



**Hacia un concepto de captura y cooptación del Estado en
México**

*Towards a concept of capture and cooptation of the State in
Mexico*

Zuleika Samara Llera Carballo

1

UNIVERSOS JURÍDICOS. Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar. Año 11, No. 21, noviembre 2023, ISSN 2007-9125

Cómo citar este artículo en formato APA

Llera, Z. S (2023). Hacia un concepto de captura y cooptación del estado en México. Un Estudio Piloto. *Universos Jurídicos*, pp. 156-186.

Fecha de recepción: 21 de julio 2023

Fecha de aceptación: 06 de octubre de 2023





SUMARIO: I. Introducción, II. Corrupción, III. Lava Jato y Odebrecht: símbolos de la macro corrupción, IV. Hacia un concepto de captura y cooptación del Estado en México, V. Conclusiones, VI. Bibliografía.

Resumen:

A lo largo de este artículo, se analizará la situación en la que se encuentra México en cuanto a los niveles de corrupción, sin embargo, el estudio se realizó con un enfoque internacional. Esto desemboca en la impunidad y la poca visibilización de la corrupción, misma que ha tenido una significativa evolución en el siglo XXI. Se siguió una metodología cualitativa, ya que las realidades son subjetivas y variables, se utilizaron distintos casos de países. En un inicio, se pretendía destacar la omisión al gran conflicto que ha proliferado en nuestro país, es decir, la corrupción en gran escala, la captura y la cooptación del Estado. Después, el trabajo dio un giro fascinante, nos percatamos de la ausencia de dichos conceptos en las legislaciones mexicanas e internacionales. Entonces, resulta imposible solicitar al gobierno que regule e investigue algo, que ni siquiera se encuentra escrito en las leyes.

Palabras clave Corrupción, captura del Estado, cooptación del Estado, macro corrupción, leyes.



Abstract: *Throughout this article, the situation in which Mexico finds itself in terms of corruption levels will be analyzed, however, the study was carried out with an international approach. This leads to impunity and corruption's little visibility, which has had a significant evolution in the 21st century. A qualitative methodology was followed, since the realities are subjective and variable, different cases of countries were used. Initially, it was intended to highlight the absence of the great conflict that has proliferated in our country, that is, large-scale corruption, the capture and cooptation of the State. Later, the work took a fascinating turn; we realized the absence of such concepts in Mexican and international legislation. So, it is impossible to ask the government to regulate and investigate something that is not even written in the law.*

Keywords: *Corruption, State capture, State cooptation, macro corruption, laws.*

I. Introducción

En principio, sobran los motivos por los cuales es tan importante estudiar el fenómeno de la corrupción. En esta investigación, parte de hechos y actos que laceran a la sociedad, a un país entero, incluso al mundo. La corrupción, es un arma que pone en crisis a la democracia del Estado, ello por la falta de credibilidad de la población a los funcionarios públicos. La corrupción no es solamente del sector público, sino que también participan empresas privadas y el crimen organizado. Asimismo, se afecta la legitimidad nacional.



El hablar sobre el alto nivel de corrupción que hay en México a lo largo de los años, se ha convertido en un tema “normal”, por la falta de acción en su combate, la impunidad, falta de una política criminal y de la inclusión de los conceptos de captura y cooptación del Estado a las leyes de la materia.

Se encontrará todo lo relativo al tema de la corrupción, como sus antecedentes más relevantes para una mejor comprensión de sus orígenes y el por qué se ha seguido suscitando; definiciones y quiénes son los sujetos parte del problema. Se hablará sobre lo relativo al Sistema Nacional Anticorrupción, qué es, su estructura, con qué instituciones colabora y sus leyes; después está la organización de Transparencia Internacional y su índice de percepción de corrupción; finalmente, las acciones que ha tomado el gobierno para frenar el delito, hablando de sus reformas más relevantes en materia de corrupción y los tratados internacionales en los que México forma parte.

Posteriormente, se presentan casos mexicanos de corrupción, a manera de construir la memoria colectiva de México y no olvidar los actos del pasado, con el firme propósito de no volverlos presente, sino cambiarlos contundentemente para que no vuelvan a ocurrir. Igualmente, se deja constancia de dos grandes casos de la gran corrupción a nivel trasnacional, con los casos de Lava Jato y Odebrecht.



Para concluir, se brinda una propuesta para un mejor manejo nacional de la corrupción, incluyendo a las legislaciones en materia de corrupción dos conceptos fundamentales; así como la inclusión de un concepto a nivel internacional en el Estatuto de Roma, para que sea tipificado como delito internacional.

II. Corrupción

Se deben definir algunos conceptos como la corrupción, macro corrupción, la captura del Estado y la cooptación del Estado. De igual manera, se analizarán casos de actos de corrupción en México para finalmente, poder concluir catalogar en qué tipo de corrupción se encuentra nuestro país.

Resulta muy complejo poder afirmar que existe una definición universalmente aceptada de corrupción, ya que no es así, esto se debe a que tiene diversas acepciones que son ambiguas. Si se genera una encuesta social donde se pregunta por ejemplo “¿qué actos son considerados corruptos?” o “¿a quién consideras una persona corrupta?”, obtendremos una gran cantidad de diferentes respuestas, ya que alguna persona podría señalar como corrupta a otra, y ante los ojos de una tercera persona, no lo es. Entonces, recaemos en una especie de interpretación personal donde el concepto de la corrupción se adecua a la persona o situación.

Empero, a continuación, un concepto más acercado a la realidad:

La corrupción implica que: 1) alguien tiene una posición de poder en una organización, sea mucho o poco, con más o menos discrecionalidad, y que ese poder le ha sido concedido para que lo use en beneficio de la organización, de forma que ésta cumpla con sus fines, objetivos o misión. 2) Esta persona abusa de su poder, es decir, va más allá de lo



que legal y moralmente tiene permitido en su organización (y más allá de lo que su organización tiene permitido legal o moralmente). 3) Además de ello, ese abuso tiene como fin su beneficio privado; no abusa de ese poder porque se extralimite en su celo y trate de conseguir para lo organización beneficios o resultados extraordinarios, sino porque pone su interés privado por encima de la organización y obtiene beneficios extraposicionales, beneficios que no los que están pactados contractual o legalmente. 4) El beneficio privado puede ser directamente recogido o indirectamente allegado; es corrupto también robar para el partido político al que se pertenece, aunque no se hurte de la cantidad defraudada ni un céntimo para sí. El hecho de robar “honestamente” para otros se ha producido en alguna ocasión. Si sumamos todos estos componentes tenemos un concepto de corrupción que podríamos considerar paradigmáticamente válido (Manuel Villoria, 2019, p. 16-17).

De este modo, se entiende que la autoridad pública recibe beneficios abusando de su poder y su cargo. La gravedad del delito de la corrupción, hablando específicamente en México, no solamente produce el rechazo del pueblo mexicano hacia los funcionarios públicos y a los políticos, sino que también la falta de credibilidad hacia ellos.

Como ya se vio, resulta complejo establecer una definición universalmente aceptada de la corrupción, y esto es porque va evolucionando y va cambiando, de igual manera, van surgiendo nuevas variantes y formas de realizar el delito. Su fragmentación, de acuerdo con la Doctora Ana Brisa Oropeza Chávez, en La corrupción en el derecho indiano: reflexiones en torno a una noción compleja, la utilización del concepto de la corrupción es relativa y multisemántica.

Multisemántica, ya que su significado irá en función de su delimitación como objeto de estudio dentro de un contexto científico determinado. Y es relativa, porque dicho significado dependerá del contexto cultural, social, y político de la época; así, no podemos hablar de un concepto unívoco, hacerlo, además de constituir claramente un error metodológico, nos haría caer en la falsa percepción de que solo se puede hablar de corrupción a



partir de una fecha o de un lugar determinados, lo cual constituye una extrapolación (Ana Brisa Oropeza, 2022, p. 560).

Por lo tanto, la corrupción es un fenómeno universal de la vida, relacionado intrínsecamente con el sujeto, que más que definirlo, debido a sus múltiples variantes en las conductas antisociales en las que se presenta, habrá que entenderlo y concientizarlo; es en México que se presenta a mayor escala, es algo que vemos en las calles, se ve reflejado en la pobreza y en la marginación, que vemos a diario en las calles.

161

Los involucrados en el presente problema son:

1. Los particulares. En el artículo tercero, fracción XVII, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, son las personas físicas o las morales privadas, podríamos nombrar las siguientes:
 - a. Las sociedades civiles o mercantiles.
 - b. Los sindicatos y las asociaciones profesionales.
 - c. Las sociedades cooperativas y mutualistas.
 - d. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito.
2. Particulares en situación especial, como menciona el artículo 73 de la misma ley:
 - a. Candidatos a cargos de elección pública.



- b. Miembros de equipos de campaña electoral.
 - c. Líderes de sindicatos del sector público.
 - d. Directivos y empleados de los sindicatos.
- 3. Empresas.
 - 4. Gobierno.

A nivel internacional, también existe un mecanismo que regula y combate la corrupción. Transparencia Internacional es una organización reconocida globalmente, creada en 1993, que no se encuentra afiliada a ningún partido político o gobierno en especial, por lo cual, no se dedicará a denunciar hechos empresas privadas, gobiernos o particulares. En cambio, luchará en casos nacionales e internacionales, 180 países relacionados de acuerdo a Transparency International (2021), es decir, donde se relacionen diversos países, por ejemplo, el caso de Odebrecht, del cual se hablará más adelante.

La gráfica que se muestra a continuación es el más reciente Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) del 2021, refleja que todos los países se encuentran estancados en su nivel de corrupción.

Se consideran 180 países, y su nivel de corrupción se mide de acuerdo a la percepción de la sociedad, después, se miden los resultados desde el cero (muy corrupto) al cien (muy limpio). México se encuentra en el puesto 31, los países con menos corrupción son Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda; por el contrario, Sudán del Sur ocupa el último lugar, siendo así, el país más corrupto del año pasado.

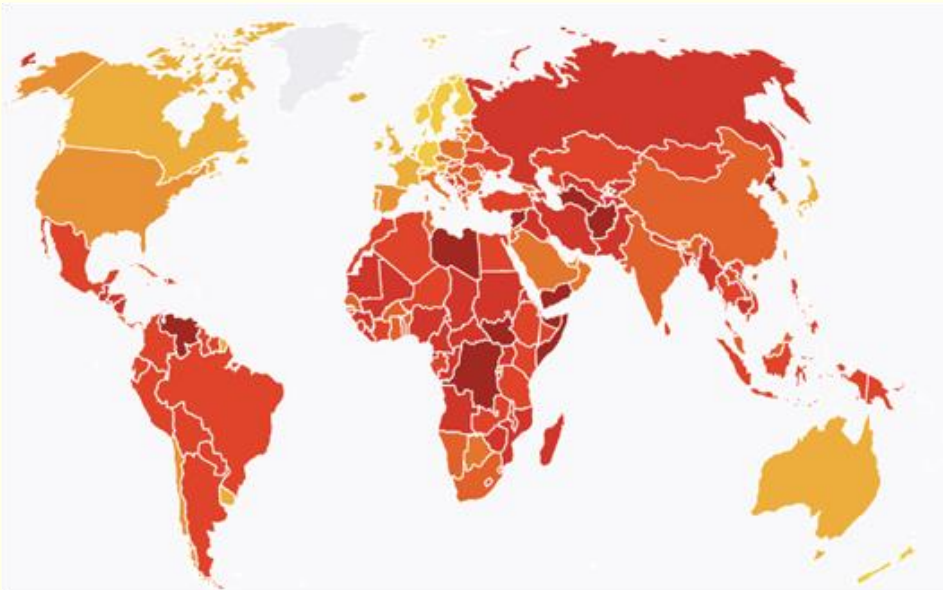


Imagen 1

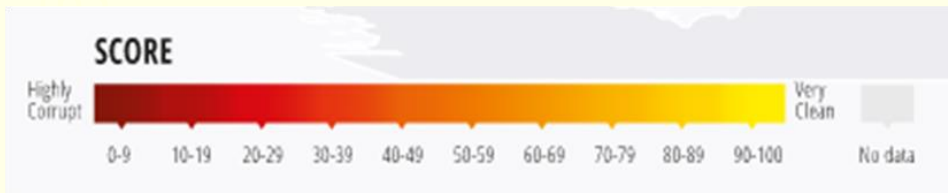


Imagen 2

a) Corrupción en México

Se deben tomar en cuenta las acciones que ha tomado el gobierno mexicano para contrarrestar el fenómeno de la corrupción.

De acuerdo al Gobierno de México, en el año 2016, se publicaron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia anticorrupción y en materia de transparencia, de eso se desprende la legislación secundaria, de la cual se hablará más adelante.



Se reformaron catorce artículos Constitucionales: 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116, y 122.

Las reformas, a manera general, tratan de enriquecimiento ilícito respecto de ciertos bienes; la conformación del Instituto Nacional Electoral, así como la designación de tareas a cada órgano interno; algunas facultades del Congreso, como imponer sanciones a funcionarios públicos por actos graves de responsabilidades administrativas; facultades de la Cámara de Diputados, por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación deberá presentar un Informe General Ejecutivo del producto de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública; los funcionarios públicos deben rendir su declaración patrimonial y de intereses; sanciones a las personas físicas y servidores públicos que incurran en cometan alguna responsabilidad frente al Estado; aspectos relativos al Sistema Nacional Anticorrupción; y la rendición de cuenta pública, de acuerdo al INAI (2016).

Lo anteriormente expuesto, refleja una especial importancia para la presente investigación y una preocupación social, esto porque significa que se han tomado acciones legales para un mejor manejo de la situación en el país, sin embargo, a pesar de que se encuentra en la Constitución parece ser solamente letras sin un significado o repercusión significativa para aquellos que cometen el ilícito.

Por otra parte, en materia de transparencia, se creó la Ley General de Acceso a la Información Pública en mayo del 2014.



Agregando, se dio la reforma al artículo 6 constitucional, la cual fue basada en tres ejes:

1. El fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública.
2. La consolidación de un sistema nacional de transparencia.
3. El establecimiento de nuevas facultades para el organismo garante a nivel federal.

En pocas palabras, lo que significó esta reforma, fue el reconocimiento a un derecho que tienen los mexicanos de poder acceder a información de la rendición de cuentas de servidores y funcionarios públicos. Y viceversa, se estableció la obligación a los ya mencionados a rendir cuentas de una manera transparente y supuestamente, de una manera honesta. Finalmente, creó la protección de datos personales como lo es el domicilio, número de teléfono, edad, la CURP, entre otros.

Existe, a partir del año 2016, un mecanismo mexicano, el Sistema Nacional Anticorrupción, cuyo objeto es combatir la corrupción. Es un conjunto de entes institucionales que unen sus esfuerzos para restaurar la relación entre la sociedad y las instituciones públicas mediante el refuerzo a la transparencia de los funcionarios (SNA, 2016).

El sistema establece los parámetros de actuación en la coordinación, mediante una base normativa (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción) donde se plas-



men las políticas, lineamientos y los procedimientos necesarios, para que las autoridades que coordina en todos los órdenes de gobierno, actúen en el ámbito de sus competencias en la:

- a) Prevención, detección y sanción de conductas corruptas.
- b) Fiscalización y control de los recursos públicos.

El SNA es relativamente nuevo, significó un progreso histórico en este tema. Las reformas constitucionales en materia anticorrupción se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015 y fue el 18 de julio de 2016 cuando se publicaron las leyes secundarias que dan fuerza ejecutiva al Sistema. Si bien no está integrado en su totalidad, pues la Tercera Sección Anticorrupción aún continúa sin uno de sus tres Magistrados; el sistema si está trabajando con lo que se tiene, pues está funcionando la Sala que tramita y resuelve todos esos casos que al día de hoy es la Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves y Segunda Sala Auxiliar del Tribunal Federal de Justicia Administrativa la competencia especializada de la Sala Auxiliar se circunscribe exclusivamente a la materia de responsabilidades administrativas (DOF, 2021).

Aunado al Sistema Nacional Anticorrupción, según la página de la Secretaría Ejecutiva del SNA se encuentran otras instituciones que se unen a la lucha contra el fenómeno de la corrupción:



- Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Se encarga de dictaminar los problemas entre los ciudadanos y la Administración Pública Federal, mediante sanciones a servidores públicos que realicen faltas en materia fiscal y administrativa, por ejemplo, en los contratos de arrendamiento, cumplimiento de los mismos para obras públicas y prestación de servicios con entes públicos.
- Secretaría de la Función Pública. Proveniente del Poder Ejecutivo Federal, la cual analiza, previene e investiga las faltas administrativas graves; las no graves cometidas por servidores públicos federales, se sancionan. De igual forma, es encargada de decretar las políticas de compras públicas.
- Poder Judicial de la Federación – Consejo de la Judicatura. Es el organismo del Poder Judicial de la Federación vigilará las actuaciones de los jueces y magistrados en materia federal, investigará y sancionará a servidores públicos que cometan faltas administrativas.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Organismo constitucional autónomo que protege el derecho de las personas para que tengan acceso a la información pública, también protege datos personales, y rinde cuentas del gobierno a la ciudadanía.



- Comité de participación ciudadana. Es un grupo de cinco particulares, que coadyuvan junto con el Comité Coordinador, para vigilar y encargarse del cumplimiento de los objetivos del SNA.
 - Comisión Ejecutiva. Órgano técnico auxiliar de la SESNA, su función es crear insumos técnicos y propuestas sobre la Política Nacional Anticorrupción (PNA), de igual manera, dar seguimiento de la información sobre el combate a la corrupción, en este caso, se presenta y se aprueba por el Comité Coordinador.
 - Secretaría Ejecutiva del SNA. Apoyo técnico al Sistema Nacional Anticorrupción, forma parte de la Administración Pública Federal, Brinda ayuda al Comité Coordinador para perfeccionar y llevar a cabo sus decisiones, asimismo, se proponen políticas públicas, metodologías de evaluación y lleva el control de la Plataforma Digital Nacional.
- Fiscalía Anticorrupción. Órgano dependiente de la Fiscalía General de la República, la cual persigue los delitos realizados por hechos de corrupción.
- Auditoría Superior de la Federación. Órgano de fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados, vigila el uso de recursos públicos federales en los estados, poderes de la Unión, personas físicas o morales, y en los municipios. Denunciará faltas administrativas o casos de corrupción.



Finalmente, el Sistema Nacional Anticorrupción, contiene distintas leyes secundarias ya aprobadas por el congreso, relacionadas con actos, omisiones, sanciones, y todo lo relacionado a la corrupción:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- Código Penal Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Lava Jato y Odebrecht: símbolos de la macro corrupción

Se ha analizado de diferentes aspectos la corrupción, se descubrió que se encuentran involucradas redes criminales, por ende, no estamos hablando de sobornos tradicionales, en estos casos es un tema más profundo.

a) Lava Jato

Un ejemplo perfecto para poder comprender la gran dimensión de la macro corrupción es el caso más polémico, Lava Jato, el cual desprende una enorme red de corrupción masiva en Brasil, pero extendida globalmente.



Lava Jato, en español, quiere decir “lavado a presión”. Consistió en un lavado de activos en Brasil entre el año 2004 y 2014, estos relacionados con la contratación de dos empresas semi-estatales: Electrobras y Petrobras.

Es la mayor empresa de Brasil y la mayor empresa estatal de Latinoamérica. Fundada en 1953, ha sido durante décadas el orgullo del país. Emplea a 87.000 personas y produce dos millones y medio de barriles de crudo al día. Tanto el ex presidente Lula da Silva como la presidenta Dilma Rousseff depositaron en la petrolera “el futuro de Brasil” tras el descubrimiento de nuevos yacimientos en 2006 (El País, 2016).

Y de conformidad con Eduardo Salcedo Albarrán, otras estatales como el Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Salud, la Gobernación de Río de Janeiro y el Ministerio de Transporte (2018, p. 1).

La Policía Federal de Brasil, se dedicó a investigar 140 documentos del Ministerio Público, allí se descubrió que no era un simple lavado de autos, más bien, una red de corrupción a nivel macro, ya que involucraba a más de 250 compañías, 170 empresarios, 13 partidos políticos, 7 transportadores de dinero, 176 servidores públicos, 15 cuentas offshore (las cuentas de esta categoría son “una cuenta financiera o fondo creado fuera del país de residencia de una persona” (El Financiero, 2016, p. 6). Sin embargo, se puede usar para lavar dinero, como en este caso), 19 negociantes de divisa, 9 operadores financieros, 47 testaferros, y 121 empresas fachada, refiriéndonos al pensamiento de Salcedo Albarrán.



Las empresas constructoras brasileñas crearon un cártel “El Club”, que sobornaba a funcionarios públicos, de manera que obtenían contratos de obras de construcción con Petrobras. Ésta convertía sus obras en lícitas afirmando que su política era “compre nacional”, promoviendo la industria en Brasil. Se estima que el 3% del precio de cada construcción se iba directamente a los sobornos. Pero ¿qué pasaba con el dinero? Era blanqueado en lavados, hoteles y/o gasolineras, después se transfería a cuentas offshore, mediante empresas fantasmas y transacciones que no registraban, tal como aparece en la página de web de Proética (2018).

“El Club” contaba con dos modalidades en su esquema de cartelización:

1. Modificar o manipular requerimientos de licitaciones públicas (Salcedo E., 2018, p. 2).
2. Sobornar funcionarios públicos de las compañías implicadas y financiar partidos políticos (Salcedo E., 2018, p. 2).
3. Transferencias financieras a cuentas extranjeras (Salcedo E., 2018, p. 1).
4. Cambio de divisas “Dollar Cape” (Salcedo E., 2018, p. 1).
5. Pagos en efectivo con propiedades o mercancías (Salcedo E., 2018, p. 1).

Con la información proporcionada hasta ahora, es notorio el gran nivel del fenómeno a tratar. Ya que la corrupción, en casos como este, deja de ser un problema “insignificante” para la sociedad, no solamente hablando de la población brasileña, sino, haciendo referencia a la población mundial, porque la macro corrupción es un peligro que se ha proliferado como en casos como Lava Jato. Incluso, en la mayoría de las ocasiones, no se descubre el ilícito por lo bien construida que se encuentra la red.



A fin de cuentas, surge una incógnita muy común: ¿qué hacen con tanto dinero? Sin duda, incluso una parte del total de sobornos pagados es capaz de resolver una gran cantidad de problemas sociales, se reduciría el nivel de pobreza, se proveería salud a quienes no tienen ese acceso, educación gratuita a todos, entre otras.

b) Odebrecht

El caso Odebrecht, el cual es uno de los más arduos en el continente americano como a lo largo del mundo, se desprende de la gigantesca red de corrupción descubierta por el anterior caso, Lava Jato. Odebrecht implica a diversos países (no sólo latinoamericanos) que dieron sobornos a un nivel global y en cantidades de dinero exuberantes.

En primer lugar, hay que entrar en contexto.

Odebrecht S.A. es el holding del Grupo Odebrecht fundado en 1944 por el ingeniero Norberto Odebrecht en Salvador de Bahía. Actualmente tiene presencia en 25 países, incluido Brasil y exporta sus productos y servicios a 98 países. Como holding tiene diversas actividades económicas, entre las cuales se encuentran: ingeniería, construcción, infraestructura, energía, productos químicos, servicios públicos e inmobiliarios (Natalia Guzmán, 2018, p. 6).

La constructora pagó la cantidad de 788 millones de dólares en sobornos para conseguir contratos, relacionados con doce países (Mozambique, Angola, Colombia, República Dominicana, México, Brasil, Argentina, Guatemala, Ecuador, Perú, Panamá y Venezuela) y así obtener contratos a cambio. El beneficio obtenido es de



3.336 mil millones de dólares. Una cifra inimaginable de dinero, como menciona Natalia Guzmán.

Odebrecht hacía pagos para el beneficio de diversos personajes políticos, para obtener relaciones (y dinero, evidentemente) en varios países del mundo. Su plan de soborno fue elaborar una estructura financiera secreta para contabilizar y pagar los sobornos.

La División de Operaciones Estructuradas, utilizaba dos sistemas para realizar sus operaciones mediante la informática, una para pagos, y la otra para que se comunicaran entre ellos.

De acuerdo a Raúl Olmos en su página *Contra la corrupción, en México*, la empresa de PEMEX y Odebrecht tenían un contrato para operar una planta que produce de etileno en Veracruz.

El entonces director de PEMEX, Emilio Lozoya, fue detenido en España. Acto seguido, acusó a Enrique Peña Nieto (ex presidente de México) y Luis Videgaray (ex secretario) de tener una red de sobornos de 10 millones de dólares para la campaña electoral del Partido Revolucionario Institucional y pagos a legisladores de partidos opositos para que se pronunciaran a favor de la reforma energética. Actualmente, su caso sigue en proceso, de acuerdo al periódico *El País* (David Marcial, 2022).



Un factor preocupante es, que la justicia tenga una justificación política, ejemplo, si alguien parece incómodo desde el punto de vista político y comete actos de corrupción, es encarcelado; sin embargo, si no es incómodo, no es perseguido por la justicia y pertenece en libertad.

Es por eso, que el gobierno mexicano es capaz de saber sobre las acciones ilícitas de funcionarios, empresas, autoridades, etc., pero depende de qué tanto les beneficie o afecte, ahí es cuando van a tomar cartas en el asunto.

174

Se tienen como consecuencias que, en la población de cada país con altos índices de corrupción, se genera una pérdida de confianza al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial, y no solamente hacia ellos, sino que también hacia la ley, los mexicanos asocian las leyes con algo malo y no creíble o confiable; otra es la idea que tienen las personas del factor público, debido a que en lugar de gozar del derecho que los ciudadanos tienen al espacio de participación, realmente se refugia en uno mismo; otra consecuencia es la deformación de la política, puesto que los entes públicos dedicados a lucrar con el dinero de todos, utilizan esto para beneficiarse a ellos mismos, agrandando su poder e influencia, a costa del bien común.

Cabe resaltar, que la macro corrupción no es únicamente del sector público, de igual manera, como se ha venido explicando a lo largo de la presente investigación, las empresas privadas no quedan exentas de delinquir de esta manera.



Para concluir, la macro corrupción conlleva delincuencia, violencia, homicidios, extorsiones, pobreza y la desigualdad.

c) Macro corrupción.

Como siguiente concepto, está la macro corrupción, o gran corrupción, como algunos autores lo llaman. Es un concepto nuevo, por lo que no hay tantas investigaciones al respecto, no se ha profundizado este máximo nivel al que puede llegar la corrupción, si no se controla. En este nivel, así como la corrupción “normal”, todo lo relacionado se cataloga como “macro”, macro criminalidad, macro ilicitudes.

Según Luis Garay, se conoce como

La participación activa de diversos agentes sociales e instituciones poderosas, públicas y privadas, escalas y territorios a través de procedimientos, acuerdos y mecanismos innovadores [...] usualmente implica la manipulación de normas y procedimientos, tales como los procesos de contratación pública, el lavado de dinero a través de operaciones financieras nacionales y transnacionales que obstaculizan el seguimiento de las autoridades locales/ nacionales, el establecimiento de “empresas fachada” y la colocación de recursos financieros “offshore”, no sólo para obtener ganancias a corto plazo, sino también para cooptar instituciones y establecer relaciones estables con partidos políticos y sus líderes mediante el financiamiento de campañas electorales, por ejemplo, con la consecuente selección, cooperación y permanencia estratégica de determinados funcionarios públicos de alto rango en empresas estatales e instituciones públicas clave (Luis Garay, 2018, p. 33).

En relación a lo manifestado por Esther Hava García, es necesario remarcar cuáles son los indicadores que señalen cuando un hecho deja de verse como corrupción, y pasa a ser macro corrupción. Los cuales, son: factor económico, político, sistémico, social y de impunidad (2016, pp. 66 y 71).



En consecuencia, la corrupción está alcanzando niveles que ya nos sobrepasan, siendo ya un tema transnacional por el simple egoísmo de quienes la cometen.

d) Captura del Estado

Acorde al trabajo de investigación titulado “Capture al Estado, Capture el Día” de Joel S. Hellman, Geraint Jones y Daniel Kaufmann, la captura del Estado puede comprenderse como “la configuración de la formación de las reglas básicas del juego a través de pagos privados ilícitos y oscuros a funcionarios públicos” (2001, p. 6). ¿Qué quiere decir esto? Que hay una grande cantidad de poder para que cierta empresa influya en las leyes, decretos o regulaciones sin efectuar pagos privados a funcionarios públicos.

En otras palabras, los funcionarios públicos conceden para su propio beneficio, bienes públicos y diversas ventajas discrecionales que son propensas a generar renta a empresas individuales.

De esta forma, se adentran al gran mercado compitiendo con firmas de una categoría elevada relacionadas con el Estado, los nuevos aspirantes que pretenden ingresar son quienes tratarán de capturar al Estado de una manera estratégica, compensando la debilidad de los marcos legales y regulatorios.

De acuerdo con Verónica Serafini, un claro distintivo entre la corrupción y la captura del Estado, es la magnitud del problema.



Si bien la corrupción administrativa puede ser un mecanismo de captura (por ejemplo, mediante el soborno de legisladores para aprobar o rechazar ciertas legislaciones), no siempre ocurre dentro del proceso de captura en sí, o es promovida por los intereses captadores. La sola existencia de corrupción administrativa es un indicio, pero no razón suficiente para afirmar que existe captura en un determinado caso (Verónica Serafini, 2017, p. 16).

Por último, de acuerdo a Edgardo Buscaglia, en su ensayo “Undermining the foundations of organized crime and public sector corruption” (2005, p. 21), hay cinco niveles en los que una organización criminal puede infiltrarse en el sector público:

1. Actos de soborno o abuso en el gobierno local, por parte del crimen organizado.
2. Corrupción frecuente en funcionarios estatales de bajo rango.
3. La delincuencia organizada se infiltra en los rangos medios del sector público, intentando capturar la operativa.
4. Jefes de organismos públicos que brindan beneficios al crimen organizado.
5. Captura del Estado por parte de grupos criminales, creando leyes y tomando decisiones judiciales ellos mismos.

e) Cooptación del Estado

Por último, ¿qué es cooptar? Acorde con la Real Academia Española es:

Llenar las vacantes que se producen en el seno de una corporación mediante el voto de los integrantes de ella (RAE, 2021).

En este sentido, la cooptación del Estado trata de un sistema de pactos adecuados entre regiones del Estado o grupos de interés del mismo, es decir, es un proceso



que se inclinan a transformar el régimen desde una perspectiva interna de éste, como menciona Luis Garay Salamanca (2008, pp. 20-21).

A continuación, una tabla que señala las principales diferencias entre la captura y cooptación del Estado:

CAPTURA DE ESTADO	COOPTACIÓN DE ESTADO
Es el uso y/o amenaza de la capacidad para ejercer violencia por parte de las organizaciones criminales, esto para influenciar el funcionamiento del Estado.	Se da cuando los actores que inciden en el funcionamiento del Estado alinean sus intereses con las organizaciones ilegales.
La distinción entre capturar y cooptar es que el Estado es relevante porque permitirá diferenciar la participación y la adecuación típica de los actores que interactúan en el fenómeno.	

En síntesis, podemos señalar que la corrupción ha ido mutando a lo largo de los años, en México y en el mundo, a los conceptos anteriormente mencionados. Ya no sólo existe la corrupción a escala nacional, la situación ha escalado a niveles transnacionales, así tenemos a los protagonistas de la corrupción transnacional, que



son las organizaciones que llevan a cabo su comercio en distintos países a la vez y consecuentemente, están relacionadas con los funcionarios públicos de cada país.

La forma de corrupción más relevante en el ámbito transnacional es el soborno o bribery, que es definido como la oferta, la promesa, la entrega, la aceptación o la solicitud de una ventaja como un incentivo para realizar una conducta ilegal o contraria a la ética o la verdad. Los incentivos pueden ser dádivas, comisiones, retribuciones u otras ventajas (Héctor Olasolo, 2021, p. 44).

IV. Hacia un concepto de captura y cooptación del Estado en México

Por último, a lo largo de esta investigación, se puede evidenciar que, en el caso en concreto de México, el país ya sufre de macro corrupción, el delito de la corrupción deja de verse como algo a escala pequeña, y aumenta a un nivel de Estado en relación con otros países. La gran cantidad desmedida de actos corruptos sabidos, y los no sabidos aún, nos dirigen a una situación de alerta entre los mexicanos, ya que, puede llevar a una crisis de la democracia en nuestra nación.

También cabe resaltar, la imagen que refleja México ante otros Estados, cuyo nivel de corrupción se encuentra moderado, queda como un país débil, que se puede manipular fácilmente por redes criminales y no posee un sistema ni eficaz, ni eficiente para controlar los hechos de esta naturaleza.

Es por eso, analizados los hallazgos, se deduce que en México es necesario abordar la corrupción desde otro punto de vista, que es la macro corrupción, por lo cual,



en la legislación debería incluirse dicho concepto, junto con los de captura y cooperación del Estado, para poder tratar los casos actuales de acuerdo a estas definiciones que se adaptan a la actualidad.

Además de ello, deberá de enseñarse una política criminal que abarque toda la forma en que se pueden investigar estos delitos, el cómo actuar ante esas circunstancias, cómo prevenirlas, etc.

180

Para comprender esto, se mencionará brevemente sobre la política criminal, basándonos en el libro Política Criminal de Laura Zúñiga Rodríguez (2001).

Esta clase de política cuyo fundador es Cesare Beccaria, (existen las políticas de salud, educación, vivienda, sociales, entre otras), es un conjunto de mecanismos e instrumentos que el Estado crea, con el objetivo de abatir y evitar el fenómeno de la corrupción; la cual, si se implementa correctamente, se puede lograr.

Dentro del tema abordado, se necesitaría una investigación extensa a profundidad sobre el tema para poder implementarla, ya que la idea planteada es una propuesta dada la necesidad de legislarlo, y que a la par, México desarrolle una política criminal para su prevención.



Finalmente, debido a la magnitud del tema y a los hallazgos en la investigación, es pertinente incluir que, en la doctrina se ha hablado que incluso, la corrupción debe ser manejada como un delito de lesa humanidad, contenido en el Estatuto de Roma; debido a que la dimensión de la macro corrupción afecta a las personas de cada país, por ejemplo, en el patrimonio, generando más violencia en las calles y pobreza.

Fundamentando tal respuesta, el crimen de lesa humanidad, de acuerdo a la Corte Penal Internacional en el artículo 7 del Estatuto de Roma, se da cuando se comete un ataque generalizado de: exterminio, asesinato, esclavitud, tortura, deportación o traslado forzoso, apartheid, desaparición forzada, encarcelación, violación u otros actos inhumanos.

En este contexto, al recibir la C.P.I. casos de gran corrupción, presentarían testigos declarando lo acontecido, se analizarían de acuerdo a “otros actos inhumanos” estableciendo un nexo de causalidad entre estos y el comportamiento corrupto.

Por último, es determinante que el delito de la macro corrupción sea tipificado por el Estatuto de Roma, para dar medidas serias y condenas a quienes la cometan, siendo un paso sustancial para la reducción de dicho fenómeno.



V. Conclusiones

En virtud de los resultados obtenidos en la investigación, es sabido que la corrupción es un problema social grave en nuestro país, incluso ha evolucionado a nivel macro, es decir, el problema de un hecho de corrupción en un municipio ya no se compara con la severidad de los casos transnacionales.

En un inicio, se pretendía destacar la omisión al gran conflicto que ha proliferado en nuestro país, es decir, la macro corrupción, la captura del Estado y la cooptación del Estado. Empero, el trabajo dio un giro fascinante, debido a que nos percatamos de la ausencia de los conceptos ya mencionados, en nuestras legislaciones, porque son nuevos. Entonces, resulta imposible solicitar al gobierno que regule e investigue algo, que ni siquiera se encuentra escrito en las leyes y normas de México.

Igualmente, en cuanto a la inclusión de una política criminal de calidad en la nación y la inclusión de la macro corrupción en el Estatuto de Roma, resulta oportuno remarcar que, para reformar leyes y crear una política criminal, hace falta una investigación en un mayor nivel.

Por lo tanto, la propuesta consta de proporcionar ideas hacia el gobierno de México y a la Corte Penal Internacional, para poder reducir de manera significativa los hechos delictivos núcleo de la investigación.



Para que la propuesta tenga éxito a futuro, se deben aplicar equipos interdisciplinarios en lugares específicos de la República, para que se unan al Sistema Nacional Anticorrupción. Por ejemplo, unir todos los sistemas de cuentas bancarias de funcionarios públicos, que detecten cualquier movimiento sospechoso de algún posible acto de corrupción, y así poder impedirlo o evitar que crezca a ser captura o cooptación del Estado, o un tema de macro corrupción.

No es posible hablar sobre eliminar el fenómeno criminal, porque estaríamos hablando de una utopía. La corrupción y todo lo que conlleva, es algo inevitable que siempre ha existido y siempre existirá. Sin embargo, una vez que nos damos cuenta de esto, debemos tomar las medidas que sean necesarias para evitar que siga incrementando dicho delito, y poder combatirlo eficazmente para obtener resultados benéficos para México y el mundo.

VI. Referencias

Buscaglia, E., Gonzalez S., & Ratliff W. (2005). Undermining the foundations of organized crime and public sector corruption. Stanford University.

Diario Oficial de la Federación. Acuerdos SS/5/2021 & SS/8/2021. (2021). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5612738&fecha=04/03/2021#gsc.tab=0. & https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5615829&fecha=14/04/2021#gsc.tab=0.



- El Financiero. (2016). *Tú puedes tener una cuenta 'offshore' sin ser millonario*. México. El Financiero. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/tu-puedes-tener-una-cuenta-offshore-sin-ser-millonario/>
- El País. (2016). *Las claves del "caso Petrobras*. España. Recuperado de https://el-pais.com/internacional/2016/03/04/actualidad/1457087312_930018.html
- Estatuto de Roma. (2002). Recuperado de [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)
- Garay, L. (2018). *Macrocorrupción y cooptación institucional: la red criminal "lava jato"*. Fundación Vortex. Bogotá.
- Garay, L., Salcedo, E., León, I., & Guerrero, B. (2008). *Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. Grupo Método.
- Guerrero, L., & Guerrero, A. (Ed. 11). (2022). *Descubrimiento, conquista e institucionalización: de las expediciones al Yucatán a la consolidación de la Nueva España (II)*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Recuperado de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7026-descubrimiento-conquista-e-institucionalizacion-de-las-expediciones-al-yucatan-a-la-consolidacion-de-la-nueva-espana-ii-reflexiones-a-quinientos-anos-del-encuentro-de-dos-mundos>.
- Guzmán, N. (2018). *Estudio de caso: Odebrecht*. Universidad EAFIT. Recuperado de https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12940/Natalia_Guzm%C3%A1nCasta%C3%B1o_2018.pdf?isAllowed=y&sequence=2.
- Hava, E. (2016). *Gran corrupción: estrategias para evitar su impunidad internacional*. Nuevo Foro Penal. España.
- Hellman, J., Geraint, G., Jones, J., & Kaufmann, D. (2001). *Capture del Estado, Capture el Día, Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición*.



Gestión Y Análisis De Políticas Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de <https://doi.org/10.24965/gapp.vi21.262>

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. Reforma constitucional en materia de combate a la corrupción. (2016). INFOCDMX. Recuperado de https://infocdmx.org.mx/documentospdf/normatividad_anticorrupcion/Reforma%20Constitucional%20en%20Materia%20de%20Combate%20a%20la%20Corrupci%c3%b3n.pdf.

Ley General de Responsabilidades Administrativas. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>.

Marcial, D. (2022). La Fiscalía de México pide 39 años de cárcel contra Emilio Lozoya por el 'caso Odebrecht'. El País. México. Recuperado de <https://el-pais.com/mexico/2022-01-05/la-fiscalia-de-mexico-pide-39-anos-de-carcel-contra-emilio-lozoya-por-el-caso-odebrecht.html>.

Olasolo, H., Buitrago, E., Mané, S., & Sánchez, A. (2021). Respuestas nacionales e internacionales al fenómeno de la corrupción. Tirant lo Blanch.

Olmos R. *Caso Odebrecht: La negra historia de Odebrecht*. México. Contra la corrupción. Recuperado de <https://contralacorrupcion.mx/web/lanegrarelation/la-negra-historia-de-odebrecht.html>.

Oropeza, A. (Ed. 11). (2022). La corrupción en el derecho indiano: reflexiones en torno a una noción compleja. México. Universidad Anáhuac Veracruz.

Proética. (2018). *Caso Lava Jato*. Perú. Proética. Recuperado de <https://www.proetica.org.pe/casos-emblematicos/caso-lava-jato/>



Real Academia Española. (2021). *Cooptar*. Asociación de Academias de la Lengua Española. Recuperado de <https://dle.rae.es/cooptar>

Salcedo E., Garay L., Macías G., & Santos D. (2018, marzo). Lavado de activos en la red criminal 'Lava Jato'. Fundación Vortex. Núm. 27. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/326449409>

Secretaría Ejecutiva del SNA. (2016). *Sistema Nacional Anticorrupción*. Recuperado de <https://www.sna.org.mx/>.

Serafini, V. (2017). Elites y captura del Estado. Paraguay. Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana.

Transparency International. (2021). *Corruption perceptions index*. Recuperado de <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

Villoria, M. (2019). *Combatir la corrupción*. Editorial Gedisa. Recuperado de <https://elibro-net.eu1.proxy.openathens.net/es/ereader/anahuacxalapa/126727>.

Zúñiga, L. (2001). *Política criminal*. Ed. Constitución y Leyes. COLEX. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/458790937/ZUNIGA-RODRIGUEZ-Politica-Criminal-2001-CLAVE7042020#>.