

# AFIANZAMIENTO DE LA CORRUPCIÓN EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE JUÁREZ

## *STRENGTHENING CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENT OF THE MUNICIPAL GOVERNMENT OF JUÁREZ*

Miguel Ángel Silerio Ortega\*

**RESUMEN:** Reconociendo la centralidad de los gobiernos municipales para la calidad de vida de los habitantes, la presente investigación identifica y analiza casos de corrupción en el gobierno municipal de Juárez, Chihuahua (México). A partir de un trabajo documental de fuentes secundarias y del trabajo de la asociación civil Plan Estratégico de Juárez, se estudian casos en torno a los sistemas de adquisiciones, arrendamientos y servicios municipales en el periodo 2016 a 2021. Destacando una dinámica de adjudicaciones directas para servicios y obras públicas, a empresas vinculadas a servidores públicos de distintos niveles, quienes omiten la declaración de sus vínculos e intereses durante los procedimientos administrativos legales, en colaboraron con funcionarios e instancias con facultades de vigilancia y fiscalización municipal. Las consideraciones finales apuntan una serie de factores que refuerzan el establecimiento y permanencia de la corrupción municipal, en donde son clave la impunidad, la falta de contrapesos efectivos, una representatividad limitada, la opacidad en los procesos de contratación, la nula rendición de cuentas y la falta de independencia de las instancias de sanción de la corrupción. Ello en detrimento de los derechos de las personas y el socavo de su confianza en representantes electos e instituciones públicas.

---

\* Licenciado en Periodismo, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ), Chihuahua, México. Periodista desde 2014 y Coordinador de Investigación Periodística en la asociación civil 'Plan Estratégico de Juárez', desde 2017. Fundador y Jefe de Información del medio de comunicación digital YoCiudadano. Sus investigaciones se han publicado en medios de comunicación locales y nacionales.

Coordinador de Investigación Periodística, Plan Estratégico de Juárez A.C.

msilerio@planjuarez.org

twitter.com/Sil\_erio\_

**Palabras clave:** *gobiernos municipales, corrupción, licitaciones públicas, conflicto de interés, sociedad civil*

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

**ABSTRACT:** Recognizing the centrality of municipal governments for the quality of life of the inhabitants, this research identifies and analyzes cases of corruption in the municipal government of Juárez, Chihuahua (Mexico). Based on documentary research from secondary sources and the work of the NGO Plan Estratégico de Juárez, cases are studied regarding the acquisition, leasing, and municipal services systems from 2016 to 2021. Highlighting a dynamic of direct adjudication for services and public contracts, to companies linked to public servants of different levels, who omit the declaration of their interests during legal administrative procedures, in close collaboration with officials and entities with powers of municipal surveillance and inspection. The final considerations point out a series of factors that reinforce the establishment and permanence of municipal corruption, where impunity, lack of effective counterweights, limited representation, opacity in contracting processes, lack of accountability and the lack of independence of corruption sanctioning bodies. This is to the detriment of people's rights and the undermining of their trust in elected representatives and public institutions.

**Keywords:** *municipal governments, corruption, public tenders, conflict of interest, civil society*

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

## INTRODUCCIÓN

La importancia de los gobiernos municipales radica en su cercanía con los habitantes de un territorio y su responsabilidad sobre sus necesidades más inmediatas, con un impacto directo en la calidad de vida de las personas.

Desde el estado de las calles hasta la gestión de servicios como la recolección de basura, el agua, el alumbrado público, la limpieza y las áreas de recreación, es el desempeño de los gobiernos municipales el que delinea los espacios que habitamos y el nivel de satisfacción que sentimos hacia ellos.

En un municipio como Juárez, Chihuahua, en el que las condiciones de violencia e inseguridad han condicionado durante décadas la calidad de vida de sus habitantes, el espacio público se transfigura como un elemento de encuentro y reapropiación necesario para la cohesión social. El papel de las

autoridades locales es, en este sentido, fundamental para sentar las condiciones que procuren la habitabilidad del municipio y la prosperidad de la vida en comunidad.

No obstante, esta tarea se ve a menudo entorpecida por la mala gestión de los recursos públicos, la falta de transparencia en la toma de decisiones y la inhibición de la participación ciudadana en la búsqueda de soluciones. Esta problemática se refleja en actos de corrupción política y administrativa, que vulneran los derechos de las personas y socavan su confianza en las instituciones públicas.

Este trabajo recopila los casos de corrupción en el gobierno municipal de Juárez que la asociación civil Plan Estratégico de Juárez denunció en el periodo comprendido entre 2016 y 2021, durante las dos administraciones consecutivas del exalcalde Armando Cabada Alvídrez, así como los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana que realiza anualmente para recoger la opinión de la ciudadanía en torno al actuar de las autoridades locales.

Casi un mes antes de que Cabada Alvídrez rindiera protesta como presidente municipal, en septiembre de 2016, Plan Estratégico de Juárez, organización dedicada a la promoción de la participación ciudadana, la transparencia y el combate a la corrupción en el municipio de Juárez, lanzó YoCiudadano, un proyecto digital de investigación periodística.

Durante el periodo referido, los equipos de Investigación Periodística y Contraloría Social de Plan Estratégico de Juárez realizaron una revisión sistemática de las contrataciones de servicios, bienes y obras públicas del gobierno municipal de Juárez. Para ello solicitaron periódicamente, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, la documentación correspondiente a dichos procesos, desde contratos, convocatorias, propuestas técnicas y financieras, hasta actas de juntas de aclaraciones y fallos de los comités Técnico Resolutivo de Obras Públicas y de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

Asimismo, realizaron un análisis minucioso de la integración y movimientos de las empresas a las que se otorgaron contratos, con la finalidad de detectar vínculos indebidos entre el gobierno municipal y sus proveedores, y solicitaron comentarios a los actores involucrados.

A partir de estas investigaciones, los elementos que componen este trabajo buscan dar respuesta a la pregunta ¿Cuáles son los factores que han permitido el afianzamiento de la corrupción en el gobierno municipal de Juárez?

## **ENCUESTA DE PERCEPCIÓN ASÍ ESTAMOS JUÁREZ**

Desde 2011, a través del sistema de indicadores de calidad de vida “Así Estamos Juárez”, la asociación civil Plan Estratégico de Juárez realiza cada año una Encuesta de Percepción Ciudadana para medir la satisfacción de la población

del municipio de Juárez en diversos aspectos, como la calidad de los servicios públicos, las instituciones públicas, las y los gobernantes, y para identificar las problemáticas más sentidas por las personas que habitan el municipio.

Esta herramienta, en combinación con datos oficiales aportados por las unidades de transparencia de los gobiernos locales e instancias nacionales como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), ha permitido a la asociación civil generar una serie de informes con el fin de diagnosticar el estado del municipio en diversos aspectos, desde la óptica de quienes lo habitan.

El más robusto de ellos, el “Informe Así Estamos Juárez”, aglomera indicadores relativos a temas como demografía, salud, vivienda, educación, cultura y recreación, pobreza y desigualdad, seguridad, movilidad, servicios públicos, medioambiente, economía, participación ciudadana, gobierno, uso de redes sociales y calidad de vida.

Además, desde 2016 ha publicado anualmente el “Informe de Corrupción en Juárez”, documento que expone la percepción de la ciudadanía en cuanto a los actos de corrupción en el gobierno municipal, las sanciones contra los servidores públicos involucrados, la prevención de estos delitos y una estimación del costo de la corrupción a nivel administrativo.

### ***Prevalece percepción de corrupción e impunidad***

Entre los datos más destacados que ha revelado la encuesta a lo largo de los últimos 12 años, en cinco distintas administraciones municipales e igual número de presidentes municipales, se encuentra que a la pregunta ¿Qué tanto cree que el gobierno municipal lleva a cabo actos de corrupción?, el porcentaje de personas que respondieron ‘algo’ o ‘mucho’ siempre se ha ubicado por encima del 50%.

Entre 2011 y 2016, dicho porcentaje estuvo por encima del 77%, alcanzando su punto más alto en 2013 (90%) y el más bajo en 2016 (77.8%). El porcentaje se redujo a 52.9% en 2017, y hasta 2022 experimentó un nuevo repunte que lo llevó al 74.1% (Plan Estratégico de Juárez, 2003b).

En cuanto a la pregunta ¿Qué tanto cree que el gobierno municipal sanciona a las y los servidores públicos municipales que son sorprendidos en actos de corrupción?, entre 2018 y 2022 el porcentaje de quienes respondieron ‘nada’ o ‘poco’ ha superado cada año el 60%: en 2018 fue 76.3%; en 2019, el 71.6%; en 2020, el 71.3%; en 2021, el 62.5%, y en 2022, el 71.3% (Plan Estratégico de Juárez, 2023).

Para la estimación del costo anual de la corrupción administrativa o de bajo nivel en el municipio de Juárez –representada mayormente por sobornos

durante interacciones con servidores públicos municipales–, la encuesta pregunta a la población si en el último año ha realizado un trámite ante el gobierno municipal, como pago de multas, predial, cartas de residencia, servicios públicos, estacionómetros, licencias de funcionamiento, cambios de uso de suelo, permisos de construcción u otros, y si ha sido detenida en al menos una ocasión por agentes de la Policía Municipal o de la Coordinación de Seguridad Vial.

Posteriormente, a las personas que respondieron haber sido detenidas o haber realizado al menos un trámite municipal, se les pregunta si han ofrecido un soborno. El costo global se estima multiplicando el valor promedio de un soborno por el número de personas que lo dieron, asumiendo que solamente lo hicieron una vez, por lo que la cifra no refleja la posible reiteración de esta práctica.

De acuerdo con datos del Informe de Corrupción 2023, con datos correspondientes a la Encuesta de Percepción levantada en los meses finales de 2022, el costo de la corrupción administrativa en trámites del gobierno municipal de Juárez fue de 4 millones 547 mil 864 pesos, en sobornos a la Policía Municipal fue de 24 millones 565 mil 406 pesos y en sobornos a Seguridad Vial fue de 71 millones 059 mil 542 pesos (Plan Estratégico de Juárez, 2023a).

En total, la estimación del costo de la corrupción a baja escala durante 2022 fue de 100 millones 172 mil 812 pesos, la cifra más alta desde que Plan Estratégico de Juárez inició esta medición, en 2016.

### ***Contrataciones millonarias con alto riesgo de corrupción***

Asimismo, desde 2021 se incluye en el informe un apartado relativo a la detección de riesgo de corrupción en las contrataciones públicas del gobierno municipal de Juárez, a través de la metodología ‘Mapeando la corrupción’, desarrollada por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y México Evalúa.

La metodología permite la identificación de prácticas de corrupción en contrataciones de bienes y servicios y obras públicas, mediante la sistematización de datos correspondientes a los procesos de compra en las modalidades de licitación pública, invitación restringida y adjudicación directa.

A través de Mapeando la Corrupción se analizan los momentos de las contrataciones, desde la emisión de las convocatorias, hasta la recepción de las propuestas técnicas y financieras y la emisión de fallos por parte del Comité Técnico Resolutivo de Obras Públicas y el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., México Evalúa: Centro de Análisis de Política Pública, 2019).

De esta forma, la herramienta permite la identificación de siete indicadores de posibles casos de corrupción: favoritismo, concursos de licitación dirigidos, contratos fraccionados, sobrecostos, colusión, licitaciones con plazos cortos y contrataciones de empresas fantasma.

Con base en esta metodología, la edición 2023 del Informe de Corrupción en Juárez revela que de los 528 contratos que el gobierno municipal realizó durante 2022, 139 presentaron un riesgo de corrupción alto en alguno de los siete indicadores antes mencionados. Asimismo, de los 2 mil 724 millones de pesos contratados, 1 mil 115 millones registraron riesgo de corrupción alto.

El mayor monto contratado con riesgo de corrupción se concentra en el área de bienes y servicios, con 88 contratos de alto riesgo por un monto de 759.3 millones de pesos. En cuanto a obras públicas, fueron 53 contratos por 355.3 millones de pesos.

Teniendo en cuenta que algunos contratos del gobierno municipal de Juárez en 2022 presentaron más de un indicador, la metodología detectó 34 contratos con riesgo alto de favoritismo, 62 con riesgo de concurso dirigido, 22 con riesgo de colusión, 28 con riesgo de plazos cortos y 156 con riesgo de corrupción en adjudicaciones directas sin justificación (Plan Estratégico de Juárez, 2023).

## **CONFLICTO DE INTERÉS: EL *MODUS OPERANDI***

Un conflicto de interés se produce cuando una persona o entidad se encuentra en una situación en la cual sus intereses personales, financieros o políticos chocan con sus responsabilidades, poniendo en riesgo la imparcialidad de sus decisiones.

Aunque es un fenómeno presente en diversos ámbitos, en lo que respecta a la administración pública, los conflictos de intereses se configuran como el posible beneficio indebido a un particular por parte de personas tomadoras de decisiones.

De acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el conflicto de interés debe entenderse como “la posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los servidores públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios” (Ley General de Responsabilidades Administrativas).

En lo que respecta a las contrataciones públicas, el conflicto de interés se configura con la existencia de relaciones familiares y comerciales entre proveedores y funcionarios involucrados en las distintas etapas de los procesos licitatorios.

En el estado de Chihuahua, el artículo 86 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios estatal estipula que los entes públicos

deben abstenerse de celebrar contratos con personas físicas y morales que guarden relaciones familiares, labores o de negocios con las y los servidores públicos que participen en cualquier etapa de los procesos de contratación.

Sin embargo, la misma Ley enuncia la posibilidad de excepción para aquellos casos que cuenten con autorización de la Secretaría de la Función Pública o del Órgano Interno de Control (Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Chihuahua).

Los conflictos de interés impactan negativamente la calidad de la prestación de los servicios y bienes contratados, pues suponen un sesgo en la toma de decisiones de los servidores públicos, que ocasiona que las propuestas seleccionadas no sean las idóneas debido a su calidad y precio.

Los actos de corrupción expuestos en esta investigación corresponden, en su mayoría, a casos de conflicto de interés, en los que el gobierno municipal de Juárez adjudicó contratos de servicios y obras públicas a empresas vinculadas a servidores públicos de distintos niveles.

Socios, amigos y familiares de servidores públicos obtuvieron contratos mediante adjudicaciones directas y procesos de licitación en los que fueron los únicos concursantes.

Es posible afirmar que, en su proceder general, los Comités de Adquisiciones y los actores de la iniciativa privada omitieron la declaración de sus vínculos e intereses durante los procedimientos de contratación; que los procesos de análisis de las propuestas técnicas y financieras se llevaron a cabo en la opacidad, y que funcionarios e instancias con facultades de vigilancia y fiscalización colaboraron en la celebración de dichos contratos.

## **MILLONES EN CONTRATOS MUNICIPALES PARA LA FAMILIA DEL ALCALDE**

En octubre de 2016, por primera vez un candidato independiente llegó a la presidencia municipal de Juárez, Chihuahua, con la promesa de diferenciarse de los gobiernos encabezados por partidos políticos, abrir las decisiones públicas a la participación ciudadana y transparentar las contrataciones municipales.

Armando Cabada Alvidrez, un empresario juarense conocido por ser durante casi 30 años el conductor del noticiario televisivo más visto en la localidad, ganó en junio de ese año la contienda electoral con más del 48% de los votos. De esa forma terminó con la hegemonía priísta que encabezó el Ayuntamiento de Juárez durante 12 años, en cuatro administraciones consecutivas.

Ésta fue además la primera vez que un presidente municipal tuvo la posibilidad de aspirar a la reelección, misma que Cabada Alvidrez consiguió en los comicios de 2018, convirtiéndose en el primer alcalde juarense en gobernar durante casi cinco años seguidos.

El gobierno de Cabada Alvírez fue interrumpido únicamente durante los periodos en los que solicitó licencia para contender en procesos electorales; el último de ellos en marzo de 2021, en busca de una diputación federal por el partido Morena, cargo que ocupa actualmente por la vía plurinominal.

Las dos administraciones de Armando Cabada Alvírez (2016-2018 y 2018-2021), sin embargo, estuvieron marcadas por conflictos de interés en contrataciones públicas.

Tal vez el caso más conocido durante las administraciones de Cabada Alvírez es el relativo a los millonarios contratos municipales asignados a la empresa televisora Intermedia de Juárez, o Canal 44, propiedad de su familia, y en la cual obtuvo notoriedad como presentador de noticias.

De acuerdo con el acta constitutiva de Intermedia, la empresa es propiedad del padre del alcalde de Juárez, Arnoldo Cabada de la O (fallecido en febrero de 2021), y de su madre, Martha Alvírez Sáenz. En total, en las dos administraciones de Armando Cabada, el gobierno municipal de Juárez adjudicó directamente seis contratos a la televisora, por un monto de 52 millones 840 mil pesos.

Habían pasado apenas cinco meses de la toma de posesión de Cabada cuando firmó el primer contrato con la empresa de sus padres, el 1 de marzo de 2017, para la prestación de servicio de publicidad oficial, por un monto de 8 millones 500 mil pesos.

### ***Regidores y contraloría, al servicio del alcalde***

De acuerdo con el artículo 126 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, los Ayuntamientos son los responsables de la administración de los municipios. Se trata de órganos colegiados que son electos de forma popular y directa, y que constituyen la máxima autoridad local en los municipios. Su labor abarca la gestión territorial y la administración de los recursos municipales. Se trata de los representantes municipales de mayor cercanía a la población, encargados de atender sus necesidades más inmediatas.

En Chihuahua, los Ayuntamientos están compuestos por una presidencia municipal, una sindicatura y un grupo de regidurías, cuya cantidad varía según la población de cada municipio.

Sin embargo, a diferencia de otros cargos, las regidurías se eligen mediante candidaturas que no se promocionan directamente ante el electorado chihuahuense. En cambio, están ocultas en las planillas encabezadas por los candidatos a las presidencias municipales.

El artículo 191 de la Ley Electoral de Chihuahua establece que en los municipios más poblados del estado –Juárez y Chihuahua– se asignan 11 regidurías por el principio de mayoría relativa y nueve por representación proporcional.

Con esta distribución, la planilla de quien ocupa la presidencia municipal tiene mayoría de facto en el Ayuntamiento, lo que le da la posibilidad de aprobar sus propuestas por mayoría de votos en las sesiones del Cabildo.

En 2019, durante la segunda administración de Armando Cabada, el Ayuntamiento de Juárez estaba integrado por 11 regidurías de su planilla, electa por la vía independiente en 2018, y nueve de representación proporcional, de las cuales dos correspondían a Morena, dos al PAN, dos al PES, una al PVEM, una al PT y una más al PRI.

En febrero de ese año, cuando el conflicto de interés relacionado con la contratación de la televisora de la familia del alcalde había sido expuesto en medios de comunicación y señalado por regidores de oposición, la Comisión de Hacienda del Ayuntamiento de Juárez presentó un proyecto de acuerdo para designar a un regidor como encargado de firmar los contratos con el Canal 44, por recomendación de la propia Contraloría Municipal.

La propuesta fue aprobada por mayoría de votos y en los años siguientes el encargado de firmar los contratos municipales fue el regidor Carlos Ponce Torres, coordinador de la fracción independiente, que encabezaba Armando Cabada.

Aunque el alcalde dejó de participar en la adjudicación de los contratos, la Auditoría Superior del Estado (ASE) de Chihuahua emitió una nueva observación en su revisión al cumplimiento financiero de la Cuenta Pública 2019, por una relación comercial entre el regidor Ponce Torres y dos hermanos de Cabada Alvídrez.

La ASE reveló que Manuel Alejandro Cabada Alvídrez y Jesús Antonio Cabada Alvídrez eran accionistas, junto a Ponce Torres, de la empresa Centro Geriátrico Especializado. El alcalde respondió al señalamiento con una copia certificada del Acta de la Asamblea General Ordinaria de la Sociedad Centro Geriátrico Especializado, asegurando que el regidor ya no fungía como accionista y administrador único de la misma. La Auditoría Superior del Estado de Chihuahua, señaló, “No obstante, la copia certificada por notario no constituye una protocolización del acta de la supuesta Asamblea General Ordinaria, por lo que no es prueba suficiente de la transmisión de acciones por parte del C. Carlos Ponce Torres” (Auditoría Superior del Estado de Chihuahua, 2020, p. 91).

## **CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD EN AYUNTAMIENTOS**

Según el Informe “Así Estamos Juárez 2023”, de Plan Estratégico de Juárez, sólo el 1.7% de la población juarense pudo mencionar el nombre de al menos un regidor, mientras que el 98.3% admitió no conocer a ninguno. En cuanto

a la sindicatura, sólo el 6.4% pudo mencionar el nombre de su titular (Plan Estratégico de Juárez, 2023).

Alrededor de 100 asociaciones civiles, cámaras empresariales y comités vecinales del estado de Chihuahua han señalado una falta de representatividad en los Ayuntamientos y un profundo desconocimiento de la población en torno a sus representantes.

Desde 2017, dichas agrupaciones han planteado la posibilidad de elegir a los regidores de forma individual, directa y por demarcación territorial, a través de la iniciativa *Yo Elijo Regidor*.

La iniciativa fue aprobada por el Congreso del Estado y publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua* en 2020, mediante un artículo transitorio en el Código Municipal y la Ley Electoral local, para implementarse en el proceso electoral 2023-2024 (Ley Electoral del Estado de Chihuahua, 2015, p. 254).

Sin embargo, en junio de este año, el Congreso local decidió posponer la elección individual de regidores hasta el proceso 2026-2027, argumentando la imposibilidad de determinar las demarcaciones territoriales para el proceso que inicia este año.

De acuerdo con Política Colectiva, una de las organizaciones que impulsa *Yo Elijo Regidor*, el sistema actual de elección de regidurías obstaculiza el diálogo entre facciones partidistas y no representa a los intereses de la ciudadanía, sino de los grupos que ejercen el poder.

Para Pamela Pérez, directora de Participación e Incidencia de la organización, la mayoría de facto con que cuenta las presidencias municipales inhibe la discusión en la toma de decisiones, pues le da la posibilidad de aprobar sus propuestas sin la necesidad de alcanzar acuerdos.

## RESTAN FACULTADES A SINDICATURA

Al igual que las regidurías, la sindicatura es un cargo de elección popular con facultades de inspección y vigilancia sobre el patrimonio municipal, pero sin autoridad sobre los funcionarios de primer nivel y empleados municipales.

Dado que la titularidad de la sindicatura puede ser ocupada por una candidatura de oposición, el gobierno municipal de Juárez ha actuado para limitar sus facultades y debilitar su capacidad como contrapeso institucional. Un ejemplo de ello sucedió durante el gobierno de Armando Cabada Alvidrez.

El 17 de enero de 2020, Cabada anunció que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió un fallo a favor del gobierno municipal en torno a una controversia constitucional relativa a la estructura del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA), que otorgaba a la sindicatura el papel de órgano interno de control municipal. Los jueces de la SCJN respaldaron la resolución presen-

tada por el juez Alberto Pérez Dayán, que invalidó la modificación de los artículos 142 bis, 170 y 178 de la Constitución de Chihuahua<sup>1</sup> (SCJN, 2020).

La controversia fue presentada en octubre de 2017 por el gobierno municipal de Juárez, a través de la Secretaría del Ayuntamiento, encabezada entonces por Roberto Rentería Manqueros.

El argumento de la controversia se centraba en que el órgano de control interno municipal debería ser definido por el propio gobierno municipal y no podía estar a cargo de un funcionario electo mediante votación popular, como es el caso de la sindicatura.

La administración municipal argumentó que el titular del órgano de control debía cumplir con requisitos específicos para desempeñar el cargo, como contar con experiencia técnica y formación relacionada con fiscalización y auditoría, mismos que no podrían ser exigidos para un cargo de elección popular.

Las funciones del órgano interno de control municipal finalmente recaerían en la Contraloría Municipal, cuyo titular es designado por el propio presidente municipal.

El mismo año que la SCJN resolvió la controversia constitucional, el desempeño de la Contraloría fue objeto de críticas por parte de miembros del Ayuntamiento de Juárez, quienes señalaron que el órgano interno de control actuaba para encubrir los actos de corrupción del gobierno municipal.

Durante la sesión de Cabildo el 20 de agosto de 2020, la regidora de oposición Amparo Beltrán Ceballos (actualmente en el cargo, tras ser reelegida en 2021) señaló que la Contraloría Municipal sólo ha servido para encubrir actos de corrupción que se han cometido en la administración.

Beltrán Ceballos recordó que fue la propia Contraloría, encabezada en ese momento por Gustavo Méndez Aguayo, la que recomendó al alcalde Armando Cabada Alvírez abstenerse de firmar los contratos millonarios de publicidad oficial con Canal 44, y que en su lugar lo hiciera el regidor Carlos Ponce Torres, integrante de su planilla.

## OTROS CASOS SIGNIFICATIVOS

Otros casos han resultado significativos, a continuación, el rastreo de cada uno se relata brevemente.

### *En 3 años, más de 100 millones para socio de funcionario municipal*

En octubre de 2020, YoCiudadano reveló que la empresa Grupo Koraachi, fundada en junio de 2017 y vinculada a un funcionario municipal del gobierno

<sup>1</sup> Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 271/2017, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 16 de enero de 2020.

de Cabada, obtuvo 30 contratos municipales de obra pública, de los cuales 10 fueron adjudicados directamente.

Koraachi es propiedad de Eduardo Maldonado Ávila y Jorge Quiñónez Verduzco; éste último es el accionista mayoritario y administrador único de la sociedad. Además, es socio de Francisco Ibarra Molina, entonces director del Instituto Municipal de Deporte y de su hermano Luis Eduardo Ibarra Molina, en las empresas constructoras Gexiq, Coniq y Trituradora Águila.

Koraachi obtuvo su primer contrato con el gobierno municipal de Juárez en junio de 2018, a un año de su creación, para luego convertirse en uno de los principales contratistas de obra pública municipal, con contratos cuyos montos ascendieron de forma significativa año tras año.

En 2018 le fueron asignados dos contratos por un monto total de 5 millones 558 mil pesos, en 2019 fueron nueve contratos por 37 millones 049 mil pesos, y en 2020 recibió 19 contratos por 65 millones 566 mil pesos. En poco más de dos años, Grupo Koraachi recibió 30 contratos de obra pública del Gobierno Municipal, por un total de 108 millones 174 mil 185 pesos.

Durante el primer semestre de 2020, Grupo Koraachi fue la segunda empresa más beneficiada por adjudicaciones directas de contratos de obra pública, con 10 de los 42 asignados.

### ***Contratos a socios y familiares de director de desarrollo social***

Durante los primeros meses de 2018, YoCiudadano reveló una trama de conflicto de interés que involucraba al entonces titular de la Dirección de Desarrollo Social, Édgar Alonso Chávez Tarrío, en la asignación de contratos municipales a favor de empresas propiedad de sus socios y su hermano.

Durante 2017, hermanos y socios de Chávez Tarrío, quien asumió la dirección en octubre de ese año, fueron beneficiados con contratos de esa dependencia y de la Dirección General de Tránsito Municipal, por un monto total de 15 millones de pesos.

El primer contrato, por 5 millones de pesos, corresponde a una licitación pública de despensas para el Banco de Alimentos de la Dirección de Desarrollo Social. La empresa que resultó ganadora fue Ecoo Espacios Publicitarios, propiedad de Velia Carolina Villaseñor Castellanos y Ricardo Alberto Flores Álvarez; éste último, socio de Chávez Tarrío en otras dos empresas: Salud Integral del Bravos y Ricachasa Construcciones y Sistemas Integrales.

En septiembre de 2016, un mes antes del inicio de la primera administración de Armando Cabada, Ecoo Espacios Publicitarios modificó su objeto social; además de prestar servicios de diseño gráfico y manejo de imagen, incluyó la compra, venta y distribución de productos alimenticios. Esto le permitió ganar la licitación pública para proveer de despensas a la Dirección

General de Desarrollo Social cuando Édgar Alonso Chávez Tarrío era el coordinador de Organización Social en la misma dependencia.

A inicios de 2018, con Edgar Chávez Tarrío al frente de la Dirección, se lanzó una nueva licitación para adquirir despensas. En ella participaron Ecoo Espacios Publicitarios y la empresa CNC Recycling, propiedad de Carlos Eduardo Chávez Tarrío, hermano del funcionario, que en 2017 había obtenido un contrato para proveer equipos de radiocomunicación a la Dirección de Tránsito municipal por un monto de 10 millones de pesos. Tras darse a conocer el caso, la licitación fue cancelada y Chávez Tarrío separado de su cargo.

### ***Contratos millonarios a empresa de regidora suplente***

Entre octubre de 2018 y abril de 2019 el gobierno municipal de Juárez otorgó dos contratos por un total de 44.4 millones de pesos a la empresa Magno Ingeniería en Alimentos, propiedad de Marcela Moreno Urbina, suplente de la entonces regidora Luz Elena Esquivel Sáenz, del Partido Encuentro Social (PES).

De acuerdo con el Sistema de Gestión Registral (SIGER) de la Secretaría de Economía, Magno Ingeniería en Alimentos, fundada en octubre de 2014, pertenecía a Moreno Urbina –quien también figuró en la planilla de regidores propuesta por el PES en la elección de 2016– y a Gustavo Rigoberto Espinoza Ordaz.

Magno ya había obtenido otros dos contratos durante la primera administración de Armando Cabada Alvidrez por 24.9 y 12.2 millones de pesos, antes de que Marcela Moreno fuera regidora suplente.

Entre 2016 y 2019 la empresa obtuvo un total de cuatro contratos por una suma de 83 millones 600 mil pesos para proveer de alimentos al programa ‘Armando Niños Sanos’ de la Dirección de Centros Comunitarios. Apenas dos días después de que YoCiudadano diera a conocer el caso en noviembre de 2019, Moreno Urbina formalizó su renuncia a la empresa.

### ***Empresas vinculadas a director de obras públicas ganan contratos millonarios***

En mayo de 2018, un empresario vinculado al entonces director de Obras Públicas del gobierno municipal, Gerardo Silva Márquez, obtuvo contratos millonarios para construir cuartos contra el hacinamiento, como parte del programa “Cuartos Independientes”, impulsado por Armando Cabada Alvidrez.

La empresa Compañía Constructora Fronteriza, propiedad de Manuel Gilberto Contreras Lara, obtuvo contratos para la construcción de cuartos por un monto total de 14 millones 967 mil 473 pesos.

En las elecciones de 2018, Contreras Lara fue candidato independiente a la diputación estatal del Distrito 05 de Chihuahua, asentado en Ciudad Juárez, y Gerardo Silva Márquez figuraba como su suplente.

Constructora Fronteriza obtuvo mediante licitación pública un primer contrato para la construcción de 192 cuartos, en Zonas de Atención Prioritaria, por un monto de 13 millones 300 mil 807 pesos. En el caso del segundo contrato, fue para construir 24 cuartos, una adjudicación directa por 1 millón 666 mil 666 pesos.

Gerardo Silva Márquez, junto con otros seis servidores públicos de la administración municipal de Juárez, incluido el alcalde Armando Cabada Alvidrez, abandonaron sus cargos el 21 de mayo de 2018 para buscar puestos de elección popular por la vía independiente.

### ***Compadre de Cabada gana contratos millonarios***

Entre abril de 2019 y junio de 2020, el gobierno municipal de Juárez asignó siete contratos por un total de 18.3 millones de pesos a la empresa Comedores y Banquetes Paso del Norte, propiedad de Armando Olivas Ramírez, compadre del alcalde Armando Cabada Alvidrez.

La empresa fue contratada para proveer alimentos a los agentes de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal (SSPM), cadetes de la Academia de Policía y escoltas, y para brindar servicios de coffee break a distintas dependencias.

De los siete contratos que recibió Comedores y Banquetes Paso del Norte en ese periodo, en seis fue la única participante del concurso de licitación. El otro, que también ganó, se licitó mediante invitación a tres proveedores.

Armando Olivas Ramírez y su esposa, Leticia Janett de Santiago Chávez, son padrinos de primera comunión de la hija menor de Armando Cabada, según se pudo constatar en las redes sociales oficiales del alcalde.

A pesar de ser una empresa de reciente creación (constituida el 29 de diciembre de 2017), Comedores y Banquetes Paso del Norte recibió tres contratos en 2019 y cuatro en 2020. Desde la conclusión del gobierno de Armando Cabada en 2021, Comedores y Banquetes Paso del Norte no ha vuelto a obtener contratos municipales.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Tomando en consideración los casos expuestos en este trabajo, es posible afirmar que entre los elementos que han hecho posible el afianzamiento de la corrupción en el gobierno municipal de Juárez se encuentran la impunidad,

la falta de contrapesos efectivos, una representatividad limitada, la opacidad en los procesos de contratación y una nula rendición de cuentas.

A partir de la presente investigación, surgen preguntas en torno a la participación de sector privado en actos de corrupción administrativa, el papel de las regidurías como representantes de la ciudadanía, así como los métodos de designación de las instancias encargadas de vigilar los procesos de contratación, investigar o sancionar los actos de corrupción.

Por mencionar algunas de ellas, sería posible cuestionar ¿cuál es el papel del sector privado como facilitador de la corrupción? ¿Es adecuado el método de designación de las personas titulares de los Órganos Internos de Control? ¿Son suficientes las facultades de regidurías y Sindicatura Municipal? ¿El sistema de elección de los Ayuntamientos asegura una representación real de los intereses de la ciudadanía? ¿La integración actual de los Comités de contratación de servicios y obras públicas promueve procesos imparciales y transparentes? ¿El involucramiento de participación y vigilancia en dichos Comités podría impulsar mejores procesos de contratación?

En el caso de Armando Cabada Alvidrez, un comunicador y empresario convertido en gobernante, es posible teorizar sobre las razones que motivaron su participación en actos de corrupción política, como la búsqueda del beneficio personal, la influencia de donantes y actores provenientes de la iniciativa privada y la falta de mecanismos efectivos de supervisión y rendición de cuentas.

Es importante destacar que, antes de asumir la presidencia municipal, Cabada Alvidrez ya fungía como proveedor de publicidad gubernamental a través de la televisora de su familia, por lo que conocía los procedimientos para la asignación de los contratos que decidió mantener durante sus administraciones, a sabiendas del conflicto de interés que ello representaba.

Asimismo, la presentación de la controversia constitucional en octubre de 2017, apenas un año después de los cinco que presidió el municipio de Juárez, hace suponer su intención de allanar el camino para la comisión de actos de corrupción, al restar facultades a la Sindicatura Municipal –que en sus dos administraciones estuvo encabezada por candidaturas de oposición– y brindárselas a la Contraloría, un órgano que facilitó dichos actos.

A partir del análisis de los procesos de contratación, toma de decisiones y cumplimiento de la ley, se concluye que:

- Los mecanismos de consolidación de la corrupción en el gobierno municipal de Juárez se han presentado en las contrataciones públicas de bienes, servicios y obras públicas. Dichos actos de corrupción se configuraron mayor-

mente en conflictos de interés, en los que servidores públicos beneficiaron a familiares, socios, colaboradores y amigos.

- Las instancias encargadas de combatir y sancionar la corrupción carecen de independencia, lo cual se constituye como un elemento que propicia la impunidad.
- La conformación actual de los Ayuntamientos actúa en perjuicio de la discusión pública para el alcance de acuerdos. En cambio, favorece la imposición de medidas desde las presidencias municipales.
- Las regidurías en el estado de Chihuahua anteponen los intereses de grupo por encima de los de sus representados.
- Ante la falta de sanciones y medidas para prevenir los sobornos, persiste un grave problema de corrupción a nivel administrativo que se acentúa en las corporaciones encargadas de la seguridad pública, instancias de contacto recurrente con la población.
- En términos cuantitativos, los sobornos se han constituido como una importante fuga de recursos públicos, que perjudica a la Hacienda Pública.
- Los procesos de deliberación de los Comités encargados de las licitaciones de obras públicas y bienes y servicios se mantienen en la opacidad, impidiendo así que se tenga certeza sobre si la selección de las propuestas técnicas y financieras cumple con los criterios de idoneidad para asegurar la calidad de las contrataciones.
- En el caso de las adjudicaciones directas, se han posicionado como una modalidad proclive a la corrupción, utilizada a menudo sin justificación por el gobierno municipal de Juárez.
- Persiste en la población juarense la percepción que el gobierno municipal es corrupto y no sanciona a los funcionarios involucrados en actos de esta naturaleza, lo cual debilita la confianza en las instituciones.

## REFERENCIAS

- Auditoría Superior del Estado de Chihuahua. (2020). Informe Individual de la Auditoría de Cumplimiento Financiero I realizada a la Gestión Financiera de la Cuenta Pública 2019 del Municipio de Juárez, Chihuahua. <https://informes.auditoriachihuahua.gob.mx/data/informesNuevaLey/2019/Informe%20Individual%20Ju%C3%A1rez.pdf>
- Código Municipal para el Estado de Chihuahua (1995). página 148. <https://www.congresochoihuahua2.gob.mx/biblioteca/codigos/archivosCodigos/19.pdf>
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., México Evalúa: Centro de Análisis de Política Pública, (2019). *Anexo Metodológico: Mapeando la Corrupción*.

- México: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., México Evalúa: Centro de Análisis de Política Pública. <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2020/09/Anexo-Methodologico-Mapeando-la-Corrupcion.pdf>
- Ley General de Responsabilidades Administrativas [LGRA]. 2016. Artículo 3. <https://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/LGRA.pdf>
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Chihuahua. 2018. Artículo 86. <https://www.congreso-chihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1420.pdf>
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua (2015). Artículo Cuarto Transitorio. Página 254. <https://www.congreso-chihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1173.pdf>
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua. 2015. Artículo 191. Página 129. <https://www.congreso-chihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1173.pdf>
- Plan Estratégico de Juárez, A.C., (2023a). Informe de Corrupción 2023. Ciudad Juárez, México: Plan Estratégico de Juárez, A.C. <https://planjuarez.org/documentos/informe-corrupcion-en-juarez-2023/>
- Plan Estratégico de Juárez, A.C., (2023b). Informe Así Estamos Juárez 2023. Ciudad Juárez, México: Plan Estratégico de Juárez, A.C. <https://planjuarez.org/documentos/informe-asi-estamos-juarez-2023/>
- Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 271/2017, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 16 de enero de 2020. [https://bj.scjn.gob.mx/doc/-sentencias\\_pub/eiZl3XgB\\_UqKst8oE\\_Cb/%22Sindicaturas%20municipales%22](https://bj.scjn.gob.mx/doc/-sentencias_pub/eiZl3XgB_UqKst8oE_Cb/%22Sindicaturas%20municipales%22)