

**CAPÍTULO I**

**DEFINICIÓN**

Definición y antecedentes..... 47

La palabra..... 48

Definiciones y tipos de corrupción..... 49

Propuesta de definición..... 52

Lo más importante: lo que engloba..... 53

## DEFINICIÓN Y ANTECEDENTES

Existen grandes palabras que se asestan a todo con el evidente deseo de bendecir o contagiar con su carga emotiva; son palabras que simbolizan lo positivo y lo elogioso, o lo negativo y lo nefasto sin necesidad casi de argumentar. Paradas en las esquinas contrarias de la fama y la reflexión, dos de esas palabras son: democracia y corrupción. Basta decir que un acto, una organización o un proceso son democráticos, para que evoquemos de inmediato todas las bendiciones de su prestigio. Si democracia, como señala Bernard Crick, es la palabra más promiscua en el mundo de los asuntos públicos, pues es la amante de todos; la corrupción es la bestia negra de la que todos huyen, al menos en el papel.

El problema es que el uso y abuso de estas palabras, han acabado por convertirlas en ajonjolí de todos los moles, palabras gelatinosas e inasibles que han perdido todos los matices de su significación. En el caso de la corrupción tratar de indagar su origen, su historia y definición, no es un acto ocioso y estéril propio de un anticuario, sino indispensable para sentar las bases de la comunicación, es decir, poner en común, lo que entendemos será la moneda corriente de nuestra argumentación. Sólo así, en terreno firme, coincidiendo en el contenido del concepto, tendremos posibilidades serias de informar, argumentar, dialogar y debatir sobre el tema.

Pues, como señala Octavio Paz: "No sabemos en donde empieza el mal, si en las palabras o en las cosas, pero cuando las palabras se 'corrompen' y los significados se vuelven inciertos el sentido de nuestros actos y de nuestras obras también es inseguro. Las cosas se apoyan en sus nombres y viceversa". Curiosamente lo primero que en esta época se contagia de lo corrupto es el sentido que le damos a la palabra corrupción. No nos extrañe que esta confusión, repercuta en lo limitado de nuestros actos en contra de su avasallante presencia.

Pero algo importante, más allá de este ya de por sí extraordinario beneficio, esta especulación teórica nos dará elementos para encontrar las características e ingredientes del fenómeno concreto, en vivo y a todo color, de la corrupción. Al analizar la etimología, las definiciones, la lógica del término, tomamos en cuenta el mito griego del joven Anteo, que era invencible mientras tocaba la tierra, pero totalmente vulnerable cuando se elevaba sobre la realidad. En suma, este recorrido histórico y dialéctico de la corrupción será una especie de brújula que nos aportará líneas estratégicas puntuales para combatirla, aquí y ahora, en su lodosa existencia.

## LA PALABRA

Desde las primeras utilizaciones de la palabra corrupción se marcó la pauta de lo que serían las grandes perspectivas para abordar el fenómeno. Aristóteles es el primero en utilizar la palabra corrupción, la invoca para referirse a la degeneración que alcanzan las formas de gobierno monárquico, aristocrático y democrático. Sus formas corruptas son respectivamente tiranía, oligarquía y demagogia. Cicerón, muy a tono con lo que vivía en Roma, la utiliza tanto para describir el soborno como el relajamiento de las costumbres. A partir de estos dos grandes autores se bifurca el análisis para abordar la cuestión, posiciones por lo demás muy características de las escuelas filosóficas griega y romana. Aristóteles preocupado por las estructuras políticas, Cicerón por la perspectiva jurídica y moral.

El secreto de las cosas está en la palabra que desde su origen las designa, afirmaba Sócrates, así que empecemos por ahí. *Corruptio, corruptiones* son vocablos latinos. De aquí provienen *corruption* en inglés, *corruzione* del italiano, *korrupzion* en alemán y que pasan a nuestros *corrupción* y *corromper*. Nuestra palabra castellana proviene de la palabra latina *corrompere* que significa “romper algo entre dos, destruir conjuntamente su integridad”. En sus orígenes para que existiera corrupción se necesitaba lo mismo que para bailar tango, es decir, de dos, el servidor público y el ciudadano. Actualmente, es el caso del peculado, es más que suficiente un solo agente para cometer un acto de corrupción.

Hagamos también una distinción entre lo que es el sustantivo corrupción y el verbo corromper.

*Corrupción*, puede significar la transformación del estado natural de una cosa o sustancia, especialmente por putrefacción o descomposición. De *corrupta* se califica la sangre de quien ha sido condenado jurídicamente. Califica al carácter degradado, infestado del mal, depravado, pervertido, malicioso o maligno. Lo influido por cohecho; lo venal, la perversión de una condición de rectitud o de fidelidad. Es a veces un término jurídico, incluido en constituciones y códigos. Se dice de idiomas o de textos cuya pureza ha sido destruida o degradada; cuando la condición original o correcta de un texto ha sido alterada por ignorancia, o descuido o ha sido viciada por alteraciones y errores. Se refiere en general a la adulteración; antaño, a la pérdida de la inocencia por seducción o violación, en el caso de las jóvenes.

*Corromper* significa alterar y trastocar la forma de alguna cosa; echar a perder, depravar, dañar, podrir; sobornar o cohechar al juez o a cualquier persona, con dádivas o de otra manera; pervertir o seducir a una mujer; estragar, viciar; degradar las costumbres, el habla, la literatura; incomodar, fastidiar, irritar.

En el primer diccionario del español, titulado: *El Bello Tesoro de la Lengua Castellana o Española* de Sebastián de Covarrubias escrito en el ya remoto año de 1611, se dice: “Corromper. Del verbo latino corrumpto, contaminao, vitio, destruo. Corromper las buenas costumbres, estragarlas. Corromper los jueces, cohecharlos. Corromper los licores, estregarse, y ellos suelen corromperse”.

“Corromperse las carnes, dañarse. Corromperse uno es desmayar, yéndose de cámaras. Corromper las letras, falsearlas. Corromper la doncella, quitarle la flor virginal. Corrupta, la que no está virgen. Corrupción, pudrimiento. Corrupción de huesos, cuando se pudren hasta los huesos; enfermedad gravísima y mortal. Corruptela, término forense. Corrupción es, en efecto, pudrimiento; una enfermedad gravísima y mortal”.

Como puede observar el aterrado lector, las palabras dan para bastantes significaciones, contradictorias algunas, sin conexión otras; imposible tratar de explicarlas siguiendo un solo hilo. Procuremos encontrarle la punta a la hebra a la terminología, pero encaminada al propósito de nuestra investigación.

De acuerdo a sus raíces etimológicas y a sus significaciones como sustantivo y como verbo, podemos deducir que el delito de corrupción puede implicar un rompimiento, claro y abierto del orden jurídico, pero que también es un delito de matiz, es decir, la corrupción puede ser un acto de desviación, de perversión, de deslealtad, de menoscabo o pérdida de valores éticos. Esta condición de sutileza que tiene el delito lo hace mucho más difícil de encuadrar en las normas y en consecuencia de perseguir. Si todo fuera como perseguir a quien rompe, trasgrede o quiebra, pero no, las fronteras de una conducta corrupta son a veces tenues y neblinosas.

## **DEFINICIONES Y TIPOS DE CORRUPCIÓN**

A continuación algunas definiciones: “La corrupción se da cuando alguien que detenta el poder encargado de hacer ciertas cosas... es inducido mediante

recompensas monetarias o de otro tipo... a realizar acciones que favorecen a quien ofrece la recompensa y en consecuencia dañan al grupo o a la organización a la que el funcionario pertenece". Otra definición señala: "La corrupción son actos mediante los cuales un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer a intereses particulares a cambio de una recompensa".

He querido juntar estas dos definiciones porque ambas se dan desde la perspectiva de un funcionario público, "blanca paloma", linda virgencita que riega las flores, que es inducido y desviado del cumplimiento del deber por el Pedro Navajas del particular. El funcionario siempre parece el pasivo y el ciudadano el activo e instigador. Se pasa por alto la circunstancia opuesta, cuando el funcionario público presiona al particular, lo extorsiona, para obtener bienes. En esta situación el burócrata amenaza con hacer caso omiso de la ley o aplicarla, pero en sentido contrario al interés de la víctima. En la extorsión la actitud del funcionario es tan activa, que Herbert Hart no duda en llamarle "la situación del asaltante".

Otra definición: "La trasgresión que hace el funcionario público de la ley para obtener un beneficio personal." El problema de la corrupción, como lo vimos al analizar las diferentes significaciones del sustantivo, es que en muchas ocasiones el funcionario corrupto no necesita ni siquiera romper una norma para cometer el delito. Es frecuente que simplemente acelere el pago de una deuda del Estado con el particular y, sin necesidad de violentar ninguna norma, obtenga una ganancia, lo que no le resta corrupción al acto. Tampoco es indispensable que reciba el beneficio material, basta con que actúe estimulado por la promesa o la esperanza del beneficio para incurrir en un acto corrupto.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Para algunos tratadistas la incompetencia puede ser catalogada como corrupción. Se trataría de una extensión o modalidad del delito. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos coincide con esta tesis: "Capítulo I. Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público. Artículo 7. Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (antónima de ineptitud) que rigen en el servicio público. Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones: I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión..." En las resoluciones (sentencias administrativas) emitidas por el Órgano de Control en el SAT puede leerse: "No cumplió con la máxima diligencia el servicio que le fue encomendado, no observó disposiciones jurídicas relacionadas con el servicio público, toda vez que..." La Ley, como puede verse, le cerró el paso a la ineptitud y el servidor público al comprometerse como tal, renuncia a la ineptitud; se compromete a la eficiencia y superación permanente. Las leyes penales, sin embargo, no incluyen el delito de ineptitud.

El Banco Mundial adoptó una definición estricta, lo que ha auspiciado que sea la de mayor divulgación: “Es el abuso del poder público para el beneficio privado”. La Convención de las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General, firmada en Mérida y ya ratificada por el Senado de la República,<sup>14</sup> representa un parte aguas en la definición de la corrupción al tipificarla como una actividad ilegal también del sector privado. Anteriormente la corrupción era un ámbito exclusivo del Estado y los funcionarios públicos, ahora la Convención integra a los empresarios.<sup>15</sup> La Convención consideró que no era posible definir la corrupción, pues era un concepto fluido que significaba diferentes cosas de acuerdo al lugar y a las personas. Efectivamente, el acto de corrupción está ligado a los valores, es decir, a lo que es o no aceptado por una sociedad. La corrupción tiene un referente esencialmente histórico y cultural, lo que significa que la noción de corrupción cambia de acuerdo al lugar, al tiempo y a la sociedad. Es un fenómeno universal con manifestaciones particulares en cada época y en cada nación. No en balde, como en el caso de la magia, se habla de una corrupción negra y de una corrupción blanca. La negra comprende las acciones que palmariamente trasgreden la ley y unánimemente se reconocen como ilegales. La corrupción blanca son las prácticas y usos que lejos de ser mal vistos son justificados por unos y presumidos por los infractores. Por ejemplo, un vigilante nos permite el acceso a un museo después del horario oficial, nadie se escandalizaría si se le entrega una propina. También se hace referencia a la “corrupción gris”, que son conductas acerca de las cuales los mismos ciudadanos discrepan sobre si son o no corruptas. Un agente de tránsito, que estaría para infraccionar, le deposita al parquímetro las monedas, cuando llegamos por el coche nos exige el costo y una propina. Este hecho divide las opiniones, algunos lo consideran un acto de corrupción y otros no.

Todo lo anterior debemos tomarlo en consideración al reflexionar sobre las soluciones.<sup>16</sup> La corrupción es evidentemente un problema de leyes, pero sobre todo humano, de paradigmas, de interpretación y observancia de la ley. La ley puede nacer defectuosa, con lagunas, prestarse a error o confusión, pero no puede apartarse en el *animus* del legislador del principio de justicia y equidad; tampoco de la convicción por parte del ciudadano de cumplirla. El sustrato, el

---

<sup>14</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción celebrada en Mérida, Yucatán del día 09 al 11 de diciembre de 2003 y ratificada por el Senado el 29 de abril del 2004.

<sup>15</sup> Ante los ojos de la opinión pública lo sucedido con la empresa Enro en Estados Unidos vino a quitarle a los políticos la exclusividad de la corrupción.

<sup>16</sup> Nunca nos separemos de la realidad.

cimiento del Estado de Derecho, enemigo principal de la corrupción, es una cultura ética común de gobernantes y gobernados.

Ante la dificultad de alcanzar una definición por consenso, la Convención adoptó un enfoque descriptivo, es decir, se decidió por un concepto que incluyera las diversas formas de corrupción y dejó al arbitrio de cada Estado el definir y encuadrar los tipos de corrupción que puedan surgir en un mundo más cambiante y dinámico que nunca.

La Convención clasifica y describe los siguientes delitos:<sup>17</sup> 1) Soborno de funcionarios públicos nacionales. 2) Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas. 3) Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes públicos por un funcionario público. 4) Tráfico de Influencias. 5) Abuso de funciones. 6) Enriquecimiento ilícito. 7) Soborno en el sector privado. 8) Malversación o peculado de bienes en el sector privado. 9) Blanqueo del Producto del delito.<sup>18</sup> 10) Encubrimiento. 11) Obstrucción de la justicia.

La Convención también consideró extender la responsabilidad más allá de las personas físicas, a las morales privadas y prever sanciones civiles, administrativas y penales. Consideración congruente, al no restringirse la corrupción a la función pública sino también incluir el sector privado, el siguiente paso fue ampliar su responsabilidad.

## PROPUESTA DE DEFINICIÓN

La definición de corrupción debe ser lo suficientemente amplia como para abarcar todos sus tipos e incluso que el concepto nos pueda prevenir de esa posibilidad, no muy remota, de estar delante de un acto de corrupción y no identificar, a primera vista -vágase el juego de palabras-, ese trastrueque que trastoca el cumplimiento de la norma. Parece indispensable que la definición contemple al sector privado y que dejen de ser los funcionarios públicos los únicos villanos de la película. En la globalización hay una relación cada vez más

---

<sup>17</sup> Capítulo III de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Del artículo 15 al 26.

<sup>18</sup> Lo que en México llamamos "lavado de dinero".

estrecha entre la vida económica y la política.<sup>19</sup> Esta corresponsabilidad colaborará a una lucha más eficaz y justa contra el problema.

Considero que corrupción es: la acción u omisión de un servidor público o de una persona natural o jurídica del sector privado, que usa y abusa de su poder para favorecer a intereses particulares, a cambio de una recompensa o de su promesa, dañando así el interés público y/o el de la entidad privada en la que labora.

### **LO MÁS IMPORTANTE: LO QUE ENGLOBA**

Lo más importante de todo, en virtud de que la definición de corrupción es demasiado amplia, es tener claro todo lo que engloba el acto de corrupción. Podemos identificar lo siguiente:

1.- Se trata de un acto de poder. Si el apotegma del humanismo es, el hombre es la medida de todas las cosas, en la corrupción el apotegma es la frase de Lord Acton: “El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”. La corrupción está ligada al poder de la misma forma que la decisión al interés íntimo, el ser a su devenir, la naturaleza a su descomposición, la sombra al objeto, la muerte a la vida. Podemos hablar de la posibilidad de disminuir la corrupción pero obviamente nunca de erradicarla. Esta mezcla del acto de autoridad y su inercia al abuso, sumada con una condición humana proclive a la tentación de satisfacer el egoísmo personal y concreto, forman una pócima tan antigua como eterna.

2.- La corrupción puede ser tan intensa o rutinaria en el sector privado como en el público, pero no hay duda que los valores lesionados son diferentes, no sólo de dimensión cuantitativa, sino también por el tipo de alteración que provoca la conducta corrupta. En la empresa, el empleado desleal trasgrede los principios funcionales de la organización; en la burocracia es la violación a los objetivos institucionales y de todo un sistema jurídico. En la empresa privada el empleado traiciona la confianza de sus superiores; el burócrata corrupto atenta contra la legitimidad del gobierno. Obviamente, los costos son totalmente diferentes.

---

<sup>19</sup> Además, como afirma el refrán popular: “Tanto peca el que mata la vaca como el que le agarra la pata”.

3.- En virtud de que hay muchos actos de corrupción que pueden realizar el funcionario y el usuario, motivados por los sentimientos de simpatía o por lo que sea, sin el propósito claro e inmediato de obtener una ganancia, es difícil reconocer la corrupción y sancionarla debidamente.<sup>20</sup> Al no mediar el elemento tosco y vulgar del dinero, la prueba de que estamos ante un suceso corrupto es que los participantes encubren su comportamiento, no manifiestan abiertamente lo que han hecho, lo callan e incluso realizan actividades para disimular su acción. Una de ellas es que la recompensa sea precisada y entregada pasado el tiempo. El criminal está consciente de que obtendrá un beneficio fuera de lo normal, indebido, y de que no actúa conforme lo previsible a la instrucción, la costumbre o la ley.

Es la oscuridad y el silencio, la estrategia y el cálculo, que tienen como base la clara conciencia de la culpabilidad, lo que indica que estamos ante un acto de corrupción.

4.- Otro implícito en la corrupción es que ésta se da en una estructura administrativa y dentro del cumplimiento de un procedimiento. La solución pues, podría consistir en que la misma ley le cierre el paso mediante trámites más breves y fórmulas más claras; empero, el problema puede radicar en la debilidad institucional o en la complejidad de los trámites, lo que plantea aun sin la voluntad inicial del particular de incurrir en un acto de corrupción, la necesidad de promover una vía "alterna" a la legal, ante el imperativo de que la tardanza legal ocasiona pérdidas económicas a su empresa. Es en las aduanas donde mejor se observa la utilización del tiempo como instrumento de presión para la corrupción, llega una buena cantidad de productos percederos que no saben de la burocracia, al empresario sólo le queda el dilema de ser honrado y que se le eche a perder la mercancía o engrasar el trámite y salvar su dinero.

5.- Para que se dé un acto de corrupción debe existir una interacción entre el funcionario y el usuario, la empresa privada y el Estado. Varias investigaciones han demostrado que es en las oficinas públicas donde más

---

<sup>20</sup> En 1621, cuando Bacon fue acusado de corrupción, utilizó en su defensa un argumento semejante. Dijo: "Cuando pronunciaba una sentencia o daba una orden, no tenía en mente un soborno o una recompensa". Citado por Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez. *Poder, derecho y corrupción*; Siglo XXI. México, 2003 Pág. 31.

tiempo conversan el funcionario y el usuario,<sup>21</sup> en las que se gestan la mayor cantidad de actos de corrupción.<sup>22</sup> Las frases de eficacia comprobada, “¿cómo nos arreglamos?”, “¿con cuánto se va a mochar?”, corresponden a un diálogo infalible entre el que tiene el sello en la mano y el que sondea la posibilidad de un arreglo pronto y eficaz. La conclusión es evidente: en la medida en que los procedimientos administrativos eviten ese contacto del que tiene el poder de otorgar con el que se acerca a solicitar un servicio, en esa medida se disminuirá la corrupción.

En un folleto editado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM),<sup>23</sup> hoy la Secretaría de la Función Pública (SFP), se lee: “Para reducir la posibilidad de que esto ocurra (contactos de la empresa con agentes externos), y que la empresa pierda, es necesario establecer una estrategia de vinculación con esos agentes externos en los que la empresa defina claramente su postura ante la corrupción y que la relación con autoridades, proveedores o clientes sea más transparente, aún a pesar de las posibles resistencias que se presenten”.

En el caso del servicio público, creo que la solución consiste en fijar trámites en los que se utilice, como ya se hace en algunos casos, la tecnología y el anonimato. Tramitanet y Compranet son dos programas que evitan o reducen ese roce entre el burócrata y el particular en el que surgen esos gestos cómplices y el juego de palabras que entierra el interés público: “No me daré por mal servido”.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> El Presidente de la República en un discurso pronunciado ante miembros del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), informó que ya son más de 500 trámites los que se pueden hacer “en línea”.

<sup>22</sup> Apuntes del Programa de Gobierno Abierto y Participativo (GAP), organizado por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2001.

<sup>23</sup> *Empresa Transparente. Pasos para su Construcción*. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) México, 2001.

<sup>24</sup> El Instituto Mexicano del Seguro Social es la institución del gobierno federal que más ha impulsado el uso de la electrónica en todas sus posibilidades: para el control administrativo interno; el mejor servicio a los usuarios y la lucha contra la corrupción. José Julio Fernández Rodríguez, sugiere establecer un derecho de relaciones electrónicas con la administración pública, mismo que obligue al gobierno a utilizar nuevas tecnologías de la información y la comunicación en sus relaciones con los ciudadanos. Véase, *Gobierno electrónico. Un desafío en Internet (Implicaciones jurídicas)*. FUNDAP. México, 2004.

6.- “En arca abierta, hasta el más justo peca”, afirma el refrán popular. En la administración pública el usuario y el burócrata para incurrir en un acto de corrupción, si bien no interactúan en despoblado, tienen en ocasiones un ambiente demasiado libre y relajado, propicio para incidir en deficiencias administrativas. Sin duda, la más evidente, la falta de vigilancia y control interno cotidiano de ese acto administrativo. No olvidemos que el agente corrupto cumple aparentemente funciones que le competen, labora bajo el manto protector de algunas normas legales, lo que obliga a disponer de personal, calificado moral y profesionalmente, para que esté atento en profundizar lo superficialmente impecable y ser capaz de encontrar la desviación y el beneficio privado.

7.- Bien analizados la cantidad de factores que inciden en la corrupción, se llega a una conclusión apabullante, el fenómeno es de los llamados rotonda, o más elegantemente, auténticos microcosmos, donde inciden no uno, sino un sinnúmero de causas que lo generan, lo desarrollan y lo multiplican. Alguien podrá reconocer su origen en las instituciones o en el tipo de empresas, algún otro en las leyes, o en el importantísimo factor ético o en los renglones torcidos del ADN de la arcilla humana. Pero es imposible no coincidir en que para resolver el problema de la corrupción es indispensable una visión integral del fenómeno.

La dimensión monstruosa y compleja no es propicia a las recetas unidimensionales y simplistas; no hay un vademécum contra la corrupción. Realidad que preocupa a los empresarios, desespera a los académicos, frustra a los políticos y desalienta a la sociedad. Pero no hay de otra, volvemos a lo mismo, una corrupción omnipresente en la vida pública exige acciones y políticas que abarquen todo y nos incluyan a todos.