

**Laboratorio Latinoamericano**  
de Políticas de Probidad y Transparencia

---

Un Proyecto de  
**Cooperación Sur-Sur**  
ATN O/C 16465-RG

**El arte de la simulación:**

**Casos emblemáticos de  
corrupción en México**

---

Fernanda Avendaño  
Ingrid Chávez

**IMCQ**.org.mx

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD A.C.

Copyright © 2019 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

## Índice

1. Presentación .....	4
2. Introducción.....	5
3. Excepciones a la ley de contrataciones públicas en México.....	7
4. Simulación en contrataciones y financiamiento de campañas políticas.....	14
5. Lavado de dinero .....	22
6. ¿Qué tienen en común estos casos? El uso de empresas fantasma .....	27
7. Fallas y deficiencias legales e institucionales .....	32
8. Recomendaciones .....	37
9. Conclusiones .....	42
Bibliografía .....	44

## 1. Presentación

La generación de una agenda de investigación aplicada que contribuya a promover políticas de integridad en América Latina es el objetivo primordial del Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia. El Laboratorio está integrado por tres centros de investigación: la Fundación para la Educación Superior y Desarrollo -Colombia-, el Instituto Mexicano para la Competitividad -México- y el Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile -Chile-. Los tres centros trabajan en este proyecto a fin de generar conocimiento, como Bien Público Regional, que beneficie la formulación de políticas de probidad y transparencia de los países de la región.

Esta iniciativa es apoyada por el Banco Interamericano de Desarrollo mediante una cooperación técnica regional que financia la institucionalización del Laboratorio, así como el desarrollo y difusión de la agenda de investigación de éste. La agenda de investigación será desarrollada por los centros académicos y consultores externos, que conformarán el Laboratorio. El objetivo específico de los centros es la elaboración de tres tipos de estudios que se ha propuesto el Laboratorio, en función de la evidencia empleada para el análisis. Los tres centros elaborarán (i) Investigaciones tema-país sobre “Compras públicas y Big data”, “Homologación y comparación de compras públicas” y “Lecciones de casos emblemáticos de corrupción”; (ii) Una Nota Técnica Regional de alguna de las tres investigaciones; (iii) Un documento de política especializado.

En línea con lo anterior, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) presenta en este estudio la elaboración de una investigación que analiza las principales prácticas y patrones de comportamiento de casos importantes de corrupción en México. De esta forma, es posible comprender las distintas técnicas utilizadas para desviar recursos, así como coincidencias entre casos que pudieran señalar fallas sistemáticas en la ley.

## 2. Introducción

En las últimas décadas, la corrupción se ha convertido en uno de los mayores problemas del mundo. Actualmente, no existe un país que esté exento de actos de corrupción, haciendo que este fenómeno cobre relevancia en la sociedad contemporánea.

México ha sido escenario de escándalos de corrupción en los que se utilizó de forma ilícita, una cantidad importante de recursos públicos. El desvío de estos, así como el enriquecimiento ilegal de funcionarios públicos, amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible del país.

La corrupción es nociva para las instituciones democráticas, la economía, la competitividad y la población. Detectar y disuadir estos actos es fundamental para la búsqueda de sociedades más justas.

¿Qué está fallando? ¿Por qué no se está combatiendo la corrupción? ¿Cuáles son los mecanismos institucionales que deben fortalecerse e implementarse? A través del análisis de tres principales casos de corrupción en México, esta investigación busca encontrar las respuestas.

Narrar los principales hechos de corrupción, pero, sobre todo, analizar las prácticas y modalidades que permitieron concretar estas acciones, permiten entender las estructuras legales afectadas, la red de involucrados, así como las fallas en los mecanismos e instituciones de control. Esto servirá como base para generar recomendaciones que sirvan como insumo de política pública en materia anticorrupción.

Por un lado, la Estafa Maestra refleja casos por evasiones y excepciones a la ley de contrataciones públicas a través del uso de terceros para el desvío de recursos. La investigación documentó el esquema de corrupción para disuadir y triangular recursos a través de universidades públicas y empresas fantasma. Este mecanismo fue utilizado por distintos gobiernos e instituciones federales por más de cinco años.

Operación Safiro ejemplifica el desvío de millones de pesos de fondos públicos de los estados para financiar campañas políticas. Autoridades de siete estados de la República, entre ellos Chihuahua, Durango, Sonora y Morelos, simulaban contrataciones públicas para desviar 650 millones de pesos federales a 12 empresas fantasma para supuesto financiamiento ilegal de campañas políticas del PRI en 2015.

Por último, el caso del ex gobernador de Veracruz, Javier Duarte, representa un caso claro de quién puede enriquecerse con los actos de corrupción a través del lavado de dinero. Durante su administración, varias empresas recibieron dinero público por medio de contrataciones públicas. El dinero que recibían fue trasladado a una empresa de Javier Duarte, la cual se encargaba de desviar los recursos a prestanombres y empresas fantasma.

Hoy en día, la corrupción en México no está siendo castigada. Según una encuesta publicada por el diario Reforma en conjunto con Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), durante el primer trimestre del 2019, el 90% de la población consideró que los actos de corrupción nunca o casi nunca se castigan.

De los tres casos de corrupción que aquí se presentan, únicamente dos funcionarios han sido sentenciados a prisión y tres más enfrentan juicio por vinculación a proceso<sup>1</sup>. No obstante, investigaciones adicionales revelan que, adicional a las que se mencionarán más adelante, existen otras dependencias del gobierno federal, universidades públicas, gobiernos estatales y funcionarios, que participaron en el desvío de recursos públicos, simulación de contratos y enriquecimiento ilícito.

Estos escándalos son una prueba de las fallas estructurales dentro del sistema político. Los gobiernos locales deben centrarse en el diseño de políticas públicas que fortalezcan a las instituciones creadas para investigar y castigar actos de corrupción, así como garantizar el trabajo en conjunto con los Sistemas Estatales Anticorrupción. Esta, es una ventana de oportunidad para incluir a la ciudadanía en el combate a la corrupción y generar mecanismos de participación en los que la solución a los problemas se haga de forma coordinada.

Esta investigación está compuesta por capítulos, cada uno explica y analiza una modalidad de corrupción. Para hacerlo, estos presentan una narración de los principales hechos ocurridos en los escándalos de corrupción en México. Una vez desarrollado esto, el documento presenta un análisis comparado entre los casos para detectar los elementos y prácticas en común. La última sección presenta las fallas legales e institucionales, así como algunas lecciones y recomendaciones.

---

<sup>1</sup> Los funcionarios sentenciados a prisión son Javier Duarte y Alejandro Gutiérrez, ex secretario general adjunto del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, acusado del desvío de recursos durante la administración del priista César Duarte en Chihuahua (Operación Safiro). Los tres funcionarios que enfrentan juicio son Rosario Robles, Armando Saldaña y Enrique González Tiburcio, quienes fueron vinculados a proceso por la posible comisión de delitos vinculados a la Estafa Maestra.

### 3. Excepciones a la ley de contrataciones públicas en México

Las contrataciones públicas son centrales en el desarrollo e implementación de cualquier política pública, ya que dotan al gobierno de los insumos necesarios -bienes, servicios e infraestructura- para proveer a la población de mejores condiciones de vida.

La eficiencia de las contrataciones públicas depende de cómo se utilice el dinero asignado. En la medida en que el gobierno busca obtener bienes de calidad al menor precio y en beneficio de la población, es posible que las compras que realice sean eficientes.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), así como la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma (LOPSRM), tienen como objetivo reglamentar cómo se deben administrar los recursos económicos que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México.

Ambas leyes buscan que todas las contrataciones realizadas por el gobierno sean hechas bajo criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Para asegurar los criterios anteriores, éstas establecen las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para lograr las mejores condiciones para el Estado.

La ley establece que la regla general para adjudicar contratos será por licitación pública<sup>2</sup>, de manera que exista una convocatoria pública donde se presenten libremente las propuestas que aseguren las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Sin embargo, el apego y cumplimiento de la ley y los criterios establecidos no siempre sucede. Uno de los casos de corrupción más grandes en el país, la **Estafa Maestra**, muestra un esquema en el cual el gobierno federal utilizó 128 empresas fantasma para desviar más de siete mil millones de pesos durante más de cinco años. Para lograrlo, las dependencias del gobierno federal eludieron la LAASSP por medio de convenios firmados entre las dependencias federales y universidades públicas.

Si bien, la regla es realizar licitaciones públicas en la que compiten varias empresas, los convenios también están permitidos en la ley únicamente si las universidades realizan al menos el 51% del servicio contratado<sup>3</sup>.

Al tratarse de un convenio, el área contratante debe solicitar al proveedor -en este caso las universidades- la documentación que acredite que éstas cuentan con la capacidad técnica, material y humana para

---

<sup>2</sup> Artículo 26, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y Artículo 27, Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma

<sup>3</sup> Artículo 4, Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

realizar el objeto del contrato y que, por ello, no requerirá de la contratación de terceros en un porcentaje mayor al 49%.

Sin embargo, las ocho universidades cómplices de la Estafa Maestra subcontrataron a 186 empresas y cobraron por esta intermediación una comisión de entre el 10 y el 15% del total del convenio. Cuando esta investigación fue publicada, de las 186 empresas seleccionadas en estos convenios, 128 presentaban irregularidades. Este número iría ascendiendo conforme el caso avanzaba.

Animal Político y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), con información de auditorías forenses realizadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), publicaron el 5 de septiembre de 2017 una investigación que documentó uno de los casos de corrupción más grandes en el país.

La investigación no solo reporta cómo llevaron a cabo este desvío millonario, también permite identificar que el uso de terceros para el desvío de recursos mediante la elusión de la ley es uno de los esquemas más utilizados por el gobierno federal y estatal para extraer, desaparecer y utilizar dinero público para beneficio propio.

A través del recuento de los principales hechos de este esquema de corrupción, es posible explicar cuáles son las prácticas más utilizadas y quiénes participaron en los actos de corrupción. Igualmente, analizar los casos bajo un enfoque sistemático, permite detectar las fallas institucionales y legales, así como los controles internos que no funcionaron o que han sido violados frecuentemente.

Este caso, involucra a 11 dependencias del gobierno federal que utilizaron 186 empresas, 128 de estas inexistentes o con grandes irregularidades, para otorgarles contratos millonarios por servicios que nunca se prestaron.

Algunos de estos, se trataban de la distribución de despensas, supervisión y perforación de pozos de Pemex, organización de eventos y detección de personas de 15 años o más que no supieran leer y escribir. En ninguno de estos casos, existió una sola universidad que cumpliera con el requisito de realizar al menos el 51% de los servicios.

Esto significa que el gobierno firmó convenios con universidades públicas para la contratación de servicios. Estas, a su vez, subcontrataron a diversas empresas como terceras para la realización del servicio requerido. Las universidades no solo no prestaron el 51% del servicio contratado, sino que triangularon los recursos a empresas con irregularidades y cobraron millones de pesos por llevarlo a cabo.

Esta triangulación involucró a tres principales grupos: 11 dependencias de gobierno, ocho universidades públicas y 186 empresas. Las dependencias de gobierno que participaron en la red de corrupción fueron la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Banco Nacional de Obras (BANOBRAS), Petróleos Mexicanos (Pemex), la Secretaría de Educación Pública (SEP), Fondo de la Vivienda del ISSSTE

(FOVISSSTE), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), el Registro Agrario Nacional (RAN), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Secretaría de Economía (SE).

Las dependencias mencionadas, firmaron más de 70 convenios con ocho universidades públicas: la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y uno de los fondos que ésta administra; el Fondo de Fomento y Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica (FONDICT-UAEM); la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, la Universidad Autónoma del Carmen (Campeche), la Universidad Popular de la Chontalpa, la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, la Universidad Politécnica del Golfo de México, el Instituto Técnico Superior de Comalcalco y la Universidad Tecnológica de Tabasco.

Como se mencionó anteriormente, firmar convenios y realizar subcontrataciones no es un delito. Sin embargo, este proceso evita las licitaciones públicas y la competencia entre participantes, por lo que son considerados métodos de excepción. De ser realizados, deben estar debidamente motivados y justificados.

El gobierno realizó una serie de adjudicaciones directas con universidades públicas para la contratación de adquisiciones, consultorías y servicios, asesorías, ejecución de obras públicas, estudios técnicos, entre otros, bajo el artículo primero y cuarto de la LAASSP y de la LOPSRM.

Estos esquemas permitieron evitar licitaciones públicas, simular el cumplimiento de los servicios, subcontratar empresas sin el perfil adecuado, ni la capacidad técnica, material y humana para prestar los servicios. Además, subcontrataron otras empresas o personas físicas que no existen o están vinculadas entre ellas. De esta manera, las empresas recibieron el dinero, emitieron facturas por servicios que no ejecutaron y así, lograron desviar recursos públicos.

La investigación de Animal Político, MCCI y la ASF, demostró que el 69% de las empresas subcontratadas presentaron alguna irregularidad, desde la acreditación legal, hasta el cumplimiento de los servicios para los que fueron contratadas. Por lo tanto, éstas no debieron ser seleccionadas para recibir ningún contrato público.

Además, las universidades seleccionadas no contaban con la capacidad de entregar un bien o prestar un servicio por sí mismas o en su mayoría, por lo que no debieron firmar ningún convenio.

Desde los convenios y contratos con numerosas irregularidades y faltas a la ley, hasta más de 150 empresas boletinadas como fantasma que en conjunto desviaron siete mil 670 millones de pesos, la Estafa Maestra representa uno de los mayores esquemas de corrupción en México, ¿qué fue lo que permitió que este esquema llegara tan lejos?

En 2013, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó y advirtió, que la firma de convenios entre dependencias de gobierno y universidades que no podían cumplir con los servicios establecidos era una práctica común. Sin embargo, las universidades mantuvieron este esquema: subcontrataban a otras empresas y estas sobrepasaban los límites establecidos en la ley, o bien, eran empresas con una serie de irregularidades que no debían recibir contratos públicos.

Un año después, la ASF reportó en una serie de auditorías a las universidades públicas que participaron en estos convenios con irregularidades desde 2011 y que, durante tres años consecutivos, realizaron contratos entre dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

A pesar de las advertencias de la ASF de esta práctica y del desvío de recursos realizado mediante ésta, el gobierno federal no hizo nada al respecto. La ASF no contaba con las atribuciones para sancionar en caso de detectar actos u omisiones que implicaran alguna conducta ilícita en el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales.

Uno de los esquemas más alarmantes incluye a la empresa productiva más importante del Estado mexicano: Pemex.

La ASF analizó seis convenios firmados por el Instituto Tecnológico Superior de Comalcalco (ITSC) con Pemex Exploración y Producción (PEP). En estos, el ITSC pactó que no existiría subcontratación ya que contaban con la capacidad suficiente para la prestación de los servicios. Sin embargo, el ITSC subcontrató seis empresas. El porcentaje global de la subcontratación fue de 93%, un porcentaje que sobrepasa el 49% establecido en la LAASSP.

Para realizar los pagos, el PEP realizaba una transacción electrónica y enviaba por correo electrónico un archivo en formato XML, el cual se utilizaba para elaborar la factura electrónica. Si la factura era aceptada, el PEP liberaba los recursos a una cuenta bancaria a nombre del ITSC. Cuando la factura era aceptada, se le turnaba una copia de ésta a la empresa que prestaba el servicio, de esta manera la empresa se enteraría del cobro realizado y emitiría la factura correspondiente, descontando el porcentaje pactado como comisión para el ITSC.

Uno de los hallazgos más importantes tiene que ver con la persona que cobró estos pagos. Una vez que los recursos estaban liberados, cada una de las empresas subcontratadas recibió un cheque. Ahora bien, Energy Oil and Gas Services, S.A. de C.V.; Integrated Reservoir Management Services de México, S.A. de C.V.; Drilling and Completion Services de México, S.A. de C.V. y E & P Solutions, S. de R.L., recibieron cheques que fueron cobrados en su totalidad por una misma persona física.

El ITSC no llevó a cabo los procedimientos señalados en la LAASSP, por lo que no existió la garantía que en esas contrataciones se obtuvieron las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento

y oportunidad para los recursos federales convenidos con PEP. No hubo eficacia e imparcialidad en el proceso ni para el Estado.

El incumplimiento de la ley, los actos y omisiones de los servidores públicos que suscribieron los convenios y contratos sin los requisitos necesarios, así como la subcontratación del 93% de los servicios, son sujetos de responsabilidad administrativa, por lo que el Órgano Interno de Control del Gobierno del Estado de Tabasco debía realizar una investigación al ITSC, y en caso de determinarlo, establecer una sanción clara a esta dependencia.

A su vez, la ASF identificó una serie de irregularidades con las empresas subcontratadas, algunas de las cuales fueron expuestas anteriormente. Por lo tanto, PEP contrató al ITSC y ésta no garantizó las mejores condiciones al Estado. El ITSC subcontrató a terceros para llevar a cabo los trabajos convenidos, empresas que contaban con grandes irregularidades, unas consideradas inexistentes. Esto también constituye responsabilidades administrativas para servidores públicos de PEP, así como la imposición de multas a las empresas.

Hasta ahora, no existe un análisis minucioso de los convenios y contratos suscritos entre dependencias del gobierno y cualquier otra entidad, pública o privada. Éste debería incluir los pagos acordados y efectuados, la documentación comprobatoria de los proyectos, así como la justificación de la selección de proveedores. De no ser así, el proceso de contratación corre el riesgo de ser una simulación.

Además, las dependencias contratantes no realizan ni exigen informes de los avances físicos y financieros de los servicios a realizar durante todo el proceso, así como las actas de finiquitos de estos contratos. Estos documentos permiten identificar qué servicio se está realizando, los recursos gastados y el uso que deben tener. Por último, el gobierno no se asegura que los proveedores cumplan con la prestación de servicios y toda la documentación mínima necesaria para realizarlos.

En el caso de este esquema, la ASF reportó que no existieron visitas domiciliarias a los proveedores, ni tampoco a los lugares donde se debía realizar el servicio prestado. Al no asegurar las condiciones materiales y humanas de las empresas contratadas, tampoco es posible constatar el cumplimiento adecuado de los servicios prestados.

La Estafa Maestra involucra una serie de prácticas y actores que crean una red de corrupción tan grande que puede ser complicado señalar a las personas responsables o detectar con anticipación dónde está el problema para posteriormente combatirlo y evitar el desvío de recursos millonarios.

La dificultad en buena medida se debe a una de las etapas del desvío y posterior lavado de dinero: la diversificación (layering). El lavado de dinero tiene un objetivo principal, el cual consiste en convertir las ganancias ilícitas en efectivo o bienes que parezcan legítimos y puedan usarse sin sospecha (ICAS 2019).

Para lograrlo, el proceso consta de tres etapas: colocación, diversificación e integración o extracción. Una vez que las personas involucradas obtienen el dinero y deciden dónde y cómo colocarlo, necesitan que exista una diversificación de las ganancias. Esto consiste en colocar y extraer una y otra vez, utilizando cantidades variables cada vez, de tal manera que rastrear las transacciones sea lo más difícil posible.

Una forma de diversificar el dinero es utilizar empresas fantasma. En el caso de la Estafa Maestra, reportan que, únicamente en Tabasco, existen 17 domicilios de supuestos dueños de las empresas que recibieron contratos millonarios de Pemex.

Sin embargo -y como el caso de Javier Duarte lo detalla más adelante- la creación de empresas fantasma no es un esquema único del estado de Tabasco. Es un delito que los gobiernos han cometido durante años alrededor de todo el país.

El ex gobernador de Veracruz utilizó una serie de empresas fantasma, las cuales pretendieron realizar un servicio o entregar bienes mediante contratos de gobierno. El dinero fue depositado en cuentas bancarias de estas empresas, quienes emitieron facturas y recibos falsos para simular el cumplimiento de los contratos.

Con este esquema, Javier Duarte logró desviar tres mil 617 millones de pesos desde 2012 hasta 2016. Delito por el cual, en mayo de 2018, tras una negociación entre el abogado del ex gobernador y la FGR, se acordó llevar un procedimiento abreviado con el que el inculpado obtuvo una pena por nueve años de prisión, el decomiso de sus bienes y una multa por 58 mil 890 pesos. Esta resolución quedó exigua en comparación con el daño al erario público que, durante su gestión, provocó para enriquecimiento propio.

Por lo tanto, es importante mencionar que estos escándalos de corrupción no son casos ni prácticas aisladas. Identificar el hilo conductor, las personas involucradas y las prácticas de riesgo recurrentes, son aspectos fundamentales para combatir la corrupción.

La ASF ha advertido y lo sigue haciendo, sobre las prácticas comunes que realizan las dependencias de gobierno para simular contrataciones, evitar procesos competitivos, gastar más de lo establecido, incumplir con contratos y más importante, extraer recursos públicos a través de excepciones a la ley y empresas fantasma.

Sin embargo, fue hasta la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, publicada el 27 de mayo de 2015, que el artículo 79 reformó las atribuciones de la ASF. Ésta modificó algunas de sus funciones y le otorgó otras. Específicamente, la fracción III establece que “la ASF investigará los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales.”

Asimismo, la fracción IV explica que derivado de sus investigaciones, la ASF tiene facultad para promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales, de las entidades federativas y municipios, así como a los particulares.

Ahora bien, a pesar de que esta reforma marcó la ruta que se debía seguir para el combate a la corrupción, tanto para la ASF como para otras instituciones, existen una serie de elementos que siguen pendientes y que impiden la aplicación integral de una política anticorrupción.

## 4. Simulación en contrataciones y financiamiento de campañas políticas

Con las nuevas atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, se esperaba dar claridad a las acciones legales y sanciones administrativas que se interpondrían a los funcionarios públicos involucrados en actos de corrupción, pero ¿fue suficiente para frenar la proliferación de casos ilícitos en la administración pública de México?

A pesar de la reforma constitucional de 2015 para determinar, por un lado, los casos que ameritarían faltas administrativas graves - cohecho, peculado, desvío de recursos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato y obstrucción de la justicia- (Ethos 2017) y, por el otro, la delimitación del papel de la ASF en la investigación de actos de corrupción, se desarrollaron varias irregularidades en los siguientes meses.

Un nuevo escándalo por desvío de recursos públicos con el mecanismo similar al de la Estafa Maestra, arrojó múltiples especulaciones y el descrédito del Partido Revolucionario Institucional (PRI): **Operación Safiro**.

¿Cuál fue la diferencia más significativa? En este nuevo caso, siete gobiernos locales encabezados por administraciones del PRI, desviaron dinero a 12 empresas fantasma para utilizarlo en el financiamiento de campañas políticas de 2015.

Es importante recordar que el proceso electoral comenzó incluso en los últimos meses de 2014 y los subsecuentes a 2015. Con esta ventaja de tiempo, los entonces gobernadores de los estados de Chihuahua, Durango, Sonora, Colima, Estado de México, la alcaldía Milpa Alta y el congreso de Morelos, aprovecharon para simular la realización de dictámenes de excepción a la licitación pública; contratos con sus respectivos pagos y facturación, y actas de adjudicación directa (Aristegui Noticias 2017) para evitar que las determinaciones de los estados involucrados fueran fáciles de rastrear.

En todos los casos, los gobiernos simulaban compras públicas por obras y servicios que nunca se realizaron. En el caso de Chihuahua, la administración de César Duarte, desvió la mayor cantidad de dinero por 246 millones de pesos, falsificando la adquisición de supuestos servicios educativos por los que la Secretaría de Educación pagó.

Algunos de los ejemplos de corrupción más representativos del caso en esta entidad fueron los 90 millones de pesos que se transfirieron al Despacho de Profesionistas Futura SA de CV por un software que nunca se entregó; 55 millones de pesos más que pagaron a Servicios y Asesorías SINNAX por cursos de

actualización para maestros que no se impartieron, así como 55 millones de pesos que se transfirieron por cursos a padres de familia de estudiantes de nivel básico que tampoco se implementaron en las escuelas. Estos últimos servicios se pagaron a Servicios y Asesorías SAMEX.

La investigación realizada por Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad permitió detectar que la gran mayoría de las empresas creadas, fueron utilizadas no sólo por un gobierno estatal sino por otros más para desviar recursos públicos.

Este ecosistema de corrupción estuvo alimentado por transferencias bancarias realizadas por gobiernos de las siete entidades mencionadas. El siguiente paso consistió en dividir las cantidades en montos pequeños (*smurfing*) hasta que éstas no pudieran rastrearse dadas las cantidades mínimas que significaban o debido a que en muchos casos se optó por utilizar dinero en efectivo para hacer que su seguimiento fuera aún más complicado.

Esta práctica posibilitó que, de marzo a mayo de 2016, se desviaran más de 650 millones de pesos. Nuevamente, a pesar de que la ASF ya tenía claras las atribuciones que tendría para prevenir y erradicar casos de corrupción, hasta el término de este periodo, las autoridades seguían sin investigar ni castigar el uso indebido del erario público.

Adicional, MCCI detectó que las transferencias se realizaron en fechas cercanas unas de otras. Esto podría especular que se notificó a las entidades el momento exacto en que debían realizar los pagos y que la falta de institucionalidad y controles eficientes en las contrataciones públicas, fueron aprovechados para utilizar los recursos públicos en intereses políticos.

Estos esquemas no sólo permitieron evitar licitaciones públicas, sino que además simulaban el cumplimiento de los servicios y subcontrataron empresas sin el perfil adecuado, ni la capacidad técnica, material y humana para lo que fueron contratadas. Estas organizaciones, a su vez, estuvieron a nombre de personas que no existían o con domicilios fiscales en colonias populares del Estado de México sin que hubiera registro del inmueble donde, supuestamente, se llevaban a cabo las operaciones empresariales. De esta manera, las empresas recibieron el dinero, realizaron facturas por servicios que no ejecutaron, y desaparecieron el dinero a través de transacciones inmediatas o pagos en efectivo para evitar su registro.

Hasta el momento, solo algunos de los involucrados y prestanombres en el caso, han recibido sentencias condenatorias; sin embargo, debido a la falta de experiencia en la materia por parte de las autoridades y la endeble documentación, gran parte del caso sigue impune.

Para hacer frente a este problema, el 10 de septiembre de 2019, el Senado de la República avaló el dictamen para combatir la creación de empresas fantasma y facturación falsa que, en los últimos años, han permitido una evasión fiscal por 354 mil millones de pesos. Previo a la creación de esta ley, no existía

la robustez necesaria en el marco legal mexicano que investigara y sancionara la creación de empresas fantasma y facturación falsa. El sistema tenía vacíos legales que gobiernos y personas sin supuesta actividad económica, aprovecharon para instituir organizaciones para lavado dinero y desvío de recursos.

La investigación de MCCI, reveló que el mayor desvío de dinero ilícito provenía de la gestión del entonces gobernador de Chihuahua, César Duarte. Esta cifra ascendía alrededor de 246 millones de pesos, seguido de los gobiernos de Durango, encabezado por Jorge Herrera Caldera y Sonora, con ex gobernador Guillermo Padrés, quienes desviaron 230 millones y 140 millones de pesos, respectivamente.

A la par, en esta operación existió otro grave problema. El Ramo 23 o de “Provisiones salariales y económicas”, es uno de los ramos que representa mayor opacidad y sobre ejercicio (mayor gasto al aprobado por el Presupuesto de Egresos de la Federación). En un principio, fue creado con el objetivo de financiar compromisos de la política salarial del gobierno federal, liquidaciones de los servidores públicos y atención en casos de desastres naturales (Guadarrama 2018). No obstante, la designación del presupuesto a los gobiernos locales se realiza bajo nulos sistemas de control, fiscalización y a reserva de las decisiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Entre 2013 y 2017, el gasto excedente acumulado mediante el Ramo 23 fue de 495 mil millones de pesos. De ese monto, más del 80% corresponde a transferencias directas a gobiernos locales mediante el “Fondo para el Fortalecimiento Financiero” (Fortafin) (Ugalde 2018).

Según documentos oficiales, se comprobó que durante el año que se realizaron los desvíos desde los gobiernos locales, la SHCP, multiplicó las asignaciones presupuestales a tres de las entidades involucradas. Además, las participaciones del Fortafin, que la SHCP maneja de forma discrecional, aumentaron en 2016 más de 500% para Chihuahua, 22% para Colima y 12.7% para Durango (Olmos, Durán y Alvarado 2018).

A fines de 2017, The New York Times y Proceso, evidenciaron que el caso de Chihuahua había representado un presunto acuerdo entre el dirigente nacional del PRI, Manlio Fabio Beltrones, y la SHCP, que en ese momento encabezaba Luis Videgaray, a través del cual se autorizaron múltiples contratos simulados.

Desviar recursos públicos para financiamiento de campañas políticas, genera complicidad entre quien da y quien recibe, disminuye la competencia económica en los procesos y causa daño irreparable al Estado, al no garantizar la recuperación de activos y su ejecución en programas para los que serían destinados los fondos. Parte del problema se centra en que, durante el periodo electoral, los partidos políticos no reportan la cantidad de dinero exacto que destinan a campañas.

“Existen erogaciones que son difíciles de detectar pues en algunos casos, estas se realizan en efectivo para gastos de clientelismo electoral, el pago de cobertura informativa, los honorarios de estrategias y encuestadores, entre otros. (...) Para ser usados en las campañas políticas, los recursos presupuestarios primero deben transformarse en recursos en efectivo o bienes en especie que no figuren en los registros contables de los entes públicos.

Hasta antes de 2016, una de las debilidades del sistema de auditorías era su temporalidad. Primero debía cerrarse la Cuenta Pública del ejercicio fiscal anterior para comenzar su fiscalización y sus dictámenes se presentaban hasta febrero del año posterior, es decir, dos años después del ejercicio del gasto. Ahora existen dos entregas parciales antes de febrero y la posibilidad de realizar auditorías en tiempo real.” (Ugalde 2018)

De esta manera, la forma de operar de los gobiernos locales involucrados en Operación Safiro, utilizaron la creación de empresas fantasma y el uso o transformación de recursos en efectivo, dos de los ocho mecanismos de desvío de recursos públicos identificados en el estudio *Dinero bajo la mesa* realizado por María Amparo Casar y Luis Carlos Ugalde.

Mediante la emisión de facturas falsas, las empresas fantasma pueden participar en procedimientos de licitación pública, mediante adjudicaciones directas o en procesos de invitación restringida para obtener contratos para la prestación de servicios o realización de obra pública. A su vez, estas empresas simulan que tienen la capacidad operativa para llevar a cabo la actividad por la que se le contrató; sin embargo, estas no resultan conclusas o ni siquiera iniciadas.

Así, los gobiernos locales, mediante los procesos de contratación, les otorgan recursos públicos a esas empresas fachada a nombre de personas inexistentes; estas emiten facturas por servicios no prestados y, posteriormente, el dinero en efectivo es regresado a los partidos políticos o candidatos para sus campañas. Si este flujo se cumple, las empresas y sus involucrados no sólo cometerían defraudación fiscal, sino, además, el receptor cometería lavado de dinero.

En línea con lo anterior, fue posible identificar a José Juan Saliano González, ex agente del Cuerpo de Seguridad Auxiliar del Estado de México (CUSAEM), quien aparentó ser apoderado legal de las empresas que fueron creadas para el desvío de recursos. Saliano fue detenido en octubre de 2016 por robo junto con su esposa, hijas, familiares, vecinos y otros dos policías que también figuraban en la lista de directivos de estas empresas fantasma.

En el caso de Chihuahua, la entidad que desvió la mayor cantidad de dinero se utilizó a la Secretaría de Educación del Estado para realizar contratos por cursos de actualización para maestros, así como talleres de educación ambiental y software con contenido educativo. A la par, Alejandro Gutiérrez Gutiérrez, ex

secretario general adjunto del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI, se encargó de desviar recursos para supuestos programas educativos que tampoco fueron implementados.

Gran parte de los recursos desviados en esta operación, fueron detectados en un despacho de Monterrey, el cual ha sido identificado por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) con actividad inusual en operaciones comerciales.

Ricardo Yáñez, ex secretario de Educación de Chihuahua y quien fue sentenciado a cuatro años de cárcel por el desvío de recursos, declaró al Ministerio Público que, en una reunión realizada en 2016 en la sede nacional del PRI, dirigentes de ese partido le dijeron que no se preocupara porque las empresas fantasmas utilizadas “estaban protegidas por el SAT y Chihuahua no era el único estado que había manejado el desvío de fondos” (Forbes 2018).

Por otro lado, al igual que en la Estafa Maestra, en el caso de Operación Safiro, se cometieron múltiples violaciones a la LAASSP. Los gobiernos estatales simulaban la contratación de servicios que no se llevaron a cabo. Por el contrario, aprovecharon que las mismas instituciones del gobierno realizaron los fraudes, por lo que no se hizo un seguimiento y detección para verificar que los talleres, servicios o cursos por los que fueron contratados, se efectuaran.

Durango es el segundo estado con mayores desvíos vinculados que detectó la investigación realizada por MCCI. Durante la administración de Jorge Herrera Caldera, aún gobernador de Durango durante 2016, se detectaron transferencias cuya suma ascendió a 230 millones 400 mil pesos.

En la primera etapa, el Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública de Durango, desvió 94 millones 392 mil pesos a dos cuentas del banco Santander relacionadas con Despacho de Profesionistas FAGA y Servicios y Asesorías SINNAX. Ésta última, también relacionada con los desvíos del gobernador César Duarte para su utilización en campañas electorales.

Posterior, durante mayo y abril de 2016, se detectaron transferencias por 30 millones 400 mil pesos que fueron repartidos en nueve contratos de obra a tres empresas de la misma red fantasma: Constructora y Abastecedora Casmex, Servicios y Asesorías Pragmatics, y Servicios Empresariales 3M. Cada una, con tres contratos para análisis y proyectos ejecutivos de obra.

En el caso de Asesorías Pragmatics, elaborarían dos análisis costo-beneficio de la segunda etapa del corredor vial norte de la ciudad de Durango, del segundo periférico de Gómez Palacio y de tres caminos rurales. Casmex y Servicios Empresariales 3M realizarían los proyectos ejecutivos del distribuidor Colosio, de dos cruceros en el corredor vial norte y de la modernización de un tramo de la salida Mazatlán, en el municipio de Durango.

En los tres casos, las empresas a las que supuestamente se contrataron para realizar estudios de obra, no tenían la capacidad operativa para realizarlos. Incluso una de ellas, ocupaba un despacho con oficinas virtuales en Tlalnepantla, Estado de México. El SAT tiene identificadas a estas organizaciones como casos específicos por simulación de operaciones.

Los organismos de control como el SAT o la ASF, deberían ser una fuente de información fundamental para documentar estos casos. Si bien, la investigación de MCCI fue un insumo importante para las autoridades actuales, es imprescindible que se garantice la responsabilidad del Estado en la averiguación y sanción de actos ilícitos.

Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, los escándalos por corrupción quedaron impunes. Hasta el momento, muchos de ellos se siguen investigando. Los miembros de justicia no tuvieron la profesionalización necesaria para iniciar los procesos de investigación, ni mucho menos para asegurar la reparación del daño.

En el caso de Sonora, desde 2015, la gobernadora Claudia Pavlovich Arellano, ha estado al frente de las decisiones que se toman en el estado. Durante 2016, se realizaron transferencias bancarias por 140 millones de pesos a 7 empresas fantasma. Los sucesos, ocurridos en abril de ese año, se realizaron a organizaciones vinculadas con el desvío de recursos que también efectuaron los estados de Chihuahua y Durango a algunas de las compañías que ya han sido mencionadas anteriormente.

Por su parte, el congreso del estado de Morelos realizó transferencias bancarias por 16 millones 404 mil pesos a seis empresas fantasma en 2016, tres de ellas -SINNAX, SAMEX y Furura- también utilizadas por César Duarte para el desvío de recursos. La gran mayoría de estos depósitos, se realizaron a través de un fondo creado y operado por el mismo Congreso.

Los sucesos ocurrieron desde noviembre de 2015 y su registro culmina en abril de 2016. Gran parte de ellas, por más de un millón de pesos que pudieron fortalecer las estrategias de seguridad, educación, salud o combate a la pobreza que azota el estado.

En Colima, las transferencias realizadas durante la administración priísta del aún gobernador José Ignacio Peralta Sánchez, ascendieron a 15 millones 142 mil pesos durante marzo y mayo de 2016.

Fueron realizadas cuatro transferencias bancarias a Novanight por nueve millones 803 mil pesos en marzo de 2016, y durante mayo de ese mismo año, se efectuaron dos depósitos adicionales por tres millones 163 mil 896 pesos y dos millones 174 mil pesos a SINNAX y SISAS, respectivamente. La primera empresa tiene como accionista al ex policía del Edomex y la segunda a su hija con domicilio en Azcapotzalco, Ciudad de México. Ambas firmas señaladas por el SAT con operaciones simuladas.

Estos recursos que han sido utilizados para beneficio propio representan una oportunidad desaprovechada para invertir mejor en los estados. Gran parte del dinero que provienen de recursos públicos y después es desviado, son transformados en despensas, mochilas, playeras, gorras o dinero en efectivo que se utilizará en campañas políticas. Esto significa que el erario que proviene de los impuestos de los ciudadanos, de las contribuciones por pagos de tenencias, trámites, financiamiento público o recaudaciones, se utiliza de forma ilegal.

El artículo 400 Bis del Código Penal Federal, tipifica el lavado de dinero para cualquier “consejero, administrador, funcionario, empleado, apoderado o prestador de servicios de cualquier persona sujeta al régimen de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita, o que las realice dentro de los dos años siguientes de haberse separado de alguno de dichos cargos”<sup>4</sup>. Sin embargo, a pesar de estar explícito en el marco legal, la creación de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la SHCP en 2004, no había representado avances significativos en en la prevención y combate de este delito.

A su vez, pese a que el Instituto Nacional Electoral (INE), ha sido muy enfático en los últimos años en extremar mecanismos de control para tope de campañas, los partidos políticos han hecho caso omiso. Lo que reportan, no necesariamente es lo que utilizan. Las administraciones utilizan “vehículos” para evasión fiscal como empresas, cuya operación es emitir facturas falsas por servicios no entregables o ficticios.

Asimismo, para el INE es difícil identificar el dinero que proviene de recursos públicos y se convierte en efectivo para campañas políticas, pues generalmente se utilizan para actividades que no tienen registro, tales como el pago a ciudadanos para marchas o movilizaciones, compra de votos, pago por cobertura informativa, servicios de consultoría o en tareas de logística.

En su caso, la administración de Eruviel Ávila Villegas, en el Estado de México, también estuvo implicada en Operación Safiro. En el informe de la cuenta pública del estado en 2016, fue reportado un pago a corto plazo por 488 mil 900 pesos a la Comercializadora Fing, por parte del Régimen de Protección en Salud del Estado de México.

Algunas de las empresas involucradas, tienen domicilios fiscales en la entidad. Pragmatic en Tlalnepantla de Baz; Casmex en el municipio de Nezahualcóyotl; y FING, Constructora Cofex e Invelco en Naucalpan.

Asimismo, durante la gestión de Jorge Alvarado Galicia, entonces alcalde de Milpa Alta en la Ciudad de México, se detectaron desvíos de recursos por tres millones 160 mil pesos. En este caso, se utilizaron a dos empresas de la red fantasma para simular licitaciones públicas. A una de ellas, se le asignaron contratos.

---

<sup>4</sup> Código Penal Federal

Por mencionar un ejemplo, el 16 de septiembre de 2016, la directora de adquisiciones de la delegación, Leslie Hernández Barranco, envió cartas a Constructora Invelco y Constructora y Abastecedora Cofex para pedirles cotizaciones para participar en una licitación por invitación para el suministro de mezcla asfáltica.

En los siete casos expuestos, el patrón es el mismo: creación de empresas fantasma y utilización de prestanombres como apoderados de firmas para el desvío de recursos públicos.

Ninguna de las organizaciones constituidas con las que las administraciones firmaron o se asignaron contratos, ofrecieron servicios o productos de calidad. Únicamente fueron utilizadas para obtener recursos públicos en colusión con gobiernos locales. Las irregularidades más comunes en este tipo de empresas son domicilios fiscales ubicados en zonas populares cuyos representantes legales son ficticios o su información es compartida en diferentes empresas.

El marco legal en México requiere seguimiento constante a la constitución de empresas en el que la ASF -con sus recientes atribuciones-, la UIF y la SHCP, trabajen en conjunto. Que los datos generados por cada dependencia sirvan como insumo para iniciar averiguaciones relacionadas con empresas fantasma.

Las autoridades deben analizar las actas constitutivas, los registros de operaciones, los domicilios fiscales y los notarios ante quien se constituye una empresa, para detectar con mayor rapidez posibles conflictos de interés entre funcionarios y el sector privado. Y, por el contrario, los gobiernos locales necesitan transparentar los procesos de contrataciones públicas a nivel local en el que la lista de proveedores, procesos, montos y avances de obra por los que se firman contratos, estén homologados y sean públicos.

De no hacerlo, la utilización de organizaciones para lavado de dinero se puede convertir en una práctica recurrente por los gobiernos para obtener un beneficio a cambio: control político.

## 5. Lavado de dinero

En los últimos años, las investigaciones sobre lavado de dinero han estado enfocadas en el dinero, es decir, buscan identificar el camino del dinero para encontrar quiénes son los beneficiarios finales (Bank 2013).

Esto debido a que los actos de corrupción, tales como sobornos, simulación de contrataciones públicas, fraude y extorsión, son regularmente motivados por dinero (Bank 2013). Por lo tanto, identificar el camino es fundamental para el decomiso y posterior recuperación de activos.

La recuperación de activos es uno de los cinco principios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), la cual se llevó a cabo en 2003 y entró en vigor en 2005. México es uno de los países miembros y, junto con 185 Estados más, se ha comprometido a combatir la corrupción por medio de estas áreas.

Sin embargo, en México, el desvío de millones de pesos el enriquecimiento ilícito, se ha convertido en una práctica común, especialmente entre los titulares del poder ejecutivo en los estados. En los últimos años, fueron acusados o procesados 14 exgobernadores por delitos vinculados con corrupción (Alvarado 2018), entre ellos, Roberto Borge, César Duarte, Roberto Sandoval, Eugenio Hernández, Guillermo Padrés y Javier Duarte.

En particular, el caso de Javier Duarte, ex gobernador de Veracruz es uno de los más recientes y relevantes, debido a los delitos por los que es acusado.

Javier Duarte, fue detenido el 15 de abril de 2017 en Sololá, Guatemala. En julio de ese mismo año, fue autorizada su extradición a México para continuar el proceso legal por el que existía una orden de aprehensión en su contra.

Actualmente, permanece en prisión en la Ciudad de México. Es acusado de una serie de delitos: operaciones con recursos de procedencia ilícita, delincuencia organizada, peculado y tráfico de influencias.

Javier Duarte fue gobernador del estado de Veracruz del 1 diciembre de 2010 al 12 octubre de 2016. A 48 días de terminar su mandato, anunció la separación del cargo. Esta decisión fue tomada en medio de una serie de denuncias y acusaciones sobre su gobierno, las cuales estaban enfocadas en la ola de violencia que se desató en el estado, así como los supuestos desvíos de millones de pesos a través de empresas fantasma.

Una semana después de anunciar su renuncia, la Procuraduría General de la República (PGR), ahora Fiscalía General de la República (FGR), giró una orden de aprehensión en su contra. La fuga del ex gobernador de Veracruz acaparó la agenda nacional e internacional ya que fue reportada en 190 países

alrededor del mundo (Camhaji 2017). Hasta ese momento, el daño patrimonial de Javier Duarte representaba 16 millones de pesos.

A través de investigaciones periodísticas y de instituciones gubernamentales como la PGR, se dio a conocer evidencia en contra de Javier Duarte que explicaba cómo logró lavar millones de pesos. El esquema utilizado involucra, una vez más, a terceros: creación de empresas fantasma.

La PGR aseguró que sus investigaciones demostrarían el desvío de recursos durante la administración de Duarte a través de empresas fantasma, esquema que comenzó en 2012 y continuó hasta 2016. Adicional, Animal Político publicó una investigación en 2015 donde acusaba al ex gobernador de desviar 430 millones de pesos por medio de empresas fantasmas, las cuales ganaron contratos de manera discrecional para proveer útiles escolares que nunca fueron entregados.

La investigación también explica que todas las empresas se crearon al mismo tiempo, tenían socios y representantes legales relacionados entre sí e incluso, tras ganar contratos, éstas habían cerrado. Tras varios meses de investigación, hoy en día es posible hablar de una red de 400 empresas fantasma y un monto cuatro veces mayor al revelado por las autoridades en un principio.

Por ejemplo, el DIF estatal que estaba a cargo de Karime Macías, esposa del ex gobernador Duarte, fue una de las nueve dependencias que participaron en el desvío de recursos a través de las empresas fantasma, las cuales recibieron el dinero, emitieron facturas por servicios que no realizaron y posteriormente desviaron los recursos.

En total, el DIF Veracruz firmó 119 contratos con estas empresas, otorgados por procesos que limitan la competencia, es decir, por invitación restringida a tres proveedores a quienes se les asignó contratos por adjudicaciones directa. Además, éstas fueron creadas bajo prestanombres, personas de bajos recursos y sin ningún perfil empresarial. ¿Qué tienen en común con la Estafa Maestra y Operación Safiro? La forma de operar es la misma: la simulación en contrataciones públicas.

Los servicios requeridos en los contratos incluían la adquisición de sillas de ruedas, juguetes, ropa, sanitarios, medicinas, entre otros. Estas compras no cuentan con ninguna evidencia de haber sido realizadas.

La Fiscalía calcula que los supuestos contratos ascienden a 112 millones de pesos. También, identificaron que las mismas empresas compitieron en una serie de procesos para ganar entre sí, lo que representa una simulación de competencia.

A través del análisis de los contratos hecho por Animal Político y MCCI es posible identificar que el nombre de Karime Macías no aparece en ninguno de los contratos firmados, sin embargo, la investigación de la

Fiscalía apunta a que ella presuntamente ordenaba y coordinaba los pagos a las empresas fachada para desviar los recursos públicos.

Estos sucesos ocurrieron entre 2011 y 2016 y fueron parte de las acusaciones que generó la Fiscalía de Veracruz para presentar una orden de aprehensión en contra de Macías.

La simulación de competencia no solo fue realizada por empresas en el DIF, también fue replicada en las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación, de Finanzas y de Protección Civil. Esto permitió crear una red de empresas fantasma tan grande que las autoridades no han podido identificar el monto total desviado. Esto en buena medida puede explicarse por la velocidad con la que Javier Duarte y los involucrados lograron lavar el dinero.

Perseguir el dinero es sumamente complicado, sobre todo para aquellos países que cuentan con recursos o herramientas tecnológicas limitadas para la actuación rápida. Sin embargo, es fundamental tener en cuenta dos elementos principales: la recuperación de activos y, cuando sea posible, una condena penal (Bank 2013, 23).

En el caso Duarte, la PGR logró recuperar 421 millones de pesos. Además, a través de estos recursos identificaron cómo funcionó el esquema en el cual participaron ocho empresas, siete de éstas creadas con el único propósito de desviar los recursos.

Seis empresas recibieron dinero público por medio de contratos. El dinero que recibían fue trasladado a una séptima empresa, Consorcio Brades, la cual fue creada por un prestanombres de Javier Duarte. Ésta repartía los recursos con el objetivo de lavar su origen (Angel 2019).

La séptima empresa desvió 261 millones de pesos para la adquisición de una octava empresa, la única con operaciones reales<sup>5</sup>. Este proceso permitió que el dinero fuera trasladado de una empresa a otra hasta diluir su origen. Al llegar al destino final, parte del dinero fue invertido en una empresa legal, lo que permitió generar aún más dinero.

Ahora bien, estas transacciones fueron realizadas tan rápido con el objetivo de complicar el rastreo del dinero y de su origen. Las empresas y personas involucradas trasladaban el dinero por medio del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI), sistema que permite realizar transacciones en un minuto y sin un monto límite. Javier Duarte y sus prestanombres transferían millones de pesos en 65 segundos a empresas que simulaban operaciones, éstas repetían el proceso hasta “desaparecer” el dinero.

---

<sup>5</sup> Una vez iniciada la investigación, la empresa cooperaría con las autoridades para devolver los recursos que recibieron.

Hasta finales de 2016, la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda había detectado más de cien operaciones con este mecanismo, lo que permitió el desplazamiento de casi 500 millones de pesos cuyo origen corresponde a los recursos del gobierno de Veracruz.

La PGR detectó que la empresa Consorcio Brades simuló la compra de terrenos ejidales con sobreprecio en Campeche. Dichos inmuebles bajo la propiedad de prestanombres de Duarte, fingieron ser ejidatarios, entre ellos el empresario Moisés Mansur y el abogado fiscalista José Juan Janeiro Rodríguez.

Las autoridades detectaron que el dinero desviado había sido utilizado -entre muchos otros- para la compra de un rancho de lujo en el Estado de México, un yate y diversas propiedades en Guerrero, Ciudad de México, Veracruz, Texas y Florida en Estados Unidos.

Hoy, Animal Político y MCCI reportan que la red de empresas fantasma desvió tres mil 617 millones de pesos, dinero que le pertenece al estado de Veracruz y que no ha sido recuperado (Ángel 2016).

Organizaciones como el Banco Mundial han desarrollado una serie de recomendaciones y procesos para llevar a cabo una correcta recuperación de activos y reparación del daño en los casos de corrupción.

Este proceso incluye la recolección de evidencia para rastrear recursos, asegurar los activos, llevar a los involucrados a un proceso judicial, ejecutar las órdenes establecidas en el juicio y, por último, regresar los recursos (Bank 2013, 24).

En mayo de 2018, tras una negociación entre el abogado del ex gobernador de Veracruz y la Fiscalía, se acordó llevar un procedimiento abreviado con el que el inculcado obtuvo una pena por nueve años de prisión, el decomiso de sus bienes y una multa por 58 mil 890 pesos. Esta resolución quedó exigua en comparación con el daño al erario público que, durante su gestión, provocó para enriquecimiento propio.

Tras la captura de Javier Duarte en Guatemala, la Fiscalía retiró la acusación por delincuencia organizada en contra del exgobernador y fue sustituido por el de asociación delictuosa, un delito de menor gravedad en términos de legalidad.

Hasta antes de su captura, sólo habían sido detenidas formalmente sus hermanas Nelia y Nadia Arzate Peralta, quienes figuraban como accionistas de la empresa Consorcio Brades, y a quienes se les sentenció tres años de prisión tras reconocer su culpabilidad a cambio de ser condenadas por lavado de dinero y no por delincuencia organizada.

Adicional, José Juan Janeiro Rodríguez, abogado fiscalista involucrado en los delitos, tenía una orden de aprehensión que fue congelada por la PGR después de que acceder a cooperar con las autoridades aportando información valiosa que sirviera para localizar a Javier Duarte.

Esto evidencia el incumplimiento de las recomendaciones internacionales, así como la incapacidad de la PGR para perseguir y sancionar delitos graves de corrupción en los niveles altos de poder político, así como rastrear la ruta de corrupción e involucrados en el proceso.

Adicional a ello, la incapacidad de las instituciones y de los encargados en materia de justicia y corrupción por mantener una rigurosidad durante el caso, se hizo evidente. Por ahora, el caso aún se encuentra en proceso hasta que las autoridades competentes reúnan pruebas suficientes para sancionar debidamente al exgobernador y los relacionados en el caso.

## 6. ¿Qué tienen en común estos casos? El uso de empresas fantasma

Estos tres casos son únicamente un ejemplo de una falla sistemática en este país: existen patrones de comportamiento que han violado las leyes y los mecanismos de control una y otra vez abriendo espacios para actos de corrupción y ocasionando daños que hoy en día, siguen sin ser reparados.

Los casos y escándalos de corrupción en la México han servido para visibilizar el problema, generar información y evidencia, así como mostrar la importancia de sancionar la corrupción. Esta investigación analiza los casos de corrupción bajo un enfoque de sistema, donde se identifiquen los actos, los actores y las estructuras, legales e ilegales, que permitieron llevar a cabo estos hechos.

Por lo tanto, es importante tomar en cuenta los elementos particulares de cada caso de corrupción, pero, sobre todo, detectar aquellas modalidades y prácticas que son usadas frecuentemente y representan una falla en el funcionamiento de las estructuras de control, combate y sanción de la corrupción.

A través de la narración de los principales hechos, es indispensable identificar lecciones de estos casos, por lo que un análisis comparado es sumamente útil para presentarlas y generar recomendaciones.

La Estafa Maestra, Operación Safiro y el desvío de recursos de Javier Duarte, son tres casos que a primera vista podrían no tener mucho en común, sin embargo, existe un claro hilo conductor: el esquema de prácticas corruptas realizadas. Es decir, a pesar de que los actores involucrados y las personas beneficiadas son distintas, todos los casos coinciden en un elemento fundamental, el cual incluye la interacción de estructuras ilegales y legales, así como la transacción de beneficios a cambio de control político.

Utilizando las contrataciones públicas, una de las prácticas más comunes e indispensables en el gobierno, los involucrados evitaron e incumplieron la ley para simular procesos de contratación y desviar millones de recursos públicos mediante empresas fantasma.

Una empresa fantasma se refiere a una compañía que, aunque se encuentra “debidamente” constituida y registrada, no ofrece ningún producto o servicio, sino que solo se constituye para ganar contratos del gobierno y realizar operaciones con él. Por tanto, muestran actividades irregulares en comparación con una empresa real.

Las irregularidades más comunes de este tipo de empresas son domicilios fiscales inexistentes, representantes legales ficticios que sufren robo de identidad o son inexistentes, información duplicada o compartida por diferentes empresas.

Realizar compras o adquirir algún servicio u obra pública no es un delito, simular procesos de contratación que posteriormente servirán para el desvío de recursos y enriquecimiento ilícito, sí lo es. En los tres casos, se observa complicidad de actores. Por un lado, los gobiernos quienes, a través de procesos de contratación y pago de servicios u obra, simulan invertir en el progreso y bienestar de la comunidad, y por el otro, funcionarios o personas particulares, que obtienen beneficios a cambio.

Las contrataciones públicas buscan proveer al Estado los mejores insumos para llevar a cabo todas sus funciones legales (Cofece 2018). Sin embargo, esto solo es posible en la medida que las dependencias contratantes cumplan con todas las regulaciones, maximicen los recursos públicos y aseguren la provisión de estos servicios.

Los eventos de corrupción son el resultado, y solo la parte observable, de una estructura ilegal mayor que utiliza las estructuras legales a su favor.

Cuando los procesos de contratación son utilizados como una fachada para cometer actos de corrupción, esta herramienta es perjudicial para el Estado, el país y los ciudadanos. Los recursos que deben ser destinados a la adquisición de bienes y servicios, así como a la contratación de obra pública, terminan siendo parte de un fraude, donde millones de pesos son desviados para el enriquecimiento de unas cuantas personas.

Las dependencias de gobierno y todas las personas involucradas firmaron contratos con empresas que tenían una serie de irregularidades, las cuales no les permitirían realizar ningún tipo de servicio y mucho menos, obtener contratos públicos.

El mecanismo utilizado varió un poco de caso a caso. Es decir, mientras que las entidades federativas en Operación Safiro y el ex gobernador Javier Duarte, otorgaron contratos directamente a empresas inexistentes, los involucrados en la Estafa Maestra aprovecharon un procedimiento permitido por la ley (los convenios) para desviar el dinero a empresas fantasma.

A pesar de las diferencias, todos estos actos de corrupción utilizaron un mecanismo legal, el proceso de contratación, para aprovechar algunos espacios de discrecionalidad e interactuar con mecanismos ilegales, las empresas fantasma. La creación y uso de este tipo de organizaciones, es un delito y existen instituciones dedicadas a investigarlas y sancionarlas.

El SAT detecta, investiga y boletina a aquellas empresas que simulan operaciones a través de la emisión de facturas o comprobantes fiscales. Cuando la autoridad fiscal detecta que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan

tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes<sup>6</sup>.

El Código también establece que en caso de que la autoridad fiscal, en uso de sus facultades de comprobación, detecte que una persona o empresa no acreditó la efectiva prestación del servicio o adquisición de los bienes, o no corrigió su situación fiscal, determinará el o los créditos fiscales que correspondan.

En el caso de los gobiernos federal y estatal no realizaron una investigación de mercado por cada proceso de contratación adjudicado, requisito establecido en el artículo 26 de la LAASSP. Específicamente, la ley establece que “las dependencias y entidades deberán realizar una investigación de mercado de la cual se desprendan las condiciones que imperan en el proceso respecto del bien, arrendamiento o servicio objeto de la contratación.” Esto con el objetivo de buscar las mejores condiciones para el Estado.

A pesar de ser muy explícito en la ley, en los tres casos de corrupción analizados con anterioridad, no se llevó a cabo ningún estudio de mercado previo por parte de las dependencias. Tampoco existieron los documentos que justificaran la elección del proceso, la legalidad de la empresa y la capacidad de cumplir con el objeto del contrato requerido. Algunas dependencias falsificaron estos documentos para simular el cumplimiento de la ley y poder realizar los contratos mediante procesos simulados.

Como los capítulos anteriores lo documentan, en el caso de las empresas creadas, no realizaron el servicio para el que fueron contratadas, simularon operaciones y contratos públicos, y generaron facturas falsas, las cuales únicamente cumplieron un objetivo: desviar recursos públicos.

La gran mayoría de estas compañías, incumplieron con los procedimientos de contratación, con los requisitos establecidos en la ley sobre la documentación e información mínima necesaria y con la entrega de bienes o servicios.

Por parte de las autoridades, específicamente de la Secretaría de Función Pública, no existió la verificación de que las adquisiciones, arrendamientos y servicios fueran realizados conforme a lo establecido en la ley. Tampoco existieron sanciones a las empresas y proveedores que no cumplieron con las obligaciones contractuales y que, por ello, causaron daños a la dependencia o entidad correspondiente<sup>7</sup>.

A su vez, no hubo una investigación clara en torno a las instituciones involucradas que permitiera tener un registro de las actividades simuladas que llevaran a cabo y con ello, la inhabilitación a las empresas que proporcionaron información falsa en algún proceso de contratación. Esta tarea, pudo haber quedado en manos de la ASF en conjunto con el SAY y la SHCP.

---

<sup>6</sup> Artículo 69-B, Código Fiscal de la Federación.

<sup>7</sup> Artículo 60, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Además, estuvieron involucrados algunos grupos de personas encargadas de buscar prestanombres para esconder a los verdaderos dueños de las empresas, así como obtener la documentación necesaria para constituir una empresa que posteriormente emitiría las facturas falsas para lavar el dinero.

Por último, participaron funcionarios que eran titulares de las dependencias y las secretarías, o gobernadores de las entidades federativas. A pesar de no haber firmado un solo documento durante el proceso, estuvieron al tanto del esquema y fueron los beneficiarios directos del desvío de recursos.

En resumen, esta red fue conformada por tres grandes grupos: las dependencias públicas y de gobierno - universidades, secretarías, fideicomisos y gobiernos estatales- que realizaron contrataciones simuladas; las empresas fantasma y personas participantes en su creación, ya sean representantes legales, notarías, fundadores o socios, así como los funcionarios públicos que, violando una serie de leyes, extrajeron, desaparecieron y utilizaron dinero público para beneficio propio.

Esto evidencia uno de los principales retos en el combate a la corrupción: los actos y prácticas de corrupción siempre involucran a una red de actores, independientemente de si estos se ven beneficiados o no, que deben ser desmanteladas.

En estos casos específicamente, la red de corrupción contó con funcionarios públicos que generaron documentación falsa, que realizaron procesos de excepción sin ningún fundamento legal y que firmaron contratos con empresas que no debían recibirlos. En la medida que las personas participantes no corran ningún riesgo de ser sancionadas, estas redes seguirán operando y los recursos públicos seguirán siendo desviados.

Si bien, tres casos de corrupción no dimensionan en su totalidad el problema estructural de una nación como en el caso de México, sí permite vislumbrar la falta de información, seguimiento y control de las autoridades que deberían vigilar el cumplimiento de las leyes de contrataciones públicas.

Los escándalos de corrupción son una herramienta fundamental para detectar y revelar los actos cometidos. Sin embargo, si estos no son investigados y sancionados, ¿cuáles son los incentivos para no volver a ocurrir?

La siguiente sección tiene como objetivo englobar, explicar y sintetizar las fallas para, posteriormente, realizar las recomendaciones correspondientes que ayuden al fortalecimiento de los mecanismos de control. Estos mecanismos deben considerar varios elementos, los cuales permitirían el diseño adecuado de una política pública para el combate a la corrupción.

El director de Transparencia Mexicana, Eduardo Bohórquez, explica que el combate a la corrupción consta de seis etapas: preventiva, de detección, investigación, sanción, recuperación de activos y reparación del

daño a las víctimas. Enfocarse en alguna de éstas sin tomar en cuenta el resto no combate la corrupción, al contrario, genera espacios cada vez mayores para la impunidad.

Es por eso que una de las principales lecciones de los casos emblemáticos de corrupción debe enfocarse en una política integral, la cual debe considerar, al menos, estas seis etapas. A partir de las fallas identificadas en estos casos, es posible comenzar a generar propuestas para combatir la corrupción.

## 7. Fallas y deficiencias legales e institucionales

¿Cuáles fueron los controles internos y los mecanismos existentes que no funcionaron y/o fueron violados en los tres casos de corrupción? a detección de controles y mecanismos fallidos es indispensable y debe realizarse de manera rigurosa, objetiva y frecuente para implementar soluciones y una ruta de acción para cualquier tema de interés público, sobre todo, en un tema tan relevante y dañino para la sociedad como es la corrupción.

Para ello, es necesario proponer e implementar políticas públicas en el combate de actos ilícitos. En la medida que los tomadores de decisiones identifiquen las fallas estructurales, será posible definir el problema, establecer objetivos y metas claras, diseñar alternativas para cumplir esos objetivos y, posteriormente, adoptar y ejecutar una política pública anticorrupción.

Cada falla detectada debe incluir recomendaciones institucionales y legales con el objetivo de ayudar a construir una ruta de acción para prevenir prácticas de corrupción como la creación de empresas fantasma, prestanombres, colusión, conflictos de interés, contrataciones simuladas, entre otros.

- **Monitoreo (due diligence) en las contrataciones públicas.**

En los tres casos de corrupción, el desvío de millones de pesos comenzó con procesos de contratación pública, los cuales no fueron realizados bajo la normativa establecida y, por tanto, simularon compras de bienes y servicios, los cuales nunca fueron entregados ni implementados.

Las autoridades no realizaron un proceso adecuado de investigación y seguimiento a las contrataciones públicas o a los proveedores de bienes y servicios. En cambio, existieron una serie de fallas legales.

- **Incumplimiento absoluto de las leyes de contrataciones públicas, específicamente de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP).**

Esta ley tiene como objetivo reglamentar cómo se deben administrar los recursos económicos que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México. A su vez, busca que todas las contrataciones realizadas por el gobierno sean hechas bajo criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

En los tres casos de corrupción, los gobiernos eludieron la ley por medio de contrataciones que aparentaron ser legales, por ejemplo, al firmar contratos entre organismos federales y universidades que disminuyeron el porcentaje de capacidad operativa señalado en la ley o, en su caso, realizaron procesos de adjudicación directa para contratar a una empresa que carecía de personal y de recursos técnicos para cumplir con lo estipulado, eliminando la competencia en los procesos de contratación pública.

- **Abuso de prácticas que limitan la competencia a través de convenios y procesos de excepción, adjudicaciones directas e invitaciones restringidas.**

La ley permite evitar los procesos competitivos en contrataciones públicas para realizar adjudicaciones directa o invitación a cuando menos tres personas. Sin embargo, al ser procesos de excepción, es fundamental que exista el acreditamiento de los criterios en los que esta decisión es fundada<sup>8</sup>. De igual forma, es importante que estos procesos se reduzcan al máximo y que, en caso de realizarlos, la justificación debe estar escrita y firmada por el titular de la unidad compradora de los bienes o servicios.

La Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) ha explicado que permitir las invitaciones a cuando menos tres agentes o las adjudicaciones directas mediante supuestos y justificaciones tan amplias -como se hace actualmente- abre la puerta para que se abuse de estos métodos.

De igual forma, los procesos de excepción pueden favorecer la colusión ya que, por un lado, eliminan la posibilidad de obtener mejores condiciones de calidad, precio y oportunidad. Por el otro lado, abre espacios a actos de corrupción tan grandes como las redes de la Estafa Maestra, donde las empresas estaban coludidas y acordaron repartirse las ganancias mediante procesos de subcontratación.

- **Falta de estudio de mercado para realizar una contratación.**

En el caso de Operación Safiro, los gobiernos locales no realizaron un estudio de mercado que avalara la capacidad de las empresas para ser contratadas. En este sentido, el esquema bajo el que funcionó la operación permitió la creación de empresas fantasma o fachada, que “cumplieran” con los requisitos para los que habían sido convocadas.

En este caso también se eliminó nuevamente la competencia con empresas que pudieron haber prestado los servicios que las administraciones requerían. No obstante, el esquema de colusión y conflicto de interés dañó gravemente los procesos de contratación.

- **Falta de verificación de legalidad de las empresas contratadas por las dependencias y entidades federativas.**

En México, el acta constitutiva de una empresa y su inscripción en el Registro Público de Comercio (RPC), a través del Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER), permite la construcción de un padrón de empresas que operan en el país, cuya información sobre denominación social, objetivo, tipo de empresa, administración y control de la misma, podría ayudar a evitar actos de corrupción.

---

<sup>8</sup> Artículo 41 y artículo 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, respectivamente.

No obstante, a pesar de existir mecanismos de control, en los tres casos de corrupción a los que se han hecho referencia, no hubo un seguimiento oportuno sobre la actividad inusual de cada empresa fantasma que fue creada para lavado de dinero.

Las instituciones encargadas de vigilar la creación de empresas -tales como el SAT o la SHCP-, requieren verificar el manejo de las organizaciones creadas. Cuando una de éstas, al ganar contratos, desaparecen, es un indicio para investigar en el tema y construir un mapeo de redes que detecten a tiempo si otras empresas estuvieron involucradas en estas operaciones. A la par, es importante que se comprueben los domicilios donde se especifica su constitución, los notarios, así como los nexos e intereses de funcionarios públicos con ellas, para identificar oportunamente riesgos altos de corrupción.

- **Falta de un análisis minucioso de los convenios y contratos suscritos entre dependencias del gobierno y cualquier otra entidad, pública o privada.**

En todas las compras realizadas por las distintas dependencias de gobierno debió realizarse un análisis el cual incluyera, al menos, la acreditación de la existencia y personalidad de la empresa o proveedor adjudicado, la fecha o plazo, lugar y condiciones de entrega y la información relativa a la autorización del presupuesto para cubrir el compromiso derivado del contrato<sup>9</sup>.

Esto significa que cada contrato suscrito debe cumplir con una empresa o proveedor que cuente con todos los requisitos legales, técnicos y económicos que le permitan realizar sus obligaciones. A su vez, es necesario establecer un plazo de entrega y una garantía de cumplimiento, ya que ésta obliga al proveedor a entregar los bienes o realizar el servicio detallado en el contrato.

Es necesario que las autoridades revisen y verifiquen el manejo de las organizaciones creadas. Cuando una de éstas, al ganar contratos, desaparecen, es un indicio para investigar en el tema y construir un mapeo de redes que detecten a tiempo si otras empresas estuvieron involucradas en estas operaciones. A la par, es importante que se comprueben los domicilios donde se especifica su constitución, los notarios, así como los nexos e intereses de funcionarios públicos con ellas.

Por último, justificar la existencia y la autorización del presupuesto es fundamental y obligatorio, ya que las dependencias y entidades deben formular los programas anuales de las contrataciones públicas y los respectivos presupuestos.<sup>10</sup> Al hacerlo, es posible evitar contrataciones bajo criterios de discrecionalidad, donde las adquisiciones, servicios u obras públicas, no son realmente necesarias o bien, no pueden considerarse solventes y cubiertas con el presupuesto establecido.

---

<sup>9</sup> Artículo 45, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

<sup>10</sup> Artículo 20 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Artículo 17 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

- **Discrecionalidad en el ejercicio, manejo y custodia del gasto público a través del Ramo General 23.**

Existe una clara falla en el ejercicio del presupuesto público, específicamente en los montos aprobados con respecto a los montos ejercidos de varios rubros del gasto. En los casos de corrupción analizados anteriormente, sobre todo en Operación Safiro, destaca el uso de fondos para fines diversos, los cuales están vinculados directamente al Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas”.

El Ramo 23 es considerado polémico y poco transparente, ya que, en muchos de los fondos y proyectos, no existen documentos que contengan las reglas de operación o lineamientos que refieran la descripción del fondo y permitan indicar su objetivo, así como los beneficiarios a quienes está dirigido (Auditoría Superior de la Federación 2017). Los recursos fueron asignados por la SHCP, que, sin contar con diseño y normativa, decidió otorgarles recursos a ciertos estados, el monto y la temporalidad de estos (Auditoría Superior de la Federación 2017, 20).

La ASF ha explicado que la carencia de especificaciones genera discrecionalidad en el ejercicio de los recursos, ambigüedades normativas en cuanto a su aplicación en los destinos de gasto, y monto ejercidos mucho más altos de los aprobados en el presupuesto. Los recursos son entregados por convenios que no son publicados, lo que ocasiona discrecionalidad, opacidad y alto riesgo de corrupción. Esto conlleva a una falta de transparencia que no permite saber la utilización y ejecución de una parte significativa de los recursos públicos.

- **Requisitos a modo y colusión en las contrataciones públicas.**

Una práctica de corrupción común en las contrataciones públicas es establecer intencionalmente una serie de requisitos técnicos o administrativos que únicamente podrá cumplir una empresa o proveedor previamente seleccionado. De esta forma es posible que los funcionarios públicos de las dependencias se aseguren de que esa empresa o proveedor sea contratado.

Al añadir criterios excesivos, las bases del concurso quedan hechas a modo para cierta empresa. Como resultado, a pesar de que pudieran existir propuestas de mayor calidad o mejor precio, los funcionarios pueden descalificarlas apelando al incumplimiento de requisitos, los cuales fueron incluidos únicamente con el propósito de favorecer a cierto competidor.

Esta práctica fue utilizada en repetidas ocasiones por las dependencias y secretarías de gobierno en los esquemas de corrupción, ya que al eliminar la competencia fue posible seleccionar a la o las empresas que después estarían encargadas de emitir facturas falsas para desviar dinero público.

Además, existe otra práctica común: la colusión entre empresas y proveedores, es decir, la simulación de competencia. Esto sucede cuando las empresas y proveedores acuerdan antes del concurso cuál de ellas

será la ganadora. Esto puede pasar incluso sin la complicidad de un funcionario público, ya que éstas acordarán un método bajo el cual todos los participantes del esquema de colusión se verán beneficiados.

Al realizar estas modalidades de corrupción en contrataciones públicas, el riesgo de hacer un mal uso de los recursos públicos aumenta significativamente, ya que éstas no privilegiaron la eficiencia y provisión de bienes y servicios públicos.

## 8. Recomendaciones

Desde la óptica política y social, la corrupción se arraiga como un factor determinante que agrava la pobreza extrema en los países y agranda las brechas económicas entre regiones. Cuando este problema no es atendido con eficacia, los círculos viciosos en la asignación de recursos se transforman en problemas institucionales.

Así, puede decirse que la corrupción desgasta la capacidad del Estado por recaudar y destinar correctamente el dinero público, limita la implementación de políticas que fomenten el desarrollo económico y obstaculiza la distribución congruente de los recursos entre distintas regiones.

Detectar las fallas estructurales en los sistemas de justicia federal y local, permiten reconocer las áreas de oportunidad donde se puede incidir para fortalecer a las instituciones encargadas de investigar y sancionar delitos de corrupción, así como evitar el desvío de recursos públicos destinados a mejorar los sistemas de educación, salud, vivienda, combate a la pobreza, entre muchos más.

A continuación, se enlistan algunas recomendaciones institucionales y legales que pueden ayudar a construir una ruta de acción para prevenir prácticas de corrupción como la creación de empresas fantasma, prestanombres, colusión, conflictos de interés, contrataciones simuladas, entre otros.

- **Dotar de autonomía a las Fiscalías Anticorrupción estatales.**

Con la aprobación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la instauración del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), uno de los pilares más importantes, fue la creación de las Fiscalías Anticorrupción. Su propósito: investigar, perseguir y sancionar delitos de corrupción a nivel federal, estatal y municipal.

Es imprescindible dotar de autonomía a las Fiscalías para evitar que sus funciones no dependan de los intereses de los gobiernos en turno. Además, es necesario proveerles de capacidad técnica y operativa, así como asignación de recursos para su funcionamiento.

Sin el acompañamiento y apoyo de los gobiernos estatales en su actuar, difícilmente se podrá avanzar en la implementación del SNA con un enfoque preventivo para transparentar las acciones gubernamentales y generar mecanismos de sanción y control que desaliente la corrupción en México.

Además, debe existir una responsabilidad compartida en la que se gesten las condiciones necesarias para capacitar a los ministerios públicos, asesores jurídicos, policías y administrativos de las Fiscalías. Sólo al profesionalizar a los miembros encargados de los delitos de corrupción, tendrán los conocimientos suficientes construir carpetas de investigación oportunas y basadas en evidencia.

- **Transparentar los procesos de contratación pública en lo local y homologar su documentación para generar herramientas de detección de riesgos de corrupción.**

Los procesos de contratación pública a nivel federal se transparentan a través de plataformas operadas por el Estado u organismos desconcentrados; sin embargo, a nivel local, es sumamente difícil acceder a esta información pues, en muchos casos, los estados y municipios carecen de herramientas tecnológicas para digitalizar la documentación o no cuentan con capacidades operativas que aprovechen el uso de datos para restar cargas administrativas.

A su vez, la generación de mecanismos que permitan identificar anomalías recurrentes y patrones de comportamiento como indicios de casos de corrupción, son necesarios en todos los niveles de gobierno.

Para ello, se propone el estudio e investigación a detalle de las compras realizadas por los gobiernos, tanto de obra como de adquisiciones y servicios con base en la documentación que se pide para llevar a cabo estos procesos de compra. De esta manera, es posible entender y atender las debilidades institucionales que impiden la detección de redes de corrupción.

A través de una investigación objetiva, la sistematización de información y la interacción de datos precisos en documentación oficial, es posible identificar riesgos en los contratos generados por los gobiernos. De esta forma, un caso de favoritismo político o de colusión, es posible ser identificado con antelación.

En toda contratación pública, es necesario considerar un análisis que ayude a encontrar indicios asociados con una o más prácticas de corrupción en específico. La automatización de procesos es una parte importante en los sistemas para priorizar y enfocar las investigaciones a las compras que requieran de una auditoría robusta y así, aumentar la efectividad de las instituciones encargadas de sancionar delitos de corrupción.

- **Realizar un análisis minucioso de toda la documentación requerida para llevar a cabo una contratación pública.**

Realizar una inspección minuciosa de la documentación necesaria para una contratación pública, permite a las autoridades involucradas en el proceso, a determinar si alguno de los criterios establecidos, ha sido violado o modificado para obtener un beneficio propio. Cuando alguno de los documentos como oficio de suficiencia presupuestal, el dictamen de excepción, el fallo de adjudicación o el finiquito, durante una obra o adquisición, hace falta o contiene observaciones que indican una falla en él, puede ser considerado como un preámbulo para iniciar una averiguación.

Los convenios y contratos suscritos entre dependencias del gobierno y cualquier otra entidad, pública o privada, son fundamentos cuyas cláusulas deben cumplirse con los más altos estándares de calidad. Aunque en cada caso existen condiciones cuya naturaleza de los procedimientos no se entrelazan con las de otras entidades, es necesario evaluar si éstos infringen o no los marcos legales sobre los que se fundamenta su operatividad.

En reiteradas ocasiones, los casos de corrupción suceden por una falta de intercambio de información en la que se desconoce si uno de los documentos para llevar a cabo una contratación pública, ha sido detenido o rechazado dada su aparente simulación.

- **Asegurar la correcta aplicación del dictamen aprobado para combatir la creación de empresas fantasma y facturación falsa.**

En septiembre de este año, el Senado de la República avaló el dictamen para combatir la creación de empresas fantasma. El dictamen reforma, deroga y adiciona algunas disposiciones en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal.

Con la aprobación de este documento, se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa a la creación de empresas fantasma y la facturación que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.

Si bien, en la teoría, este nuevo dictamen puede ayudar a prevenir actos de corrupción, urge que las instituciones lleven a cabo su implementación de forma oportuna. Además, debe existir un organismo encargado de vigilar su cumplimiento y que las instancias encargadas de sancionar se apeguen a las nuevas disposiciones de la ley.

Celebramos la consolidación de mecanismos para prevenir actos de corrupción; no obstante, es urgente que estos sean aplicados y exista una comunicación constante entre las dependencias y los encargados de aplicar los marcos jurídicos que los rigen.

- **Responsabilizar a los titulares de las dependencias sobre las contrataciones públicas.**

Una de las fallas más importantes al analizar los casos de corrupción en México es la falta de responsabilidad entre los funcionarios públicos, específicamente, de los titulares de las dependencias de gobierno.

Como lo han documentado Animal Político y MCCI, así como la ASF y la FGR, los secretarios de estado, los gobernadores y los titulares de dependencia fueron quienes ordenaron gran parte de las contrataciones públicas. A su vez, fueron los principales beneficiados del dinero público. Sin embargo, al no ser

directamente los contratantes y, por lo tanto, quienes llevan a cabo el proceso y le dan seguimiento, tampoco firman ningún documento.

El 18 de julio de 2016 cuando entró en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). Ésta tiene como objetivo distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran, así como los procedimientos para su aplicación.

Según la LGRA los servidores públicos deben administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados<sup>11</sup>.

- **Aplicar las sanciones a las faltas administrativas no graves y graves establecidas en la LGRA.**

La LGRA establece de manera clara cuáles son las faltas administrativas de los servidores públicos. En su caso, los Órganos internos de control impondrán las sanciones administrativas siguientes:

1. Amonestación pública o privada;
2. Suspensión del empleo, cargo o comisión;
3. Destitución de su empleo, cargo o comisión;
4. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Ahora bien, si la falta administrativa es considerada grave, será el TFJA quien imponga la sanción correspondiente. Ésta puede incluir las sanciones anteriores, así como la sanción económica.

Es necesario que haya claridad en las sanciones a los servidores públicos y de tal forma que quienes hayan cometido alguna falta administrativa sean separados de su cargo. Además, es importante construir una base de datos pública cuya información permita conocer sus antecedentes e impida que accedan a un puesto en la administración pública en otra región en el país. De igual forma, deben existir reglas claras de operación sobre los procedimientos que se llevarán a cabo tras una sanción y así, iniciar las averiguaciones necesarias.

- **Nombrar a los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.**

---

<sup>11</sup> Artículo 7 fracción VI, Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En noviembre de 2019, el Senado de la República recibió la terna para nombrar a los tres magistrados de la Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), para consolidar en su totalidad el SNA a nivel federal. Propuestos para un periodo de 15 años, Eber Betanzos Torres, Alfonso Pérez Daza y Natalia Téllez Torres, deberán ser avalados por las dos terceras parte del pleno de los senadores para ratificar su nombramiento.

La Tercera Sección se compondrá de tres magistrados quienes serán encargados de imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con responsabilidades administrativas (Xantomila 2019). Asimismo, fincarán a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la nación.

Es menester que la selección de los Magistrados, posterior a la revisión exhaustiva de los perfiles propuestos, se haga de forma próxima pues, de no suceder así, los casos de corrupción seguirán turnándose a organismos con poca capacidad operativa para atenderlos.

- **Fortalecer los mecanismos de protección a testigos.**

Es fundamental fortalecer los programas de protección de víctimas y testigos, pues estos son fundamentales para el combate a la corrupción. Estos mecanismos salvaguardan los derechos de las personas relacionadas con delitos de corrupción y que, debido a esta situación, son más vulnerables.

Además, si el mecanismo es llevado a cabo correctamente, otorga mayor credibilidad y legitimidad a las instituciones, lo que puede servir como incentivo para los denunciantes y los *whistle blowers*. Estos programas son fundamentales para los funcionarios públicos de los órganos internos de control, de fiscalización y, sobre todo, para los ciudadanos. Si no se protege adecuadamente a los testigos, se desincentiva la denuncia.

Al existir condiciones necesarias para devolver la confianza en las autoridades, se generan situaciones de control en la que los testigos colaboran con los entes de justicia administrativa para agilizar la identificación de culpables por delitos de corrupción.

## 9. Conclusiones

La corrupción desgasta la capacidad del Estado por recaudar y destinar correctamente el dinero público, limita la implementación de políticas que fomenten el desarrollo económico y obstaculiza la distribución congruente de los recursos entre distintas regiones.

Las instituciones que investigan y sancionan delitos de corrupción, ya sean las Fiscalías Anticorrupción, la Auditoría Superior de la Federación o la Secretaría de Función Pública, necesitan contar con un mínimo de elementos para realizar este trabajo. Sin este fortalecimiento institucional, las nuevas reformas para dotar de responsabilidades a los centros de justicia quedarán limitadas.

La investigación puede fortalecerse a través del trabajo conjunto de estas tres instituciones. Los órganos fiscalizadores y los órganos internos de control juegan un papel fundamental. Estos organismos pueden presentar denuncias las cuales detonen una investigación fundada y complementen las tareas de la Auditoría Superior de la Federación.

La información que aporten estas dependencias puede ser de utilidad para armar casos sólidos para perseguir la corrupción y que la percepción de corrupción por parte de expertos y ciudadanos tenga un impacto significativo al disminuir el número de hechos que quedan impunes en el país.

Pareciera que el desvío de recursos públicos es una práctica habitual y recurrente. La cultura de ilegalidad permea en todo el sistema al no garantizar la investigación y castigo por desvío de recursos públicos o cualquier conducta ilícita entre los servidores públicos y con ello, dar pie a la impunidad; además, el sistema de fiscalización que no funciona eficazmente, y la falta de disposición de los representantes por dar continuidad a proyectos anticorrupción.

Se cree que demasiada regulación en cualquiera de los procesos de la administración pública generará prácticas corruptas e ilegales al contar con demasiados requisitos para cumplir burocráticamente. No obstante, una de las causas principales de corrupción no es el exceso de regulación, sino la impunidad. Como se mencionó en los casos de la Estafa Maestra, Operación Safiro y los desvíos millonarios de Javier Duarte, un número muy reducido de los implicados, han sido encarcelados o enjuiciados ante las autoridades.

Al seguir con un modelo de incapacidad sistemática de las instituciones para sancionar a quienes violan la ley, los criminales y las organizaciones ilícitas, tienen una enorme oportunidad para coludirse e infiltrarse en cualquier nivel de gobierno para obtener beneficios propios. Por ello, es necesario diseñar urgentemente estrategias que vayan más allá de la voluntad política, las cuales se centren en fortalecer el marco legal para que las autoridades puedan cumplir con su objetivo.

En cuanto a la mejora regulatoria, los gobiernos deben enfocarse en utilizar la tecnología y el aprovechamiento de datos para detectar riesgos de corrupción e involucrar a la ciudadanía en todo el proceso. Cuando dos instituciones o más, generan información valiosa que no es utilizada como insumos de política pública.

Los estados tienen la oportunidad de generar mecanismos para detectar estas operaciones e invertir en el bienestar social. Combatir la corrupción no es una tarea sencilla, pero múltiples ejemplos internacionales, públicos y privados, han demostrado que, con el diagnóstico correcto, se puede diseñar una ruta que mitigue este problema.

## Bibliografía

- Alvarado, Ricardo. «Anuario de la Corrupción 2018.» *Revista Nexos*, 2018.
- Ángel, Arturo. «Javier Duarte lavaba dinero en solo 65 segundos a través de transferencias electrónicas.» *Animal Político*, 2016.
- . *Javier Duarte lavaba dinero en solo 65 segundos a través de transferencias electrónicas*. 1 de Diciembre de 2016. <https://www.animalpolitico.com/2016/12/duarte-lavado-dinero-devios-veracruz/>.
- Ángel, Arturo. *Juez vuelve a vincular a proceso a Javier Duarte por peculado*. 8 de Noviembre de 2019. <https://www.animalpolitico.com/2019/11/juez-proceso-javier-duarte-peculado>.
- Aristegui Noticias. *Vinculan a proceso a Alejandro Gutiérrez, por presunto desvío de 250 mdp para el PRI*. 22 de Diciembre de 2017. <https://aristeginoticias.com/2212/mexico/vinculan-a-proceso-a-alejandro-gutierrez-por-presunto-desvio-de-250-m>.
- Auditoría Superior de la Federación. «Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN) Ramo General 23.» 2017.
- Bank, World. «The World Bank.» *Fraud and Corruption Awareness Handbook*. 2013. <http://documents.worldbank.org/curated/en/309511468156866119/pdf/877290PUB0Frau00Box382147B00PUBLICO.pdf>.
- Camhaji, Elías. *Javier Duarte: seis meses a salto de mata*. 15 de Abril de 2017. [https://elpais.com/internacional/2017/04/16/actualidad/1492311254\\_946757.html?rel=mas](https://elpais.com/internacional/2017/04/16/actualidad/1492311254_946757.html?rel=mas).
- Cofece. «Recomendaciones para promover la competencia y libre concurrencia en la contratación pública.» México, 2018.
- Ethos. «Ethos.» *Sistema Nacional Anticorrupción y el Nuevo Régime de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Noviembre de 2017. [https://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/VersionFinal\\_Manual\\_SNA\\_ResponsabilidadesAdmin](https://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/VersionFinal_Manual_SNA_ResponsabilidadesAdmin).
- Forbes. *6 gobiernos y un congreso local desviaron al PRI 650 mdp vpia empresas fantasma*. 21 de Noviembre de 2018. <https://www.forbes.com.mx/6-gobiernos-y-un-congreso-local-desviaron-al-pri-650-mdp-via-empresas-fantasma>.
- Guadarrama, Manuel. «Instituto Mexicano para la Competitividad.» *El Ramo 23: Del Federalismo Represivo al Federalismo Competido*. 2 de Noviembre de 2018. <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/02.-El-Ramo-23.pdf>.
- ICAS. *ICAS*. 2014 de Noviembre de 2019. <https://www.icas.com/professional-resources/anti-money-laundering-resources/latest-developments/aml-awareness-three-stages-of-money-laundering>.
- Olmos, Raúl, Valeria Durán, y Ricardo Alvarado. *Operación Safiro*. 21 de Noviembre de 2018. <https://contralacorrupcion.mx/operacionsafiro/>.

Ugalde, María Amparo Casar y Luis Carlos. «Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad e Integralia Consultores.» *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*. 2018. <https://dinerobajolamesa.org/wp-content/>.

Xantomila, Jacob Sánchez y Gabriel. «Senado recibe terna de candidatos al Tribunal de Justicia Administrativa.» *El Sol de México*, 2019.