declaraciones: un miembro del gabinete federal (José Calzada), 27 gobernadores, 32 senadores, 126 diputados federales, 152 diputados locales, 71 alcaldes, 470 funcionarios estatales y 14 representantes de partidos políticos.

El éxito del movimiento llevó a que diversas organizaciones de la sociedad civil acordaran presentar iniciativas de ley para el marco legal del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).[15] Creado en 2015 mediante reforma constitucional, aún faltaba aprobar sus leyes secundarias para darle forma. De las siete leyes pendientes, se propuso en un principio trabajar todas; al final, se decidió concentrar la atención en dos (de carácter general): la del Sistema Nacional Anticorrupción y la de responsabilidades administrativas.

Para ello, dos grupos de académicos, expertos, líderes de opinión y representantes de la sociedad civil se reunieron durante cinco meses para analizar, discutir y redactar las dos iniciativas. Había representantes de instituciones académicas como el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Al percatarse de la complejidad de trasladar las propuestas al formato legislativo, se decidió presentar únicamente la iniciativa de ley de Responsabilidades Administrativas, la "Ley 3 de 3", y utilizarla como entrada a la discusión de las seis normas restantes.[16] La estrategia dio buen resultado pues, en palabras de un legislador entrevistado, las organizaciones de la sociedad civil y el Congreso "cocrearon [*sic*] las leyes anticorrupción".

## II. REFORMA CONSTITUCIONAL ANTICORRUPCIÓN

El arribo del pluralismo democrático prometía reducir los niveles de corrupción; los resultados, sin embargo, han sido decepcionantes. La alternancia en la presidencia de la República (2000) hizo pensar que el nuevo mandatario —quien había hecho campaña acusando al Partido Revolucionario Institucional (PRI) de ser la causa de la corrupción— acabaría con el abuso de poder; la esperanza se desvaneció pronto. Si bien hubo modificaciones importantes, como la creación en 2002 de una ley de transparencia y un órgano garante de ejecutarla —el Instituto Federal de Acceso a la Información (hoy INAI) —, los niveles de percepción sobre corrupción se mantuvieron iguales. Según el Índice de Percepción de la Corrupción, de Transparencia

[15] Gracias a la reforma político-electoral de 2012, una iniciativa ciudadana de ley puede llegar al Congreso si junta las firmas correspondientes al 0.13% del padrón electoral, es decir, cerca de 108 mil en 2015.

[16] El equipo redactor estuvo integrado por: Josefina Cortés (hasta enero de 2016), Max Kaiser y José Roldán Xopa. La iniciativa ciudadana de ley fue construida con el apoyo de los siguientes especialistas y organizaciones: Agustín Acosta (abogado penalista), Eduardo Bohórquez (Transparencia Mexicana), Leticia Bonifaz (Suprema Corte de Justicia de la Nación), Jesús Cantú (Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey), María Amparo Casar (CIDE y Mexicanos contra la Corrupción), Marco Fernández (Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey y México Evalúa), Sergio Huacuja (Barra Mexicana, Colegio de Abogados de México), Sergio López Ayllón (CIDE), José Octavio López Presa (Causa en Común), Mauricio Merino (CIDE y Red por la Rendición de Cuentas), Lourdes Morales (CIDE y Red por la Rendición de Cuentas), Alfonso Oñate (Academia Mexicana de Protección de Datos Personales), Juan E. Pardinas (IMCO), Rodrigo Roque (abogado penalista), Pedro Salazar (IIJ-UNAM), Mercurio Cadena, Ricardo Corona, Fernanda Diez, Pedro Gerson, Eileen Matus, Paula Vázquez, Ana María Zorrilla. El coordinador general fue Enrique Cárdenas (CEEY).

Internacional, cuando inició el gobierno de Vicente Fox (PAN) en el 2000, México tenía una calificación de 3.3 puntos (en una escala de uno a diez) y, aunque al año siguiente subió a 3.7, al finalizar su gestión en 2006 la calificación era la misma que al inicio.[17]

Ello demostraba que la alternancia, contrario a lo que mucha gente creía, había sido insuficiente para acabar con el peculado y el soborno, lo mismo que la retórica y la voluntad de un candidato para cambiar un sistema centenario. Combatir la corrupción significaba terminar con las prácticas clientelistas pero, sobre todo, acabar con la impunidad. Perseguir y castigar a altos funcionarios o "peces gordos" habría sido un ejemplo claro para la ciudadanía de que los corruptos van a la cárcel; empero, eso no sucedió. Se mantuvo el mismo sistema de corrupción e impunidad; peor aún, se acrecentó a partir de 2004-2005 por la liquidez de la economía mexicana, que permitió otorgar más recursos —no sujetos a mecanismos de revisión— a las haciendas estatales, y por falta de contrapesos en esos gobiernos.[18]

El gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) emprendió una lucha en contra del narcotráfico y soslayó el tema de la corrupción política. Aunque hubo una reforma que contribuyó de manera indirecta a prevenir y combatir la corrupción —la Ley General de Contabilidad Gubernamental, promulgada en 2008— no se hizo esfuerzo alguno por castigar actos de corrupción.

Luego de dos sexenios panistas, el PRI regresó a la presidencia en 2012. Como candidato, Enrique Peña Nieto había prometido crear una Comisión Nacional Anticorrupción, para investigar y sancionar actos de corrupción mediante denuncias ciudadanas. Aunque el asunto no figuraba entre sus propuestas originales de campaña, la impulsó —acaso para generar empatía entre sus críticos— luego de que en mayo de 2012 surgiera el movimiento #YoSoy132, en la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México.[19] Su plan original contemplaba "un órgano constitucional autónomo que, a partir de denuncias ciudadanas, tuviera facultad de investigar y sancionar actos de corrupción de funcionarios en los tres órdenes de gobierno y los tres poderes de la Unión".[20] La instancia sustituiría a la Secretaría de

[17] Desde 1995, año de la primera publicación del IPC, México ha tenido una calificación que ronda los 30 puntos, siendo 26 la más baja (1997) y 37 la más alta (2001).
[18] Para una reflexión sobre el crecimiento de la corrupción en aquellos años, véase Luis Carlos Ugalde Ramírez, "¿Por qué más democracia significa más corrupción?", *Nexos*, febrero, 2015. Disponible en: http://www.nexos.com.mx/?p=24049.
[19] Durante la campaña presidencial de 2012, el candidato priísta visitó esa casa de estudios para presentar su plataforma política. En el acto, un grupo de estudiantes le abucheó y obligó a abandonar el lugar. Ese grupo fue catalogado por algunos priístas como seguidores de Andrés Manuel López Obrador, candidato del PRD. Ante esos señalamientos, 131 estudiantes de la Ibero respondieron con un video identificándose como los responsables de lo acontecido y no como "acarreados ni porros". A partir de ese momento se hizo viral el hashtag YoSoy132.
[20] Enrique Peña Nieto, "El comienzo del cambio", *Reforma*, 16 de julio de 2012, consultado el 17 de junio de 2016, disponible en: http://www.reforma.com/libre/acceso/acceso.htm?urlredirect=/editoriales/nacional/665/1329043/.

la Función Pública, encargada de vigilar el desempeño de los servidores públicos federales, por considerarla juez y parte en la materia.[21]

Para cumplir su oferta, el presidente se abstuvo de nombrar a un titular de la Secretaría de la Función Pública al inicio de su gobierno, y encargó el despacho al abogado Julián Olivas Ugalde, mientras el Congreso analizaba la reforma para eliminar a la dependencia. El Senado aprobó la propuesta de crear una Comisión Nacional Anticorrupción en diciembre de 2013, pero nunca pasó por los diputados. Académicos y representantes de la sociedad civil criticaron la iniciativa severamente por considerar que la respuesta no era crear una comisión liderada por un "zar" anticorrupción, sino fortalecer y coordinar a las instituciones ya existentes para ese fin; no se necesitaba una nueva comisión, sino un sistema anticorrupción que funcionara correctamente.[22]

A mediados de 2014, Transparencia Mexicana expuso ese análisis en una mesa de políticos y expertos en la que se discutía la fallida reforma anticorrupción. Según relató uno de los entrevistados, uno de los participantes era Ricardo Anaya, entonces diputado federal del PAN. Poco después, fue designado presidente interino de su partido, y utilizando esa plataforma adoptó la idea de Transparencia Mexicana, por lo que en octubre de 2014 propuso crear un Sistema Nacional Anticorrupción. Éste consistiría de órganos que se complementarían y coordinarían entre sí para combatir la corrupción. Incluía un consejo nacional —conformado por todas las instituciones públicas que participarían en el Sistema— y un comité ciudadano, que presentaría las denuncias y propondría políticas públicas en la materia; contemplaba, además, fortalecer la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación.

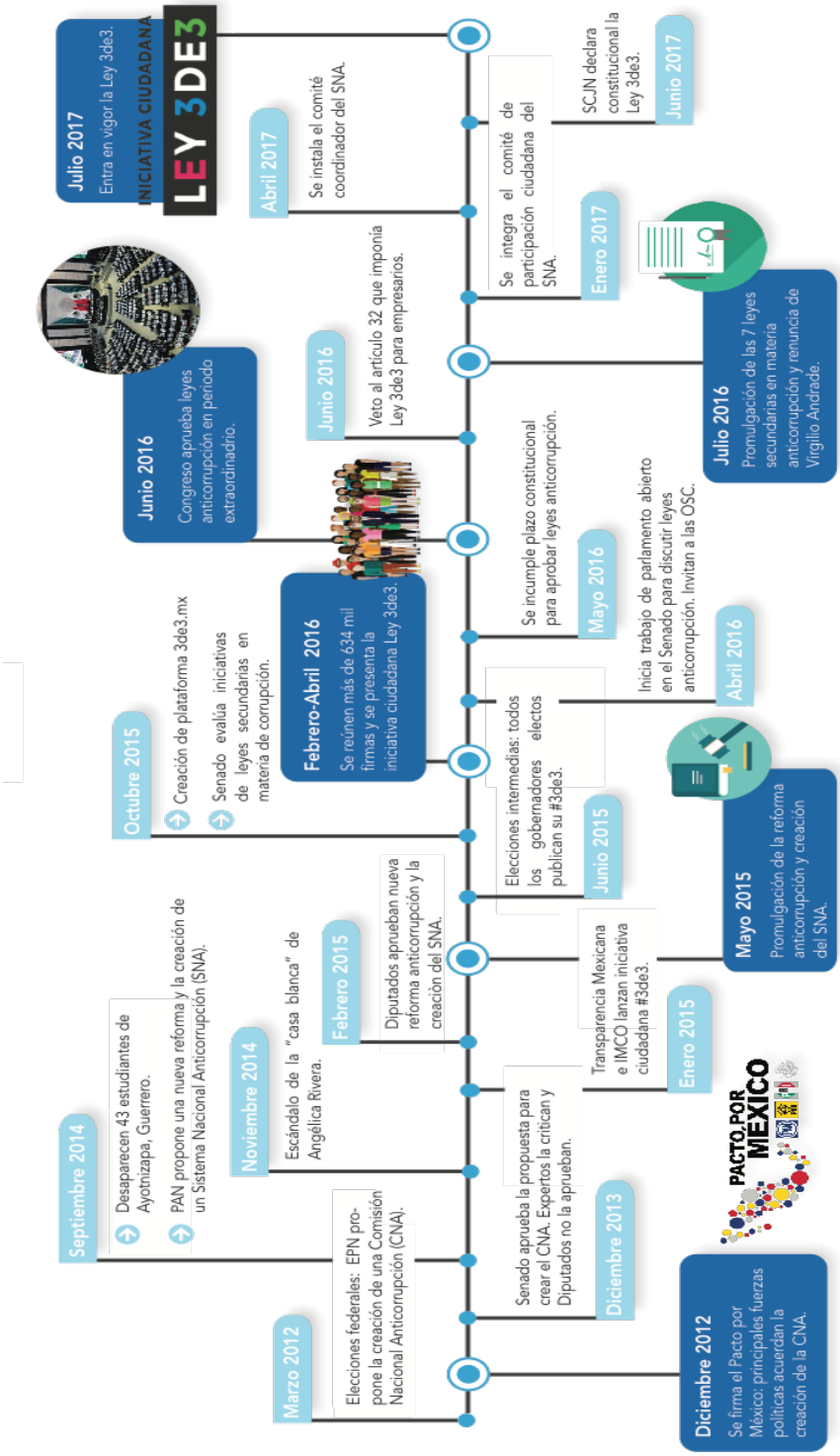
La iniciativa panista fue aprobada por la Cámara de diputados en febrero de 2015 (409 votos a favor, 24 en contra y tres abstenciones) y por la de senadores en abril del mismo año (97 votos a favor, ocho en contra y dos abstenciones). En el artículo 113 constitucional se consignó el nacimiento del Sistema Nacional Anticorrupción, en los términos originales del proyecto. Se modificaron catorce artículos constitucionales para coordinar a todas las autoridades encargadas de prevenir, detectar, investigar y sancionar faltas administrativas y actos de corrupción, así como diseñar políticas públicas para prevenir esos delitos.

---

[21] Emilio Lozoya Austin, asesor de Enrique Peña Nieto en temas anticorrupción durante la transición, explicó en una entrevista con Reuters que la propuesta buscaba perseguir y castigar casos de corrupción como el de Wal-Mart de México, mediante un organismo autónomo y la eliminación de la SFP. En 2012, *The New York Times* divulgó que la empresa habría pagado más de 24 millones de dólares en sobornos a funcionarios mexicanos para ganar dominio de mercado (http://lta.reuters.com/article/businessNews/idLTASIE88206Q20120903).

[22] Uno de los entrevistados para este estudio dijo que ninguno de los países más desarrollados y con mayor rendición de cuentas dispone de una comisión encabezada por una sola persona que se encargue de combatir la corrupción. Por el contrario, hay instituciones que funcionan y se coordinan para inhibir y castigar estos actos.

**FIGURA 1.** Línea del tiempo Ley 3 de 3




*Fuente: Elaboración propia*

## III. PROCESO LEGISLATIVO: PARLAMENTO ABIERTO

El 1 de febrero de 2016 inició un nuevo periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión. El artículo transitorio segundo de la reforma constitucional anticorrupción de 2015 le había dado un año para promulgar la legislación secundaria en la materia; el plazo vencía el 28 de mayo de 2016. Después del éxito de la campaña #3de3, diversas organizaciones de la sociedad civil optaron por empujar la legislación secundaria del SNA mediante la figura de la iniciativa ciudadana. Se redactó una propuesta de Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por razones de comunicación, la llamaron "ley 3 de 3". El título era atractivo, pero impreciso. Ni era ley (sino una iniciativa) ni tampoco se reducía al tema de la publicidad de las declaraciones. En realidad, era el borrador de una ley de responsabilidades administrativas que, en uno de sus apartados, proponía la publicidad de las declaraciones patrimonial, fiscal y de conflicto de interés.

Aunque no había un plazo límite para juntar las firmas y presentar la iniciativa, los promotores se propusieron hacerlo de inmediato para que fuera discutida y aprobada en los tiempos que marcaba la Constitución. Así, de febrero a abril de 2016, las organizaciones civiles, con ayuda del sector empresarial y universitario, notablemente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), Cinépolis, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), y de una importante estrategia de difusión en redes sociales, lograron recabar 634,143 firmas. De acuerdo con un entrevistado, "durante las primeras dos semanas de la campaña #3de3 se recabaron únicamente tres mil firmas. Luego, el personal del IMCO salió a las plazas a recabar más firmas y empezó a subir fotos a redes sociales, estrategia que funcionó muy bien. Cuando Cinépolis inició su participación con un módulo en los cines, las firmas aumentaron significativamente: sólo ellos recabaron aproximadamente cien mil firmas. También Coparmex y el Tec contribuyeron con una muy buena cantidad; sólo el Tec entregó sesenta mil".

Una vez recibidas las firmas y validadas por el Instituto Nacional Electoral (INE), la iniciativa fue presentada en el Senado, iniciando un proceso legislativo inédito. Fue turnada a las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Justicia, y Segunda de Estudios Legislativos, para su discusión y aprobación. Por primera vez se analizaría una iniciativa de ley ciudadana que contaba con el respaldo de más de medio millón de mexicanos y con toda la atención de los medios de comunicación. Los legisladores decidieron utilizar el

formato de parlamento abierto, invitando a la mesa de discusión a representantes de la sociedad civil para analizar el contenido de las siete leyes anticorrupción.[23]

Sin embargo, en opinión de algunos entrevistados, el formato resultó poco eficiente e incómodo. En febrero se celebraron juntas de trabajo al interior del Senado en las que legisladores, funcionarios y expertos compartieron inquietudes sobre el SNA, y marcaron las directrices a seguir en las mesas de trabajo. En ellas se analizaron las iniciativas presentadas por los diferentes grupos parlamentarios, destacando en cantidad las del PAN y PRD, así como la iniciativa ciudadana. No obstante, de acuerdo con un testimonio, en las mesas de trabajo tanto legisladores como miembros de la sociedad civil se notaban incómodos; los primeros por el formato de parlamento abierto, los segundos "porque no son políticos". Ese mismo entrevistado añadió que varios legisladores mostraron debilidades técnicas que limitaban el diálogo con representantes de la academia y la sociedad civil, que han estudiado esos temas por años. Según otro testimonio, las mesas de trabajo se utilizaron para temas políticos más que para analizar detalles técnicos de la legislación; por ejemplo, señaló que algunos miembros de las comisiones asistían únicamente para preguntar: "¿vas a hacer pública tu 3 de 3 o no?".

Ante esas dificultades, los legisladores decidieron cambiar el formato e intercambiar documentos mediante plataformas virtuales, mientras que la discusión en las mesas de trabajo se dejó a los expertos. Para avanzar en el análisis técnico y jurídico de las iniciativas, señaló otro entrevistado, era necesario que las organizaciones civiles se reunieran en privado, sin los reflectores de los medios, con los expertos y senadores de todos los grupos parlamentarios. Así, entre abril y mayo de 2016, se reunieron los impulsores de la ley con senadores del PAN y PRD, por un lado, y con senadores del PRI y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), por otro.

Impulsar una agenda de negociación con los partidos políticos no fue tarea fácil para las organizaciones de la sociedad civil. Por un lado, contaban con la legitimidad que les otorgaba las firmas, garantizándoles voz durante el proceso legislativo y capacidad para poner sobre la mesa los temas de negociación. Por el otro, se encontraban inmersas en un proceso político del cual no lograron deslindarse. Acercarse a los partidos era absolutamente necesario, pues sus legisladores aprueban las leyes; sin embargo, aquéllos querían "sacar raja" de la negociación. Mientras que las organizaciones buscaban formar una coalición legislativa para

[23] Según la organización OpeningParliament.org, un parlamento abierto es el que promueve mayor transparencia y participación ciudadana en el trabajo legislativo. Para ello, debe adoptar políticas que garanticen la publicación y el fácil acceso a la información sobre sus funciones, así como a los datos generados en el proceso legislativo; también debe garantizar el acceso físico al parlamento a todos los ciudadanos, incluidos medios de comunicación.

conseguir la aprobación de las leyes secundarias del SNA, la oposición planeaba usar la discusión legislativa para acusar al PRI de bloquear las negociaciones y así ganar apoyo electoral; en la elecciones de ese año se renovarían nueve gubernaturas y la Cámara de diputados. Por ello, era imposible que el PAN y el PRI estuvieran en el mismo bando; ambos partidos habían usado la bandera anticorrupción para atacarse mutuamente. Así, más que formar una nueva coalición con la sociedad civil, los partidos se peleaban por tener de su lado a las organizaciones, dentro de las coaliciones ya existentes (PRI-PVEM y PAN-PRD).

Aunque el PAN y el PRD habían presentado iniciativas de ley en materia de responsabilidades administrativas, en abril optaron por sumarse a la iniciativa ciudadana. Según un entrevistado, las iniciativas del PAN y del PRD no sólo diferían entre sí, sino que la del PRD ni siquiera contemplaba la publicidad de las declaraciones. Llama la atención el hecho, porque durante esos meses senadores del PRD cuestionaban acremente al PRI por oponerse presuntamente a la publicidad de las declaraciones, cuando su propia propuesta era omisa en el tema. El coordinador del PRD en el Senado, Miguel Barbosa, encargado de presentar dicha iniciativa, declaró que la omisión se debía a “un error de dedo” y que fue corregido con posterioridad. Que PAN y PRD hayan apoyado la iniciativa 3 de 3 se explica quizá por razones políticas y electorales. Inclusive se llegó a hablar en los medios de un bloque PAN-PRD-ciudadanos, pero no fue reconocido como tal por las organizaciones civiles que, aunque agradecían el respaldo de esos partidos, aseguraban tener la intención de dialogar con todos los grupos parlamentarios.

Aunque el PRI se había mantenido distante, el senador Raúl Cervantes se acercó en abril de 2016 a los representantes de la sociedad civil para tender puentes y avanzar en el trabajo de dictaminación. Cervantes, abogado constitucionalista respetado, junto con Pablo Escudero, presidente de la Comisión Anticorrupción en el Senado y miembro del Partido Verde, se sentaron con las organizaciones a trabajar el contenido de las leyes secundarias, organizando mesas temáticas con especialistas para entrar al detalle jurídico. Varios entrevistados comentaron que la llegada de Cervantes facilitó el trabajo técnico y permitió avanzar, a pesar de la contienda político-electoral en que estaban inmersos los partidos. El acercamiento molestó al PAN y al PRD. Un senador entrevistado comentó que el líder de la bancada del PRD en el Senado, al conocer de los encuentros de organizaciones civiles con el PRI-PVEM, recriminó a aquéllas deslealtad y les preguntó tajantemente: “¿van con nosotros o no?”. Aquéllas habrían contestado que su papel era mantener el diálogo con todos los partidos y, ante tal respuesta, el senador —según el entrevistado— “los dejó con la palabra en la boca”.

Otro legislador comentó que las organizaciones de la sociedad civil “negocian con quien decide” y que eso explica el “cambio de bando”. En su opinión, “la sociedad civil debería llamarse sociedad servil”. Uno más opinó que las organizaciones habían sido “acomodaticias” y luego de esta experiencia “no les quedaban ganas de volver a reunirse” con ellas.

Varios entrevistados coincidieron en que los tiempos políticos y la intervención de actores ajenos al proceso legislativo —dirigentes de algunos partidos y “gente de Los Pinos”— elevaron la presión en las negociaciones. Las elecciones de junio generaban más efervescencia; algunos partidos empezaron a utilizar el combate a la corrupción como bandera de campaña. Según un representante entrevistado, los miembros de las Comisiones Unidas “venían trabajando con cordialidad y a buen ritmo”, antes de la discusión de las leyes anticorrupción y la mediática ley 3 de 3, pero el factor ciudadano y las elecciones en puerta alteraron su forma de trabajo. Se dijo que Ricardo Anaya y Miguel Barbosa intervenían constantemente mediante sus legisladores en comisiones para marcar la estrategia política y “sacar ventaja de la discusión”. Otro entrevistado comentó que, mediante la Junta de Coordinación Política del Senado, Miguel Barbosa “había propuesto aprobar sólo una de las siete leyes del SNA e incluir un transitorio que ordenara la aprobación de las otras hasta el siguiente periodo de sesiones, y así seguir hablando del tema anticorrupción por varios meses más (lo cual presuntamente afectaría al PRI, caricaturizado por sus adversarios como bloqueador de la legislación). Esta versión fue corregida por otro testimonio, según el cual se trataba de “un chisme de Pablo Escudero” (senador del PVEM), y aunque el senador Barbosa sí había hecho esa propuesta en la Junta de Coordinación Política, “la rectificó en ese momento”.

Con la presión social y política de dictaminar antes de que terminara el periodo ordinario de sesiones, los grupos parlamentarios del PRI y del PVEM presentaron su proyecto de leyes secundarias la última semana de abril, avalado en lo general por las organizaciones de la sociedad civil durante las mesas de trabajo que sostuvieron con los senadores Escudero y Cervantes. El único rubro que carecía de consenso era el referente a la publicidad de las declaraciones. La redacción del documento de trabajo del PRI-PVEM decía que los servidores públicos debían presentar las tres declaraciones ante las autoridades competentes y éstas determinarían los datos que se harían públicos. Sin embargo, la propuesta original decía que las declaraciones serían públicas en su totalidad, salvo los apartados que contuvieran datos personales.

Las organizaciones civiles, el PAN y el PRD querían que la obligación de hacer públicas las tres declaraciones quedara plasmada en la ley, mientras que el PRI-PVEM pretendía que el

Comité de Participación Ciudadana del SNA decidiera los rubros de las declaraciones que se harían públicos. Aunque el PAN y el PRD exigían publicidad, en realidad casi nadie lo pedía sinceramente, según algunos entrevistados. Muchos senadores "podían convivir con la redacción de Cervantes y Escudero", es decir, que el grado de publicidad lo definiera el comité ciudadano. No obstante, varios representantes de las organizaciones de la sociedad civil, del PAN y del PRD utilizaron esa propuesta del PRI-PVEM para acusar que se trataba de una ley "mocha" o "*light*", que traicionaba el espíritu original de la iniciativa ciudadana.

Así concluyó el periodo ordinario de sesiones, sin dictamen y con los grupos parlamentarios divididos. La publicidad de las declaraciones monopolizó el debate y fue motivo de desacuerdo, mientras que el resto de las leyes —que contemplaban cambios profundos a la legislación y nuevos instrumentos para combatir la corrupción— se aprobaron sin resistencia. En opinión de un entrevistado, la ley 3 de 3, además de tener un gran impacto mediático, resultó ser la "coartada perfecta" para que la discusión se centrara en la publicación de las declaraciones —para muchos, lo menos relevante—, mientras "el resto del tren se metía hasta la cocina".

Por ese escollo, el periodo ordinario de sesiones concluyó sin ninguna ley anticorrupción aprobada. Los coordinadores de las principales fuerzas políticas prometieron un periodo extraordinario para ello, pero no se ponían de acuerdo en la fecha. El PRI-PVEM prefería después de las elecciones del 5 de junio; el PAN, el PRD y la sociedad civil, antes. Una vez más triunfó el desacuerdo; se incumplió el plazo constitucional —28 de mayo— y se mandó a la ciudadanía el mensaje de que el tema anticorrupción era menos importante que las campañas electorales. Al final, el periodo extraordinario se celebraría entre el 13 y el 17 de junio.

En la elección del 5 de junio, el PRI perdió siete de doce gubernaturas en disputa. La derrota se explica en buena medida por los escándalos de corrupción de varios de sus gobernadores: Javier Duarte (Veracruz), César Duarte (Coahuila) y Roberto Borge (Quintana Roo). Posponer la discusión de las normas anticorrupción para después de las elecciones fue caracterizado por muchos como un intento del PRI por "patear la pelota y ver cómo le iba en las elecciones"; para otros fue una treta del PAN y el PRD, porque el retraso les permitía culpar al PRI y usarlo como arma en la campaña. En opinión de varios entrevistados, en realidad ningún partido favorecía la máxima publicidad ni tenía prisa en aprobar la legislación, pero "entre ellos se echaban la bolita" para no asumir el costo político; sin embargo, el PRI y PVEM resultaron más afectados "por su fama de ser los más corruptos".

## a) Artículo 29: máxima publicidad de las declaraciones

En espera del periodo extraordinario, continuaron las reuniones entre sociedad civil y todas las fuerzas políticas para homologar posiciones.[24] En ellas se discutieron las siete leyes y se logró unificar un sistema. Había consenso en todo, salvo en el grado de publicidad de las tres declaraciones, el "negrito en el arroz", contemplado en el artículo 29 de la Ley 3 de 3. Para las organizaciones civiles era indispensable que la redacción quedara en sus términos, porque era la cara más visible —de hecho, la única que el público en general reconocía— de la iniciativa.

Legisladores de todas las bancadas rechazaban la disposición, principalmente por temor a poner en riesgo su vida privada y la de sus familias (así lo manifestaron en una carta veinte de los treinta y ocho senadores del PAN, por considerar excesiva la disposición).[25] Otros tenían razones personales; por ejemplo, miedo a que la esposa supiera de hijos fuera del matrimonio, a que se conociera la existencia de una "caja chica", o no hacer públicos sus ingresos por estar en proceso de divorcio y pago de pensión alimenticia.

Conscientes del impacto mediático y la atención ciudadana en el tema, legisladores de todo signo acordaron incluir en el artículo 29 la obligación de presentar una versión pública de la declaración patrimonial y de intereses, así como la constancia de haber presentado la declaración fiscal conforme a la ley en la materia. No obstante, algunos representantes de las organizaciones de la sociedad civil fueron más lejos y exigieron que se incluyeran los formatos de declaraciones públicas utilizados en la plataforma 3de3.mx, los cuales detallaban los campos a llenar en las declaraciones públicas. La propuesta no aparecía en la iniciativa original y algunos entrevistados lo consideraron excesivo. Además, pelear por la inclusión de esos formatos contravenía los acuerdos ya logrados a puerta cerrada entre senadores del PRI-PVEM y los representantes de la sociedad civil. Algunas fuentes señalan que la pugna por los formatos ocasionó fricciones y divisiones dentro del grupo de activistas y la molestia de varios senadores.

Por un lado, varios representantes de la sociedad civil reconocían que el texto acordado con el PRI-PVEM, si bien no era perfecto, abarcaba prácticamente todas las peticiones de la

[24] Derivado de esas juntas, el senador Pablo Escudero presentó un proyecto de dictamen "planchado" que contenía cinco de las siete leyes –las modificaciones a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y al Código Penal correspondían a la Cámara de diputados–. La propuesta no prosperó por la determinación de discutir todas las leyes secundarias.

[25] El 19 de abril de 2016, un grupo de senadores del PAN-PRD presentaron la iniciativa "3 de 3 plus", que buscaba evitar el cobro de moches y endurecer las medidas contra la corrupción. Sin embargo, la propuesta molestó a varios senadores (sobre todo del PAN), que alegaban se violaban sus derechos al incluir disposiciones inconstitucionales como visitas domiciliares, intervenciones telefónicas extrajudiciales y publicidad de terceros involucrados y de menores.

iniciativa ciudadana. Por otro, según un entrevistado, algunas organizaciones presionaban a sus emisarios para ir “por todo o nada” en la negociación, es decir, lograr que los formatos se incluyeran en el artículo 29 o rechazar por completo el acuerdo. Al no lograr la redacción deseada, Juan Pardinas, en voz de un integrante de la sociedad civil, “se echó para atrás” y anunció el fin del acuerdo en los medios de comunicación. En entrevista con Denise Maerker, el 16 de junio de 2016, dijo que la propuesta del PRI-PVEM tenía “semillas envenenadas”, al incluir el término “vida privada, que no está en la Constitución”, y por dejar la decisión de los formatos en un comité que “aún no existe”. En opinión de un legislador entrevistado, los representantes de la sociedad civil “no supieron ganar”, pues con el acuerdo previo se había logrado mucho.

Con esos conflictos inició el periodo extraordinario de sesiones. El 13 de junio, Eduardo Bohórquez, en representación de los más de 634 mil firmantes, expuso la propuesta ciudadana en la tribuna del Senado y pidió a sus integrantes “abrazarla”, incluyendo los formatos contenidos en la plataforma 3de3.mx —aunque no formaban parte de la iniciativa original—. En respuesta, los senadores Pablo Escudero y Alejandro Encinas, presidentes de las comisiones de Anticorrupción y Estudios Legislativos, respectivamente, presentaron esa misma noche una adenda al proyecto de dictamen “planchado”, que modificaba el artículo 29 ya acordado, dejándolo, en opinión de algunos, “ambiguo y litigioso”: las declaraciones serían públicas salvo los rubros que pudieran afectar la vida privada y los datos personales. Con la nueva redacción, los servidores públicos podrían excusarse de hacer públicas sus declaraciones si se consideraban en el supuesto referido; varios vieron una salida fácil para no publicarlas. En ese contexto se formaron dos grupos: por un lado, el PAN-PRD y la senadora independiente Martha Tagle apoyaban la publicación obligatoria de las declaraciones, así como los formatos a utilizar; por otro, el PRI-PVEM proponía que fuera el comité coordinador del SNA, a propuesta del comité ciudadano, el que definiera los formatos y los rubros de las declaraciones a publicar.[26]

La votación de la Ley General del SNA, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y la ley 3 de 3 en el pleno del Senado se llevó a cabo la madrugada del 15 de junio de 2016. Las dos primeras fueron avaladas sin mayor problema; sin embargo, la votación de la otra causó controversia al ser aprobada en los términos de la adenda, es decir,

[26] Según el artículo 10 de la Ley General del SNA, el Comité Coordinador del Sistema está integrado por un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo preside; el titular de la Auditoría Superior de la Federación; el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción; el titular de la Secretaría de la Función Pública; un representante del Consejo de la Judicatura Federal; el presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; y el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Por su parte, el Comité de Participación Ciudadana, encargado de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, está integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hubieran destacado por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

rechazando la máxima publicidad de las declaraciones.[27] Es importante el desarrollo de la votación, narrado por un entrevistado: "ese día, en la votación del artículo 29 (máxima publicidad de las declaraciones), los votos a favor tardaron mucho en salir. Los votos en contra por parte del PRI y PVEM salieron rápido, pero los votos a favor por parte del PAN-PRD empezaron a salir hasta asegurarse que el artículo 29 de todos modos no sería aprobado en los términos de máxima publicidad. Con esa estrategia, el PAN-PRD no cargaría con el costo político de algo que ellos tampoco querían".

## b) Artículo 32: 3 de 3 para empresarios

En la madrugada del 15 de junio, no sólo el artículo 29 causó controversia; también lo hizo una reserva al artículo 32 que imponía las tres declaraciones a empresarios y a cualquier persona física o moral que recibiera y ejerciera recursos públicos. La propuesta no se había negociado en las mesas de trabajo y tampoco formaba parte de la iniciativa ciudadana, pero senadores de todos los grupos parlamentarios la contemplaban. Varios legisladores entrevistados coincidieron en que, a raíz de las amenazas del presidente nacional de la Coparmex, Gustavo de Hoyos, de "llevar el tema anticorrupción a la OCDE", los senadores habían convenido en que los empresarios también formaran parte de la solución anticorrupción y presentaran sus tres declaraciones.[28]

El 8 de abril, un grupo de senadores panistas, encabezado por Luis Fernando Salazar, había enviado una carta al presidente de la Comisión Anticorrupción, proponiendo que los empresarios presentaran una versión pública de sus tres declaraciones. Sin embargo, no fue esa propuesta la que se votó el 15 de junio, sino la que hizo el senador independiente Manuel Cárdenas, que en esencia era la misma que la del PAN: las personas físicas que reciban y ejerzan recursos públicos deberán presentar su declaración de situación patrimonial, fiscal y de intereses. Un entrevistado relató que la propuesta del PAN, que se presentaría como reserva el día de la votación, había sido removida a petición de su presidente, Ricardo Anaya, consciente del costo político que entrañaba. No obstante, una abrumadora mayoría se unió a la propuesta del senador Cárdenas: noventa y cuatro senadores de todas las fracciones votaron a favor del

[27] La votación se realizó a las 2 am del 15 de junio, y el resultado fue el siguiente: en contra de la máxima publicidad 59 senadores (52 PRI, 6 PVEM, 1 independiente); a favor, 51 senadores (34 PAN, 16 PRD, 1 independiente); una abstención (PT); no votaron 17 senadores (4 PAN, 3 PRD, 3 PRI, 6 PT, 1 PVEM).

[28] Antes de que se cumpliera el plazo constitucional del 28 de mayo, la Coparmex hizo un posicionamiento al interior del comité anticorrupción de la OCDE en París sobre el tema del SNA, mismo que tuvo alcance internacional y ocasionó la molestia de varios senadores.

artículo 32, lo que fue percibió como venganza en contra de los empresarios, que habían cabildeado a favor de la ley 3 de 3.

No se sabe a ciencia cierta qué motivó el voto aquella noche pero, según varios testimonios, se infiere que fue una mezcla de buena intención, mala redacción y falta de atención. Legisladores de todos los grupos alegaron que por la hora de las discusiones tuvieron poca oportunidad de analizar el proyecto y votaron a favor de algo que “hacía sentido”, pero que estaba mal redactado. Otros argumentaron que el consejero jurídico de la presidencia, Humberto Castillejos, fue el autor del artículo, y que el senador Cárdenas habría sido un instrumento para presentarlo; alguien más sugirió que el responsable era Roberto Gil Zuarth, presidente de la Mesa Directiva del Senado.

Por su parte, el autor de la reserva, Manuel Cárdenas, aseguró que la redacción era “impecable”; decía textualmente: “Están obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración de situación patrimonial y de intereses ante las Secretarías u Órganos internos de control de conformidad con lo previsto en la presente Ley: a) Los servidores públicos; b) Cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o contrate bajo cualquier modalidad con Entes públicos de la Federación, de las Entidades Federativas y los municipios; c) Las personas físicas que presten sus servicios o reciban recursos de las personas morales a que se refiere la fracción anterior. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia. Los particulares deberán presentar las declaraciones a que se refiere el primer párrafo de este artículo, ante el órgano interno de control del Ente Público que le haya asignado los recursos o con el que haya contratado”. Cárdenas argumentaba que la conjunción “y” en el inciso b) dejaba fuera del supuesto a todos los beneficiarios de programas sociales, haciendo referencia únicamente a empresarios y empleados; además, aseguró haber sido el “padre” de la propuesta, motivada por la escasa rendición de cuentas de “un grupo de empresarios”, los más poderosos, que durante años se habían enriquecido ilícitamente. No obstante, organismos civiles y empresariales denunciaron que se trataba de una venganza contra los empresarios y que se hacía inoperante y absurdo al SNA con la solicitud de millones de declaraciones a empresarios, empleados y hasta beneficiarios de programas sociales.

## c) Veto presidencial

Luego de que ambas cámaras aprobaran los dictámenes y los turnaran al ejecutivo, empresarios de la Coparmex se manifestaron el 16 de junio de 2016 en el Ángel de la Independencia. En el acto, aplaudieron el triunfo de la sociedad con las nuevas leyes anticorrupción; sin embargo, rechazaron las "ocurrencias de madrugada" que imponían a los empresarios presentar sus declaraciones. Por su parte, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) solicitó con urgencia una reunión con el primer mandatario para solicitarle "vetar" el artículo 32. Las redes sociales se inundaron de peticiones en el mismo sentido, insistiendo en que Peña Nieto tenía la oportunidad histórica de enmendar lo aprobado por el Congreso y atender el reclamo de miles de ciudadanos. Con su aprobación en niveles muy bajos, el presidente se reunió con un grupo de empresarios y aceptó analizar la viabilidad del veto. Un legislador entrevistado sugirió que todo había estado planeado, y que la redacción del artículo 32 que imponía la 3 de 3 a empresarios había sido redactada por la oficina de la presidencia, con el objetivo de que los organismos empresariales solicitaran la benevolencia de Peña Nieto y así quedar como el "héroe de la película".

El 23 de junio, el consejero jurídico de la presidencia anunció el veto parcial al artículo 32, dejando intacto el 29 (publicidad de las declaraciones de servidores públicos). Fuentes señalan que el presidente había pedido a los representantes de la iniciativa ciudadana redactar una propuesta de ambos artículos para hacer las observaciones en esos términos, es decir, abrió la posibilidad de fomentar que la publicidad de las declaraciones quedara en los términos exigidos por la sociedad civil. Sin embargo, según relata uno de los entrevistados, las organizaciones no lograron ponerse de acuerdo sobre el artículo 29 y presentaron únicamente la redacción del artículo 32.

Un representante de la sociedad civil señaló que redactar una nueva propuesta del citado artículo 29 habría reabierto un debate que nunca alcanzó consenso. Otra voz calificó el suceso de "noche triste". Sin embargo, otro más dijo que, efectivamente, se les pidió una redacción, pero que no se entregó por falta de tiempo, no de consenso. En todo caso, dijo otro entrevistado, "es contradictorio que los organismos de la sociedad civil hayan pugnado por la máxima publicidad de las declaraciones y que hayan sido incapaces de dar una propuesta de redacción cuando les fue solicitada".

## d) Fallo de la SCJN

En agosto de 2016, diputados del PAN, PRD y Movimiento Ciudadano promovieron una acción de inconstitucionalidad demandando la invalidez de los artículos 29, 34 y 48 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (Ley 3 de 3). El principal motivo de inconformidad era el artículo 29, relativo a la publicidad de las tres declaraciones. Se esgrimió como concepto de invalidez que el artículo en cuestión atentaba contra la reforma constitucional en materia anticorrupción, ya que la finalidad de hacer públicas las declaraciones en su totalidad era "consolidar una confianza social respecto a las autoridades y como garantía del uso arbitrario del poder y el combate a la corrupción".[29]

El 13 de junio de 2017, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró válidos los artículos impugnados por seis votos a favor, avalando que el Comité Coordinador del SNA, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emita los formatos de dichas declaraciones. El pleno de la Corte sostuvo que el derecho de acceso a la información pública no es irrestricto, tal como habían argumentado el PRI y el PVEM, toda vez que resultaba válido limitarlo de manera temporal bajo los casos expresamente señalados en el artículo 6° constitucional. Asimismo, destacó que no toda la información personal de los servidores públicos es necesaria para cumplir con la finalidad del nuevo sistema anticorrupción.

La Corte concluyó que, si bien la expectativa de privacidad de un servidor público disminuye por razón de su cargo, no desaparece del todo. Es cierto que el interés público acrecienta la necesidad de escrutinio, pero no elimina completamente la esfera privada del funcionario, dado que existe información que puede poner en riesgo su vida o su integridad.[30]

---

[29] Jocelyn Arzate Alemán, "Validez de diversos artículos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como del artículo tercero transitorio, párrafo sexto, del Decreto de 18 de julio de 2016, relativos a las declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos (declaración 3 de 3), Asunto resuelto en la sesión del martes 13 de junio de 2017, Sinopsis de Asuntos destacados del Tribunal en Pleno, Crónicas del Pleno y de las Salas.

[30] "Resolución: El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el derecho de acceso a la información pública se encontraba íntimamente relacionado con la posibilidad de que en un Estado democrático los ciudadanos tuvieran una mayor participación en el ejercicio de la función pública, sin embargo, se indicó que tal derecho no era irrestricto, toda vez que resultaba válido limitarlo de manera temporal bajo los casos expresamente señalados en el artículo 6° constitucional. Asimismo, se resaltó que conforme a la finalidad del nuevo sistema anticorrupción del que es parte fundamental la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, en específico, la información patrimonial y de intereses establecida en las declaraciones, había que tenerse en cuenta que no toda la información personal de los servidores públicos era necesaria para esta finalidad, dado que existía información que podía poner en peligro la vida o la integridad de los funcionarios. En ese sentido, se indicó que la salvaguarda establecida en el artículo 29 citado, en sí misma no resultaba inconstitucional, puesto que si bien la expectativa de privacidad de un servidor público disminuía, la misma no desaparece, además de que si bien el interés público hacía que la necesidad de escrutinio fuera mayor, esto no eliminaba completamente la esfera privada del funcionario, en particular con aquella información no necesaria para lograr las finalidades de dicho sistema y que podría poner en peligro la vida o la integridad del servidor público y sus datos personales. Así, el Pleno señaló que los demás artículos impugnados se encontraban en la misma lógica, dado que en el caso de los artículos 34, párrafo tercero y 48, párrafo primero, se trataba de mecanismos de aplicación de la competencia establecida en el artículo 29, mientras que el artículo tercero transitorio, párrafo sexto, refería a la relación temporal

## IV. LAS SIETE LEYES APROBADAS

El 17 de junio de 2016 concluyó el proceso de creación y modificación de las leyes que sustentan el Sistema Nacional Anticorrupción. De las siete normas aprobadas, dos son de orden penal y el resto administrativo; de éstas, dos son generales: la del Sistema Nacional Anticorrupción y la de Responsabilidades Administrativas (3 de 3). Asimismo, se modificaron diversos ordenamientos que dotaron de mayores facultades a organismos como la Secretaría de la Función Pública y el Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa, al tiempo que se crearon nuevas figuras, como la fiscalía anticorrupción dentro de la Procuraduría General de la República (PGR).

Que la publicidad de las tres declaraciones haya sido el asunto más visible del proceso legislativo, no significa que fuera el más relevante. En opinión de varios entrevistados, las modificaciones al Código Penal y a la Ley Orgánica de la PGR son los elementos a retener, porque por primera vez se estableció la amenaza creíble de ir a la cárcel por actos de corrupción. Del mismo modo, el diseño de una nueva fiscalía anticorrupción, cuya creación fue resultado de la reforma político-electoral de 2014,[31] resulta medular por ser la unidad encargada de investigar y perseguir actos de corrupción.

Las siete leyes secundarias aprobadas para el funcionamiento del SNA son:

1. **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción**. Establece las bases de coordinación entre las autoridades y los órdenes de gobierno que integran el Sistema. Define las políticas públicas de prevención, detección, combate y sanción de la corrupción. Regula el funcionamiento del SNA, de su Comité Coordinador, del Comité de Participación Ciudadana, del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (compuesto por la ASF y SFP) y de su Secretaría Ejecutiva (organismo descentralizado para el apoyo técnico del Comité Coordinador).
2. **Ley General de Responsabilidades Administrativas (ley 3 de 3)**. Establece las responsabilidades de los servidores públicos, entre ellas, presentar su declaración patrimonial y de intereses. Define las faltas administrativas graves y no graves, así como las

entre los formatos del ámbito federal que deben utilizarse hasta antes de la entrada en vigor de la Ley General y los emitidos con base en la nueva Ley, por lo que no existía razón para efectuar un análisis independiente de tales preceptos".

[31] Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2012.

sanciones aplicables a servidores públicos y particulares. Estipula el procedimiento de responsabilidad administrativa y las autoridades responsables de investigar.

3. **Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa**. Establece el funcionamiento, la estructura y los ámbitos de competencia del Tribunal. Lo faculta para sancionar a servidores públicos y particulares por faltas administrativas graves, promovidas por la Secretaría de la Función Pública o la Auditoría Superior de la Federación.
4. **Modificaciones a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República**. Dispone que la fiscalía especializada en materia de combate a la corrupción sea la encargada de investigar y perseguir los delitos en la materia. Le otorga autonomía técnica y operativa, con personal y recursos asignados para el desempeño de sus funciones. La designación del fiscal anticorrupción por el Senado es uno de los puntos medulares del SNA.
5. **Modificaciones al Código Penal Federal**. Establece el catálogo de delitos por hechos de corrupción, como el ejercicio ilícito del servicio público, el uso ilícito de atribuciones y la coalición de servidores públicos. También amplía otras faltas como abuso de autoridad, peculado, concusión y enriquecimiento ilícito, entre otros, para perseguir y castigar a funcionarios que utilicen su cargo para beneficios ilegales. Contempla penas de hasta dieciocho años de cárcel para delitos de corrupción graves.
6. **Modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**. Otorga a la Secretaría de la Función Pública atribuciones para el control interno de la administración pública federal y hace referencia a sus facultades en el marco del SNA, entre ellas, investigar y sustanciar faltas administrativas cometidas por funcionarios del gobierno federal. El secretario de la Función Pública será nombrado por el Senado, a propuesta del presidente.
7. **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación**. Fortalece a la Auditoría Superior de la Federación en su capacidad de analizar cuentas públicas, permitiendo la revisión de información del ejercicio actual, y la fiscalización de las participaciones federales en estados y municipios. Establece las nuevas facultades de la Auditoría en el contexto del SNA, como investigar, sustanciar y promover ante el TFJA las faltas administrativas graves.

En resumen, los puntos relevantes de las leyes aprobadas son: a) coordinación entre autoridades competentes, lideradas por el Comité de Participación Ciudadana; b) determinación de responsabilidades de servidores públicos y de sanciones por faltas administrativas y actos de corrupción, incluyendo las de particulares; c) creación de un tribunal especial para sancionar faltas administrativas graves; d) nombramiento de un fiscal anticorrupción con autonomía y recursos para desempeñar sus funciones; e) estipulación de un

catálogo específico de delitos en la materia, y d) ampliación de facultades de la Auditoría Superior de la Federación para realizar auditorías en tiempo real y fiscalizar los recursos federales que ejerzan estados y municipios.

## 2 REFLEXIONES FINALES

La mayoría de los actores entrevistados coincidieron en que el saldo de esta experiencia inédita de participación ciudadana es positivo. Por primera vez se echó a andar y se completó el proceso legislativo a partir de una iniciativa ciudadana, consolidando una nueva forma de proponer cambios relevantes por vías institucionales. Fue el primer caso exitoso después de la reforma constitucional de 2012, que abrió la puerta a las iniciativas ciudadanas de ley. El logro se debió, según los entrevistados, a lo siguiente: 1) el involucramiento de actores de la sociedad civil en el proceso legislativo mediante el formato de parlamento abierto; 2) el contexto político y social, que situaba a la corrupción como un asunto de la agenda pública urgente de resolver; 3) la atención mediática que recibió el tema anticorrupción; 4) la presión social ejercida por ciudadanos sobre actores políticos –especialmente durante el proceso electoral–, la cual obligó a estos últimos a demostrar su compromiso para combatir la corrupción.

Para ejercicios similares en el futuro, los desafíos a considerar son:

1. La estrategia de negociación que las organizaciones utilizaron con los partidos políticos. Varios actores opinaron que las organizaciones de la sociedad civil lograron avances significativos, pero con ciertos conflictos internos en su papel de negociadores, además de las fricciones constantes y visibles con los partidos políticos.
2. La estrategia de difusión de las leyes secundarias del SNA. Fueron recurrentes los señalamientos de que la difusión de las leyes anticorrupción se concentró en exceso en la Ley 3 de 3, que era apenas una parte de todo un robusto sistema. Varios entrevistados lamentaron que el debate se centrara en la publicidad de las declaraciones, que para muchos no sólo era lo menos relevante, sino que generaba resentimiento social porque propiciaba la asociación de los bienes publicados con actos de corrupción.
3. La escasa celebración de los logros obtenidos durante el proceso por parte de las organizaciones civiles. En opinión de varios entrevistados, el hecho de que éstas no

festejaran su triunfo motivó que otros actores salieran a decir que todo el esfuerzo había sido en vano. Además, algunos legisladores declararon que los representantes de la sociedad civil pusieron en riesgo procesos similares que pudieran realizarse más adelante, porque "no les quedaban ganas de volverse a sentar con ellos". Representantes de la sociedad civil argumentaron que no podían mostrarse satisfechos con todo, porque "si no, no serían sociedad civil" y que su papel era el de continuar exigiendo reformas en esta materia hasta que se lograra dictaminar el siguiente paquete de leyes secundarias y se implementara correctamente.

Dos temas resultaron controversiales durante la negociación: el nombre de la iniciativa y la publicidad de las declaraciones. Sobre el primero, varios entrevistados coincidieron en que el *hashtag* (#) Ley3de3 atrajo la participación de la sociedad civil porque era fácil de recordar y de asociar con las tres declaraciones; además, la estrategia de mercadotecnia y el uso de redes sociales logró levantar la campaña cuando la estrategia tradicional —pedir firmas en la calle o dentro de sus organizaciones— fue insuficiente. No obstante, otros reprocharon que no se le llamara por su nombre a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, porque el mote mediático la reducía a las declaraciones, cuando sólo era uno de sus rubros. En ese sentido, lamentaron que se fomentara un desconocimiento de la ley entre los firmantes de la iniciativa ciudadana, quienes en su mayoría la asociaban con hacer públicas las tres declaraciones.

La otra fuente de discordia fue la publicidad de las declaraciones. Varios entrevistados reconocieron su relevancia por haber sido la cara ciudadana de la iniciativa; de hecho, uno de sus promotores destacó que, simbólicamente, el asunto sí era el más importante y que decir lo contrario era "menospreciar la voluntad de seiscientas mil personas que la firmaron". No obstante, la mayoría coincidió en el lugar secundario que ocupa en el Sistema Nacional Anticorrupción. En general, se le identificó como una herramienta para facilitar la investigación y sanción de actos de corrupción, mas no como la solución al problema. Hubo quien la señaló como una estrategia dañina, toda vez que "publicar la 3 de 3 no generó mayor confianza entre los ciudadanos, sino que sólo sirvió para que le cuestionaran la procedencia de sus bienes". Otro entrevistado decía que "tener dinero se volvía sinónimo de ser corrupto", y lamentaba que algunos políticos presumieran sus bajos sueldos como símbolo de honestidad, cuando eso "sólo demostraba una mala organización en las finanzas personales"; remató diciendo: "ahora el que no sabe ahorrar quiere ser presidente". Esto obliga a pensar en mecanismos para evitar declaraciones falsas que aparenten una conducta honesta, pero que escondan faltas administrativas y actos de corrupción.

Valorar la eficacia de las leyes anticorrupción requeriría un análisis profundo de su aplicación. A pesar de no ser ése el tema del presente estudio, cabe señalar algunas observaciones y preocupaciones manifestadas por expertos en esta materia. En primer lugar, el SNA ha sido interpretado por algunos como una ventana de impunidad para la administración de Enrique Peña Nieto, dado que algunas faltas administrativas y actos de corrupción podrían quedar sin sanción. Lo anterior, debido a que el artículo tercero transitorio del decreto que crea la Ley General del SNA, la Ley 3 de 3 y la Ley Orgánica del TFJA no especifica qué pasará con las faltas cometidas antes de la entrada en vigor de la Ley 3 de 3 (19 de julio de 2017), y sobre las cuales no se hubiera iniciado un procedimiento administrativo. En segundo lugar, el principio de irretroactividad de la ley impide que las nuevas sanciones se impongan para hechos pasados, es decir, las leyes anticorrupción aprobadas no podrán aplicarse para casos de corrupción cometidos antes de su entrada en vigor. Por último, la ausencia de fiscal anticorrupción y de magistrados del TFJA han retrasado la plena ejecución de las leyes anticorrupción, impidiendo, por un lado, que se impongan las nuevas penas por delitos de corrupción establecidas en el Código Penal Federal (en tanto no sea nombrado el fiscal en la materia); y, por otro, utilizando una sala auxiliar del TFJA con magistrados temporales —en lugar de salas especializadas y magistrados anticorrupción— para resolver sobre faltas administrativas graves, situación que ha sido catalogada por algunos como inconstitucional.[32]

En contraste, otra opinión experta sugiere que cualquier ley requiere de un proceso de maduración y que su eficacia sólo puede evaluarse sobre la marcha. Además, principios constitucionales como el de la irretroactividad aplican para cualquier ley y en beneficio de cualquier persona, por lo que no debe interpretarse como una medida de protección o impunidad para algunos servidores públicos. Asimismo, las acusaciones de inconstitucionalidad que surjan en relación con las leyes anticorrupción serán sujetas a interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tendrá la última palabra.

A pesar de sus limitaciones, esta iniciativa de gran respaldo ciudadano fue un hito en la historia legislativa del país. Se trata de la primera legislación que emana de una propuesta ciudadana y de un ejercicio de parlamento abierto que atrajo la atención de la sociedad y de los medios de comunicación hacia el diseño de leyes. Para muchos, fue una experiencia que debe repetirse.

[32] Luis Pérez de Acha. “Magistrados Anticorrupción”, *Animal Político*, agosto de 2017, disponible en http://www.animalpolitico.com/blogueros-la-otra-corte/2017/08/08/magistrados-anticorrupcion/

# 3 REFERENCIAS

## 1. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS


Ferraz, Claudio y Frederico Finan, "Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 123, núm. 2, 2008, pp.703-745.

Hardoon, Deborah y Finn Heinrich, *The Global Corruption Barometer 2013*, Berlín, Transparency International, 2013.

Instituto Mexicano para la Competitividad [IMCO], *La corrupción en México: tranzamos y no avanzamos*, México, IMCO, 2015.

Klitgaard, Robert, Ronald Maclean-Abaroa y H. Lindsey Parris, *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*, Oakland, ICS Press, 2000.

McFarlane, Anthony, "Political Corruption and Reform in Bourbon Spanish America", en Walter Little y Eduardo Posada-Carbó (eds.), *Political Corruption in Europe and Latin America*, Nueva York, St. Martin's Press, 1996, pp. 41-63.

Merino, Mauricio, *México. La batalla contra la corrupción*, Washington D.C., Wilson Center, 2015.

Morris, Stephen D., *Political Corruption in Mexico: The Impact of Democratization*, Boulder, Lynne Rienner Publishers. 2009.

Morris, Stephen D. y Charles H. Blake. "Introduction: Political and Analytical Challenges of Corruption in Latin America", en Charles H. Blake y Stephen D. Morris (eds.), *Corruption and Democracy in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2009, pp. 1-22.

Peña Nieto, Enrique, “El comienzo del cambio”, *Reforma*, 16 de julio de 2012. Consultado el 17 de junio de 2016. Disponible en: http://www.reforma.com/libre/acceso/acceso.htm?urlredirect=/editoriales/nacional/665/1329043/

Pérez de Acha, Luis, “Magistrados Anticorrupción”, *Animal Político*, agosto de 2017. Disponible en: http://www.animalpolitico.com/blogueros-la-otra-corte/2017/08/08/magistrados-anticorrupcion/

Rothstein, Bo, "Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Head Down", *Social Research*, vol. 80, núm. 4, 2013, pp. 1009-1032.

Ugalde Ramírez, Luis Carlos, “28 de mayo”, *El Financiero*, 3 de mayo de 2016. Consultado el 3 de mayo de 2016. Disponible en: http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/28-de-mayo.html

----------, “Oportunidad histórica para combatir la corrupción”, *El Financiero*, 26 de abril de 2016. Consultado el 24 de abril de 2016. Disponible en: http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/oportunidad-historica-para-combatir-la-corrupcion.html

----------, “¿Por qué más democracia significa más corrupción?”, *Nexos*, febrero, 2015, disponible en: http://www.nexos.com.mx/?p=24049

----------, *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1997-2012*, México, Aguilar, 2012.

## 2. FUENTES DOCUMENTALES

Cortés Campos, Josefina, Max Kaiser Aranda y José Roldán Xopa, “Iniciativa ciudadana de Ley general de responsabilidades administrativas. Ley 3 de 3”, México, 2016.

“Decretos por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, varias fechas.

Cámara de diputados, Leyes federales y decretos consultados en el portal de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Disponibles en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/

Iniciativa ciudadana de leyes secundarias para el Sistema Nacional Anticorrupción. Disponible en: http://ley3de3.mx

Mexico Institute, “Mexican Civil Society's Battle Against Corruption: #Ley3de3”, Wilson Center, Washington, D.C. Consultado el 4 de mayo de 2016. Disponible en: http://www.ustream.tv/recorded/86360486

## 3. ENTREVISTAS A PROFUNDIDAD EN ORDEN CRONOLÓGICO

1. Armando Ríos Piter
   Senador por el PRD en la LXIII Legislatura. Integrante de la Comisión de Anticorrupción y Participación Ciudadana, y de la Comisión de Justicia. Entrevista realizada el 1 de julio de 2016.

2. Zoé Robledo
   Senador por el PRD en la LXIII Legislatura. Presentó la iniciativa 3 de 3 en el Senado durante la entrega de la medalla Belisario Domínguez. Entrevista realizada el 4 de julio de 2016.

3. Manuel Cárdenas
   Senador independiente en la LXIII Legislatura. Propuso la reserva al artículo 32 en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Entrevista realizada el 4 de julio de 2016.

4. Laura Rojas
   Senadora por el PAN en la LXIII Legislatura. Integrante de la Comisión de Anticorrupción y Participación Ciudadana. Entrevista realizada el 7 de julio de 2016.

5. Enrique Cárdenas
   Director Ejecutivo del Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C. Entrevista realizada el 7 de julio de 2016.

6. Roberto Gil Zuarth
   Senador por el PAN en la LXIII Legislatura. Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República. Entrevista realizada el 13 de julio de 2016.

7. Eduardo Bohórquez
   Director Ejecutivo de Transparencia Mexicana. Entrevista realizada el 14 de julio de 2016.

8. Enrique Burgos
   Senador por el PRI en la LXIII Legislatura. Integrante de la Comisión de Justicia. Entrevista realizada el 21 de julio de 2016.

9. Max Kaiser
   Director de Anticorrupción en el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Entrevista realizada el 11 de agosto de 2016.

10. Raúl Cervantes
    Senador por el PRI en la LXIII Legislatura. Integrante de la Comisión de Anticorrupción y Participación Ciudadana, y de la Comisión de Justicia. Entrevista realizada el 17 de agosto de 2016.

11. Pablo Escudero
    Senador por el PVEM en la LXIII Legislatura. Presidente de la Comisión de Anticorrupción y Participación Ciudadana. Entrevista realizada el 23 de agosto de 2016.

12. Juan Pardinas
    Director General del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Entrevista realizada el 13 de febrero de 2017.

13. Virgilio Andrade
    Director General del Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros. Exsecretario de la Función Pública. Entrevista realizada el 11 de julio de 2017.

14. Gustavo de Hoyos
    Presidente nacional de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex). Entrevista realizada el 22 de julio de 2017.

15. Josefina Cortés
    Integrante del grupo redactor de la iniciativa ciudadana Ley 3 de 3. Entrevista realizada el 19 de diciembre de 2017.

# 4 ANEXOS

## I. LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN APROBADAS:

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf

Ley General de Responsabilidades Administrativas (ley 3 de 3):
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGR_180716.pdf

Código Penal Federal:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_171117.pdf

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf

## II. VOTACIÓN DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN EL SENADO Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS

### SENADO

Martes 14 de junio de 2016 (votación en la madrugada del 15 de junio)

Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda; que contiene proyecto de 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.

TABLA 3. Votación en lo general de la Ley General de Responsabilidades Administrativas

| | PRESENTES | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN | COMISIÓN FEDERAL | TOTAL |
| PRI | 49 | 0 | 0 | 0 | 49 |
| PAN | 38 | 1 | 0 | 0 | 39 |
| PRD | 0 | 16 | 0 | 0 | 16 |
| PVEM | 6 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| PT | 1 | 5 | 0 | 0 | 6 |
| SIN GRUPO | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| TOTAL | 94 | 23 | 0 | 0 | 117 |

TABLA 4. Votación de los Artículos 27, 29, 30 y 31 con las modificaciones que fueron aceptadas de la Ley General de Responsabilidades Administrativas

| | PRESENTES | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN | COMISIÓN FEDERAL | TOTAL |
| PRI | 49 | 1 | 0 | 0 | 50 |
| PAN | 28 | 2 | 1 | 0 | 31 |
| PRD | 0 | 14 | 0 | 0 | 14 |
| PVEM | 6 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| PT | 1 | 4 | 0 | 0 | 5 |
| SIN GRUPO | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| TOTAL | 84 | 22 | 1 | 0 | 107 |

TABLA 5. Votación de los Artículos 3, 4, 9, 28, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 46, 48, 73 y 81 con las modificaciones que fueron aceptadas de la Ley General de Responsabilidades Administrativas

| | PRESENTES | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN | COMISIÓN FEDERAL | TOTAL |
| PRI | 49 | 0 | 0 | 0 | 49 |
| PAN | 24 | 3 | 2 | 0 | 29 |
| PRD | 14 | 0 | 0 | 0 | 14 |
| PVEM | 6 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| PT | 1 | 4 | 0 | 0 | 5 |
| SIN GRUPO | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| TOTAL | 95 | 7 | 2 | 0 | 104 |

TABLA 6. Votación de los Artículos 5, 26, 49, 50, 61, 77, 95, 98, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 111, 112, 113, 114 y 115 en los términos del dictamen de la Ley General de Responsabilidades Administrativas

| | PRESENTES | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN | COMISIÓN FEDERAL | TOTAL |
| PRI | 50 | 0 | 0 | 0 | 50 |
| PAN | 25 | 3 | 0 | 0 | 28 |
| PRD | 0 | 14 | 0 | 0 | 14 |
| PVEM | 6 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| PT | 1 | 4 | 0 | 0 | 5 |
| SIN GRUPO | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| TOTAL | 82 | 22 | 0 | 0 | 104 |

Votación completa de las leyes anticorrupción en el Senado disponible aquí.

## CÁMARA DE DIPUTADOS

### Jueves 16 de junio de 2016

De la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, con proyecto de decreto por el que se expiden la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

TABLA 7. Votación en lo general de la Ley General de Responsabilidades Administrativas

| | PRESENTES | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN | QUÓRUM* | AUSENTE | TOTAL |
| PRI | 188 | 0 | 0 | 0 | 20 | 208 |
| PAN | 95 | 0 | 0 | 0 | 14 | 109 |
| PRD | 0 | 53 | 0 | 0 | 7 | 60 |
| PVEM | 37 | 0 | 0 | 0 | 5 | 42 |
| MRN | 0 | 33 | 0 | 0 | 2 | 35 |
| MC | 0 | 24 | 0 | 0 | 0 | 24 |
| PNA | 10 | 0 | 0 | 0 | 1 | 11 |
| PES | 7 | 0 | 0 | 0 | 2 | 9 |
| SIN PARTIDO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| INDEPENDIENTES | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| TOTAL | 338 | 110 | 0 | 0 | 51 | 499 |

**Quórum, significa que pasó lista de asistencia y no votó.*

Aprobado en lo general lo referente a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, con 338 votos en pro y 110 en contra, el jueves 16 de junio de 2016.

TABLA 8. Votación en lo particular los artículos 3, 4, 5, 7, 8, 10, 15, 17, 20, 24, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 38, 41, 46, 50, 54, 57, 61, 64, 74, 75, 76, 77, 78, 81, 91, 117, 119, 123, 124, 125, 128, 132, 200, 208, 210, 222, 223 en términos del dictamen

| | PRESENTES | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN | QUÓRUM* | AUSENTE | TOTAL |
| PRI | 190 | 0 | 0 | 0 | 18 | 208 |
| PAN | 0 | 102 | 0 | 0 | 7 | 109 |
| PRD | 1 | 53 | 0 | 0 | 6 | 60 |
| PVEM | 35 | 0 | 0 | 0 | 7 | 42 |
| MRN | 0 | 32 | 0 | 0 | 3 | 35 |
| MC | 0 | 24 | 0 | 0 | 0 | 24 |
| PNA | 8 | 0 | 0 | 0 | 3 | 11 |
| PES | 7 | 0 | 0 | 0 | 2 | 9 |
| SIN PARTIDO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| INDEPENDIENTES | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| TOTAL | 241 | 212 | 0 | 0 | 46 | 499 |

Pasa al Ejecutivo federal para los efectos constitucionales.
Gaceta Parlamentaria, número 4554-VI, jueves 16 de junio de 2016.

## Miércoles 6 de julio de 2016

Proyecto de 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.

TABLA 9. Votación en lo general de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal

| | PRESENTES | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN | QUÓRUM* | AUSENTE | TOTAL |
| PRI | 181 | 0 | 0 | 0 | 27 | 208 |
| PAN | 93 | 0 | 0 | 0 | 16 | 109 |
| PRD | 1 | 49 | 0 | 0 | 10 | 60 |
| PVEM | 34 | 0 | 0 | 0 | 8 | 42 |
| MRN | 0 | 32 | 0 | 0 | 4 | 36 |
| MC | 23 | 1 | 0 | 0 | 0 | 24 |
| PNA | 10 | 0 | 0 | 0 | 1 | 11 |
| PES | 4 | 0 | 0 | 0 | 5 | 9 |
| SIN PARTIDO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| INDEPENDIENTES | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| TOTAL | 346 | 82 | 0 | 0 | 72 | 500 |

Aprobado en lo general en la Cámara de Diputados con 346 votos a favor y 82 en contra, el miércoles 6 de julio de 2016.

TABLA 10. Votación en lo particular los artículos 3, 4, 27, 30, 32, 33, 37, 46, 73 y 81 en términos del dictamen

| | PRESENTES | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN | QUÓRUM* | AUSENTE | TOTAL |
| PRI | 180 | 0 | 0 | 0 | 28 | 208 |
| PAN | 88 | 0 | 0 | 0 | 21 | 109 |
| PRD | 0 | 47 | 0 | 0 | 13 | 60 |
| PVEM | 32 | 0 | 0 | 0 | 10 | 42 |
| MRN | 0 | 33 | 0 | 0 | 3 | 36 |
| MC | 0 | 24 | 0 | 0 | 0 | 24 |
| PNA | 10 | 0 | 0 | 0 | 1 | 11 |
| PES | 4 | 0 | 0 | 0 | 5 | 9 |
| SIN PARTIDO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| INDEPENDIENTES | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| TOTAL | 314 | 104 | 0 | 0 | 82 | 500 |

Votación completa de las leyes anticorruición en la Cámara de Diputados disponible aquí.

Diario de debates y versiones estenográfica de las votaciones, disponibles:

Cámara de Diputados
http://cronica.diputados.gob.mx

Senado de la República
Versión estenográfica: http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&str=1715
Diario de Debates: http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=13&lg=63&anio=1&tp=E

integralia CONSULTORES

Tecnológico de Monterrey

Para descargar la versión digital escanea el código