

TRAMAS DE CORRUPCIÓN EN GOBIERNOS SUBNACIONALES. FALLAS EN EL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS DE JALISCO. EL CASO ‘A TODA MÁQUINA’

INTERWEAVES OF CORRUPTION AT THE SUBNATIONAL GOVERNMENT LEVEL. FAILURES IN JALISCO’S (MEXICO) PUBLIC ACQUISITIONS AND PROCUREMENT SYSTEM. THE CASE ‘A TODA MÁQUINA’ (‘FULL STEAM AHEAD’)

José de Jesús Ibarra Cárdenas*

RESUMEN: ¿Cómo se configuran y operan los mecanismos que permiten manipular las compras públicas y asegurar impunidad a los responsables? A partir del caso denominado ‘A Toda Máquina’, el cual se investigó y sancionó en el Estado de Jalisco, el trabajo contribuye a comprender el *modus operandi* de redes de corrupción entre funcionarios públicos y empresas privadas. La hipótesis que se contrasta sostiene que una legislación que permite amplios poderes discrecionales en el modelo de compras públicas, junto a condiciones de impunidad institucional, son elementos suficientes para configurar redes de corrupción eficaces. Mediante el método de estudio de caso, se analiza una amplia cantidad de información proveniente de investigaciones periodísticas, documentos administrativos y sentencias judiciales que muestran la complejidad que supone identificar, investigar y sancionar redes de corrupción en el ámbito local. Especialmente, se analiza la estructura y operación de una trama de corrupción en cuanto a sus precondiciones, funcionamiento y destino de los activos indebidamente obtenidos.

* Doctor en Derecho Público y Método Jurídico por la Universidad de Alicante, España, en donde también curso el Master en Argumentación Jurídica. Maestro en Ciencias Sociales y Licenciado en Estudio Políticos por la Universidad de Guadalajara. Fue parte del Comité de Participación Social del Sistema Anticorrupción de Jalisco de 2017 a 2022. Profesor Investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos (DESOJ), ITESO. Participa en la Red Académica, Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC). Sus líneas de investigación son Estado de derecho; democracia; razonamiento judicial; control de la corrupción.

<https://orcid.org/0000-0001-5470-8838>

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, ITESO

jibarra@iteso.mx

Palabras clave: *tramas de corrupción, compras públicas, poderes discrecionales, impunidad institucional, gobiernos subnacionales*

Recibido: 09/01/23 | **Aceptado:** 03/04/23

ABSTRACT: How are the mechanisms that allow manipulation of public purchases configured and how do they ensure impunity for those responsible? Based on the case called ‘*A Toda Máquina*’ (‘Full Steam Ahead’) –which was investigated and sanctioned in the State of Jalisco, Mexico– the work contributes to understanding the modus operandi of corruption networks between public officials and private companies. The hypothesis being tested maintains that legislation that allows broad discretionary powers in the public acquisitions and procurement model, together with conditions of institutional impunity, are sufficient elements to configure effective corruption networks. Using the case study method, a large amount of information is analyzed from journalistic investigations, administrative documents and judicial rulings that show the complexity of identifying, investigating and sanctioning corruption networks at the local level. Specifically, the structure and operation of a corruption scheme is analyzed in terms of its preconditions, operation, and destination of improperly obtained assets.

Keywords: *corruption schemes, public purchases, discretionary powers, institutional impunity, subnational governments*

Received: 09/01/23 | **Accepted:** 03/04/23

INTRODUCCIÓN

La corrupción es un típico “concepto esencialmente controvertido”, en el sentido que los definió Gallie (1955, pp. 167-198); se trata de conceptos que generan desacuerdos ante la amplia indeterminación de sus propiedades relevantes, junto con un uso semántico muy amplio y sumamente impreciso. Su intensión y extensión se encuentra en permanente disputa según los enfoques teóricos y metodológicos adoptados, así como las finalidades con las que se le utilice en la investigación.

La tarea de comprender la corrupción se vuelve aún más compleja cuando, además de los debates conceptuales (Heidenheimer y Johnston, 2007; Lapalombara, 1994; Lifante, 2021), corresponde dar cuenta de este fenómeno como sistema, es decir, cuando se busca explicar cómo se produce y reproduce la corrupción en redes articuladas que involucran a funcionarios públicos y agentes privados, quienes se valen indebidamente del uso de recursos públicos y

de poderes discrecionales conferidos a las autoridades. ¿Cómo se configuran y operan los mecanismos que permiten manipular las compras públicas y asegurar impunidad a los responsables?

Un caso particularmente ilustrativo ocurrido en Jalisco es el denominado ‘A Toda Máquina’, el cual permite explicar la estructura y funcionamiento de una trama de corrupción en el gobierno local. El caso fue descubierto por una sólida investigación periodística que derivó en denuncias sobre un proceso de contratación pública y desafió la eficacia de las instituciones del noble sistema anticorrupción local. Al contrastar la información periodística con la proporcionada por las autoridades encargadas de investigar y sancionar el caso, se muestra el posible *modus operandi* de redes corruptas entre funcionarios públicos y empresas privadas, además de los limitados alcances del sistema anticorrupción para realizar un control eficaz de la alta corrupción.

El presente trabajo pretende dar cuenta de los elementos comunes que participen de manera recurrente en tramas de corrupción sistémica. Los procesos de contratación pública son especialmente vulnerables a riesgos de corrupción debido a la cantidad de fondos involucrados y al amplio margen de discrecionalidad de funcionarios públicos para otorgarlos.

La estructura del texto se divide en tres secciones. Luego de esta introducción, el segundo apartado emplea la metodología propia del ‘Estudio de caso’ para describir la información relevante del caso ‘A Toda Máquina’. Si bien este método de control no permite establecer generalizaciones amplias o relaciones causales determinantes, es invaluable en cuanto a su potencial para ofrecer *insights* explicativos acerca de un fenómeno tan complejo y elusivo como es el de la corrupción. Finalmente, en la tercera sección se entrelazan los distintos planteamientos teóricos que tratan la corrupción sistémica con la información obtenida por las investigaciones periodísticas y aquella tratada por las autoridades que atendieron las denuncias y establecieron las sanciones, haciendo énfasis en la disonancia entre ambas versiones.

CORRUPCIÓN ‘A TODA MÁQUINA’. LA LICITACIÓN QUE PUSO A PRUEBA AL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN LOCAL

El 27 de febrero de 2019, Enrique Alfaro Ramírez, Gobernador del Estado de Jalisco y Mirza Flores Gómez, Diputada del Congreso local, fueron fotografiados en Los Ángeles, California, durante un partido de la NBA entre los *Lakers* y los *Pelicanos* de Nueva Orleans. Esta imagen, captada por la cadena de televisión ESPN, hubiera pasado desapercibida de no ser por la presencia de Guillermo Romo Romero, empresario que recientemente había obtenido el contrato público más cuantioso de recursos exclusivamente estatales, en la historia de Jalisco.

El 12 de febrero de 2019, la Licitación Pública Local LPL 01/2019 favoreció a la empresa Operadora de Servicios Mega SA de CV ER, Sofom (Mega), con un contrato valorado en \$3,634,047,329. La empresa Avancap SA de CV, Sofom ER (Avancap) quedó en segundo lugar.¹ El programa estratégico, de acuerdo con el contrato, tiene que ver con el ‘Arrendamiento puro de maquinaria pesada, equipo de cómputo, vehículos terrestres y accesorios para la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (...), teniendo como objetivo el estímulo de las organizaciones de productores con programas y proyectos propios’.²

TABLA 1.
PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN PERIODÍSTICA
DE SONIA SERRANO EN EL CASO ‘A TODA MÁQUINA’

Problemas en el procedimiento de contratación
1. De las 4 empresas que participaron en la licitación LPL 01/2019, sólo a Avancap y Mega les validaron documentos que faltaban a las demás empresas descartadas. Avancap no cumplió con varios requisitos de las bases de licitación y presentó información falsa.
Problemas relativos a conflictos de interés y tráfico de influencias
1. Mariel Rodríguez Printzen, participó en a las dos empresas finalistas, fue representante de una de ellas y gestionó trámites para ambas ante el Registro Público de Comercio. Ambas empresas compartían el mismo domicilio en el municipio de Zapopan. 2. Mariel Rodríguez Printzen, trabajó de 2010 a 2014 con David Alfaro Ramírez, hermano del Gobernador, en la Notaría 26; y con Enrique Alfaro Anguiano, padre del Gobernador, en la Notaría 83. 3. Los propietarios de Avancap y Mega tienen una relación cercana, son compadres. En febrero de 2011 el periódico <i>Mural</i> publicó fotografías de la ceremonia religiosa de bautizo del hijo del empresario dueño de Mega, Guillermo Romo Romero, apadrinado por el propietario de Avancap, Eduardo Servín Pérez Vargas.
Problemas de planeación y evaluación
1. No existe un diagnóstico sólido que justifique el monto y la cobertura del programa de acuerdo con las necesidades y la planeación del desarrollo rural en Jalisco. Tampoco hay un seguimiento y evaluación del programa más allá de la entrega de los ‘Módulos de maquinaria’ a los 121 municipios.

Fuente: Elaboración propia, con base en Serrano.

La imagen del partido de baloncesto con los prominentes asistentes se difundió en medios locales de Jalisco. Sonia Serrano, periodista del diario *NTR Guadalajara*, identificó al empresario –junto al Gobernador y a la Diputada– como el beneficiario del mencionado contrato. Además de diversas notas periodísticas en las que dio puntual seguimiento al caso, en una mesa

1 Es importante señalar que de acuerdo con el artículo 66.2 de la Ley de compras local, se deben evaluar al menos dos proposiciones para evitar declarar desierta la convocatoria.

2 Se trata de un contrato de arrendamiento para la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SEDER), que cubre 223 excavadoras, 183 camiones de volteo, 104 motoniveladoras, 67 pipas, 43 compactadoras, 21 tractores, 20 camionetas, 4 dragas, 2 tractocamiones y 370 equipos de cómputo.

de análisis convocada por el Comité de Participación Social del Sistema Anti-corrupción de Jalisco (Comité de Participación Social, 2021), Serrano compartió sus hallazgos.

Tras la investigación de Serrano, se presentaron cuatro denuncias. Las autoridades que las procesaron y dieron trámite fueron la Contraloría del Estado, la Auditoría Superior del Estado y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Estas instancias abordaron diferentes aspectos del caso.

Lo primero que hay que señalar es que la validez del contrato nunca fue cuestionada. Ninguna de las empresas participantes presentó alguna acción de nulidad, ni tampoco las autoridades con atribuciones para ello. Esto en sí mismo ya es un problema grave de diseño institucional, ya que los recursos en cuestión son de carácter público y por ello tendrían que salvaguardarse de oficio, sin esperar a que alguna empresa concursante impugne los resultados. Lo que sí se atendió fueron las responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos involucrados.

En cuanto al procedimiento administrativo sancionador, la Contraloría del Estado integró un Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA), en el que se confirman las irregularidades identificadas por Sonia Serrano. En síntesis, son las siguientes.

TABLA 2.
IRREGULARIDADES DETECTADAS POR LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE JALISCO EN EL CASO ‘A TODA MÁQUINA’

Problemas en el procedimiento de contratación
<p>1. Incumplimiento de obligaciones establecidas en la legislación y en las bases de la licitación que, sin embargo, le fueron validadas a Avancap.</p> <p>1.1 No se presentó el Manifiesto de personalidad (declaración de no conflicto de interés por parte de las empresas participantes).</p> <p>1.2 La empresa Avancap presentó información falsa. No es una Sociedad Financiera de Objeto Múltiple (SOFOM). Nunca fue una entidad regulada por la Comisión Bancaria y de Valores. No entregó 2 calificaciones vigentes que le acreditaban como empresa solvente. No demostró la experiencia requerida. No demostró que cuenta con la maquinaria y equipo para cumplir con el contrato.</p>
<p>2. Modificaciones a la fundamentación y a las bases de la licitación.</p> <p>2.1 Se agregaron 10 máquinas y equipos en la Junta de Aclaraciones, sin la participación del área requirente.</p>
<p>3. Participación indebida de personas en el proceso.</p> <p>3.1 Diversos actos administrativos fueron realizados por personas que no son servidores públicos de la Unidad de Compras convocante.</p>
<p>4. En el fallo de la licitación se omite el nombre del responsable de la evaluación administrativa de las proposiciones.</p>

CONTINUACIÓN TABLA 2

Problemas relativos a conflictos de interés y tráfico de influencias
1. El titular de la Secretaría de Administración Jalisco, Esteban Petersen Cortés, omitió informar que un familiar, Juan Jaime Petersen Farah, pariente por consanguinidad en quinto grado, formaba parte de la Asamblea General de la empresa ganadora Mega.
Problemas de planeación y evaluación
1. No existen referencias en el expediente, ya que no existe responsabilidad administrativa por la ausencia de un diagnóstico sólido previo a la presupuestación de un programa como el licitado.

Fuente: Elaboración propia, con base en la Contraloría del Estado.

Frente a estas irregularidades, la Contraloría del Estado calificó como falta grave el ‘abuso de funciones’ cometido por el Director General de Abastecimientos y por el Director del Comité de Adquisiciones y Enajenaciones, ambos de la Secretaría de Administración de Jalisco. De la misma forma, calificó como falta grave la ‘utilización de información falsa’, acción cometida por la representante legal de la empresa Avancap. Finalmente, calificó como una omisión no grave la conducta del Secretario de Administración, quién no informó del parentesco en quinto grado que tiene con un integrante de la Asamblea General de la empresa ganadora.

Aparentemente la Contraloría hizo su trabajo. No obstante, omitió lo más importante: investigar los posibles conflictos de interés y el posible tráfico de influencias que Sonia Serrano señaló en su investigación. Es decir, la Contraloría nunca estableció como teoría del caso, la posibilidad de que el Gobernador haya beneficiado indebidamente al empresario ganador mediante el apoyo de funcionarios que validaron la participación de las empresas finalistas (se requerían dos ofertas para no declarar desierta la convocatoria). Nunca investigó a la representante legal de ambas empresas, ni a los funcionarios que validaron la participación de Avancap sin cumplir con los requisitos requeridos, ni tampoco, el viaje del empresario ganador, una diputada y el Gobernador, al partido de basquetbol de la NBA.

La Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ), sí analizó exhaustivamente el proyecto estratégico ATM, incluido el posible conflicto de interés. Aunque no señala el nombre de los funcionarios, en el Informe de Cuenta Pública 2019 al Poder Ejecutivo, indicó lo siguiente:

[...] del análisis de la documentación del proceso de licitación, se determinó que servidores públicos pudieran haber dejado de atender las disposiciones previstas para la Prevención de Conflictos de Interés y en la normatividad en materia de responsabilidades administrativas, por lo que no se da por atendido este punto. (ASEJ, 2019, p. 27)

Además, la ASEJ detectó inconsistencias entre el diagnóstico de problemas, los objetivos del programa y los objetivos de la matriz de insumo resultados (MIR). Por si fuera poco, sólo para 2019, menciona el informe la falta de justificación de \$483,276,431.80 (MXN) (ASEJ, 2019, p. 17).

Al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco (TJA), le correspondió sancionar administrativamente a los dos funcionarios acusados de ‘abuso de funciones’ y a la representante legal de Avancap por ‘utilización de información falsa’. Sorprendentemente absolvió a todos, en sus dos instancias. A continuación, los argumentos de fondo de la primera instancia, los que fueron confirmados en su totalidad por la Sala Superior.

TABLA 3.
TJA-6-2019 FG-SEA. CASO ‘A TODA MÁQUINA’

Planteamiento del problema
¿Los hechos imputados al Director General de Abastecimientos y al Director del Comité de Adquisiciones y Enajenaciones, ambos de la Secretaría de Administración, configuran la falta grave ‘ abuso de funciones ’ contemplada en el artículo 57 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA).
Premisa mayor
Artículo 57 de la LGRA. Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que: 1. Ejercer atribuciones que no tenga conferidas, o 2. Se valga de las que tenga, 2.1 Para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, 2.2 Para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o, 2.3 Para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.
Premisa menor
En el IPRA no se presentan pruebas que muestren que los servidores públicos 1. Ejercieron atribuciones que no tenían conferidas o; 2. Se valieron de las que tenían; 2.1 Para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios; 2.2 Para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
Conclusión
Resulta inocuo analizar si se cometieron infracciones a la normativa señalada en el IPRA porque ello, de manera alguna, podría conducir a que la conducta de los presuntos responsables, se encuentra tipificada en la falta administrativa ‘abuso de funciones’ contemplada en el artículo 57 de la LGRA. Ante la falta de comprobación de los hechos imputados al Director General de Abastecimientos y al Director del Comité de Adquisiciones y Enajenaciones, ambos de la Secretaría de Administración del Estado de Jalisco, lo procedente es dictar sentencia absolutoria de la falta administrativa ‘abuso de funciones’ contemplada en el artículo 57 de la LGRA.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

Los magistrados dejaron de analizar una condición de aplicación de la regla (artículo 57, de la LGRA) que, si lo hubieran hecho, muy probablemente habrían concluido con la culpabilidad ante el cúmulo de irregularidades. La omisión consistió en que no argumentaron si en el caso ATM quedó acreditado que el ‘abuso de funciones’ causó un perjuicio al servicio público, tal y como dicta el propio artículo 57 de la LGRA. La absolución de la representante legal de la empresa Avancap es particularmente cuestionable. Frente a toda la evidencia los magistrados consideraron que al no quedar expresada de manera explícita, sino sólo implícita, para qué finalidad se presentó la información falsa, entonces concluyeron que no se acreditó el propósito que buscaba la empresa Avancap. Aquí el esquema de la sentencia.

TABLA 4.
TJA-8-2019 FG-SEA. CASO ‘A TODA MÁQUINA’

Planteamiento del problema
Con el propósito de obtener una autorización, un beneficio una ventaja o de perjudicar a persona alguna, ¿es responsable la empresa AVANCAP de utilizar información falsa o alterada y de simular el cumplimiento de requisitos establecidos en la licitación, “Servicio de arrendamiento puro de maquinaria pesada, equipo y accesorios para la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER)”?
Premisa mayor
Artículo 69 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). Será responsable de utilización de información falsa el particular que presente documentación o información falsa o alterada, o simulen el cumplimiento de requisitos o reglas establecidos en los procedimientos administrativos, con el propósito de lograr una autorización, un beneficio, una ventaja o de perjudicar a persona alguna.
Premisa menor
En el IPRA no se precisa lugar, día y hora en que la presunta responsable presentó los documentos, y la finalidad perseguida, es decir, si era para lograr una autorización, un beneficio, una ventaja o de perjudicar a persona alguna, si la conducta fue dolosa o culposa. Tampoco se establece en el IPRA a qué sanción sería acreedora la persona representante legal de la empresa.
Conclusión
Se dicta sentencia absolutoria en favor de la persona representante legal de la empresa denominada AVENCAP ante la inexistencia de la falta administrativa ‘utilización de información falsa’.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

Por lo que toca a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, su trabajo también resulta desconcertante. Esta autoridad abrió una carpeta de investigación el 4 de abril de 2019 por el delito de ‘uso ilícito de atribuciones y facultades’, previsto en el artículo 152 del Código Penal del Estado de Jalisco.

Luego de una solicitud de información realizada para la presente investigación, la Fiscalía respondió mediante el oficio FECC//UT/366/2023 señalando

que realizó 40 actos de investigación relacionados con el caso, y después, el 29 de enero de 2020, decidió no ejercer acción penal al actualizarse la causal de sobreseimiento señalada en el artículo 327, fracción II, del Código Nacional de Procedimientos Penales, situación que ocurre cuando ‘El hecho cometido no constituye un delito’. Sin embargo, no existe ningún razonamiento por parte de la Fiscalía que justifique por qué varios de los hechos acreditados por la Contraloría del Estado, no configuran el tipo penal del delito de ‘abuso de funciones’.

LA CORRUPCIÓN SISTÉMICA ¿QUÉ PROYECTOS PÚBLICOS APOYAR Y QUÉ EMPRESAS FAVORECER?

La corrupción sistémica ocurre cuando se institucionaliza, en una red articulada, el ejercicio de poderes discrecionales³ a efecto de disponer, sin justificación, de bienes de carácter público en favor de intereses privados. De esta manera, se configura una trama integrada por personas de los sectores público y privado comprometidas con la misión de expoliar lo público, para lograr tal objetivo, diseñan esquemas y procedimientos legales e ilegales de evasión de controles, manipulación de marcos regulativos, simulación de obligaciones, entre otros. Siguiendo a Nye (1967, p. 419), Arellano, Hernández y Lepore, entienden este tipo de corrupción como la desviación de los deberes formales de un rol o cargo público con la intención de obtener un beneficio privado:

La corrupción sistémica es un problema que ocurre cuando esta desviación es una práctica generalizada y diferentes sectores de la sociedad y del Gobierno han construido redes de corrupción organizadas (informal e incluso formalmente), capaces de evitar su detección y evadir los castigos. (Arellano, Hernández y Lepore, 2015, p. 77)

Si bien en el caso ATM, las autoridades no investigaron bajo una teoría del caso enfocada a desvelar una trama de corrupción, existen elementos que muestran, con claridad, una acción coordinada de funcionarios públicos y empleados de las empresas finalistas tendientes a obtener un beneficio indebido –la licitación–, mediante la participación de una empresa que no cumplía con los requisitos establecidos, pero necesaria para acompañar en el proceso a la ganadora. Existen indicios suficientes que muestran un ejercicio de simulación que abonarían a la hipótesis de que la empresa Mega había sido seleccionada previamente al concurso licitatorio.

³ Acerca del concepto de ‘Poderes discrecionales’, ver el trabajo de Isabel Lifante. (Lifante, 2012).

La propia ASEJ mostró en su informe las deficiencias técnicas del programa ATM respecto de objetivos del Plan Estatal de Desarrollo. Valga un dato en este sentido, el gobernador Enrique Alfaro tomó protesta el 6 de diciembre de 2018, y poco más de un mes después, el 10 de enero de 2019, se hicieron públicas las bases de proceso de licitación (LPL 01/2019) más caro en la historia del Estado. Definitivamente, no se justificó de forma suficiente la necesidad ni el alto monto del proyecto a un mes de iniciada la nueva administración.

Por otra parte, Robert Klitgaard, señala que una característica de la corrupción sistémica es que las propias instancias responsables del control de la corrupción participan de ella o son ineficientes, “...el mismo aparato anticorrupción se vuelve corrupto y hay ausencia de voluntad política al más alto nivel” (Klitgaard 2009, p. 9). En el caso que nos ocupa, no existen indicios de vínculos que permitan señalar corrupción en las instituciones que investigaron y sancionaron ATM, sin embargo, es muy significativa la ausencia de investigaciones a los altos cargos responsables de la licitación, como al Secretario de Administración, tampoco se citó a declarar al gobernador y a la diputada que aparecieron en la imagen con el empresario ganador en el partido de basquetbol de la NBA.

Por demás extraño resulta la omisión de no obtener la declaración de cada uno de los funcionarios que perpetraron o permitieron las irregularidades identificadas por la Contraloría del Estado, gracias a las cuales obtuvo el contrato licitado la empresa Mega. En el mismo sentido, el no haber razonado uno de los supuestos que indica el artículo 57 de la LGRA, ‘causar perjuicio a alguna persona o al servicio público’, lleva a pensar en el interés de absolver a los involucrados y compromete la imparcialidad e independencia judicial de los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa.

Las teorías centradas en la ‘captura del Estado’ junto con estudios específicos en materia contrataciones públicas, son pertinentes para dar cuenta de la corrupción sistémica, puntualmente acerca de la estructura y funcionamiento de tramas de corrupción en procesos de compras gubernamentales. La captura del Estado se refiere a las “acciones de individuos, grupos o empresas tanto en el sector público como en el privado para influir en la promulgación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas gubernamentales en beneficio propio como resultado de la disposición ilícita y no transparente de beneficios privados para los funcionarios públicos” (Banco Mundial, 2000, p. XV).⁴ ¿De qué manera opera la captura del estado, específicamente las tramas de corrupción en la contratación de bienes y servicios públicos?

4 Acerca de la evolución de la noción ‘captura del Estado’, ver: Boehm (2005), Stigler (1971), Posner (1975), Peltzman (1976) y Becker (1983), Laffont y Tirole (1991), Durand. F. (2019).

Las precondiciones de la trama

Armar una red de corrupción que pretenda ser exitosa requiere cuando menos tres precondiciones necesarias: el ejercicio discrecional de competencias de autoridad, la captura de cargos públicos, así como la captura de los marcos jurídicos reguladores y de sanciones. El caso ATM presenta algunos de estos elementos.

Los funcionarios públicos de alto nivel, específicamente aquellos que disponen de presupuesto público, usualmente deciden cuáles proyectos se deben financiar y a cuáles empresas se debe contratar. A través de su influencia y mediante el ejercicio de sus potestades y competencias, son quienes se encuentran en posibilidad de dirigir los procesos de contrataciones ya sea para pagar deudas de campaña (Casar y Ugalde, 2019), fortalecer relaciones clientelares (Moya y Paillama, 2017), o también para promover proyectos que beneficien a sus propios electorados y así mejorar sus posibilidades de reelección. Lamentablemente, también se ha documentado la intervención financiera del crimen organizado para facilitar sus actividades ilícitas (Feldmann y Luna, 2022).

De nuevo, en ATM es posible identificar un patrón dirigido a beneficiar a una empresa determinada (Mega) mediante el ejercicio de poderes discrecionales de funcionarios públicos, con el apoyo de empleados de la empresa ganadora. Lo que no es posible saber, ante la ausencia de una investigación profunda, son los motivos y los vínculos entre el gobierno y la empresa Mega. Con motivo de la asistencia al partido de basquetbol profesional en California, tanto la Fiscalía Anticorrupción, como la Contraloría del Estado, debieron haber citado a declarar al empresario Romo Romero, al gobernador Alfaro y a la diputada Flores, para acreditar o descartar cualquier vínculo previo relevante para explicar algún tipo de tráfico de influencias.

Además del ejercicio de poderes discrecionales, también la captura de las designaciones de empleados clave de la administración es condición necesaria para montar redes de corrupción. Se trata del ‘poder de nombrar y remover’, el cual consiste en colocar a personas incondicionales a los líderes de la trama, en aquellos cargos necesarios para que la red de corrupción funcione. Robert Wade (1985), Peter Evans y James E. Rausch (1999) han desarrollado estudios pioneros en el tema. En México, Mauricio Merino (2013), ha sostenido que el ‘sistema de captura de puestos, supuestos y presupuestos’, es el origen de la corrupción sistémica en el ámbito de la política y el espacio público, para evitar la captura propone un sistema profesional de carrera que garantice la competencia equitativa entre perfiles profesionales e independiente del control político.

Determinar la integración de las instituciones, especialmente, la definición de la persona responsable o titular de un encargo público permite incidir direc-

tamente en su funcionamiento. En ATM, claramente, funcionarios en puestos clave varios de ellos contratados por honorarios, es decir, los llamados ‘de confianza’, fueron quienes validaron documentos falsos o inexistentes.

Un análisis separado merece la Contraloría y la Fiscalía Anticorrupción, en ambos casos, pese a la autonomía que predica la ley del ejercicio de sus atribuciones, ambas instancias se encuentran en la órbita del Poder Ejecutivo; su presupuesto, nombramiento y remoción de su titular, así como múltiples procesos administrativos dependen del Gobernador del Estado, quien es su superior jerárquico de acuerdo con la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal. La falta de autonomía podría explicar la dificultad para investigar a altos cargos de la política; un enfrentamiento directo con el ejecutivo podría llevar a una grave crisis institucional.

La tercera precondition para armar una trama de corrupción tiene que ver con la captura de la regulación, especialmente para generar condiciones de impunidad, así como ventajas indebidas desde los marcos normativos. Amitai Etzioni (2009, 2012), en un par de artículos analiza el tema en los siguientes términos: “la teoría de captura regulatoria sostiene que los marcos jurídicos que imponen límites se encuentran manipulados, son predecibles y regularmente sirven a los intereses de los que supuestamente están sujetos a ellos, a políticos, así como a legisladores y burócratas que los crean y los controlan” (Etzioni, 2009, p. 320).⁵

De acuerdo con su planteamiento, son cinco las formas de captura de la regulación: 1. Intereses particulares capturan la legislación a través de figuras como ‘cabilderos’; 2. Regulación laxa o debilitada ausente de prohibiciones o sanciones; 3. Establecimiento de precios y tarifas favorables a los entes privados; 4. Manipulación de los entes reguladores; y 5. Conflictos de interés entre los reguladores y la industria. En ATM existe una combinación de varios de estos supuestos de captura. Por ejemplo, la ausencia de una legislación que regule el conflicto de interés dejó en una zona gris la decisión de incorporar como parte de la teoría del caso el posible vínculo entre el empresario ganador y el gobernador del Estado, especialmente por el rol que jugó una persona que había trabajado en las notarías del padre y del hermano del Gobernador.

En suma, el ejercicio indebido de poderes discrecionales, la captura de cargos públicos estratégicos y una regulación que facilita la operación de la trama de corrupción, son condiciones necesarias para su existencia.⁶

5 Una revisión de la literatura teórica y empírica acerca de la captura regulatoria en Dal Bó, 2006.

6 En el mismo sentido, diversos estudios coinciden en que el monopolio del poder, la amplia discrecionalidad de funcionarios y una rendición de cuentas y transparencia raquítica, aumentan los riesgos de corrupción (Klitgaard, 1988; Rose-Ackerman, 1999; Ware y Noone, 2003).

El funcionamiento de la trama

El sistema de adquisiciones y compras públicas persigue como fines u objetivos la prestación de servicios públicos de calidad, así como la creación de infraestructura y obras de utilidad pública. Se trata de que los recursos públicos puedan ser utilizados de manera efectiva para resolver problemas sociales, cubrir servicios públicos o garantizar derechos.

Cumplir esa promesa implica contar con licitaciones públicas competitivas sobre todo para adquisiciones que conllevan un gran presupuesto. Aquí empiezan los problemas, especialmente cuando las precondiciones de una trama de corrupción se encuentran presentes. Si esto es así, se facilita un ciclo que vincula tres elementos: sobornos, manipulación del proceso de contratación y manipulación de las instancias de control y vigilancia.

Lamentablemente en el caso de ATM, no hubo una investigación sólida para saber si había o no una red de corrupción operando, mucho menos para conocer la manera en que funcionaba. Aunque sí existen elementos, especialmente documentados por la periodista Sonia Serrano, que muestran la manipulación del proceso de contratación. ¿Qué hipótesis se podrían formular en caso de encontrarnos ante una trama de corrupción en ATM?

En principio habría que identificar si hubo o no algún tipo de soborno o beneficio indebido con motivo del proceso de licitación. Los sobornos pueden venir desde el financiamiento de campañas políticas bajo una “lógica de intercambio de dinero por contratos o permisos de gobierno” una vez obtenido el triunfo electoral (Ugalde, 2020, p. 707), también las empresas sobornan buscando ser preseleccionadas o seleccionadas como ganadoras de una licitación, para utilizar información privilegiada, manipular las especificaciones de tal manera que logren ser el único proveedor calificado y si fuera el proveedor ganador para incluir sobrepagos o escatimar la calidad del producto o servicio prestado (Rose-Ackerman, 1999, p. 53).

El proceso de contratación puede ser manipulado mediante una infinidad de modalidades, desde la más sencilla que supone comprar directamente, sin concurso ‘adjudicación directa’, hasta complejos procesos de simulación. Glenn Ware, Shaun Moss, Edgardo Campos y Gregory Noone (2009), describen tres modelos usuales los cuales no son excluyentes, se combinan y cada vez con mayor sofisticación.

El primero funciona a partir de *intermediarios para las comisiones ilícitas*, se trata de personas que ofrecen como servicio el obtener un contrato público mediante sus relaciones personales, conocimiento local y experiencia, herramientas que utilizan para ejercer una influencia determinante en los funcionarios locales, incluido el pago de comisiones ilícitas. Además de honorarios determinados, pueden obtener una sustanciosa comisión si sus gestiones son

exitosas. Los conflictos de interés incluidos vínculos familiares entre proveedores y funcionarios del gobierno, el uso de puertas giratorias, son comunes en el desarrollo de este *modus operandi*.

Un segundo esquema es el de *manipulación fraudulenta de licitaciones*, el que ocurre cuando la decisión acerca de cuál será el proveedor seleccionado se toma desde antes de que inicie el concurso. En ocasiones incluso otras empresas participantes conocen la determinación y se prestan a simular un ‘proceso de competencia’, sobre todo si acuerdan ‘rotar la oferta’, es decir, turnarse para ganar futuras licitaciones, en ocasiones se dividen clientes o áreas geográficas determinadas. Es común la coacción a otros competidores para que se retiren, la cooptación de licitantes perdedores mediante subcontratos o, presentar la oferta más baja con la expectativa de aumentar el costo con ajustes al contrato. Todo esto se desarrolla en complicidad entre funcionarios públicos y empleados privados.

El tercer modelo de manipulación tiene que ver con la creación de *compañías ficticias o de fachada*. Usar una empresa ficticia permite manipular la licitación para desplazar a otros competidores y ganar con documentos falsos o alteración de declaraciones o hechos relevantes para el concurso. “Un truco típico es suministrar bajo el contrato equipo viejo, usado o remanufacturado a la entidad pública contratante y, en algunos casos, los bienes o servicios no se entregan de ningún modo” (Ware *et al.*, 2009, p. 310).

Si además se captura o anula a las instancias responsables del control y vigilancia de los procesos de compras públicas, se completa el funcionamiento perfecto de una trama de corrupción. Instancias como la contraloría interna, la auditoría, fiscalías o instancias judiciales, tendrían que estar desactivadas, o hacer revisiones a modo. Como afirman David Jancsics e István Jávör: “lo más importante que subyace a la corrupción exitosa es que las élites corruptas pueden ‘apagar’ intencionalmente mecanismos de control cruciales, dentro y fuera de la institución” (Jancsics 2012, p. 75). En esta última parte, llama la atención la determinación de la Fiscalía Anticorrupción, en el sentido de cerrar la investigación del ATM, al considerar que los hechos ocurridos no fueron constitutivos de algún delito.

El destino de los activos de la trama

Para que una red de corrupción perdure en el tiempo tendrá que contar con un mecanismo que permita ocultar los activos ilícitos fruto de la corrupción, pero también reintegrarlos de manera legítima al sistema financiero y al patrimonio de sus autores. La ingeniería financiera que ello requiere supone enviar fondos a países extranjeros con regulaciones que permitan borrar las huellas del dinero corrupto y lavar los capitales ilegales. Stephen Platt (2015, p. 27) hace una

aguda crítica a los modelos tradicionales que explican el lavado de dinero a partir de tres componentes: 1. Colocación, 2. Estratificación e 3. Integración, componentes que actualiza y reconfigura en cuanto a su capacidad explicativa.

La fase de colocación tiene como finalidad regresar los fondos obtenidos por la trama de corrupción al sistema financiero legal. Para ello, es útil fraccionar los recursos en diversas empresas para dificultar el seguimiento del dinero. En esta etapa es recurrente utilizar testaferros y valerse de entidades como la banca múltiple, casas de cambio, uniones de crédito, centros cambiarios, sociedades cooperativas, sociedades financieras populares, que facilitan llevar una contabilidad fraccionada y cambiar de divisa los fondos ilícitos. La estratificación implica transferir los fondos en una gama amplia de cuentas, en ocasiones valiéndose de empresas con actividades inexistentes (fantasma) o paraísos fiscales. Finalmente, la integración de los activos implica la entrega al beneficiario final de los fondos de una manera legítima que pueda ser justificada.

Al igual que en el apartado anterior, el caso ATM no permite analizar la manera en que las redes de corrupción operan para lavar activos corruptos y reintegrarlos legítimamente al patrimonio de sus autores. Esto es un gran obstáculo para diseñar estrategias que recuperen algo de lo sustraído ilegalmente.

Es importante considerar que en este tema se interceptan varios fenómenos delictivos, especialmente tres: corrupción, criminalidad organizada y lavado de dinero. Los grupos del crimen organizado necesitan corromper a las autoridades del Estado para mantener sus actividades ilícitas y lavar dinero. Sin embargo, la explicación de este fenómeno criminal transnacional desborda el objetivo de este trabajo, además de que supone articular un marco teórico y referencial distinto que no es el que aquí se desarrolla. Lo que sí es importante destacar es la advertencia de Edgardo Buscaglia; “Ni siquiera los países con sistemas de justicia más avanzados han podido seguirle el paso a la complejidad y creatividad destructiva de redes criminales que conjugan la política y la delincuencia organizada” (Buscaglia, 2016, p. 21).

CONSIDERACIONES FINALES. TRAMAS DE CORRUPCIÓN Y COMPRAS GUBERNAMENTALES

En los procedimientos de contratación pública tendrían que prevalecer condiciones de competencia económica con libre concurrencia, sin monopolios, equitativa y transparente.⁷ El caso ATM muestra los mecanismos de captura

⁷ Un sistema de contratación pública competitivo se rige por varios principios, entre otros: certeza, equidad, transparencia, rendición de cuentas y eficiencia (Ware, 2009, pp. 300-301). Para una discusión más amplia acerca de estos principios, Burton (2005) y Witting (2005).

de las compras públicas en gobiernos subnacionales como Jalisco: amplios poderes discrecionales para definir proyectos prioritarios y sus presupuestos, cargos públicos controlados por los autores de la red de corrupción y una regulación laxa que inhabilita a los órganos de control y vigilancia.

Si confluye tales condiciones, es posible montar *redes clientelares* entre funcionarios públicos y entes privados para desarrollar negocios corruptos y lograr impunidad. Su funcionamiento depende de sobornos y del uso indebido de atribuciones, que permite a las autoridades manipular procesos de contratación que simulen condiciones de competencia equitativa. Por otra parte, los recursos del poder garantizan impunidad; permiten borrar huellas, encubrir complicidades e incluso, atribuir responsabilidades a personas que no fueron autoras principales de los hechos ilícitos.

El caso de estudio amplía y profundiza la comprensión de la estructura y funcionamiento de una red de corrupción en su primera etapa, es decir, en sus precondiciones. Puntualmente, el uso indebido de poderes discrecionales, la captura de cargos públicos estratégicos, así como la neutralización de los marcos jurídicos reguladores y de sanciones, constituyen elementos esenciales para la fase subsiguiente: su operación efectiva. En esta segunda etapa, se presentan una amplia variedad de técnicas de manipulación y simulación en procesos de licitaciones fraudulentas, que conllevan la anulación de las entidades encargadas del control y la supervisión. Finalmente, en una tercera etapa, los fondos derivados de la trama se encubren mediante complejas operaciones financieras y se reintegran de manera aparentemente legítima al patrimonio de los integrantes de la red de corrupción.

ATM también deja en claro que la transparencia y el derecho a la información son las herramientas más poderosas para desvelar tramas de corrupción; permite detectar las fallas de los procedimientos sancionadores administrativos y penales que convenientemente buscan cubrir a los implicados en redes de corrupción mediante figuras como el principio de ‘presunción de inocencia’ y argumentaciones formalistas en sede judicial.

Finalmente, ATM apunta a reformas urgentes en el sistema de compras públicas de Jalisco. Son necesarios instrumentos como un estricto plan anual de compras justificado, un padrón de proveedores robusto que incorpore únicamente empresas que cuenten programas de cumplimiento normativo (*compliance*), así como autonomía de los órganos de control y vigilancia, especialmente de contralorías, auditorías, fiscalías y jueces.

REFERENCIAS

- Arellano, D., Hernández, J. y Lepore, W. (2015). Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (61), 75-106.
- Auditoría Superior del Estado de Jalisco [ASEJ] (2019). *Informe Individual Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco*. ASEJ, Jalisco.
- Banco Mundial (2000). *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Becker, G. S. (1983). A theory of competition among pressure groups for political influence. *The Quarterly Journal of Economics*, 98(3), 371-400. <https://doi.org/10.2307/1886017>
- Boehm, F. (2005). Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de Economía Institucional*, 7 (13), 245-263. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/128>
- Burton, R. A. (2005). Improving integrity in public procurement: the role of transparency and accountability. In *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*. París: OCDE.
- Buscaglia, E. (2016). *Lavado de dinero y corrupción política. El arte de la delincuencia organizada internacional*. México: Debate.
- Casar, M. A. y Ugalde, L. C. (2019). *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*. México, Grijalbo.
- Campos, J. E. y Pradhan, S. (2009). *Las múltiples caras de la corrupción. Aspectos vulnerables por sectores*. Washington, DC, Banco Mundial.
- Comité de Participación Social (2021, 14 de junio). *Observación ciudadana y controloría social: caso A Toda Máquina. Mesa 1*. (Archivo de video). YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=e8vSIJfPozk>
- Dal Bó, E. (2006). Regulatory capture: a review. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), 203-225. <http://www.jstor.org/stable/23606888>
- Durand, F. (2019). *La captura del Estado en América Latina. Reflexiones teóricas*. Lima: Oxfam. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Etzioni, A. (2009). The capture theory of regulations. *Revisited. Soc*, 46, 319-323. Springer Science + Business Media. <https://doi.org/10.1007/s12115-009-9228-3>
- Etzioni, A. (2012). Legislation in the public interest: regulatory capture and campaign reform. En *Agenda for Social Justice: Solutions* (pp. 11-19). SSRN. <https://ssrn.com/abstract=2274299>
- Evans, P. y Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765. <https://doi.org/10.1177/0003122-49906400508>
- Feldmann, A., E. y Luna J., P. (2022). Gobernanza criminal y la crisis de los estados latinoamericanos contemporáneos. *Annual Review of Sociology*, 48 (1). <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-101221-021836>

- Gallie, W. B. (1955). Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, 167-198. <http://www.jstor.org/stable/4544562>
- Heidenheimer, A. J. y Johnston, M. (2007). *Political Corruption. Concepts and Contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Jancsics, D. y Jávora, I. (2012). "Corrupt Governmental Networks", *International Public Management Journal*, 15(1), 62-99. <https://doi.org/10.1080/10967494.2012.684019>
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Klitgaard, R. (2009). *Corrupción normal y corrupción sistémica*. BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Corrupci%C3%B3n-normal-y-corrupci%C3%B3n-sist%C3%A9mica.pdf>
- Laffont, J.-J. y Tirole, J. (1991). The politics of government decision-making: a theory of regulatory capture. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(4), 1089-1127. <https://doi.org/10.2307/2937958>
- Lapalombara, J. (1994). Structural and institutional aspects of corruption. *Social Research*, 61(2), 325-350. <http://www.jstor.org/stable/40971035>
- Lifante, I. (2014). Poderes discrecionales. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, (2), 139-144. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2077>
- Lifante, I. (2021). *Contra la corrupción. Estado de Derecho y Transparencia*. Lima: Palestra.
- Merino, M. (2013). La captura de los puestos públicos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219). [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(13\)-72306-7](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(13)-72306-7)
- Moya, E. y Paillama, D. (2017). Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista. *Revista de Sociología e Política*, 25(64), 73-98.
- Nye, J. S. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review*, 61(2), 417-427. <https://doi.org/10.2307/1953254>
- Peltzman, S. (1976). Toward a More General Theory of Regulation. *The Journal of Law & Economics*, 19(2), 211-240. <http://www.jstor.org/stable/725163>
- Platt, S. (2015). *Criminal capital. How the finance industry facilitates crime*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Posner, R. A. (1975). The social costs of monopoly and regulation, *Journal of Political Economy*, 83(4), 807-827. <http://www.jstor.org/stable/1830401>
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: University Press.
- Rose-Ackerman, S. (1999). Corrupción y economía global. *Isonomía. Revista de teoría y filosofía del Derecho*, (10), 51-82. <https://www.isonomia.itam.mx/index.php/revista-cientifica/article/view/575>
- Ugalde, L. C. (2020). El financiamiento ilegal de las campañas políticas en México. En Ugalde L. C. y Hernández Quintana, S. (coords). *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*. México: TEPJF.

- Wade, R. (1985). The market for public office: why the Indian state is not better at development. *World Development*, 13 (4), 467-497. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(85\)90052-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(85)90052-X)
- Ware, G. T. y G. P. Noone. (2003). The culture of corruption in the post conflict and developing world. En A. Chayes y M. Minnow (eds). *Imagine Coexistence: Restoring Humanity After Violent Ethnic Conflict*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Ware, G. T., Moss, S., Campos J. E. y Noone G., P. (2009). Corrupción en la contratación pública: un reto permanente. En Campos J., E. y Pradhan, S. (eds.), *Las múltiples caras de la corrupción. Aspectos vulnerables por sectores*. Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/831401468150568436/pdf/399850PUB0REPL1f0Corruption1Spanish.pdf>
- Wittig, W. A. (2005). Linking islands of integrity to promote good governance in public procurement: issues for consideration. In *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264014008-en>