

Desvío de recursos públicos durante el gobierno de Javier Duarte de Ochoa en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

*Ana Laura Chávez y Elisa Badillo**

El método de aprendizaje por medio de casos es la mejor manera de introducirse al estudio de la corrupción. Los casos de estudio, como ejercicio de aprendizaje, son útiles para presentar problemas reales para la discusión grupal o el análisis individual; vincular los conocimientos teóricos con situaciones prácticas, identificando causalidades y soluciones; y aplicar conceptos normativos y búsqueda de soluciones jurídicas, políticas y sociales a un caso real¹.

El caso del gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Javier Duarte de Ochoa, representa un caso significativo de la corrupción en México. Esto porque a lo largo de su mandato, el tejido social en el estado fue seriamente dañado por la inseguridad y la violencia. El número de homicidios y desapariciones fue alarmante, como también el número de periodistas asesinados por el ejercicio de su gestión. Hoy sabemos el daño que sufrieron las finanzas estatales, así como la gran red de funcionarios y particulares que participaron en el presunto desvío de recursos públicos, sin que a la fecha en la que se publica este caso, las autoridades hayan cumplido con la función de investigar y castigar a los responsables.

Este estudio académico presenta la forma en que operó la corrupción en las instituciones vinculadas al caso, y detecta incidencias y modos de operar. Se pone especial énfasis en explicar la operación de las redes sociales usadas para operar actos de corrupción.

I. Descripción general del caso

El 24 de mayo de 2016, el portal de noticias Animal Político, publicó una investigación periodística en la que señaló irregularidades en el manejo de recursos públicos por parte del gobierno de Veracruz de Ignacio de la Llave, cuyo titular era Javier Duarte de Ochoa. La investigación periodística reveló la existencia de 73 contratos, entre 21 empresas y 4 dependencias de la administración pública estatal, realizados por 645 millones de pesos durante los ejercicios fiscales de los años 2012 a 2014².

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) realizó una investigación sobre la información publicada por el portal periodístico, cuya primera etapa consistió en identificar a los contribuyentes vinculados, dependencias contratantes, así como los domicilios fiscales en donde se llevaron a cabo las operaciones. En la segunda etapa, el SAT analizó la situación fiscal de los contribuyentes involucrados, la fecha de constitución de las empresas, el notario-corredor que protocolizó el acta constitutiva de las empresas identificadas, la identidad de los representantes legales, socios y accionistas, las declaraciones y pagos realizados. También indagó sobre la existencia de auditorías realizadas anteriormente, los ingresos y gastos identificados³.

El resultado de la investigación realizada por el SAT fue la identificación de 34 contribuyentes (por su inscripción ante el Registro Federal de Contribuyentes). De la revisión de las actas constitutivas de las empresas, la autoridad tributaria determinó la

* Ana Laura Chávez es estudiante de la carrera de Ciencias Políticas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Elisa Badillo es estudiante del Doctorado en Derecho en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Las autoras agradecen la participación en la recolección de datos de: Diana Escalona, Anayeli Tapia, Oscar Ucha y Raquel Fernanda García.

existencia de 59 socios; en 29 de las empresas el representante legal fungía al mismo tiempo como socio, además de que 7 representantes legales aparecían como socios en distintas empresas; así mismo, identificó los domicilios fiscales en zonas económicas populares. De las empresas detectadas por el SAT, 32 contaban con domicilio del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, otras dos se encontraban en la Ciudad de México (una en la Delegación Coyoacán y otra en la Delegación Benito Juárez). Las fechas de registro de la mayoría de las empresas fueron entre los años del 2010 y el 2013. Durante 2012 se registraron 15 empresas de las 32 identificadas. Finalmente, el SAT ubicó 33 empresas a las que el gobierno veracruzano otorgó contratos por más de 3 mil 300 millones de pesos⁴.

El 21 de septiembre de 2016, la Procuraduría General de la República (PGR) atrajo dos indagatorias en contra de Javier Duarte de Ochoa, que la Fiscalía General de Justicia de Veracruz conducía por los delitos de enriquecimiento ilícito, peculado e incumplimiento del deber legal. El Fiscal hizo entrega a la PGR de dos carpetas de investigación con el número *FESP/013/2016/1-04* y *FESP/216/2016/14-07*.⁵ Tras las acusaciones, el 12 de octubre de 2016, el gobernador Javier Duarte de Ochoa, pidió licencia ante el Congreso del Estado para dejar su cargo, a cuarenta y ocho días antes de concluir su periodo constitucional.

En el mes de octubre de 2016 la Auditoría Superior de la Federación (ASF) promovió 47 denuncias ante la Procuraduría General de la República (PGR), debido a una revisión de las cuentas públicas de 2011 a 2014, en la que detectó un presunto daño patrimonial por casi 12 mil millones de pesos. Asimismo, la ASF identificó una deuda pública de 45 mil millones que, con otros adeudos, podría alcanzar 100 mil millones.

II. Métodos empleados para desviar y usurpar recursos

Creación de empresas: El método clave para desviar recursos públicos fue la creación de “empresas fantasma”. Estas empresas estaban localizadas en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y en el interior de la República mexicana. La red de empresas, se encargaban de participar en distintos procesos de licitaciones, contratos y concursos públicos, que el Estado organizaba. De acuerdo con el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, las instituciones realizarán contrataciones mediante los procedimientos de licitación pública, licitación simplificada, invitación a cuando menos tres proveedores y adjudicación directa⁶. En el caso de las empresas investigadas, el gobierno de Veracruz empleó las siguientes:

- Licitaciones simplificadas: por medio de esta figura la institución de gobierno envía por escrito, a cuando menos a tres de sus proveedores registrados, la invitación para participar, incluyendo toda la información y detalles sobre la licitación. La institución debe notificar el fallo o resultado de la licitación en un plazo mínimo de tres días, si no le es posible emitirlo en el acto de recepción⁷.

El uso de esta figura permitió al gobierno seleccionar siempre a empresas de la red que aquí se estudia; además, en algunos casos, cuando el costo del proyecto rebasaba el establecido por la ley, se dividió a través de varios contratos entre distintas empresas, para cubrir con este requisito.

- Adjudicación directa: ésta se realiza únicamente con los proveedores

previamente registrados en el padrón de las instituciones del gobierno⁸. El uso de esta figura permitió que el gobierno de Veracruz otorgara contratos de forma directa a una empresa de la red, sin necesidad de licitación.

Declaración de pérdidas fiscales de las empresas: Del análisis de las declaraciones fiscales y de facturas de las empresas de la red, el SAT encontró que éstas declaraban de manera recurrente pérdidas fiscales y no reportaba a sus trabajadores (a excepción de dos empresas). Por otro lado, una de las empresas que fue auditada en el ejercicio fiscal de 2013, se encontraba embargada y aparecía en la lista de contribuyentes incumplidos del sitio web del SAT, así como en el portal del Buró de Crédito desde enero de 2015.

El SAT también señaló que 30 contribuyentes involucrados en la red reportaron declaraciones en cero. Por lo que se refiere a ingresos declarados de los 34 contribuyentes en los ejercicios fiscales de 2013, 2014 y 2015: una empresa declaró ingresos acumulables por arriba de mil millones de pesos; 18 empresas declararon ingresos por arriba de 100 millones de pesos; 13 empresas y una persona física declararon ingresos por debajo de 100 millones de pesos; y finalmente, una fue omisa durante los tres ejercicios fiscales⁹.

Desvío a través de Secretarías del Estado: La investigación del Portal Animal Político identificó a cuatro secretarías de estado que participaban en la desviación de recursos a través de las empresas¹⁰. Las secretarías estatales implicadas fueron la de Educación, Desarrollo Social, Protección Civil y el DIF Estatal (Desarrollo Integral de la Familia). La ASF había alertado con anterioridad que los recursos fiscalizados no correspondían con el presupuesto de las aportaciones federales, por lo que realizó *recomendaciones* de carácter preventivo con sugerencias a la entidad fiscalizada, para el fortalecimiento de los procesos administrativos y los sistemas de control. La ASF también formuló *solicitudes de aclaración* a las secretarías, para que éstas documentaran y respaldaran las operaciones y montos observados, no justificados, no comprobados, o en proceso de finiquito.¹¹

III. Análisis de redes sociales

Los informes de la ASF, junto con los contratos identificados por el Portal Animal Político,¹² permiten realizar un análisis de redes sociales para identificar cómo se relacionan las empresas, las secretarías estatales y los contratos. Al revisar 56 contratos, identificamos que sólo 16 empresas fueron contratadas por la Secretaría de Educación, la Secretaría de Desarrollo Social y Protección Civil Estatal. Tres empresas tienen contratos con la Secretaría de Educación y Protección Civil, 1 con Protección Civil y con Desarrollo Social, y una más con la Secretaría de Educación y con Desarrollo Social. Se observó que 5 empresas mantuvieron un contrato exclusivo con la Secretaría de Educación y 6 más con Secretaría de Desarrollo Social.

La Secretaría de Educación pagó la mayor cantidad de dinero en pocos contratos, lo que representa el 58.93% del presupuesto total ejercido para el pago de servicios realizado por las tres secretarías arriba mencionadas. Esta relación se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1.

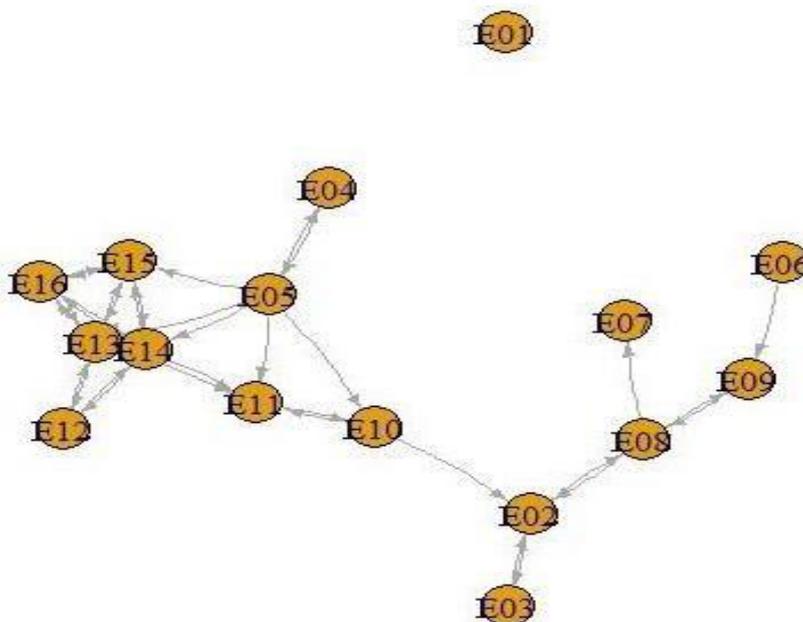
Secretaría	Monto total pagado
Secretaría de Educación de Veracruz	\$ 332,098,160.32

Secretaría de Desarrollo Social de Veracruz	\$ 193,196,504.57
Secretaría de Protección Civil de Veracruz	\$ 38,235,000.00
	\$ 563,529,664.89

Fuente: Elaboración propia con datos de los contratos consultados¹³.

El análisis de los contratos mostrado en forma de red, ilustra que las empresas mantenían relaciones estrechas entre sí. Esto se demuestra en los siguientes elementos: la fecha de la firma de los contratos; las mismas instituciones de gobierno contratantes; el tipo de licitación por el que se otorgaron los fondos; características comunes en el objeto social de las empresas; las localidades, la similitud en los años en que se registraron las empresas en el catálogo de las secretarías del estado y el año en que todas fundaron o constituyeron (entre el 2010 y 2013).

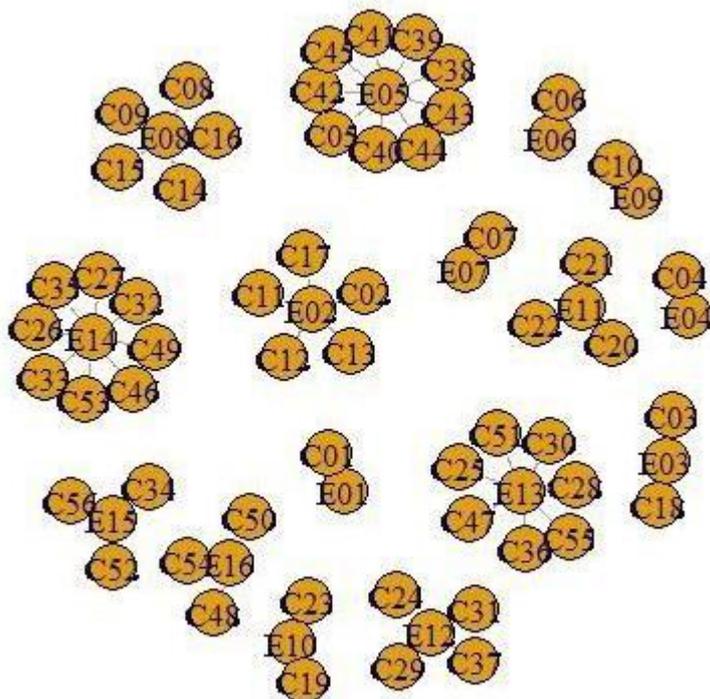
Gráfico 1.



El Gráfico 1 muestra las empresas (E) vinculadas a 56 contratos (de un total de 73 contratos identificados por Animal Político). Se observa que el núcleo de las relaciones se concentra entre las empresas 13, 14, 15, 16. La empresa 12, solo se relaciona con la 13 y 14. Por otro lado, la empresa 14 guarda vínculos con la empresa 11 y ésta a su vez con la 10. Mientras que ésta responde a una relación de respuesta con la empresa 2, que se vuelve el vínculo entre la empresa 3 y 8, esta última empresa, es la que mantiene la conexión entre las empresas 7, 9 y 6. Es importante el señalar que la empresa 1 se encuentra aislada del resto, ya que no se encontró ninguna relación con las demás empresas. Sin embargo, pocas empresas concentran la mayor cantidad de contratos y de recursos económicos (Ver Gráfico 2).

El Gráfico 2 muestra los contratos (C) obtenidos por cada empresa (E). Por ejemplo, es relevante observar que el núcleo más estrecho de empresas que se muestra en el Gráfico 1, son las mismas que acumularon la mayor parte de los contratos, (las empresas 13, 14, 15 y 16). Asimismo, las empresas que mantenían un vínculo con alguna de estas empresas del núcleo, también se vieron beneficiadas en el otorgamiento de cierto número de contratos (como la empresa 5). Ambas gráficas mostradas en este estudio de caso permiten iniciar la discusión y el análisis sobre el modo de operar de la red usando los contratos de servicios para desviar y usurpar fondos públicos.

Gráfico 2.



Análisis y discusión (en equipos de estudiantes):

1. Discute y analiza qué tipos de hechos de corrupción aparecen en el caso Duarte, según algunas definiciones como la de [Transparencia Internacional](#) o la de [United Nation Office on Drugs and Crime](#).
2. Analiza y reflexiona si el caso de estudio se puede considerar como un tipo de corrupción organizacional según David Arellano en su texto: [Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción](#).
3. Discute en el grupo:
 - a. ¿Cuál fue la función principal de la ASF y del Órgano de Fiscalización Estatal para conocer y desatapar el caso de estudio?
 - b. ¿Cuál debe ser la labor de la Autoridad Tributaria en combatir la corrupción?
4. ¿Qué otros análisis se pueden hacer de los Gráficos 1 y 2 y qué datos adicionales se necesitaría para llegar a conclusiones científicas?

Notas:

¹ Campari, Susana. "Enseñanza con casos. Desafíos pendientes", en Pliscoff, Cristián (Compilador) *Enseñanza y Aprendizaje de Administración y Políticas Públicas en las Américas*. Universidad de Chile – Ril Editores. Chile, 2014. P.209-223.

² "El caso de las empresas fantasma de Veracruz", en Animal Político. 24 dic. 2016: <http://www.animalpolitico.com/2016/05/desaparece-el-gobierno-de-veracruz-645-millones-de-pesos-entrega-el-dinero-a-empresas-fantasma/> [Se consultó el 6 jun. 2017].

³ SHCP & SAT. "Caso Veracruz", 1 julio de 2016: http://www.sat.gob.mx/transparencia/rendicion_cuentas/Documents/Caso_Veracruz.pdf [Se consultó el 5 de octubre de 2017].

⁴ "Duarte, emblemática historia de corrupción", 16 abril de 2017, *La Jornada en línea* <http://www.jornada.unam.mx/2017/04/16/politica/004n1pol> [Se consultó el 12 de junio de 2017].

⁵ "Apunta PGR a Duarte", nota de Abel Barajas, *Reforma Nacional en línea*, 22 septiembre de 2016, <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=945159&md5=e3c9266f1147d476e1b63a0324c6130a&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&lcmd5=ecab269225aef04751a29d2788da7494> [Se consultó el 1 octubre de 2017].

⁶ Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, *Gaceta Oficial*, publicado el 5 de septiembre de 2007.

⁷ Artículos 56 a 58 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, *Gaceta Oficial*, publicado el 5 de septiembre de 2007.

⁸ Artículos 59 a 66 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, *Gaceta Oficial*, publicado el 5 de septiembre de 2007.

⁹ SHCP & SAT: *Cfr.* Nota 3.

¹⁰ Animal Político: *Cfr.* Nota 2.

¹¹ Auditoría Superior de la Federación, "Acciones que emite directamente la ASF". http://www.asf.gob.mx/Publication/35_Acciones_derivadas_del_proceso_de_fiscalizacion [Se consultó el 16 de octubre de 2017].

¹² Animal Político: *Cfr.* Nota 2.

¹³ "Los 73 contratos que entregó el gobierno de Veracruz, a detalle" en Animal Político. 24 mayo 2016: <http://www.animalpolitico.com/2016/05/los-73-contratos-que-entrego-el-gobierno-de-veracruz-a-detalle/> . "Contratos 2013" en CompraNet. <https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones> [Se consultó el 3 de noviembre de 2017]