

La diasdorología como una teoría del fenómeno de la corrupción en México

Daniel MÁRQUEZ GÓMEZ
Beatriz CAMARILLO CRUZ



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

LA DIASDORALOGÍA COMO UNA TEORÍA
DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, núm. 331

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero

Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho

Jefa del Departamento de Publicaciones

Diana Luján Verón

Cuidado de la edición y formación en computadora

Carlos Martín Aguilera Ortíz

Elaboración de portada

DANIEL MÁRQUEZ GÓMEZ
BEATRIZ CAMARILLO CRUZ

LA DIASDORALOGÍA COMO
UNA TEORÍA DEL FENÓMENO
DE LA CORRUPCIÓN
EN MÉXICO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

México, 2019

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 20 de marzo de 2019

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-30-1465-6

CONTENIDO

Palabras preliminares	1
Diego VALADÉS	
Introducción	7

CAPITULO PRIMERO

EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN Y SUS NARRATIVAS

I. Los diversos conceptos de corrupción o narrativas en torno a la corrupción	16
II. La lógica implícita en las definiciones sobre corrupción	25

CAPÍTULO SEGUNDO

LA HISTORICIDAD DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

I. La corrupción en la historia	32
II. Breve recorrido por la corrupción en México	41

CAPÍTULO TERCERO

DEMOCRACIA Y CORRUPCIÓN: LA HIDRA POLICÉFALA

I. Las democracias modernas y el impacto de la corrupción en la política	53
--	----

II. El problema de los indicadores: las “percepciones” como herramienta normativa	63
III. Economía y corrupción	68

CAPÍTULO CUARTO

LAS DISCIPLINAS NORMATIVAS COMO “ANTÍDOTO” PARA ENFRENTAR LA CORRUPCIÓN

I. La ética como respuesta al tema de la corrupción	72
II. El intento de una “ética social”: los derechos humanos y el problema de la corrupción	81
III. El derecho humano a la buena administración pública como nexo entre la vigencia de los derechos humanos y la corrupción	87
IV. Implicaciones del reconocimiento en el constitucionalismo local del derecho a la buena administración pública	93
V. Un nuevo derecho humano a la no corrupción administrativa.	94
VI. Algunas reflexiones en torno a las propuestas para el combate a la corrupción	96
VII. Necesidad de la completitud de un derecho administrativo sancionatorio.	108

CAPÍTULO QUINTO

PARA ENFRENTAR LA CORRUPCIÓN “VOLVER A LAS COSAS MISMAS”: LA NECESIDAD DE LA DIASDORALOGÍA

I. Los problemas detectados en las reformas constitucional y legal	126
--	-----

II. La “última” reforma para enfrentar el problema de la corrupción en México	131
III. Filosofía, ciencia y corrupción: apología y entendimiento de la naturaleza humana	136
IV. El problema de la “psique”: las motivaciones psicológicas	138
V. Elementos del fenómeno de la corrupción.	141
VI. Tipos y clases de corrupción	145
VII. La diasporología como una teoría del fenómeno de la corrupción	147
Conclusión.	157
Bibliografía	161

PALABRAS PRELIMINARES

Esta obra de Daniel Márquez Gómez y Beatriz Camarillo Cruz tiene para mí un gran significado. He seguido con enorme interés académico y afecto personal el desenvolvimiento de ambos. Por su inteligencia excepcional, por su devota entrega al estudio del derecho, por su sensibilidad cultural y por su integridad, representan la excelencia universitaria y ciudadana.

Por esas razones les agradecí la invitación para formular algunas reflexiones en torno al concepto que aquí proponen: *diasdoralogía*. Para formularlo hacen un extenso recorrido histórico, filosófico, sociológico y, por supuesto, jurídico, cuyo objeto es identificar las causas del grave fenómeno de la corrupción, los problemas que le son concomitantes y sus soluciones. De ahí desprenden la acertada tesis de que la corrupción debe ser estudiada en su vasta complejidad, evitando las tendencias reduccionistas que no permiten identificar remedios eficaces para su reducción y control.

La voz *diasdoralogía* está bien construida: parte de las voces griegas *diasdora* [corrupción] + *logos* [estudio]. La formulación de neologismos para encuadrar campos del conocimiento es una constante a través de los tiempos. Todos los grandes conceptos son obra del ingenio. *Filosofía*, por ejemplo, fue una aportación de Sócrates para subrayar que él era un simple amigo del saber,¹ en contraste con quienes de manera arrogante se llamaban a sí mismos *sofistas*, o sea, sabios. La evolución de las ramas del saber se ha venido acelerando. *Antropología*, por ejemplo, se generalizó a partir del siglo XVII, igual que *psicología*, en tanto que *biología*, *ecología*, *frenología* y *sociología* proceden del siglo XIX. El avance de

¹ Cfr. Platón, *Fedro*, 230 d y 278 d.

las ciencias hizo que el siglo XX fuera muy prolífico en neologismos, y con seguridad no lo será menos el que corre.

La suerte de ese tipo de neologismos está asociada a la facilidad y a la frecuencia de su uso, así como al desarrollo del ámbito del conocimiento al que aluda. Algunos aciertos no han prosperado, aunque no por ello desmerece su creación. Sólo el futuro dirá si *diasdoralogía* se convierte en un neologismo con éxito, pero lo que sin duda prosperará es el estudio sistemático de la corrupción, con las bases científicas que Beatriz Camarillo y Daniel Márquez proponen.

La corrupción ha acompañado al Estado desde su fase germinal. El concepto mismo de la norma como deber ser, y la coercibilidad que la acompaña, denotan que se trata de una creación cultural cuya implantación supone esfuerzos sociales e institucionales. La propensión a infringir la norma, como sucede con la corrupción, es una constante que cada sistema ha resuelto con sus propios recursos en cada etapa de su desarrollo. Cuando los sistemas normativos no consiguen reducir la corrupción a los estándares que se consideren tolerables, por lo general sobreviene una quiebra institucional y su sustitución por otro sistema.

Se han intentado muchas definiciones de corrupción, como bien señalan los autores de esta obra. Cada enfoque doctrinario genera una respuesta específica, pero cualesquiera que sean los términos preferidos para conceptualizar tal fenómeno, siempre se encontrará que uno de los elementos centrales de un acto de corrupción es que infringe la normativa vigente de manera impune. Es importante subrayar la diferencia entre la comisión de un delito seguido por la correspondiente sanción, y la comisión sucesiva y acumulativa de delitos económicos y de delitos cometidos por funcionarios públicos, identificados en su conjunto como casos de corrupción, que van quedando impunes. La tensión consiguiente es muy clara: con la corrupción no castigada el Estado pierde, o al menos ve mermada, su función esencial: la imposición coactiva del ordenamiento. Esto se traduce en un déficit de la dominación

legítima sobre áreas de actividad o sobre partes del espacio territorial, lo que contradice la esencia del Estado.

Son muchas las funciones del Estado en una sociedad compleja, pero entre ellas figura la primigenia: ejercer el poder. Para darle un sentido jurídico, y por ende regulable, se formuló el constructo de la soberanía. Por tal razón de la obra de Thomas Hobbes se desprende el aforismo conforme al cual no hay ningún poder superior al del Estado, pues cuando hay alguno que lo supera, ese es el Estado.² En etapas posteriores fueron adicionados otros elementos, el más relevante de los cuales es la Constitución, en particular la que suele ser considerada democrática.

Cuando el fenómeno de la corrupción se sale de control la primera víctima es la sociedad y cada uno de sus integrantes, pero si el daño no es contenido dentro de límites que resulten tolerables como parte de la desviación común en todas las organizaciones, sobrevienen la anomia, como pérdida de los referentes normativos, y la entropía, como fragmentación y dispersión de la organización estatal. Si ambas entran en sinergia, la consecuencia suele ser devastadora y culmina en el colapso del sistema. La evidencia empírica en este sentido es abundante; basta con remirar los ejemplos históricos ofrecidos por Arnold Toynbee, y su ilustrativo concepto del *cisma en el alma*,³ como un catalizador de esa caída sistémica.

Un buen sistema político no es el que carece de fallas sino el que cuenta con los instrumentos para corregirlas o, al menos, para reducirlas a una dimensión menor. La corrupción es uno de esos problemas y, al igual que la violencia y que otros fenómenos negativos, su eliminación es imposible, pero en cambio sí pueden ser situados en un punto de intersección entre lo máximo que la sociedad está dispuesta a tolerar y lo mínimo que los procedimientos de gobierno están en posibilidad de conseguir.

² Hobbes, Thomas, *Leviatán*, cap. XXIX.

³ Toynbee, Arnold J., *A Study of History*, parte V, cap. XIX.

La localización de ese punto varía en cada sistema. Los sistemas democráticos contemplan numerosas funciones, entre ellas la tutela efectiva de las libertades y la observancia puntual del derecho. Ambas, llevadas a cabo con oportunidad y efectividad, inhiben las desviaciones de las conductas y son los instrumentos adecuados al cumplimiento de los fines del Estado constitucional.

La propuesta de los autores se centra en la necesidad de abordar el problema de la corrupción desde una perspectiva amplia. Aciertan al establecer que cuando su magnitud es la que ha alcanzado en México, los remedios no pueden estar restringidos a instrumentos administrativos aislados. Coincido al completo con este punto de vista, que a mi vez he sostenido al plantear que es imposible tener resultados contra la corrupción cuando el aparato institucional está rebasado, por lo que sólo un cambio del *Estado* de la corrupción puede modificar el *estado* de la corrupción.⁴ Esto no es un juego de palabras. La corrupción ha abierto muchas vías de penetración en el Estado, y los remedios coyunturales están llamados a dar resultados precarios y efímeros.

Las sociedades siempre resienten los efectos de las conductas nocivas generalizadas, pero no siempre están conscientes de lo que puede desencadenar ese tipo de fenómenos. Por lo general la observación se centra en casos emblemáticos y el tono dominante de las respuestas es de carácter punitivo. Este tipo de soluciones puede dar algunos resultados menores e incluso aplacar por un tiempo la legítima ira social, pero con el andar del tiempo el “estado de la corrupción” recupera su nivel si es que no cambia “el Estado de la corrupción”.

Es por todo lo anterior que me resultó tan orientadora la obra que ahora el lector tiene en sus manos. Dos brillantes juristas, de una nueva generación, se apartan de los clisés y abordan el estudio de la corrupción sugiriendo incluso una categoría

⁴ Valadés, Diego, “Reformar el régimen de gobierno”, en Salazar, Pedro, *et al.* (coords.), *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, pp. 3 y ss.

conceptual propia. A ambos les agradezco el privilegio de este espacio para formular unas reflexiones introductorias, inspiradas por esta valiosa contribución al estudio de la corrupción y de sus remedios. Denota que la academia está atenta a las demandas de la sociedad, y que la sociedad no está vencida.

Diego VALADÉS

Ciudad Universitaria, otoño de 2018

INTRODUCCIÓN

Esta investigación continúa una ruta iniciada hace algunos años vinculada con la necesidad de mostrar lo compleja que es la corrupción y la oportunidad de optar por nuevos enfoques para su estudio. Por lo anterior, no existe originalidad en su contenido; la propuesta es clara: buscar nuevos métodos o enfoques para abordar el estudio del mencionado problema social.

Para enfrentar a la corrupción en México se han desarrollado diversas herramientas legales, entre las cuales se encuentran las siguientes: el Título IV “De la responsabilidad de los funcionarios públicos” de la Constitución de 1857; la Ley sobre Delitos de los Altos Funcionarios de la Federación, o Ley Juárez, del 3 de noviembre de 1870; la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución federal, emitida por Porfirio Díaz el 6 de junio de 1886, en la que se establecían las responsabilidades por delitos, faltas y omisiones oficiales, así como por delitos comunes, de altos funcionarios federales y de gobernadores.

De igual forma, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, o Ley Lázaro Cárdenas, publicada tras la entrada en vigor de la Constitución de 1917, el 21 de febrero de 1940; la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, o Ley López Portillo, del 4 de enero de 1980, y, en el marco de la renovación moral de la sociedad, la reforma al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para plasmar las responsabilidades civil, penal, administrativa y política, y en la cual se incorporó el principio *non bis in idem*, del 28 de diciembre de 1982.

Actualmente, México celebra la concreción del Sistema Nacional Anticorrupción, en las reformas constitucional y legal de 2015 y 2016, respectivamente; no obstante, todavía sin una funcionalidad integral —ya que no se han nombrado al fiscal Anticorrupción ni a los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa—, ese sistema hoy, 2018, se encuentra en crisis por su ineficacia temprana o de origen.

Lo anterior muestra un tema que ha sido evadido. En torno a la corrupción se construyen discursos y argumentos de corte retórico con narrativa para entender el problema del uso indebido de lo público para fines privados, los cuales pueden fácilmente constituirse en propaganda favorable a los desarrollos normativos asociados a la corrupción.

En efecto, en la exposición de motivos de la iniciativa ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas,⁵ mejor conocida como Ley 3 de 3, en su numeral 3, se sostiene:

La corrupción como problema público es complejo y el conocimiento de sus manifestaciones es condición necesaria para establecer instrumentos legales e institucionales que sean eficaces y efectivos en su combate. La reforma constitucional referida abre la oportunidad de corregir las fallas e insuficiencias que han posibilitado que la corrupción sea percibida por la sociedad como una práctica extendida y sistemática en el ejercicio de la función pública. Con tal propósito, la Iniciativa de Ley General de Responsabilidades Administrativas que se propone, presenta en sus disposiciones una estructura normativa que, junto con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, deberá establecer las bases adecuadas para sistematizar una política y acciones de alcance nacional. Si bien las dos leyes generales referidas son los pilares normativos sobre los que se sustentará el combate a la corrupción, para su efectividad se requerirá que la legislación ordinaria relacionada sea coherente y armónica.

⁵ Iniciativa ciudadana de Ley general de responsabilidades administrativas. Exposición de motivos, disponible en: Ley3de3.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley3de3_LEY_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas_Documento.pdf (fecha de consulta: 17 de mayo de 2016).

INTRODUCCIÓN

9

En tanto, en el numeral 4, se destaca que: “Las leyes deben proveer herramientas necesarias para cumplir el cometido de combatir las causas que han generado el incremento de la corrupción en México. La corrupción es uno de los principales problemas públicos en México”. Como se advierte, en este discurso podemos rescatar tres narrativas: *a)* la corrupción como un problema principal en México; *b)* el carácter complejo de la misma, y *c)* el papel de las ciencias normativas en su solución. También se advierte el uso retórico de la ley, a partir de la idea de que “deberá establecer las bases adecuadas para sistematizar una política y acciones de alcance nacional” en materia de combate a la corrupción.

Ese uso retórico ya había sido destacado por Claudio Lomnitz-Adler, quien afirma que:

El uso de metáforas de descomposición, de enfermedad, y de podredumbre está a la orden del día. Por desgracia, este recurso retórico tan socorrido no ha sido complementado con demasiados espacios de discusión seria y detenida acerca del significado de la corrupción en la sociedad mexicana y hasta el momento sabemos relativamente poco acerca de su historia, de su sociología e incluso de su uso y papel en el discurso político. Más aún, la misma inmediatez y los usos políticos que se le dan a las acusaciones de aquella variedad de fenómenos que aglomeramos bajo el concepto de “corrupción” es una dificultad para producir ideas claras en torno a la naturaleza de los mismos fenómenos. Por lo demás, la noción misma de corrupción es una categoría cultural que forma parte de nuestro sentido común, y tendemos a imaginarla como si se tratara de un fenómeno natural y transhistórico. En el caso mexicano, por ejemplo, el tratamiento periodístico de la corrupción frecuentemente alude a una genealogía de la corrupción que establece una línea continua e ininterrumpida de corrupción que comienza, si no con los aztecas, cuando menos con la Conquista española y se extiende hasta nuestros días. Evidentemente, esta clase de extrapolación histórica es sumamente problemática.⁶

⁶ Lomnitz-Adler, Claudio, “Prefacio”, *Vicios públicos, virtudes privadas. La corrupción en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 7.

Así, esos discursos, más que mostrar o visibilizar el problema de la corrupción, parecen estar destinados a ocultarla. Lo anterior se hace a través de sus dos grandes referentes: el de quienes ven en la corrupción uno de los más grandes problemas de México, o el de quienes lo minimizan al afirmar que es una cuestión cultural.⁷ Lo anterior lleva al diseño de discursos que tratan de categorizar este problema⁸ dentro de escalas sociales, normativas, económicas o culturales.

Más allá de que se coincida o se discrepe con estos argumentos, existe un hecho evidente: la corrupción no sólo es un problema fáctico, también es difícil delimitarlo, conceptualmente hablando, sobre todo por la facilidad con la que puede usarse la categoría “corrupción” para generar ideologías que favorezcan, paradójicamente, a la misma.

En este sentido, es necesario destacar que en México muchas de las reformas anticorrupción, a pesar de los discursos que las arropan, no necesariamente se encaminan a combatir el problema. Como lo afirma Stephen D. Morris:

...mediante frecuentes movimientos contra la corrupción, el gobierno socializa al público para que la vea como un problema individual de ciertos funcionarios, más que como un problema sistémico. Las nuevas administraciones promueven entonces la visión de que han resuelto los problemas del pasado. Como consecuencia, se separan los sentimientos acerca de los funcionarios públicos de las evaluaciones globales del sistema. Incluso las protestas contra la corrupción o contra los funcionarios corruptos se vuelven me-

⁷ Presidencia de la República, “Llama el Presidente Peña Nieto a construir una nueva cultura ética en la sociedad mexicana”, disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/llama-el-presidente-pena-nieto-a-construir-una-nueva-cultura-etica-en-la-sociedad-mexicana> (fecha de consulta: el 5 de septiembre de 2017), se destaca: “Enrique Peña Nieto, sostuvo que para combatir la corrupción se debe partir de reconocer que es un asunto de orden cultural; por ello, llamó a construir una nueva cultura ética en la sociedad mexicana”.

⁸ Aquí encontramos discursos como los de algunas organizaciones de la sociedad civil, en los cuales se construyen “indicadores” para medir “percepciones”, o se formulan “denuncias” sobre temas relacionados con la corrupción.

INTRODUCCIÓN

11

nos desestabilizadoras, porque el gobierno no defiende la corrupción como si fuese una política “oficial”. De hecho, encabeza el ataque contra ella y se alinea así, en este asunto, con el público. Con una retórica, el gobierno subraya al respecto su cooperación con el público, dando la impresión de responder a las demandas populares.⁹

Así, las reformas en esta materia son una evidencia de cómo se puede manipular una iniciativa noble —como lo es el combate a la corrupción— para obtener “gobernabilidad”. El argumento de Morris muestra cómo se “calienta” el ambiente con señalamientos a ciertos servidores públicos de corruptos, acusaciones que posteriormente se difunden en los medios de comunicación, y después se impulsa una agenda legislativa que cierra con reformas constitucionales y/o legales.

Lo anterior podría ser un argumento para mostrar que el fin de las últimas reformas en la materia, en México, no es combatir la corrupción, sino, única y exclusivamente, garantizar la permanencia del “sistema político” o, mejor dicho, permitir que grupos de poder corruptos sigan usufructuando o lucrando con el dinero público, a través de “consultorías”, contratos para diseñar “normas anticorrupción”, conferencias y un largo etcétera.

Como se advierte, los escandalosos casos recientes de corrupción en México (Javier Duarte en Veracruz, Roberto Borge en Quintana Roo, César Duarte en Chihuahua, entre otros), sin prejuzgar sobre la inocencia o culpabilidad de los involucrados, ponen en evidencia el cinismo de la clase política y de un segmento de la academia, y sirven como la mejor prueba para corroborar los argumentos de Lomnitz y de Morris.

Quizá la raíz del problema no está en la corrupción como aspecto fáctico, sino en las narrativas o análisis técnicos en torno a ella. Así, es necesario repensar los métodos de aproximación a este fenómeno.

⁹ Morris, Stephen D., *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI, 1992, p. 101.

Bastan estas reflexiones para destacar por qué es necesario un libro como el que nos proponemos realizar, en el que, de nueva cuenta, se analiza el discurso en torno a la corrupción y sus temas, desde el enfoque de la complejidad y bajo el sesgo de una disciplina a la que denominaremos “diasdoralogía”, que en nuestra opinión puede tratarse como un segmento de las denominadas “ciencias de la complejidad”, y aportar reflexiones y soluciones más apropiadas en torno al problema o fenómeno de la corrupción.

En este contexto, el uso de la palabra “teoría” en el título no debe prestarse a confusión, no hablamos de “leyes” o de “cientificidad”, ni de un sistema “lógico-deductivo”, quizá sí hablamos de “conocimiento especulativo considerado con independencia de toda aplicación”; no obstante, preferimos el original: teoría (del griego *θεωρία theōría*), el antiguo “theorein”, es decir, observar. Observamos el fenómeno llamado corrupción y tratamos de entenderlo, y con ello establecer las que consideramos pueden ser sus líneas de integración, para que con esta nueva comprensión se puedan generar mejores herramientas para su erradicación o control; ésta es nuestra humilde pretensión.

En este sentido, el plan de esta obra es sencillo y claro, sin mayores pretensiones; en el capítulo I, “El fenómeno de la corrupción y sus narrativas”, intentaremos describir cómo se ha abordado conceptualmente el mismo y las narrativas que se construyen a partir de ese proceso; en el capítulo II, “La historicidad del fenómeno de la corrupción”, mostraremos, sin pretender construir una cronología de ese fenómeno, cómo se ha considerado a través de sus procesos históricos; en el capítulo III, “Democracia y corrupción: la hidra policéfala”, expondremos la multidimensionalidad de la corrupción y sus procesos complejos; en el capítulo IV, “Las disciplinas normativas como «antídoto» para enfrentar la corrupción”, expondremos cómo las respuestas normativas *lato sensu* son insuficientes para contrarrestar este problema; por último, en el capítulo V, “Para enfrentar la corrupción «volver a las cosas mismas»: la necesidad de la diasdo-

ralogía”, nos referiremos a la necesidad de realizar el análisis del fenómeno de la corrupción con otra visión: la de las ciencias de la complejidad y con una herramienta denominada “diasdoralogía”, como invitación al debate. Lo anterior explica el porqué de la ordenación del material.

Reiteramos que los desarrollos, si se toman por separado, no son novedosos, pero sí lo es la propuesta de abordar el estudio de la corrupción a partir de las ciencias de la complejidad, abandonando el viejo campo de la *Grounded Theory*, presente en varios de los análisis citados en la obra.

CAPITULO PRIMERO

EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN Y SUS NARRATIVAS

El término “narrativa” cubre dos acepciones básicas: *a)* el género natural o fundamental, el modo textual que constituye, desde la antigüedad, la estructura tripartita de los géneros literarios,¹⁰ y *b)* el discurso marcado y caracterizado por el acto de relatar o contar (“decir o escribir una historia o cómo ha ocurrido cierto suceso”).¹¹

La narrativa constituye un principio cognitivo que nos permite dar sentido a la experiencia, favoreciendo la construcción de identidad, donde el propósito implícito del relato es permitir la evaluación del modelo mundo que nos proporciona la cultura al especular sobre universos posibles.¹² En el caso de la corrupción, sostenemos que se han gestado “narrativas”, es decir, modelos discursivos de corte informativo¹³ que se relacionan con este fenómeno y que contribuyen a construir su “historia” oficial.

Como se advierte, se trata de discursos que pretenden dar sentido o identidad a un tema complejo como lo es el de la corrupción. Estas narrativas, una vez que los actores institucionales o extrainstitucionales las toman como referentes para sus activi-

¹⁰ En la antigüedad, la teoría clásica o clasicista de los géneros literarios que se deriva de *La Poética* de Aristóteles destacaba los géneros: *a)* épico (narrativa), *b)* trágico (drama) y *c)* lírico (poesía).

¹¹ Valles Calatrava, José R., *Teoría de la narrativa. Una perspectiva sistemática*, Madrid, Iberoamericana, 2008, p. 10.

¹² Tella, Mercedes, Introducción, en Palleiro, María Inés (comp.), *Narrativa: identidades y memoria*, Buenos Aires, Dunken, 2005, p. 15.

¹³ Valles Calatrava, José R., *op. cit.*, p. 10.

dades, formarán la experiencia social y contribuirán a construir una identidad en torno a este fenómeno, al tiempo que condicionarán las respuestas institucionales al problema.

I. LOS DIVERSOS CONCEPTOS DE CORRUPCIÓN O NARRATIVAS EN TORNO A LA CORRUPCIÓN

Tradicionalmente, se ha entendido la corrupción como el uso de lo público para fines privados. Ésta es la narrativa tradicional en torno al tema en cuestión; sin embargo, esa denominación omite diversas dimensiones del fenómeno. Para entender mejor nuestra afirmación sobre las narrativas y mostrar el carácter complejo de la corrupción, acudiremos a varias de sus definiciones y destacaremos cómo de las delimitaciones que aportan sus autores se pueden obtener valiosos referentes que justifican su complejidad.

Un primer problema es de orden terminológico: la palabra “corrupción” proviene del verbo griego *fzeiro*, corromper, y del adjetivo griego *afzartos*, incorruptible; así como de la expresión latina *rumpere* que alude a arrancar, aplastar, arruinar, romper.¹⁴ No obstante, los términos “corromper”, “arrancar”, “aplastar”, “arruinar” o “romper” tienen un significado tan ambiguo que no son útiles para caracterizar el problema en cuestión.

En diversos trabajos ya hemos abordado el tema de la definición de la corrupción, por lo que el lector atento encontrará cierta familiaridad en las ideas que destacamos a continuación; sin embargo, el abordaje es novedoso, se orienta hacia una crítica asociada con su integralidad.

Una de las conclusiones tempranas a las que podemos arribar es que ninguna de las definiciones que se han realizado describe ese fenómeno atendiendo a sus múltiples características, o sea, desde su completitud o complejidad.

¹⁴ Cfr. Zañartu, Mario, “El contexto humano de la corrupción”, *Aula de ética. Eficiencia, corrupción y crecimiento con equidad*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1996, p. 15.

Robert Klitgaard destaca los ingredientes fundamentales de la corrupción, porque, para él, la conducta ilícita florece cuando los agentes tienen poder monopólico sobre los clientes, grandes facultades discrecionales y débil responsabilidad ante el mandante, por lo que enuncia la siguiente ecuación: Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad - Responsabilidad.¹⁵ En este argumento se muestra que, incluso, el ejercicio de facultades legales de corte discrecional puede generar corrupción cuando existen las condiciones de monopolio (ejercicio de facultades exclusivas) y discrecionalidad (acción realizada a criterio por un organismo o autoridad), y se elimina la responsabilidad (ser sujeto de obligación).

Susan Rose-Ackerman sostiene que desde que se emplea la frase “el tiempo es dinero”, las compañías y los individuos pagan para evitar retrasos. Señala que en muchos países un teléfono, un pasaporte o una licencia de chofer no se pueden obtener expeditamente sin un soborno. Afirma, asimismo, que algunas veces el servicio sólo está disponible para los corruptos, y no para el ciudadano honesto y paciente. Por lo anterior, asevera que

la gran corrupción ocurre en los niveles más altos del gobierno e involucra a los principales programas y proyectos gubernamentales... El gobierno frecuentemente transfiere grandes beneficios financieros a las compañías privadas a través de la obtención de contratos y el premio de las concesiones. Los sobornos transfieren ingresos monopólicos con una tarifa a los funcionarios corruptos. Los procesos de privatización son vulnerables a los tratos corruptos de personas bien informadas.¹⁶

¹⁵ Klitgaard, Robert, *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*, trad. de Emilio M. Sierra Ochoa, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1994, p. 85.

¹⁶ Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government*, Reino Unido, Cambridge University Press, 1999, pp. 15 y 27. “Since time is money, firms and individuals will pay to avoid delay. In many countries a telephone, a passport, or driver’s license cannot be obtained expeditiously without a payoff. Sometimes the service is available only to the corrupt, but not to the patient but honest citizen. «Grand corruption» occurs at the highest levels of government and involves major government projects and programs... Governments frequently

Como se advierte, es una variante del argumento anterior, pero aquí están presentes los problemas de la eficacia y de la dimensión monetaria como espacio afectado e insumo, respectivamente, en el tema que nos ocupa.

La autora agrega que la corrupción es un síntoma de que algo está mal en la administración del Estado, ya que las instituciones son utilizadas para el enriquecimiento personal y para la obtención de beneficios; sostiene que el precio en la forma de soborno mina la legitimidad y la eficiencia del gobierno,¹⁷ argumento que muestra el ambiente que propicia la gestión administrativa y nos permite advertir los incentivos económicos y el soborno como el acto corrupto tradicional; además, destaca el uso de lo público para beneficio personal.

Sostiene este problema ocurre donde se cruzan la riqueza pública y la privada, en el uso ilícito de la *voluntad de pagar* como decisión que afecta el interés público; añade que el pacto más típico involucra a un individuo o a una empresa privada que realiza un pago a un funcionario a cambio de un beneficio.¹⁸ Aquí la corrupción se muestra como un eje en donde confluyen lo público y lo privado; para el corruptor —quien corrompe— funciona como una especie de “inversión”, en cambio para el corrupto —quien se corrompe— es poner a disposición del primero los bienes públicos puestos bajo su custodia, a cambio de un precio. Además, psicológicamente, para ambos hay una expectativa relacionada con la “privatización” de lo que normalmente es otorgado de manera precaria: para el corrupto, las facultades y bienes públicos, los bienes de todos, y para el corruptor, el “incremento de la inversión”.

transfer large financial benefits to private firms through procurements contracts and the award of concessions. Bribes transfer monopoly rents to private investors with a share to the corrupts officials. Privatization processes are vulnerable to insider deals”.

¹⁷ Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government*, cit., p. 2.

¹⁸ Rose-Ackerman, Susan, “Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas”, en Sandoval, Irma Eréndira (coord.), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Siglo XXI, 2009, p. 26.

Con una idea similar, aunque destacando la cuestión normativa, Donatella della Porta y Alberto Vannucci sostienen que la corrupción refiere al abuso de los recursos públicos para ganancias privadas, a través de una transacción oculta que involucra la violación de algunos estándares de conducta.¹⁹ Lo anterior muestra la dimensión económico-normativa de la corrupción y su carácter de “acto oculto” que, a su vez, nos permite destacar el porqué es tan difícil combatirla.

Edgardo Campos y Sanjay Pradhan consideran que este fenómeno se refiere al uso de cargos públicos para obtener ganancias personales.²⁰ Por tanto, coinciden con los autores anteriores, además, hacen eco de la narrativa “tradicional”; sin embargo, difieren respecto a que la idea de “personal” muestra sólo una parte de la ecuación corrupta: la del servidor público.

José Antonio Zarzalejos muestra dos conceptos distintos pero convergentes en torno al problema: *a*) la malversación de fondos públicos, en provecho propio o ajeno, o los delitos conexos —tráfico de influencias, uso de información privilegiada, etcétera—, efectuados al amparo de las relaciones de poder, y *b*) la apropiación indebida de recursos privados en las sociedades anónimas mediante grandes operaciones de “ingeniería financiera”. Afirma que el término puede referirse tanto a la acción pública como a la actividad privada y sostiene que en la corrupción política están en juego recursos e intereses públicos,²¹ lo que muestra que ésta se encuentra presente en los ámbitos público y privado. Así,

¹⁹ Della Porta, Donatella y Vannucci, Alberto, *Corrupt Exchanges*, Aldine de Gruyter, Nueva York, 1999, p. 16.

²⁰ Campos, Edgardo y Pradhan, Sanjay (eds.), *Las múltiples caras de la corrupción. Aspectos vulnerables por sectores*, Colombia, Banco Mundial-Mayol Publicaciones, 2009, p. XVI, disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/03/12/000333038_20090312011535/Rendered/PDF/399850SPANISH01ras0de0la0corrupci1n.pdf (fecha de consulta: 30 de agosto de 2017).

²¹ Zarzalejos, José Antonio, “Descripción del fenómeno de la corrupción”, en Cortina Orts, Adela *et al.*, *Corrupción y ética*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2009, p. 11.

el campo de acción de la corrupción no sólo es la administración pública o la política, también la actividad y las empresas de los particulares y las organizaciones de la sociedad civil. Además, destaca la dimensión penal y el “juego” asociado a los recursos públicos en el caso de la corrupción “pública”.

Por su parte, Ernesto Garzón Valdés afirma que: “La corrupción es un delito o una infracción que implica la violación de alguna obligación por parte de un decisor”.²² Así, en una primera aproximación, sostiene que consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con el fin de obtener un beneficio personal extraposicional de la persona que lo soborna o a quien extorsiona.²³ Por otra parte, sustenta que el concepto se refiere a la violación de una obligación por parte de un decisor para obtener un beneficio personal extraposicional de la persona que lo soborna o extorsiona, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado, que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado.²⁴ En su tercera definición, reproduce sus conceptos anteriores, con el matiz de “violación limitada de una obligación”;²⁵ también entran en juego las normas, su violación, los beneficios que obtienen los corruptos y la posición pública.

Stephen D. Morris afirma que, como forma de comportamiento político desviado, la corrupción es una conducta contraria a las normas políticas. Sin embargo, su sentido dependerá de la manera en la que se conceptualice la palabra “política”. Sostiene que esta definición destaca sus aspectos normativo y conductual; el primero se centra en los criterios o reglas valorativos que determinan la corrección política: los utilizados para juzgar la legitimidad o ilegitimidad (es decir, la “corrupción”) de

²² Garzón Valdés, Ernesto, “Acerca del concepto de corrupción”, en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (coords.), *Podex, derecho y corrupción*, México, Siglo XXI-IFE-ITAM, 2003, p. 23.

²³ *Ibidem*, p. 26.

²⁴ *Ibidem*, p. 26.

²⁵ *Ibidem*, pp. 30 y 31.

un acto político; en tanto, el segundo corresponde a las acciones observables.²⁶

En esta dimensión está presente el tema de la “valoración”, esto es, la toma de postura, en torno a la idea de “poder”.

La Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (United Nation Office on Drugs and Crime) destaca que:

El concepto de corrupción es amplio. Incluye soborno, fraude, apropiación indebida u otras formas de desviación de recursos por un funcionario público, pero no es limitado a ello. La corrupción también puede ocurrir en los casos de nepotismo, extorsión, tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada para fines personales y la compra y venta de las decisiones judiciales, entre varias otras prácticas.²⁷

Así, desde este espacio supranacional se destaca el catálogo de conductas que se consideran corrupción, lo que muestra que ésta es un fenómeno pluridimensional.

En este sentido, los ejemplos destacados nos permiten afirmar que para acercarse a este fenómeno se requiere considerar la diversidad de conductas de los agentes involucrados, los ámbitos de aparición del fenómeno y sus efectos en los ámbitos social, político, económico e, incluso, cultural, sin olvidar el tema psicológico, relacionados con las motivaciones de los corruptos.

Por lo anterior podríamos afirmar que el concepto de “corrupción” es un género que engloba diversas conductas que impactan “horizontalmente” en todos los espacios de la vida pública y privada, colonizando y minando la institucionalidad. En este contexto, la corrupción se presenta como un fenómeno pluridimensional: económico, oscuro, ilegal, inmoral, local pero proyec-

²⁶ Morris, Stephen D., *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI, 1992, p. 18.

²⁷ UNOD y corrupción, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), disponible en: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/index.html> (fecha de consulta: 12 de junio de 2017).

tivo (se gesta en el espacio público o privado, pero lo excede), de “poder o político” y de mercado.

Esta acotación no pretende constituirse en una definición, es una primera descripción, cuya pretensión es mostrar cómo el fenómeno, atendiendo a sus notas características, parece inasible a cualquier delimitación conceptual, lo que pone en evidencia la dificultad para darle un significado a través del lenguaje.

Un sencillo concepto que puede enmarcarse en varios ámbitos ya mencionados (social, político, económico o cultural) es el que propone Robert Klitgaard, al señalar que “existe corrupción cuando una persona, ilícitamente, pone sus intereses personales por sobre los de las personas y los ideales que está comprometido a servir”.²⁸ Como se advierte, se destacan las notas de “ilicitud” e “intereses personales o particulares”; las preposiciones “por” y “sobre” funcionan como regla de relación, y “los intereses públicos, de la colectividad”, como medida de lo comparado. Al destacar el contraste “privado” y “público”, se pone en evidencia el tema de la complejidad del fenómeno de la corrupción. Sin embargo, la delimitación de Klitgaard nos lleva al campo de las “motivaciones” del corrupto, o sea, qué lo mueve a anteponer sus “intereses” personales sobre los “colectivos”, lo que transforma la corrupción en un problema “psicológico”.

En este contexto, añade Klitgaard, la corrupción puede incluir promesas, amenazas o ambas; también puede ser iniciada por un funcionario público o por un cliente (particular), involucrar actos de omisión o comisión, o encontrarse fuera o dentro de la organización pública. En suma, “los límites de la corrupción son difíciles de definir y dependen de las leyes y costumbres locales”²⁹. Como se advierte, la corrupción también involucra un problema político o de “poder”. Además, se pone en evidencia la dificultad para establecer “fronteras”; por lo anterior, son precisamente estos límites los que pretendemos identificar para abordar el tema en cuestión.

²⁸ Klitgaard, Robert, *op. cit.*, p. 11.

²⁹ *Idem.*

La corrupción en un contexto legal “es usada como un encabezamiento genérico que abarca un cúmulo de actos criminales diferentes y específicos” y se podría definir como: “la lista de actos penados por la ley bajo el encabezamiento «corrupción»”³⁰. Esta concepción legal y penal es limitada para abarcar las distintas dimensiones de este fenómeno; sin embargo, consideramos que es de utilidad tener claro que, jurídicamente, la idea de corrupción se enmarca en los documentos legales del país en cuestión, por lo que una concepción en estos términos será tan relativa como lo indique un orden jurídico nacional concreto. La corrupción legal es lo establecido por las leyes, ya sea en el ámbito administrativo, penal o constitucional, lo que nos lleva al problema del “tipo”³¹ penal o administrativo y a la “tipicidad”.

Lorenzo Meyer destaca el origen etimológico de la palabra corrupción, la raíz indoeuropea *reut*, que alude a arrebatarse, y su equivalente en latín *corrumpere*, que significa partir en pedazos, destruir, arruinar, falsificar, adulterar, echar a perder, seducir, cohechar, realiza una “definición neutra”: “cambio por el cual una sustancia es destruida al perder sus cualidades originales”. En sentido político, esta última definición es exacta: la corrupción es uno de los mejores medios para destruir el espíritu cívico, la moral colectiva, el sentido de ciudadanía y de comunidad”. Sostiene que

La corrupción política es todo acto de un funcionario público que viola los estándares normativos para favorecer un interés particular a cambio de una dádiva, una recompensa o una ventaja. Corrupción no sólo es cohecho, nepotismo, o peculado, sino tam-

³⁰ Consejo Internacional para las Políticas de Derechos Humanos, *La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo*, CIEDH-ITESM, 2009, p. 23, disponible en: http://ichrp.org/files/reports/52/131_report_es.pdf (fecha de consulta: 24 de agosto de 2017).

³¹ En el *Diccionario de la lengua española*, el “tipo” es un modelo o ejemplar; además, en una de sus acepciones para el derecho, se establece que es, en la legislación penal o sancionatoria, la definición por la ley de una conducta a efectos de la imposición de la pena o sanción correspondiente.

bién pasar por alto la violación de la norma para avanzar en la carrera política o burocrática.³²

Como se advierte, todo aquello que vulnere una norma o estándar de cualquier tipo podría ser considerado “corrupción”.

El anterior concepto nos permite realizar un breve recorrido por la historia, como su “contexto”, para destacar cómo desde la perspectiva estrictamente de la voluntad, o voluntarismo, esto es, de las conductas humanas corruptas, se ha construido una idea del problema en cuestión.

En este sentido, la historia aparece como un “horizonte”, es decir, el círculo límite, el ámbito de interés de nuestro conocimiento, pero también el límite de nuestra capacidad de asimilar lo otro, además de todo aquello que ya hemos alcanzado.³³ Partimos de una base: la corrupción se relaciona con determinado “horizonte histórico”. Lo anterior, para mostrar (que) la vinculación entre texto y contexto conlleva la descomposición del concepto de contexto según una triple directiva:

- a) Contexto en el sentido histórico, con su peculiar dificultad para relacionarse con la memoria individual, no sólo en el sentido de un presunto “abuso” de la memoria, que groseramente es equiparada a una suerte de *magazzine* de información fragmentaria, sino de un “horizonte histórico” en el sentido de “ámbito problemático”.
- b) Contexto en el sentido evocativo y recreativo.
- c) Contexto en el sentido de cuadro objetivo socioeconómico-estadístico, en el cual el acercamiento numérico es, por supuesto, fundamental.³⁴

³² Meyer, Lorenzo, “La corrupción una historia larga”, *Reforma*, 11 de julio de 1996, disponible en: http://www.lorenzomeyer.com.mx/www/impresir_notas.php?id=355 (fecha de consulta: 24 de agosto de 2017).

³³ Velázquez Mejía, Manuel, *Hermenéutica y exégesis: uso y tradición*, México, UAEM, 2005, vol. I, primera parte, pp. 5-7.

³⁴ Ferrarotti, Franco, “Las historias de vida como método”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 2007, pp. 15-40. Véase también, Ferrarotti, Franco, *Il ricordo e la temporalità*, Roma-Bari, Laterza, 1987.

Así, el texto y el contexto de las diversas definiciones de corrupción ponen en evidencia una lógica implícita que consideramos necesario desvelar.³⁵

II. LA LÓGICA IMPLÍCITA EN LAS DEFINICIONES SOBRE CORRUPCIÓN

En las definiciones que destacamos líneas arriba existe una lógica implícita, esto es, hay algo “plegado” o “doblado” en el interior de las mismas, que se oculta, que no es visible, pero que es necesario exponer. La corrupción se asocia al signo del éxito social: el dinero; además, introduce el tema de la eficacia al otorgar beneficios de rapidez para el corruptor, porque obtiene acceso a bienes sociales o públicos de manera preferente, sin cumplir con los estándares o normas que se exigen a los demás. Así, este fenómeno implica cierta “anomia”³⁶ en su dimensión sociológica, en las normas e instrumentos diseñados para combatirla y en las conductas sociales observadas como corruptas.

También es necesario mencionar que la idea de “gestión administrativa”, llevada fuera de sus sentidos estrictamente empresariales, oculta el espacio de las decisiones políticas, ese lugar de la institucionalidad en donde se procesan y se hacen efectivas las “políticas”, o sea, las posturas de los “poderosos” o “detentadores del poder”, lo que muestra que la corrupción termina siendo un problema “político” y de la “política”.

La confluencia de la corrupción en el eje en el que se encuentran lo público y lo privado pone en evidencia su carácter “geográfico”, es decir, que existe un espacio no delimitado en las obras que aluden a la misma. Tradicionalmente se habla de

³⁵ La voz griega para desvelar, quitar el velo, es *alétheia* (*ἀλήθεια*), o sea “verdad”.

³⁶ De acuerdo con *Diccionario de la lengua española*, en su significación psicológica o sociológica, “anomia” significa “conjunto de situaciones que derivan de la carencia de normas sociales o de su degradación”.

la corrupción como parte de lo “público” (instituciones) o de lo “privado” (empresas o particulares). Sin embargo, existe un punto de intersección “público-privado” (instituciones-empresas, o servicio público-negocio privado) en donde se presenta la corrupción, es el espacio en donde el corrupto y el corruptor realizan el acto ilícito y tradicionalmente se oculta en la penumbra del “antro” (oficina pública o privada, restaurante, bar o callejón, donde se realiza el pacto) que arropa la negociación.

Otro aspecto se relaciona con la “expectativa” —o posibilidad de obtener algo— que el acto genera entre el corrupto y el corruptor. No olvidemos que la expectativa nos lleva al campo de la esperanza, o sea, a un estado de ánimo optimista, relacionado con la aparición de resultados favorables de una acción; también, nos remite al campo de lo posible, esto es, a lo que puede suceder.

Por su parte, la dimensión “económico-normativa” del fenómeno no remite al espacio en el que el modelo económico se asocia al modelo normativo de una sociedad. “*Ubi homo, ibi societas. Ubi societas, ibi jus. Ergo ubi homo, ibi jus*”, donde hay hombres, hay sociedad. Donde hay sociedad, hay derecho; entonces, donde está el hombre, hay derecho. No podemos ignorar que las relaciones económicas son nexos sociales encaminados a satisfacer necesidades, tanto particulares como colectivas. En este sentido, el derecho y la economía van de la mano.

También la corrupción se asocia a la violación de deberes, esto es, el incumplimiento de obligaciones contraídas, los costos y beneficios asociados al acto corrupto y las motivaciones para incurrir en la corrupción, que pueden ser el interés de los involucrados o la extorsión.

Otra cuestión es la dimensión personal, que pone en evidencia que este fenómeno, como producto humano, se ancla en la persona y en los juicios de valor de los individuos que se dejan llevar por sus emociones o sentimientos.

No debemos olvidar el problema del poder público, o la política, en tres contextos: 1) lo “político”, o sea, el poder, y lo “normativo”; 2) la dimensión objetiva-subjetiva de lo normativo, esto

es, la presencia social de determinados estándares (jurídicos, sociales, éticos, etcétera) de comportamiento y su acatamiento, y la valoración que se realice de las conductas ajustadas a ellos en términos de corrección o legitimidad, y 3) las dimensiones psicológica y social del acto corrupto, que muestran que en la corrupción se involucra un problema de “poder” o de “secuestro” de la “política”, o sea, de su uso para fines particulares.

En este sentido, no basta definir a la corrupción y tampoco es suficiente medir su “percepción”, pues las asociaciones vinculadas con su lógica implícita muestran la complejidad de matices que se pueden desprender de su concepto, matices que impactan en sus “prácticas”.

Este fenómeno se complica más cuando abordamos los problemas que incorpora en los espacios público y privado, porque, como lo destaca Mario Bunge, la sociedad moderna es un super-sistema constituido por subsistemas de cuatro tipos: biopsíquicos (familia, círculo de amigos, sociedad de asistencia mutua, club), económicos (empresa, cooperativa), culturales (escuela, biblioteca pública, congregación religiosa) y políticos (Estado, partido, sindicato, asociación patronal, asociación de fomento).³⁷

En todos estos espacios podemos encontrar corruptos (seres humanos que se corrompen) y corruptores (seres humanos que corrompen), o sea, corrupción (conductas que violan determinados estándares), además de sus consecuencias, las cuales, según Robert Klitgaard, pueden ser:

- a) en materia de eficiencia social, nos lleva al desperdicio de recursos, crea problemas públicos y degenera a la política, al grado que introduce grandes problemas de entendimiento público y de legitimidad;
- b) en lo que se refiere a la cuestión económica, produce problemas de distribución, pues asigna recursos a los políticos, a los adinerados, a los militares o a policías y a quienes

³⁷ Bunge, Mario, *Filosofía y sociedad*, México, Siglo XXI, 2008, p. 18.

- detentan poderes monopólicos, puesto que son quienes pueden pagar los costos para acceder a sus “beneficios”;
- c) en materia de incentivos públicos, enfoca las fuerzas de los funcionarios y de la sociedad hacia la búsqueda de ganancias derivadas de transacciones corruptas, genera riesgos al introducir medidas improductivas preventivas y desalienta la inversión, puesto que, al no existir certeza en las reglas de la acción pública, los inversionistas prefieren tener seguridad en sus capitales invirtiendo en paraísos fiscales, lo que aleja la inversión productiva;
 - d) en materia política, genera alineación, cinismo e inestabilidad del régimen, permite el tráfico de intereses, puesto que el gobierno corrupto, al no sustentarse en la legitimidad de la acción pública honesta, debe realizar concesiones permanentes a los grupos de presión, lo que desgasta la vida institucional;
 - e) en el ámbito internacional, hace más vulnerables a los países a presiones del exterior, pues no existe una base social que les permita enfrentar ataques encaminados a diezmar la soberanía o a beneficiar los intereses de las grandes transnacionales con todo su poderío económico;
 - f) por último, en materia de vitalidad social, genera desaliento psicológico, pues entre la población no sujeta a las prácticas corruptas se tiene la percepción de que nada va a cambiar, lo que las lleva a una serie de depresiones y, por último, a la atonía social, lo que limita la vitalidad de la sociedad.³⁸

Una voz del pasado, Aristóteles, en *Acerca de la generación y la corrupción*, distinguía entre lo perceptible y lo no perceptible, destacando que hay generación cuando el cambio termina con una materia perceptible, y que hay corrupción cuando culmina en una materia imperceptible, por lo que, para él, se usa el término “corrupción absoluta” cuando algo llega a lo imperceptible y al

³⁸ Klitgaard, Robert, *op. cit.*, p. 58.

no ente.³⁹ Así, la corrupción sería —en su dimensión filosófica— equivalente al no ser, a la nada.

Como se advierte de las definiciones destacadas y sus lógicas implícitas, los problemas de la corrupción cubren diversos espacios de la vida institucional, aparece en la historia, en la economía, en el derecho, en la sociología, en la antropología, etcétera.

Por lo anterior, para el desarrollo de nuestras ideas, partiremos de la siguiente base: la corrupción es un fenómeno pluridimensional, de gran complejidad, con una infinitud de componentes, incluidas conductas y pensamientos que realiza el acusado de “corrupción”, que acontecen tanto en los ámbitos del espacio público como en los denominados espacios privados, afirmación que se puede deducir de las diversas definiciones establecidas.

³⁹ Aristóteles, *Tratados breves de historia natural. Acerca de la generación y la corrupción*, introducción, traducción y notas de Ernesto la Croce y Bernabé Pajares, Madrid, Gredos, 1987, pp. 41 y 43.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA HISTORICIDAD DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

En *De oratore*, Cicerón sostiene que: “La historia, (es) testigo de los tiempos, luz de la verdad, vida de la memoria, maestra de la vida, mensajera del pasado”.⁴⁰ Para R. G. Collingwood, la historia es un tipo de investigación o inquisición, que averigua actos de seres humanos que han sido realizados en el pasado.⁴¹

La corrupción no sólo tiene una historia, entendida como el estudio de los actos calificados como tal que realizaron personas en el pasado; sino que también, como actividad humana, se relaciona con otras funciones del hombre, lo que nos debe llevar a reflexionar en torno a este problema.

Deseamos aclarar que no pretendemos realizar una cronología del tema, sino sólo mostrar con algunos ejemplos cómo se destacan algunas conductas humanas a las que se les considera “corrupción”.

Además, el horizonte histórico, en los términos destacados en la sección anterior, muestra la “pluridimensionalidad” de la corrupción, no sólo en las distintas épocas, sino también en torno a los individuos que cometen este tipo de actos.

⁴⁰ Cicerón, *De oratore* [55 a. C.], p. 36. La palabra que se encuentra entre paréntesis es nuestra.

⁴¹ Collingwood, R. G., *Idea de la historia*, trad. de Edmundo O’Gorman y Jorge Hernández Campos, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1965, p. 19.

I. LA CORRUPCIÓN EN LA HISTORIA⁴²

Lorenzo Meyer sostiene que la corrupción es tan vieja como la civilización y que todo permite suponer que ésta continuará.⁴³ Carlo Alberto Brioschi afirma que, en la antigüedad, “engrasar las ruedas” era una costumbre tan difundida como hoy, e incluso era considerada lícita en algunos casos.⁴⁴

Por ejemplo, en el reinado de Ramsés IX (1126 a 1108 a. C.), el papiro Abbott registra una serie de robos a tumbas en la necrópolis de Tebas, que posteriormente fueron dados a conocer como el Tebasgate. Paser, el alcalde de Tebas oriental (Karnak), realizó una investigación en la que encontró que el responsable había sido Paueraa, alcalde de Tebas occidental (Luxor), y lo acusó de negligencia, sin embargo, no se pudo demostrar la culpabilidad del acusado.

Al gran orador Demóstenes, en el 324 a. C., en el llamado “caso Hárpalos” se le acusó de corrupción. Hárpalos fue nombrado por Demóstenes gobernador de Babilonia, sin embargo, huyó a Atenas con el dinero que le encomendaron. A petición de este último fue capturado y se le confiscó lo robado. La *ekklesia* acusó a Demóstenes de haberse robado 20 talentos y de sobornar a Hipérides.

El demócrata Pericles también sufrió acusaciones de esta índole, puesto que uno de sus amigos más cercanos, Fidias, quien se ocupaba de los proyectos de construcción, fue señalado de apoderarse del oro para la estatua de Atenea Partenos y fue encarcelado por impiedad al incluir su retrato y el de Pericles en el escudo de Atenea, años después murió en prisión.

⁴² Varias de las ideas de este apartado se apoyaron en: Sandri, Piergiorgio M., “Historia de la corrupción”, *La Vanguardia*, 3 de agosto de 2012, disponible en: <http://www.lavanguardia.com/estilos-de-vida/20120803/54331562523/historia-de-la-corrupcion.html> (fecha de consulta: 30 de agosto de 2017).

⁴³ Meyer, Lorenzo, *op. cit.*

⁴⁴ Brioschi, Carlo Alberto, *Breve storia della corruzione. Dall'età antica ai giorni nostri*, Edizioni Tea, Roma, 2004, p. 193.

En Roma, Lucio Cornelio Escipión, durante su segundo consulado de 194 a. C., fue juzgado debido a hechos relacionados con la apropiación de dinero en los que participó y a una negociación con Antíoco. Por otro lado, también en Roma, existía la *adesectatio*, que permitía al poderoso caminar seguido de “clientes”, quienes le servían como escolta, a cambio de protección, ayuda económica, apoyo político, etcétera.

Otro ejemplo es el juicio contra Verres, gobernador de Sicilia, al que se imputaban extorsiones, vejaciones e intimidaciones, en las que Cicerón enfrentó obstáculos puestos por la clase política siciliana, de la cual formaban parte Quinto Hortensio y Quinto Metelo. Asimismo, Catón, el censor, fue acusado en 44 procesos por corrupción.

Según Sabino Perea Yébenes, los romanos tenían un concepto diferente de “política”: lo más importante era el honor. Para llegar a la cumbre, el candidato debía tener currículum: haber ocupado cargos, tener una educación y proceder de buena familia. Pero, además, debía poseer un patrimonio, ya que había de presentar una fianza a principio del mandato, cuando finalizaba, se hacían las cuentas; si se había enriquecido, tenía que devolverlo todo. En caso de corrupción, había dos penas muy severas: una era el exilio, la otra era el suicidio. Esta última, de alguna manera, era más recomendable porque, por lo menos, les permitía mantener el honor.⁴⁵

Uno de los delitos más legislados era el *crimen repetundarum*: consistía, como ya hemos mencionado, en la malversación y la rapacidad de los magistrados provinciales cometidas en perjuicio de la comunidad, especialmente por los gobernadores.⁴⁶

⁴⁵ Perea Yébenes, Sabino, *La corrupción en el mundo romano*, Madrid, Signifer Libros, 2008, p. 237.

⁴⁶ Bialostosky, Sara, “La lucha en el derecho romano contra la corrupción de los funcionarios públicos. *Crimen repetundarum*”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 250, julio-diciembre de 2008, p. 143, disponible en: www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/download/60933/53738 (fecha de consulta: 30 de agosto de 2017).

Por otra parte, en diversos momentos históricos en Roma, se emitieron las siguientes leyes para enfrentar el problema de la corrupción:

- *Lex Acilia repetundarum* (123 a. C.): se relacionaba con las concusiones o abusos de magistrados en el ejercicio de su cargo; destacaba que si se había tomado, incautado, exigido o procurado cualquier propiedad del rey o de alguna persona de la familia —padre, hijos o herederos—, o en esclavitud a ellos, por una persona que ejercía mando o poder, ya fuera dictador, cónsul, pretor, amo del caballo, censor, edil, tribuno plebeyo, cuestor, triunviro para la concesión y asignación de tierras, tribuna militar en cualquiera de las cuatro primeras legiones, senador —o hijo o padre de uno de ellos—, la persona agraviada tenía derecho a entablar una demanda y denunciar el nombre del infractor. El pretor tenía jurisdicción sobre el proceso, y el juicio y valoración de los daños y perjuicios sería por los términos de esta ley en la competencia de las personas que constituyeran el tribunal de primera instancia.
- *Lex Calpurnia de repetundis* (149 a. C.): dictaminaba que las acusaciones por malversación de fondos contra los magistrados o gobernadores provinciales serían presididas por un pretor peregrino y un jurado, procedentes del orden senatorial.
- *Lex Servilia repetandarum* (111 a. C.): modificó las reglas relacionadas con los delitos atribuidos a magistrados provinciales, sobre todo el *crimen repetundarum*.
- *Lex Sempronia Gracci iudiciaria* (122 a. C.): negaba el derecho a los senadores acusados de soborno (*questiones repetundarum*) a pertenecer a la judicatura.
- *Lex Servilia de Repetundis* (104 y 100 a. C.): proveía la reintegración en el Colegio Judicial del perpetuo terremoto de repetundis de los Equites (después de que la *lex Servilia*

Cafe de 106 a. C. reintrodujo a los senadores). Además, por la misma ley, era permisible que los provinciales recuperaran sus sumas de los magistrados incluso con terceros (*quo pecunia pervenerit*). Finalmente, introdujo la *comperendinatio*, es decir, un intervalo de tiempo entre el primer debate de acusación-defensa y un posterior cargo de defensa.

- *Lex Livia Iudiciaria* (91 a. C.): formaba parte de un amplio acuerdo que, por un lado, preveía la renuncia de los caballeros a aquellos lugares de jueces reconocidos por la ley judicial aprobada por Cayo Graco, y por otro, estableció que los caballeros, en el número 300, formarían parte del Senado.
- *Lex Cornelia de repetundis* (81 a. C.): al referirse a la extorsión, con leyes aún más severas que las anteriores, aumentó el número de los *quaestores* a 20 y estableció nuevas reglas de administración, les prorrogó el *imperium* a ex pretores y a ex cónsules que habían asumido la gubernatura con la *prorrogatio imperio*.⁴⁷
- *Lex Iulia de pecuniis repetundis* (59 a. C.): impidió recibir donaciones por la administración de justicia, prohibió a magistrados romanos toda “codicia” y puso límites a los regalos y gratificaciones que podían recibir. Las penas eran destierro, exilio o muerte.

Tiempo después, en la Edad Media, Felipe II, rey de Francia en el siglo XIII, obligaba a sus súbditos a pagar fuertes impuestos y a realizar donaciones, que iban a sus arcas privadas. En Italia, el escritor Dante, quien en *La Divina Comedia* sitúa a los corruptos en el infierno, fue acusado de ese vicio; por su participación política se le declaró culpable de recibir dinero a cambio de la elección de los nuevos priores y de haber aceptado porcentajes indebidos por la emisión de órdenes y licencias a funcionarios del municipio, por lo que fue condenado al exilio.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 144.

En el siglo XV, Roderic de Borja, mejor conocido como Alejandro VI, llegó al papado por nepotismo, como sobrino del papa Calixto III, por lo que fue acusado de “simonía” para acceder al cargo, también se le atribuyó una relación con Giulia Farnese, con lo que habría roto sus votos de celibato y de apoyar políticamente a su familia. La situación en España no es mejor, como ejemplo, en la novela picaresca *Guzmán de Alfarache*, se destaca que:

Cada uno procura de valer más. El señor quiere adelantar sus estados, el caballero su mayorazgo, el mercader su trato, el oficial su oficio y no todas veces con la limpieza que fuera lícito. Que algunas acontecen, por meterse hasta los codos en la ganancia, zambullirse hasta los ojos, no quiero yo decir en el infierno; dilo tú, que tienes mayor atrevimiento. En resolución, todo el mundo es la Rochela en este caso: cada cual vive para sí, quien pilla, pilla, y sólo pagan los desdichados como tú. Si fueras ladrón de marca mayor, destes de a trecientos, de a cuatrocientos mil ducados, que pudieras comprar favor y justicia, pasaras como ellos; mas los desdichados que ni saben tratos ni toman rentas ni receptorias ni saben alzarse a su mano con mucho, concertándose después por poco, pagado en tercios, tarde, mal y nunca, estos bellacos vayan a galeras, ahórquenlos, no por ladrones, que ya por eso no ahorcan, sino por malos oficiales de su oficio.⁴⁸

De Francisco de Sandoval-Rojas y Borja, I Duque de Lerma, valido de Felipe III de España, en los siglos XVI y XVII, se escribió una copla que decía: “Para no morir ahorcado, el mayor ladrón de España se viste de colorado”, con la cual se destacó cómo este personaje se refugió en el clero para protegerse de quienes lo acusaban de desviar dinero de las arcas reales, motivo por el cual fue señalado de orquestar una de las mayores redes de corrupción de una España cimentada en el clientelismo y la venta de cargos públicos.⁴⁹

⁴⁸ Alemán, Mateo, *Guzmán de Alfarache*, Almería, Ediciones Perdidas, 2003, p. 422.

⁴⁹ Cervera, César, “El Duque de Lerma: crónica del mayor desfalco en la historia de España”, *ABC España*, 13 de noviembre de 2014, disponible en: <http://www.abc.es>.

En los siglos XVII y XVIII, el rey Luis XIV de Francia, en *Memorias sobre el arte de gobernar*, reconocía que “no hay gobernador que no cometa alguna injusticia, soldado que no viva de modo disoluto, señor de tierras que no actúe como tirano. Incluso el más honrado de los oficiales se deja corromper, incapaz de ir a contracorriente”.⁵⁰ También, en las instrucciones que dio a su nieto, Felipe V, al partir para España, dice:

Evitad, tanto como podáis, hacer favores a los que dan dinero para obtenerlos. Dad oportuna y liberalmente; y no aceptéis presentes, a menos que sean bagatelas. Si, en alguna ocasión, no podéis evitar recibirlos, ofreced a quienes os los hayan hecho otros más valiosos, después de dejar pasar varios días.⁵¹

Del primer ministro de Luis XIV, el cardenal Giulio Mazarino se dice que aprovechó la minoría de edad del rey para “amasar una gran fortuna de más de 53 millones de libras, obviamente por actos no muy honestos”; de Armand Jean du Plessis, cardenal duque de Richelieu, se sostiene que acumuló una fortuna mal habida de 20 millones de libras; 18 de ellos se los heredó a sus familiares y lo restante a sus gatos.⁵² En el caso de Jean-Baptiste Colbert se destaca que, en una carta a Mazarino, escribió textualmente: “Para vuestros cargos de intendente no he encontrado ningún adquirente que haya querido cerrar a doce mil escudos”.

Bernard de Mandeville, en “La fábula de abejas” de 1714, muestra cómo la corrupción se puede transformar en “felicidad pública”, al destacar:

abc.es/espana/20141113/abci-duque-lerma-caso-corrupcion-201411121704.html (fecha de consulta: 29 de agosto de 2017).

⁵⁰ Véase: Luis XIV, *Memorias sobre el arte de gobernar*, Argentina, Espasa-Calpe, 1947.

⁵¹ Citado por Voltaire, *El siglo de Luis XIV*, disponible en: <https://www.cbachilleres.edu.mx/Bibliowiki/libros/V/Voltaire-El%20siglo%20de%20Luis%20XIV.pdf> (fecha de consulta: 30 de agosto de 2017).

⁵² Véase: Moreno Arciniega, Efraín, “Mazarino: una historia de corrupción”, *Revista Perfiles*, 1o. de mayo de 2016, disponible en: <http://revistaperfiles.org/2/index.php/opinion/opinion/2434-1161>, (fecha de consulta: 30 de agosto de 2017).

Había una colmena que se parecía a una sociedad humana bien ordenada. No faltaban en ella ni los bribones, ni los malos médicos, ni los malos sacerdotes, ni los malos soldados, ni los malos ministros. Por descontado tenía una mala reina. Todos los días se cometían fraudes en esta colmena; y la justicia, llamada a reprimir la corrupción, era ella misma corruptible. En suma, cada profesión y cada estamento, estaban llenos de vicios. Pero la nación no era por ello menos próspera y fuerte. En efecto, los vicios de los particulares contribuían a la felicidad pública; y, de rechazo, la felicidad pública causaba el bienestar de los particulares.⁵³

Adam Smith, en 1776, contrasta: “La ciencia de un legislador, cuyas deliberaciones deben ser gobernadas por principios generales que son siempre los mismos” con “la habilidad de ese animal insidioso y astuto, vulgarmente llamado un estadista o político, cuyos consejos están dirigidos por las fluctuaciones momentáneas de los asuntos”.⁵⁴

En la Francia del siglo XIX, Napoleón solía decir a sus ministros que les estaba concedido robar un poco, siempre que administraran con eficiencia. Pero, sin lugar a dudas, el más corrupto de todos fue Talleyrand, quien, según el emperador francés, era “el hombre que más ha robado en el mundo”; a ello agregaba: “Es un hombre de talento, pero el único modo de obtener algo de él es pagándolo”. Su lista de abusos llenaría páginas y páginas.

En el siglo XIX, la novela *El dinero*, de Émile Zola, muestra las costumbres de la época:

⁵³ Mandeville, Bernard, “La fábula de las abejas”, disponible en: http://puntocritico.com/ausajpuntocritico/documentos/Bernard_de_Mandeville-La_Fabula_de_las_Abejas.pdf (fecha de consulta: 30 de agosto de 2017).

⁵⁴ Smith, Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Indianapolis, Liberty Classic, 1981, p. 468, donde contrasta “the science of a legislator, whose deliberations ought to be governed by general principles which are always the same” con “the skill of that insidious and crafty animal, vulgarly called a statesman or politician, whose councils are directed by the momentary fluctuations of affairs”.

Era bien lo que la señora Carolina había alcanzado a comprender por sí misma, y escuchaba a Máximo, expresando su aprobación con movimientos de cabeza. ¡Ah! el dinero, ¡ese dinero corruptor, capaz de envenenar, que desecaba las almas, ahuyentando la bondad, la ternura y el amor al prójimo! Él sólo era el gran culpable, el mediador causante de todas las crueldades y de todas las inmundicias humanas.⁵⁵

También destaca:

La señora Carolina no cesaba de mirarle, sobrecogida por su inconsciencia, que llegaba a caracteres de auténtica grandeza. Recordaba sus teorías de antaño, defendiendo la necesidad del juego en las grandes empresas, en las que toda remuneración justa es imposible; la especulación como un producto del exceso humano y viniendo a constituir como el abono necesario, el estercolero del que surge el progreso.⁵⁶

En el siglo XX, personajes como Winston Churchill abonan a la cultura de la corrupción frases como: “un mínimo de corrupción sirve como un lubricante benéfico para el funcionamiento de la máquina de la democracia” y “corrupción en la patria y agresión fuera, para disimularla”. Asimismo, Cecil Rhodes, el saqueador de África para los británicos, tenía una máxima siniestra y muy reveladora sobre la política colonial: “Cada uno tiene su precio”.

En la actualidad, con la consolidación del Estado de derecho, se supone que el fenómeno debería estar bajo control, gracias a una mayor transparencia, y que, por lo menos, la corrupción debería ser mal vista y tener cierta reprobación social. Pero es imposible no acordarse de una frase inquietante del antiguo presidente francés François Mitterrand: “Es cierto, Richelieu, Mazarino y Tallyrand se apoderaron del botín. Pero, hoy en día, ¿quién se acuerda de ello?”.⁵⁷ La apuesta en torno a la corrupción es el olvido.

⁵⁵ Zola, Émile, *El dinero*, Barcelona, Debate, 2001, p. 120.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 215.

⁵⁷ Sandri, Piergiorgio M. *op. cit.*

En el siglo XIX, Sir John Emerich Edward Dalberg-Acton, al disertar sobre cómo los historiadores deben juzgar el pasado, en su carta al obispo Mandell Creighton, acuñó las palabras:

El poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente. Los grandes hombres son casi siempre hombres malos, incluso cuando ejercen influencia y no autoridad: aún más cuando es un efecto de la tendencia o la certeza de la corrupción por autoridad. No hay peor herejía que aquella en donde la oficina santifica el titular de la misma.⁵⁸

Esta cita define de manera clara al hombre de la política. Se podría argumentar que la descripción es injusta, que no todos los grandes hombres son “malos”; sin embargo, el supuesto realismo que se oculta tras el poder en términos maquiavélicos pone en su dimensión justa el valor de la descripción.⁵⁹

Así, históricamente, la corrupción está presente en diversos periodos de la humanidad, parece ser un agregado del proceso de institucionalización; además, existen siempre personas que utilizan los procesos societarios como mecanismo para el impulso de sus intereses personales. Lo anterior muestra que no existe corrupción sin subjetivación y pone en evidencia lo limitado de los enfoques asépticos que se advierten en diversas narrativas relacionadas con el fenómeno en cuestión.

También parece existir, al lado de la “historia de bronce”, aquella pragmático-política, moralizante y conservadora, otra

⁵⁸ Edward Dalberg-Acton, John Emerich, “Letter to Bishop Mandell Creighton”, 5 de abril de 1887, en Figgis, J. N., y Laurence, R. V. (eds.), *Historical Essays and Studies*, Londres, Macmillan, 1907. Hay una versión resumida en: <http://history.hanover.edu/courses/excerpts/165acton.html> (fecha de consulta: 10 de agosto de 2015).

⁵⁹ Nicolás Maquiavelo afirma: “...un príncipe no debe preocuparse porque lo acusen de cruel, siempre y cuando tenga por objeto mantener unidos y fieles a sus súbditos”, porque “es más seguro ser temido que amado”. Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, El Aleph, disponible en: https://ocw.uca.es/pluginfile.php/1491/mod_resource/content/1/El_principe_Maquiavelo.pdf (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2017).

que nos muestra cómo “la política” corre paralela a la historia de la corrupción en el mundo.

II. BREVE RECORRIDO POR LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO⁶⁰

Como lo destaca Antonio P. Peñalosa, muchos de los “grandes” hombres de nuestra nación han basado su equilibrio en tres apoyos muy endeble: el dinero, el poder y el sexo; afirma asimismo que basta que uno de esos tres posibles soportes se venga abajo para que el poderoso caiga destrozado.⁶¹

Aclaremos que este apartado no pretende ser una historia de México ni tiene la intención de mostrar todos los hechos de corrupción acaecidos en el país, lo que busca es evidenciar diversos ejemplos de ella. Se destaca que uno sus posibles orígenes es la “venta de oficios”⁶² en la época colonial. En ese momento de la historia del país todo se vendía, territorios y oficios públicos, tanto en la península como en las colonias americanas. El fenómeno que se inicia en la Baja Edad Media se acentúa en los siglos XVI y XVII con los Habsburgo, y en el siglo XVIII con los Borbones, época en la que los cargos se obtenían tanto por beneficio como por venta.⁶³

Luis Jáuregui alude que parte del problema fue la “descentralización” de la administración en los territorios americanos en el siglo XVII, que se caracterizó por la venta de cargos con

⁶⁰ Para el desarrollo de este apartado nos apoyamos en Krauze, Enrique, “Breve historia de la corrupción”, *Personas e Ideas. Portal de Enrique Krauze*, 3 de diciembre de 1995, disponible en: <http://www.enriquekrauze.com.mx/joomla/index.php?option/97-art-critica-social/217-breve-historia-corrupcion.html> (fecha de consulta: 30 de agosto de 2017).

⁶¹ Peñalosa, Antonio P., *La patria que no rumbo al 2012*, Indiana, Palibrio, 2011, p. 270.

⁶² Véase Tomás y Valiente, Francisco, *La venta de oficios en Indias (1492-1606)*, Madrid, Instituto de Administración Pública, 1982.

⁶³ Mira Caballos, Esteban, *Imperialismo y poder. Una historia desde la óptica de los vencidos*, España, Círculo Rojo, 2013, p. 110.

funciones recaudadoras y contadoras. La venalidad auspiciada por la corona por sus necesidades financieras trajo como consecuencia la colusión entre las autoridades recaudadoras y las oligarquías locales, así como una mayor corrupción e ineficacia.⁶⁴

El mismo autor destaca que la venta de cargos del siglo XVII redujo la eficiencia del gobierno español en las colonias americanas. La descentralización de la administración provocada por esta práctica se hizo aún más evidente por el encabezamiento, arrendamiento o asiento que se hacía de algunos ingresos reales al mejor postor.⁶⁵ Sin embargo, para Enrique Krauze no todo es negativo, pues destaca “la maravillosa institución del Juicio de Residencia”.⁶⁶

La corrupción ha tocado a nuestros próceres, algunos ejemplos de ello se señalan a continuación. Iturbide hizo negocios turbios; al igual que otros jefes militares realistas e insurgentes, encontró que podía “dar protección” a terratenientes, comerciantes y mineros, a cambio de dinero “para la causa”; parece asimismo que disponía de manera ilegal de caudales que no le pertenecían y, como otros, vigilaba las conductas de plata a cambio de pago, casi siempre para ocupar ese dinero en sus tropas.⁶⁷

De Antonio López de Santa Anna se destaca que en Veracruz declaró baldías algunas tierras bajo una ley de expropiación por causa de utilidad pública, pero lo hizo de acuerdo con lo que estimó “conveniente” y se las adjudicó a varios militares y

⁶⁴ Jáuregui, Luis, *La Real Hacienda de Nueva España, su administración en la época de los intendentes 1786-1821*, México, UNAM, Facultad de Economía, 1999, p. 24.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 40.

⁶⁶ Véase nota del encabezado del apartado, en donde se destaca: “Cuando los virreyes cesaban en sus funciones o eran transferidos a otros reinos, sufrían un arraigo forzoso para enfrentar, y en su caso reparar, los agravios que hubiesen infligido a particulares o corporaciones. Si el virrey moría en funciones, el resarcimiento recaía sobre su sucesión. En este sentido, la Colonia era más democrática que la época actual: ningún ex presidente ha tenido que responder, no se diga resarcir a la nación, por sus faltas, robos o asesinatos”.

⁶⁷ “El fusilamiento de Iturbide”, 19 julio de 2012, disponible en: <https://alfredoavilahistoriador.com/2012/07/19/el-fusilamiento-de-iturbide> (fecha de consulta: 30 de agosto de 2017).

políticos allegados a él, como Ignacio Esteva, Vicente Filisola y Pedro Fernández del Castillo. A Jean-Baptiste Jecker, el agiotista suizo, le otorgó la concesión de grandes extensiones de tierra en Sonora y Baja California, donde patrocinó la expedición del conde Gastón de Raousset-Boulbon, quien pretendió formar un país independiente en esa región en enero de 1854, que finalmente no fue confirmado debido al estallido de la revolución liberal de Ayutla.⁶⁸

En el caso de los gobiernos liberales, como lo destaca Enrique Krauze:

Los liberales de la Reforma tuvieron todas las cualidades cívicas, incluida, por supuesto, la honradez. (Juárez pedía préstamos personales para sobrevivir). Pero como sabían que los hombres son falibles, crearon una Constitución que limitaba las fallas de un posible Ejecutivo dispendioso o corrupto, por tres vías: la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia y una prensa libérrima. Estas instituciones llamaron a cuentas al ex presidente Manuel González en 1885.⁶⁹

Durante el régimen de Porfirio Díaz, la corrupción también estuvo presente en México. Según Roderic Ai Camp, el Porfiriato reforzó también el paternalismo heredado de la cultura política y social de los periodos precolonial y colonial. Las concesiones de Díaz a individuos favorecidos, a quienes daba grandes recompensas económicas, estimulaban la dependencia de su generosidad personal y la del gobierno en general. Esa técnica, que Díaz usó con liberalidad para apaciguar a sus opositores y recompensar a sus amigos, produjo corrupción en todos los niveles de la vida política y alimentó la convicción de que los cargos políticos

⁶⁸ Torres Medina, Javier, “Corrupción, finanzas públicas y tráfico de influencias con Santa Anna. Los negocios de la burguesía en el último gobierno de Antonio López de Santa Anna”, *Relatos e historias de México*, núm. 108, disponible en: <http://relatosehistorias.mx/numero-vingente/corruptcion-finanzas-publicas-y-trafico-de-influencias-con-santa-anna> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2017).

⁶⁹ Krauze, Enrique, *op. cit.*

eran recompensas de las que su ocupante podía sacar provecho, en lugar de responsabilidades públicas.⁷⁰

Enrique Krauze resume la corrupción del México revolucionario en los términos siguientes:

En el río revuelto de la Revolución muchos humildes pescadores se hicieron millonarios. El pueblo de la ciudad de México inventó el vocablo carrancear como sinónimo de robar y llamaba consuñaslistas a los constitucionalistas. Pero no hay que confundir el botín de una guerra y los “cañonazos de 50 mil pesos” que disparaba Obregón con la corrupción moderna. Es verdad que al grito de “la Revolución me ha hecho justicia” buena parte de la nueva clase militar cobró generosamente su participación revolucionaria mediante la incautación de haciendas. Es verdad también que el promisorio Banco Nacional de Crédito Agrícola fundado en 1926 desvirtuó su vocación y arruinó sus finanzas otorgando los famosos e irrecuperables “préstamos de favor” a generales como Escobar, Amaro, Valenzuela y sobre todo Obregón.

Pero la Reforma Agraria cardenista revirtió en buena medida el saqueo. Por lo demás, comparada con la corrupción de la etapa institucional, la de los generales parecería juego de niños.

La corrupción moderna en México está cumpliendo en estos días el medio siglo. La crearon los licenciados, esos universitarios preparados, esos civiles de traje y corbata, a quienes el público llamó los “tanprontistas” porque tan pronto como se sentaron en sus puestos públicos, comenzaron a servir con diligencia a sus negocios privados. El catálogo era amplio: un ministro establecía una compañía ad hoc para surtir a precios inflados los requerimientos de su propia Secretaría; desde el poder se alentaban monopolios de distribución de gasolina y transportes; se hacían fortunas gigantescas mediante la especulación monetaria e inmobiliaria. Y la desgracia es que no había límites, sólo las voces aisladas de los débiles partidos de oposición, algunos viejos revolucionarios honrados (o casi honrados), un puñado de escritores independientes (Bassols, Cosío Villegas), la revista *Presente* que el gobierno reprimió, y

⁷⁰ Camp, Roderic Ai, *La política en México. El declive del autoritarismo*, 4a. ed., México, Siglo XXI, 2000, p. 62.

“Palillo”, el eterno denunciante de los “pulpos chupeteadores del presupuesto nacional”.

A pesar de sus proporciones (millonarias en dólares) la corrupción se hallaba en un estado rudimentario y no mostraba aún sus efectos más perversos. Cuidando todavía ciertas formas, los licenciados alemanistas habían accedido a los dineros públicos a través de arbitrios y mediaciones. Además, debido a la nueva vigencia del paradigma industrial, aquella riqueza mal habida solía quedarse en México, creando nueva riqueza y empleo. En 1952, la propia desmesura de los licenciados creó su antídoto. Ruiz Cortines ejerció una administración honesta y eficaz que si bien no castigó penalmente a los pillos ni estableció diques institucionales contra la corrupción (cosa que sólo el equilibrio de poderes y la democracia podían hacer) volvió al precedente porfiriano de autocontención y consolidó la respetuosa separación entre los “neoporfirios” en la Presidencia y los “neolimantoures” en Hacienda y el Banco de México. La corrupción creció en tiempos del bohemio López Mateos y tendió a limitarse un tanto en los del austero Díaz Ordaz, pero no mostraba todavía su rostro verdadero. En un país que crecía casi al 10 por ciento anual con un 2 por ciento de inflación, la corrupción parecía un “lubricante natural del sistema”.

Con Echeverría se inauguró la etapa de los economistas en el poder, esos cachorros de la Revolución, becados en universidades norteamericanas y perfectamente preparados para servir a la Patria destruyendo su economía y cobrando millones de dólares por el trabajo de demolición. Con la expansión del sector público (en casi dos millones de plazas, cientos de organismos, programas, fideicomisos, y un presupuesto “apalancado” con 20 mil millones de dólares de deuda externa) la corrupción cambió de escala. Ahora no sólo el amigo del Presidente amasaba fortunas: bastaba un puesto menor en un nivel estatal para echar mano a la colación de la piñata pública. El catálogo se volvería infinito, pero para muestra baste un botón cercano. Un brillante alumno de ingeniería, cuya numerosa familia vivía en una casa de dos recámaras, aprovechó sus contactos personales en el círculo presidencial para alcanzar un puesto en el sureste petrolero, amasar una fortuna, y retirarse a los 29 años en

una suntuosa casa Tudor que mandó construir. En los tiempos petroleros de López Portillo, esas historias de enriquecimiento incomprensible se volverían lugar común.⁷¹

Además, Krauze destaca que un sector de la opinión pública comenzó a percatarse de la relación funcional entre el poder y el dinero y abrigó desde entonces un agravio moral contra el sistema. Por eso el lema de Miguel de la Madrid sobre la “renovación moral” le ganó una votación masiva. Sin embargo, como lo destaca Stephen D. Morris, en asombroso contraste con el optimismo que marcó el inicio de la renovación moral, la firme posición de Salinas contra la corrupción contribuyó a señalar la administración de De la Madrid como “el sexenio de la impunidad”, signado por la protección a los caciques sindicales, a los especuladores, a los narcotraficantes y a la policía, así como por el fraude electoral.⁷²

En el caso de Carlos Salinas de Gortari se menciona que en materias de campañas anticorrupción se determinó el verdadero legado de Miguel de la Madrid, con una “vasta” estrategia de modernización; en el primer año de su gobierno hubo una serie de víctimas y varios escándalos, entre ellos, la remoción de los gobernadores Xicoténcatl Leyva Mortera, de Baja California, y Luis Martínez Villicaña, de Michoacán, por sospecha de malos manejos; el arresto de Eduardo Legorreta, de Operadora de Bolsa, por fraude bursátil y financiero; la detención —encabezada por el Ejército— de los poderosos líderes sindicales petroleros Joaquín Hernández Galicia “La Quina” y Salvador Barragán Camacho, de cuatro funcionarios de Banrural, de varios policías, incluyendo a oficiales de la Dirección de Inteligencia de la ciudad de México, lo que condujo a la eliminación de este cuerpo, y del ex director de la Dirección Federal de Seguridad, José Antonio Zorrilla Pérez, por el asesinato del periodista Manuel Buendía, en 1986.⁷³

⁷¹ *Idem.*

⁷² Morris, Stephen D., *op. cit.*

⁷³ *Ibidem*, p. 122.

Claudio Lomnitz-Adler afirma que, en general, cada régimen del México moderno ha tenido su tipo característico de corrupción. El modelo de ésta en el PRI, hasta los años ochenta, funcionó relativamente bien y de acuerdo con el arquetipo de modernización y de economía nacional. La corrupción y la ineficiencia de esa economía fueron parte de la discusión política que sustentaran las reformas de los presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas. Por otra parte, la corrupción que manó de las privatizaciones de las industrias paraestatales bajo el mandato de estos últimos ha dado pie a otro discurso que busca volver a un modelo de economía nacional.⁷⁴

En este sentido, el argumento de Enrique Krauze, vertido en su ensayo de 1995, es fuertemente problemático, por su carga ideológica, como se advierte de su contenido:

La corrupción no es una característica desagradable del sistema político mexicano: es el sistema... La corrupción desaparece en la medida en que las decisiones de interés público pasan de la zona privada del Estado a la luz pública. Estaba claro que la corrupción no era una falla moral inherente al mexicano. Era y es universal, y no se combate con prédicas sino con los mismos controles que los liberales introdujeron en la Constitución de 1857: diputados que revisan las cuentas, jueces independientes, una prensa libre, veraz y honrada que llama a los pillos por su nombre, partidos de oposición alertas a cualquier pifia de sus adversarios en el poder, y ciudadanos que a través del sufragio efectivo otorgan, revisan o revocan su mandato sobre los políticos. Esto, que poco a poco se está volviendo realidad en el México actual, debió haberse instituido en los años ochenta y pudo habernos librado de los vergonzosos extremos de corrupción a que se llegó —ahora lo sabemos, y lo sabremos cada día más— en tiempos de Salinas.

Ruiz Cortines declaró sus bienes al comenzar su sexenio. Ernesto Zedillo podría hacerlo ahora y seguir haciéndolo cada año hasta el 2000. Pero se necesita más. Hay que asegurar en vistas

⁷⁴ Lomnitz-Adler, Claudio, *Vicios públicos, virtudes privadas. La corrupción en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 22.

a 1997 la Reforma Política, ampliar el debate público, y volver al precedente colonial en un sólo aspecto: reinstituír el Juicio de Residencia en la persona del ex presidente Salinas de Gortari, que quiso hacer su real gana y tiene mucho que aclarar, reparar, resarcir a los mexicanos.⁷⁵

Así, el carácter problemático del argumento se advierte al llevar a la corrupción a las categorías de análisis, como “sistema”, lo que desubjetiviza al fenómeno, lo vacía de seres humanos; segundo, porque en su opinión es suficiente revelar las decisiones políticas a la luz pública para que el problema desaparezca. Sin embargo, nuestra experiencia reciente en materia de transparencia pone en evidencia que eso no es correcto, hoy la corrupción es más “pública”, más visible, pero, desafortunadamente, aun expuesta, es muy difícil de erradicar, pues no basta con visibilizar lo que históricamente ha sido una constante; en tercer término, incurre en la crítica que Claudio Lomnitz le hace a la pretensión de que en la corrupción existe una “línea continua e ininterrumpida de corrupción que comienza, si no con los aztecas, cuando menos con la Conquista española”, lo que ese autor llama “extrapolación histórica”, lo que lleva a Krauze a un exceso retórico, la corrupción “era y es universal”. Por último, la ingenuidad de creer que este problema se combate con “controles”, como la “declaración de bienes”, que ya han demostrado en el pasado su ineficacia.

Según el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), en los últimos 16 años se han reportado aproximadamente 272 escándalos de corrupción de gobernadores, de los cuales 251, el 91.7 por ciento, han quedado sin castigo, y sólo 21, el 8.3 por ciento, tuvieron algún tipo de sanción.⁷⁶

⁷⁵ Krauze, Enrique, *op. cit.*

⁷⁶ Véase “10 casos de corrupción muy, pero muy cercanos al poder político”, *Sin Embargo*, 12 de noviembre de 2015, disponible en: <http://www.sinembargo.mx/12-11-2015/1548005> (fecha de consulta: 30 de agosto de 2017).

Entre los casos emblemáticos en el país de los últimos años, se encuentran:

- La filtración de audios en los que se evidenciaba la colusión entre directivos de la empresa española Obrascón Huarte Lain (OHL) con los servidores público mexicanos para obtener beneficios con el Viaducto Elevado Bicentenario y el Circuito Exterior Mexiquense.
- La casa en la calle Sierra Gorda 150, en las Lomas de Chapultepec, en la Ciudad de México, con valor de 86 millones de pesos —alrededor de 7 millones de dólares— propiedad de Ingeniería Inmobiliaria del Centro, una empresa que pertenece a Grupo Higa, que Angélica Rivera, esposa del presidente Enrique Peña Nieto, se encontraba en proceso de adquirir; cabe resaltar que Grupo Higa es una empresa que ha sido beneficiada por el gobierno federal con contratos millonarios, incluso le fue otorgada una de las licitaciones más controversiales, la del tren México-Querétaro.
- El diario *The Wall Street Journal* informó que dos residencias, una del presidente Peña Nieto y otra del entonces secretario de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y posterior secretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray Caso, ambas lujosas, habían sido compradas a otro importante empresario, Roberto San Román Widerkehr, una es la llamada “casa de Malinalco”, y la otra el presidente mexicano la compró poco después de ser elegido gobernador del Estado de México. Las empresas de San Román, que hasta esa fecha no habían ejecutado ningún contrato público, lograron ganar varias licitaciones públicas mientras Peña Nieto fue gobernador del Estado de México, por un valor de unos 100 millones de dólares.
- El caso de algunos ex gobernadores, por ejemplo, la investigación al ex gobernador de Sonora, Guillermo Padrés, por los presuntos delitos de fraude fiscal, lavado de

- dinero y delincuencia organizada. También se investiga por presuntos actos de corrupción al ex gobernador de Chihuahua, César Duarte, y al ex gobernador de Veracruz, Javier Duarte, ya preso.
- El caso de Luis Téllez, ex presidente de la Bolsa Mexicana de Valores y directivo de Sempra Energy Inc., una empresa acusada de delitos como lavado de dinero, fraude fiscal y contrabando y cuya filial mexicana, Infraestructura Energética Nova (Ienova), ganó uno de los primeros contratos requeridos por la reforma energética:⁷⁷ la construcción de un gasoducto en el estado de Chihuahua, en la región de Ojinaga.
 - El caso Oceanografía-Banamex, en el que la investigación de la PGR reveló una posible red de tráfico de influencias, en la que se exponía que Oceanografía formaba parte de una serie de complicidades entre funcionarios y ex funcionarios panistas durante los sexenios de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, con la adjudicación de 321 contratos por 8 mil 744 millones de pesos en el periodo de 2010-2012.
 - El caso Wal-Mart, en el que a través de Walmex presuntamente se habrían pagado sobornos a las autoridades mexicanas para construir tiendas en el país, entre ellas, la de San Juan Teotihuacán, en el Estado de México.
 - La empresa fabricante de equipo de cómputo, Hewlett-Packard (HP), que presuntamente pagó sobornos para conseguir contratos con Petróleos Mexicanos (Pemex) en México.
 - El caso de la compañía brasileña Odebrecht, cuyas investigaciones se dirigen al posible financiamiento ilegal de campañas electorales de candidatos a puestos de elec-

⁷⁷ Véase al respecto el reportaje de *Sin Embargo*, titulado “Un «club de amigos» armó desde el Estado la Reforma Energética y, ahora, opera grandes negocios”, 24 de julio de 2017, disponible en <http://www.sinembargo.mx/24-07-2017/3267718> (fecha de consulta: 30 de agosto de 2017).

ción popular y que actualmente tiene en entredicho a altos funcionarios del gobierno mexicano.

En este sentido, tal como acontece con el análisis de otros fenómenos, por ejemplo, el poder, la historia nos muestra a los sujetos de las relaciones corruptas. Una de las lecciones más importantes es que en una relación de poder —política o pública— se requiere la presencia de “los otros” para que se configuren relaciones de mando-obediencia, es decir, de quien ejerce el poder y el que obedece, del monarca y los súbditos, del amo y del esclavo; y así, en el fenómeno de la corrupción también necesitamos de “los otros” para configurar relaciones corruptas; en otras palabras, la corrupción no se da en la solitud del individuo, consigo mismo o en su individualidad, sino que es necesaria la presencia del otro para que surja, se requiere del corruptor y del corrupto, del sobornador y del sobornado.

Otras de las lecciones es la necesidad de abordar este problema desde una perspectiva multidisciplinaria, para mostrar todas sus posibles dimensiones y aristas, pues la manera en que la corrupción es observada desde la historia no necesariamente coincide con una mirada desde la economía, el derecho o la sociología, por citar algunas disciplinas.

CAPÍTULO TERCERO

DEMOCRACIA Y CORRUPCIÓN: LA HIDRA POLICÉFALA

Higinio narra en las doce pruebas de Hércules ordenadas por Euristeo, que la Hidra de Lerna, hija de Tifón, vivía junto a la fuente de Lerna y tenía nueve cabezas y un veneno tan letal que era capaz de matar a los hombres con su hálito; si alguien pasaba junto a ella mientras dormía, inhalaba su rastro, y moría con el mayor tormento.⁷⁸

El tropo literario de la hidra policéfala bien podría utilizarse como un ejemplo del problema de la corrupción, porque, como ya destacamos en los apartados anteriores, esa conducta tiene múltiples facetas o “cabezas”, es “policéfala”, y todo lo que toca lo envenena y, eventualmente, lo mata. Así, uno de los temas a destacar es el de la relación entre la corrupción y la política, pero no cualquier tipo de política, sino aquella que se denomina “democrática”.

I. LAS DEMOCRACIAS MODERNAS Y EL IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN LA POLÍTICA

En nuestro apartado histórico destacamos que la corrupción parece ser un agregado del proceso de institucionalización; además, afirmamos que existen siempre personas que utilizan los procesos societarios como mecanismo para el impulso de sus intereses per-

⁷⁸ Véase Higinio, *Fábulas (Fabulae de 1535)*, trad. e introducción de Javier del Hoyo y José García Ruiz, España, Gredos, 2015.

sonales. En este sentido, asentamos que la política corre paralela a la historia de la corrupción en el mundo.

Corresponde ahora destacar por qué en las democracias este fenómeno se vuelve un problema que impacta en el aparato institucional y obliga a generar soluciones jurídico-políticas para enfrentarlo.

Robert Dahl destaca que

literalmente, democracia significa gobierno del pueblo. El término deriva del griego *demokrati*, acuñado a partir de *demos* (“pueblo”), y *kratos* (“gobierno”) a mediados del siglo V a. C. para denotar los sistemas políticos entonces existentes en algunas ciudades-Estado griegas, sobre todo Atenas.⁷⁹

David Held, por su parte, señala que el “desarrollo de la democracia en Atenas ha constituido una fuente fundamental de inspiración para el pensamiento político moderno”, destacando sus ideales políticos tales como la igualdad entre los ciudadanos, la libertad, el respeto a la ley y la justicia.⁸⁰ En tal sentido, habrá que recordar que “formalmente los ciudadanos [atenienses], no tenían que hacer frente a ningún obstáculo basado en el rango o en la riqueza para participar en los asuntos públicos”;⁸¹ es decir, la participación en la cosa pública era inherente al *demos*.

No obstante, hay que recordar que si bien es cierto que el ciudadano ateniense participaba sin restricciones en la cosa pública, la ciudadanía era sumamente restrictiva en sí misma, en el sentido de ser exclusiva para varones, mayores de 20 años; por consiguiente quedaban fuera las mujeres, los extranjeros, los esclavos, los incapaces y los menores, de ahí que se considere a la democracia ateniense como “una democracia de patriarcas”.⁸²

⁷⁹ Dahl, Robert, “La democracia”, *POSTData*, núm. 10, diciembre de 2004, p. 11.

⁸⁰ Cfr. Held, David, *Modelos de democracia*, 2a. ed., España, Alianza Editorial, p. 32.

⁸¹ *Ibidem*, p. 33.

⁸² *Ibidem*, p. 40.

En *La Política*, Aristóteles afirma que “es señor el que manda y rige a los demás”, en “las democracias o gobiernos populares es señor el pueblo”;⁸³ entre las “queiebras y vicios” de los gobiernos, considera que la democracia es la queiebra y el vicio del gobierno popular, porque “es señorío enderezado al provecho de los más necesitados y gente popular, pero que no se dirige a lo que conviene popularmente”.⁸⁴

El filósofo distingue entre diversos tipos de democracia, que limitan de alguna manera la forma de conceptualizarla, como se destaca a continuación:

La democracia... es la que consiste en la igualdad, porque la ley de ésta prescribe que los ricos no tengan más parte del público gobierno que los pobres, ni que los unos ni los otros sean señores de él, sino que todos sean semejantes...

Hay otra manera de democracia, en que los cargos se reparten conforme a la facultad de las haciendas, aunque no muy grandes, y el que tanta cantidad de hacienda tuviere es habido por suficiente para ser del público gobierno, y el que no, es reputado por inhábil.

Otra manera hay de democracia, en que se ordena que todos los ciudadanos que no debieren a la República puedan tener los magistrados; pero que la ley haya de tener el señorío.

En otra especie se dispone que cualquier ciudadano que tenga su derecho reconocido como tal pueda tener cargo público, pero que la ley sea la que mande.

Otra manera de democracia hay que en todo lo demás es como las otras, salvo que el pueblo, y no la ley, tiene el señorío; esto es, cuando los estatutos del concejo son los que tienen fuerza, y no la ley, de lo cual son causa los que rigen el pueblo.⁸⁵

⁸³ Aristóteles, *La Política*, trad. de Pedro Simón Abril, Madrid, Nuestra Raza, s. a. e. (aunque se afirma que la edición puede ser de 1934 o 1935), pp. 119 y 120.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 123.

⁸⁵ *Ibidem*, pp. 160-161.

En este sentido, tenemos diversas formas de democracia: *a*) la democracia como igualdad; *b*) la censitaria, donde la hacienda personal condiciona el acceso al cargo público; *c*) una variante de la censitaria, que permite el acceso al cargo si no se tienen adeudos con el Estado; *d*) el reconocimiento de derechos, y *e*) la democracia reglamentaria o estatutaria. En todas tiene un papel determinante la ley.

No obstante, las diversas interpretaciones en torno a esta forma de gobierno ponen en evidencia lo complejo de la delimitación de lo “democrático”.

Así, Jorge Carpizo destaca que la terminología no es precisa porque el término “democracia” se presta a diversas interpretaciones y ha ido perdiendo contenido para convertirse en un vocablo de prestigio: todo régimen se autocalifica como tal. Agrega que “dado que es un desprestigio ser considerado un régimen de dictadura, autocracia o tiranía, esos regímenes también se ostentan como democracias. Ello contribuye a la confusión que existe para determinar qué es una democracia”.⁸⁶

Otro debate se relaciona con la adjetivación que se hace de la democracia como “representativa”. El origen de esta forma de gobierno se puede rastrear en el artículo 6o. de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, o sea, en el siglo XVIII, en el que se destaca que la ley es la expresión de la voluntad general y se plasma el derecho de los ciudadanos de contribuir a su elaboración de manera personal o a través de sus representantes.

Sobre ese proceso, Robert Dahl se pregunta si es “democracia” el nombre que mejor se adecua a un sistema representativo a gran escala, tal como el de Estados Unidos en los primeros tiempos. A lo que él mismo responde:

⁸⁶ Carpizo, Jorge, “La democracia y la clasificación de las constituciones. Una propuesta”, en García Laguardia, Jorge Mario (comp.), *Partidos políticos y democracia en Iberoamérica*, México, UNAM, 1981, p. 78, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/805/24.pdf> (fecha de consulta: 6 de septiembre de 2017).

A fines del siglo XVIII, la historia de los términos cuyo significado literal es “gobierno del pueblo” —democracia y república— no lograba dilucidar la respuesta. Ambos términos se habían aplicado a los sistemas de Grecia y Roma basados sobre asambleas, si bien ninguno de esos sistemas atribuía poderes legislativos a representantes elegidos por miembros del *demos*.⁸⁷

Como se advierte, por una parte, Dahl reivindica la génesis histórica del concepto “democracia” y, por otra, delimita que la idea de “representación” no se puede encontrar en los antecedentes históricos, lo que muestra la novedad en la construcción de la idea de democracia moderna.

Con un argumento en contrario, Bernard Manin sostiene que un análisis del régimen ateniense, el más conocido ejemplo de democracia clásica, muestra que también se separaba la democracia representativa de la directa. Al respecto, agrega que muchas funciones importantes en aquella ciudad las ejercían magistrados electos.⁸⁸ Lo anterior se refrenda en el derecho romano arcaico con los poderes que ejercían algunas magistraturas.

En este contexto, según Bernard Manin, para definir a un gobierno como “representativo”, son importantes los siguientes principios: *a*) los que gobiernan son nombrados a través de elecciones en intervalos regulares; *b*) las decisiones de los gobernantes conservan un grado de independencia de los deseos del electorado; *c*) los gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los gobernantes, y *d*) las decisiones públicas se someten al juicio del debate. Ade-

⁸⁷ Dahl, Robert, *op. cit.*, pp. 22 y 23.

⁸⁸ Manin, Bernard, *The principles of representative government*, Nueva York-Melbourne, Cambridge University Press, 1997, p. 8: “An analysis of the Athenian regime, the best-known example of classical democracy, shows that a further feature (one less often commented on) also separates representative democracy from so-called direct democracy. In the Athenian democracy, many important powers were not in the hands of the assembled people. Certain functions were performed by elected magistrates”.

más, sostiene que la institución central del gobierno representativo es la elección.⁸⁹

En una larga exposición, Robert Dahl sostiene que la democracia ideal debe exhibir como mínimo los rasgos siguientes:

Participación efectiva. Antes de adoptar o rechazar una política, los miembros del demos tienen la oportunidad de dar a conocer a los demás miembros sus opiniones al respecto. Igualdad de votos. Los miembros del demos tienen la oportunidad de votar a favor o en contra de una política, y todos los votos se computan igual. Electorado informado. Los miembros del demos tienen la oportunidad, dentro de un período razonable, de aprender acerca de la política y sobre las posibles políticas alternativas y sus consecuencias probables. Control ciudadano del programa de acción. El demos, pura y exclusivamente, decide qué asuntos se incluyen en la agenda de la toma de decisiones y cómo han de incluirse allí. De este modo, el proceso democrático es “abierto”, en el sentido que el demos puede cambiar las políticas de la asociación en cualquier momento. Inclusión. Cada uno de los miembros del demos tiene derecho a participar en la asociación según hemos expuesto. Derechos fundamentales. Cada uno de los rasgos necesarios de la democracia ideal prescribe un derecho que constituye en sí un rasgo necesario de la democracia ideal: así, cada miembro del demos tiene el derecho de comunicarse con otros; el derecho de que su voto se compute igual que los votos de los demás; el derecho de recabar información; el derecho de participar en idéntica condición que los otros miembros; y el derecho, junto con otros miembros, de ejercer el control de la agenda. Por ende, la demo-

⁸⁹ *Ibidem*, p. 6: “In general, we refer to governments in which those institutions are present as “representative.” Four principles have invariably been observed in representative regimes, ever since this form of government was invented: 1 Those who govern are appointed by election at regular intervals. 2 The decision-making of those who govern retains a degree of independence from the wishes of the electorate. 3 Those who are governed may give expression to their opinions and political wishes without these being subject to the control of those who govern. 4 Public decisions undergo the trial of debate. The central institution of representative government is election”.

cracia es más que un mero procedimiento político; necesariamente, también es un sistema de derechos fundamentales.⁹⁰

Como se advierte, el autor enfatiza el tema de la votación, de la participación política y de la libertad de opinión.

Esta clase de régimen hoy se encuentra significativamente prestigiada, al grado que se sostiene que, durante el siglo XX, el número de países que contaban con las instituciones políticas básicas de la democracia representativa aumentó notablemente. Al inicio del siglo XXI, observadores independientes coincidieron en que más de un tercio de los países nominalmente independientes del mundo poseían instituciones democráticas comparables a las de los Estados de habla inglesa y a las de las democracias más antiguas de la Europa continental. En otra sexta parte de los países del mundo, estas instituciones, si bien un tanto defectuosas, igualmente proporcionaban grados históricamente altos de gobierno democrático.⁹¹

No obstante, la democracia exige determinadas condiciones estructurales para su permanencia, como lo afirman José Antonio Piqueras, Francesc A. Martínez, Antonio Laguna y Antonio Alaminos; sin un sistema legal claro y preciso en sus formulaciones y en su observación, sin unas instituciones judiciales fuertes e independientes, sin funcionarios profesionales sujetos al desempeño de sus obligaciones y mecanismos que corrijan las desviaciones de autoridad, el mal ejercicio de sus funciones en beneficio propio o de terceros, la democracia se convierte en distorsión de los principios que la sustentan, cuando no, en caricatura de sí misma.⁹²

Los mismos autores sostienen que lo que el sistema democrático requiere para su buen funcionamiento es el desarrollo de una determinada cultura política basada en la participación alentada

⁹⁰ Dahl, Robert, *op. cit.*, pp. 44 y 45.

⁹¹ *Ibidem*, p. 30.

⁹² Piqueras, José Antonio, Martínez, Francesc A., Laguna, Antonio, y Alaminos, Antonio, *El secuestro de la democracia. Corrupción y dominación política en la España actual*, Madrid, Akal, 2011, p. 7.

por las organizaciones políticas y sociales, en la observación escrupulosa de la norma, en la generación de confianza entre los gobernantes y gobernados, entre éstos, sus representantes y las instituciones; asimismo, exige una cuidadosa separación de poderes y la asignación a cada uno de ellos de sus competencias y límites; precisa el respeto al adversario; reclama la creación de un marco en que la sociedad civil pueda desenvolverse sin cortapisas ni injerencias del Estado, y precisa la existencia de unos medios de comunicación libres e independientes que proporcionen información veraz y hagan eco en la opinión pública.⁹³

Así, como mínimo, los autores destacan que la democracia requiere: leyes claras y precisas, Estado de derecho, órganos jurisdiccionales fuertes e independientes, servidores públicos responsables, elementos correctivos, cultura política, separación de poderes, libertad, información veraz y una opinión pública informada.

Sin embargo, los análisis de Pareto y de James Bryce muestran que el problema no está en las instituciones, sino en otros elementos consustanciales a las estructuras de cooptación y de valor económico; así, el primero afirma que “la evolución democrática parece en estrecha dependencia del procedimiento de gobierno que recurre al arte y a la clientela”, o de las “corrupciones políticas de electores, de elegidos, de gobernantes, de periodistas y similares”;⁹⁴ en tanto, el segundo destaca que:

la democracia no tiene un enemigo más insidioso y persistente que el poder del dinero... El enemigo es formidable, porque trabaja secretamente, por medio de la persuasión y la mentira, más que con la fuerza, y de esa manera engaña a los hombres desprevenidos. Es un peligro para el buen gobierno en todas partes, no más activo, no más dañino, en el gobierno popular que en otros gobiernos.⁹⁵

⁹³ *Ibidem*, p. 9.

⁹⁴ Pareto, V., *Trattato generale di sociologia*, Florencia, Barbera, 1916, pp. 614-618.

⁹⁵ Bryce, J., *Modern democracies*, McMillan, 1921, t. II, p. 486: “Democracy has no more persistent or insidious foe than the money power, to which it may say, as Dante said when he reached in his journey through hell the dwelling of the God of Riches, «Here we found Wealth, the great enemy.» That enemy is formidable

Como se advierte, si la democracia carece de condiciones estructurales apropiadas termina en corrupción; pero, además, aun con esas condiciones, ninguna teoría democrática —en su dimensión política— cuenta con elementos para enfrentar dos de los grandes retos de lo democrático: los seres humanos y el dinero.

Otro debate se relaciona con el papel que tiene la corrupción tanto en los países en vías de desarrollo como en los desarrollados, y se menciona que este fenómeno impacta más en los primeros. De acuerdo con Robert Klitgaard, “los países en desarrollo son particularmente vulnerables a los daños de la corrupción gubernamental. El sector público representa un papel tan grande y decisivo en la sociedad, que usualmente abarca actividades económicas que en muchas naciones del Occidente industrializado quedan en manos privadas”.⁹⁶ Así, en esta narrativa se destaca que los países en desarrollo son vulnerables a conductas corruptas y las consecuencias para sus sociedades son altamente perjudiciales.

Contra este argumento, Phillip Arestis destaca que la corrupción es penetrante y significativa en ambos países, y es costosa para el desarrollo económico por dos razones: *a*) la debilidad del gobierno central que permite a los burócratas corruptos evitar que se materialicen los proyectos productivos, obstaculizando así la inversión, y *b*) el necesario secretismo de la corrupción, que puede provocar la sustitución de la inversión en proyectos de alto valor por la apuesta de proyectos “inútiles” si éstos proporcionan mejores oportunidades de secreta corrupción.⁹⁷ Sobre este tema volveremos más adelante.

Nuestra opinión es que el problema se relaciona con el hecho de que en la democracia algunas personas —los que son electos

because he works secretly, by persuasion or by deceit, rather than by force, and so takes men unawares. He is a danger to good government everywhere, no more active, no more mischievous in popular than he is in other governments”.

⁹⁶ Klitgaard, Robert, *op. cit.*, p. 25.

⁹⁷ Arestis, Phillip y Sawyer, Malcolm, “Políticas económicas keynesianas para el nuevo milenio”, en Etxezarreta, Miren (coord.), *Crítica a la economía ortodoxa*, Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, 2004, p. 680.

para cargos públicos— obtienen la “representación” de los demás integrantes de la colectividad y, a través de ese proceso, la creencia de tener el derecho a usar los bienes públicos. Lo anterior conduce de alguna manera a la patrimonialización de esos bienes o a su desvío para fines particulares.

Para sustentar lo anterior, debemos reinventar el término “rendición de cuentas”; pueden servir de apoyo las ideas del Committee on Standards in Public Life, del 11 de mayo de 1995,⁹⁸ el cual define la “rendición de cuentas” como: “Los titulares de cargos públicos son responsables de sus decisiones y acciones públicas y deben someterse a cualquier escrutinio adecuado de sus oficinas”. Este paradigma muestra que lo importante en la rendición de cuentas no son los instrumentos o el “sistema”, como se debate en México, sino sujetar a quienes prestan sus servicios en la administración pública a las responsabilidades que deriven de sus acciones. Así, este concepto se centra en los individuos y no en los instrumentos formales o el sistema.

Así, Luis Carlos Ugalde afirma:

Una teoría implícita de la vida democrática es que a mayor democracia menor corrupción. La ecuación funcionaría así: más democracia significa más pluralismo; el pluralismo estimula los pesos y contrapesos entre poderes de gobierno; asimismo, el pluralismo se acompaña de mayor participación ciudadana y de mayores libertades, entre ellas la de expresión que sirve para denunciar casos de corrupción y fomentar su castigo.

Así, destaca que “la ecuación tiene sustento empírico: hay una correlación negativa entre niveles de democracia y niveles

⁹⁸ El Committee on Standards in Public Life elaboró el 11 de mayo de 1995 *The Seven Principles of Public Life*, que deben ser aplicados a todo el servicio público, y son: 1. Selflessness. 2. Integrity. 3. Objectivity. 4. Accountability. Holders of public office are accountable for their decisions and actions to the public and must submit themselves to whatever scrutiny is appropriate to their office. 5. Openness. 6. Honesty, y 7. Leadership, disponibles en: http://www.public-standards.org.uk/About/The_7_Principles.html (fecha de consulta: 30 de agosto de 2017).

de corrupción. La mayoría de los países con altas calificaciones democráticas también tienen bajos niveles de corrupción”.⁹⁹

No obstante, el mismo Luis Carlos Ugalde sostiene:

Sin embargo, no es una relación de causa efecto: no significa que la democracia y el pluralismo hayan sido las causas primigenias de que la corrupción sea más baja... Esto es: lo que contiene la corrupción no es el pluralismo per se sino la existencia de un Estado de derecho democrático: la combinación de pluralismo sobre las bases de una cultura de la legalidad y de instituciones sólidas de procuración de justicia.¹⁰⁰

II. EL PROBLEMA DE LOS INDICADORES: LAS “PERCEPCIONES” COMO HERRAMIENTA NORMATIVA

La categorización, la percepción y la conceptualización son las tres “cuerdas” que forman una “trenza” coherente en el terreno de la cognición. La “percepción” es una capacidad fundamental que nos mantiene en contacto cognitivo con el mundo; así, la percepción se presenta en tres aspectos: funcional, fenoménico y simbólico,¹⁰¹ lo que muestra su complejidad. De esta manera, la percepción es la toma de conocimiento de datos sensoriales (concretos y manifiestos) de nuestro mundo.¹⁰²

Las democracias constantemente presentan estudios en los que, con apoyo en una determinada metodología, se hace alguna afirmación sobre el problema de la corrupción.

⁹⁹ Ugalde, Luis Carlos, ¿Por qué más democracia significa más corrupción?, *Nexos*, febrero de 2015, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=24049> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2017).

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ González, Juan C., “Presentación: La cognición como objeto de estudio filosófico y científico”, en González, Juan C. (ed.), *Perspectivas contemporáneas sobre la cognición, percepción, categorización y conceptualización*, México, UAEM-Siglo XXI, 2006, pp. 11-22.

¹⁰² Scharfetter, Christian, *Introducción a la psicopatología general*, 2a. ed., Madrid, Morata, 1988, p. 216.

México no es la excepción, María Amparo Casar, apoyándose en la organización Transparencia Internacional, en su libro *México: anatomía de la corrupción*, define a la “corrupción” como el abuso del poder público para beneficio privado. Sin embargo, acepta que “la definición recoge la esencia de la corrupción, pero no el numeroso conjunto de conductas que engloba: la taxativa de la corrupción”.¹⁰³ En su introducción destaca que:

México: anatomía de la corrupción es un compendio de los principales índices, indicadores y mediciones sobre la frecuencia y extensión de fenómeno de la corrupción, de sus causas y efectos, de los esfuerzos para combatirla y de los magros resultados obtenidos. Es una fotografía de cómo nos vemos los mexicanos a nosotros mismos y cómo nos perciben y califican en el mundo en materia de corrupción, de los partícipes de la corrupción ya sea del lado de la oferta o la demanda, de la frecuencia con que se practica y la permisividad frente a ella, de la tolerancia social frente a los actos de corrupción, y de los costos que se pagan por permitirla. Aunque el estudio se centra en el caso de México la reflexión y experiencia internacionales están presentes como punto de contraste.¹⁰⁴

En este contexto, el capítulo II del texto señalado lleva el sugerente título: “Índices de percepción: México y el mundo”.

Así, para medir el fenómeno de la corrupción se elaboran diversos análisis, los más conocidos son las distintas encuestas y estudios de Transparencia Internacional; deseamos hacer una puntualización respecto de tres de las investigaciones clave de esta organización internacional.

- El *Barómetro Global de la Corrupción* es una encuesta mundial de opinión pública realizada a la población, que revela perspectivas y experiencias personales relacionadas con la corrupción en distintas ciudades. Para ello even-

¹⁰³ Casar, María Amparo, *México: anatomía de la Corrupción*, México, CIDE-IMCO, 2015, p. 9.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 6.

tualmente contrata a una empresa consultora experta (en la octava edición del Barómetro de 2013, lo fue la compañía WIN/GIA), o bien, echa mano de las sedes locales de Transparencia Internacional en ciertos países o de organizaciones locales.

- El *Índice de Percepción de la Corrupción*, que, aunque no se trata de una encuesta de opinión pública, consiste la opinión de expertos, de empresarios y observadores informados acerca de la corrupción en el sector público y la política.
- El *Índice de Fuentes de Soborno* “se elabora a partir de una encuesta realizada a ejecutivos de empresas que clasifica a los países con mayor preponderancia económica del mundo en función de la probabilidad de que sus empresas paguen sobornos en el exterior”.

Como se advierte, esos estudios son limitados y muestran una peligrosa asociación con el dinero o los intereses de determinados grupos y profesiones; además, son opiniones y encuestas con dudosas muestras representativas. Sin embargo, a pesar de su dudosa científicidad, han servido para construir una narrativa en torno al peligro de la corrupción para los países que ven en esos estudios un indicador para el diseño de su política anticorrupción.

En el caso de México, el *Índice de Percepción de la Corrupción* es elaborado por Transparencia Internacional; en su edición de 2016 ubicó a este país en el lugar 123 de un total de 176. Cabe destacar que para tal estudio se llevaron a cabo ocho encuestas a empresarios y especialistas observadores, y con tal universo se asentaron dichos resultados. El mayor número de “encuestas realizadas por país fue de 10, siendo Polonia, Estonia, Eslovenia y Rumania algunos de los que alcanzaron este número.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Cfr. Transparency International, Corruption Perceptions Index 2016, disponible en https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2016 (fechas de consulta: 6 de marzo de 2017 y 21 de enero de 2019).

Como lo menciona el sociólogo Pierre Bourdieu:

Las problemáticas que proponen las encuestas de opinión están subordinadas a intereses políticos, y esto pesa enormemente tanto sobre la significación de las respuestas como sobre la significación que se le confiere a la publicación de los resultados. La encuesta de opinión es, en el estado actual, un instrumento de acción política; su función más importante consiste, quizá, en imponer la ilusión de que existe una opinión pública como sumatoria puramente aditiva de opiniones individuales; en imponer la idea de que existe algo que sería como la media de las opiniones o la opinión media...

He aquí el efecto fundamental de la encuesta de opinión: constituir la idea de que existe una opinión pública unánime y, así, legitimar una política y reforzar las relaciones de fuerza que la sostienen o la hacen posible...

En suma, he querido decir que la opinión pública no existe, al menos bajo la forma que le atribuyen los que tienen interés en afirmar su existencia. He dicho que existen, por una parte, opiniones constituidas, movilizadas, de grupos de presión movilizados en torno a un sistema de intereses explícitamente formulados; y, por otra, disposiciones que, por definición, no son opinión si se entienden por tal, como he hecho a lo largo de todo este análisis, algo que puede formularse discursivamente con una cierta pretensión a la coherencia. Esta definición de opinión no es mi postura respecto al tema.¹⁰⁶

Así, detrás de la “cientificidad” de las encuestas, los estudios de opinión o de las estadísticas, se ocultan aspectos de orden político que sesgan su contenido. Estos argumentos ponen en su dimensión el tema de las percepciones y de los indicadores, además, muestran la necesidad de una metodología más apropiada para abordar la corrupción, de manera que describa, de alguna manera, todas o la generalidad de las conductas que se consideran corruptas.

¹⁰⁶ Bourdieu, Pierre, “La opinión pública no existe”, conferencia impartida en Noroît (Arras) en enero de 1972 y publicada en *Les temps modernes*, núm. 318, enero de 1973, pp. 1292-1309.

No obstante, como regla debemos aceptar que la medición de la corrupción en sí misma es sospechosa. Gustavo Adrián Pedace, al referirse a la profesión y al ejercicio profesional en las relaciones públicas o *marketing*, afirma que “parecería que está ligada a la mentira, a la chantada, a la cosa poco elaborada, a la falta de seriedad”; después sostiene que:

Una explicación para este fenómeno, no exclusiva, puede estar en la pérdida de valor que tiene la palabra para esta sociedad. Y esto tiene una raíz muy profunda en el descrédito de los discursos que genera fundamentalmente la política.

Todo el despliegue de discursos (generalmente vacíos de contenido) que se percibe en los años electorales, el poco correlato con realidades tangibles, las promesas de campaña y todos los artilugios que se usan en los intentos de persuasión y manipulación son, en definitiva, corrosivos para los discursos y para la palabra en general.¹⁰⁷

Esto no es un tema menor en el análisis del impacto de la corrupción en los espacios públicos, particularmente en países en desarrollo, ya que las prácticas corruptas también están presentes en las esferas privadas de la sociedad. Cuando la presencia del Estado es tan grande y determinante en una nación y la corrupción es determinante en la vida social, la población no cuenta con opciones para mejorar sus condiciones de vida, incluso por generaciones, aspecto que pone en tela de juicio al propio sistema político y económico.

En este contexto, podemos mencionar que en 2016 tuvo lugar en el Reino Unido la Cumbre Mundial Anticorrupción, a la cual fueron convocados representantes de 40 países; derivado de este encuentro se emitió la Global Declaration Against Corruption, cuyos ejes rectores se agrupan en tres bloques: 1) la co-

¹⁰⁷ Pedace, Gustavo Adrián, “Las relaciones públicas y la mentira: ¿inseparables?”, *Cuadernos del Centro de Estudios de Diseño y Comunicación*, núm. 35, 2011, p. 111, disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/ccedce/n35/n35a10.pdf> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2017).

rrupción debe ser expuesta; 2) la corrupción debe ser combatida y penada, y aquellas personas que han padecido la corrupción deben ser resarcidas, y 3) la corrupción debe ser erradicada.¹⁰⁸ Lo anterior muestra la necesidad de enfocarnos de manera directa en lo que es este fenómeno en las metodologías para medirla, de manera tal que se expongan al público este tipo de conductas.

Para nosotros esto se podría resumir en tres temas: *a*) transparencia frente a los actos de corrupción, o sea, que los actos de los corruptos se ventilen de cara a la opinión pública; *b*) aplicación estricta de la ley, proscribiendo cualquier forma de impunidad, sobre todo en los casos de alta corrupción, y *c*) que se garantice a las víctimas de corrupción su derecho a que se les repare el daño.

III. ECONOMÍA Y CORRUPCIÓN

Líneas arriba, con apoyo en las ideas de James Bryce, ya destacamos el problema del dinero en la democracia. Lo anterior nos lleva a la dimensión económica del problema. Para Javier Díaz-Giménez, la economía es una ciencia social que estudia las decisiones que toman las personas al enfrentarse a problemas de escasez. Sin la escasez, la economía no tiene sentido.¹⁰⁹

Según Susan Rose-Ackerman, la corrupción es un asunto económico. Afecta la competitividad de la economía global y la eficacia de los proyectos de inversión y desarrollo en el mundo entero.¹¹⁰

En este contexto, José María Tortosa alude a los costos de la corrupción, destacando que existen y hacen disminuir la eficiencia económica, lo que provoca desajustes en el sistema de distribución en favor de los ricos y poderosos, que incentiva lo

¹⁰⁸ La consulta en línea de la Global Declaration Against Corruption está disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/global-declaration-against-corruption/global-declaration-against-corruption> (fecha de consulta: 6 de marzo de 2017).

¹⁰⁹ Díaz-Giménez, Javier, *Macroeconomía: primeros conceptos*, Barcelona, Antoni Bosch, 1999, pp. 26 y 32.

¹¹⁰ Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government*, cit., p. 225.

especulativo (la cultura del pelotazo) antes que lo productivo y, sobre todo, crea desconfianza, hace aumentar los costes sociales y causa un despilfarro de recursos.¹¹¹ El mismo autor afirma que:

...necesitamos que todo se haya convertido en mercancía... para comprarla o venderla, necesitamos que la competencia entre empresas lleve al cálculo del coste-beneficio, que entre los costes esté el soborno o cohecho y que el objetivo sea el de la acumulación incesante de capital, es decir que se valore por encima de cualquier otra consideración. Esa es, al fin y al cabo, la lógica del capitalismo como sistema histórico y en algunas de sus etapas se ha podido decir que “anda barato el kilo de político”, es decir, que en el mercado de la corrupción, la ley de la oferta y la demanda se ha impuesto: si aumenta la oferta, el precio baja y los políticos pueden comprarse con facilidad. Y si aumenta la demanda... hay que acabar con los competidores a golpe de dossier, linchamiento moral o desaparición física. Esa y no otra parece ser la lógica mediante la cual actúa la elite del poder.¹¹²

La Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (United Nation Office on Drugs and Crime) sostiene que la corrupción es un complejo fenómeno social, político y económico que afecta a todos los países del mundo; señala que perjudica a las instituciones democráticas, desacelera el desarrollo económico, contribuye a la inestabilidad política y destruye las bases de las instituciones democráticas al distorsionar los procesos electorales, socavando el imperio de la ley y deslegitimando la burocracia, lo que aleja a los inversionistas y desalienta la creación y el desarrollo de empresas.¹¹³

Nosotros ya habíamos advertido este problema al destacar la dimensión económica expresada en las definiciones de corrup-

¹¹¹ Tortosa, José María, *Corrupción*, Barcelona, Icaria-Más Madera, 1995, p. 23.

¹¹² *Ibidem*, pp. 26 y 27.

¹¹³ UNODC y corrupción, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), disponible en: <http://www.unodc.org/lp-o-brazil/es/corruptcao/index.html> (fecha de consulta: 12 de junio de 2014).

ción. No decimos nada novedoso si destacamos que las sociedades actuales padecen este fenómeno, así como que uno de los campos en donde más impacta, en su vertiente “abierta” y “oculta”, es precisamente en el intercambio de bienes entre el corrupto y el corruptor, como un tema de “poder”.

En el caso de nuestro país, Daniela Barragán y Xanath Lastiri destacan que su costo económico es variable, porque de acuerdo con la Corporación Financiera Internacional, brazo financiero del Banco Mundial (BM), podría ser equivalente al 9% del Producto Interno Bruto (PIB), en cambio, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) lo ubica entre el 2% y 10% del PIB; para el Banco de México (Banxico) los costos representan el 9% del PIB, lo que equivale a 1 billón 602 mil 986 millones 130 mil pesos, cantidad equivalente al 80% de la recaudación nacional de impuestos. Además, según las autoras, la corrupción impacta negativamente en el desarrollo económico, la creación de empleos y la productividad, e inhibe la inversión, genera desencanto con la democracia, debilita a las instituciones, fomenta el clientelismo, daña la credibilidad, disminuye el bienestar social, reduce la eficiencia del gasto, agrava la desigualdad, limita la movilidad y obstaculiza la justicia.¹¹⁴

Nosotros podríamos aumentar los temas destacando que en este fenómeno están presentes el dinero; el individualismo expresado en el egoísmo personal, o afán de lucro; el uso de recursos o medios públicos para perseguir fines personales; la violación de estándares de conducta o el incumplimiento con obligaciones contraídas; los costos y beneficios asociados al acto corrupto, y las motivaciones de los individuos para incurrir en el acto de corrupción (interés de los involucrados o delitos como la extorsión). Además, es necesario resaltar que el radio de acción del acto corrupto va del espacio de lo público al privado, y el tema del “poder público”, a la cuestión política.

¹¹⁴ “10 casos de corrupción muy, pero muy cercanos al poder”, *Sin Embargo*, 12 de noviembre de 2015, disponible en: <http://www.sinembargo.mx/12-11-2015/1548005> (fecha de consulta: 16 de abril de 2016).

CAPÍTULO CUARTO

LAS DISCIPLINAS NORMATIVAS COMO “ANTÍDOTO” PARA ENFRENTAR LA CORRUPCIÓN

En la sección anterior utilizamos la metáfora de la Hidra de Lerna y su veneno letal como imagen de la corrupción; en este sentido, es evidente que se requiere una sustancia que neutralice al veneno, es decir, un “antídoto” para contrarrestar ese fenómeno. Así, para enfrentar los problemas relacionados con las conductas corruptas se acude a las ciencias normativas.

Hace siete años, con la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 10 de junio de 2011, se adoptó en nuestro país el paradigma de los derechos humanos, en los términos siguientes:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En alguna ocasión expresamos que el paradigma de los derechos humanos constituía una “ventana de oportunidad para la mejora sustantiva de la función administrativa general”, similar a lo que significó el paradigma de legalidad en la Ilustración.¹¹⁵ Sin

¹¹⁵ Márquez Gómez, Daniel, “Derechos humanos y reformas legales: la necesidad de nuevos enfoques en el combate a la corrupción”, en Salazar, Pedro *et al.* (coords), *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 143.

embargo, el fenómeno de la corrupción y el papel de las ciencias normativas en su perpetuación nos obliga a ser más cautelosos en torno a ese argumento.

Otro aspecto de las relaciones entre ciencias normativas y corrupción, se advierte de la reforma del 27 de mayo de 2015 al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción; ahora ese título se denomina “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”, lo que muestra el impacto normativo del fenómeno de la corrupción en México: ahora tiene un nicho constitucional.

Para hacer efectiva la reforma constitucional, el 18 de julio de 2016 se emitieron, reformaron y/o derogaron disposiciones de ocho leyes del sistema: 1) Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; 2) Ley General de Responsabilidades Administrativas; 3) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4) Ley General de Contabilidad Gubernamental; 5) Ley de Coordinación Fiscal; 6) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; 7) Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el 8) Código Penal Federal.

Lo anterior muestra el impacto de las ciencias normativas en el fenómeno de la corrupción, por lo que es conveniente dedicarles unas líneas.

I. LA ÉTICA COMO RESPUESTA AL TEMA DE LA CORRUPCIÓN

Para especificar nuestras ideas en torno a la ética, primero debemos destacar que, según Eduardo García Máynez, el pensamiento ético se ha manifestado bajo cuatro formas fundamentales, basadas en el desenvolvimiento del pensamiento moral: 1) ética empírica (el hombre debe ser como es, ejemplo: Calicles y su idea de que el derecho se funda en el poder); 2) ética de bienes (búsqueda del bien supremo); 3) ética formal (fundamento objetivo de

la ley moral en la dignidad humana), y 4) ética valorativa (noción de valor).¹¹⁶

Según Dietrich von Hildebrand, hay problemas en la filosofía en relación con los cuales basta con plantear la pregunta para inmediatamente comprender la respuesta. En estos casos, el principal logro filosófico es plantear la pregunta sobre la que tan fácilmente se pasa de largo, precisamente por ser la respuesta tan obvia. Una cuestión de este género es: ¿cuál es la importancia auténtica, válida? *La respuesta no puede ser otra que el valor.*¹¹⁷

Así, para evitar debates innecesarios en torno a los diversos sistemas éticos, nos sustentaremos en una ética material: la de los valores, lo anterior porque consideramos que, de alguna manera, supera el problema de la “interioridad” y el solipsismo de toda ética, además de contar con proyección político-social.

En *Der formalismus in der Ethik und die materiale Wertethik (El formalismo en la ética y la ética material de los valores)*, Max Scheler sostiene que:

...los conceptos de bien (*bonum*) y de mal (*malum*) designan precisamente la propiedad de un ser gracias a la cual este ser es capaz de motivar nuestra voluntad o de provocar en nosotros una respuesta afectiva. La felicidad verdadera y profunda que los valores nos proporcionan implica de modo necesario un conocimiento de la importancia intrínseca del objeto. El valor es aquí el *principatum* (lo determinado), mientras que, en el caso de lo subjetivamente satisfactorio, nuestro placer es el *principium* y la importancia de lo agradable o lo satisfactorio del objeto, el *principatum*.¹¹⁸

Por lo anterior, todo bien que posee un valor nos impone, por así decirlo, la obligación de darle una respuesta adecuada. No nos referimos a la obligación única que llamamos obligación

¹¹⁶ García Máynez, Eduardo, *Ética*, 9a. ed., México, Porrúa, 1963, pp. 30 y 31. Las frases entre paréntesis son nuestras.

¹¹⁷ *Idem*, (en cursiva en el original).

¹¹⁸ Hildebrand, Dietrich (von), *Ética*, 1a. reimp., Madrid, Ediciones Encuentro, 1997, pp. 33 y 45.

moral y que apela a nuestra conciencia; ésta sólo brota de determinados valores.¹¹⁹

La ética material sostiene que los bienes son por su esencia cosas valiosas.¹²⁰ Así, se destaca que todos los valores (también los valores “bueno” y “malo”) son cualidades materiales que tienen determinada ordenación mutua en el sentido de “alto” y “bajo”, y esto acaece con independencia de la forma de ser en la que se presenten, sea, por ejemplo, como cualidades objetivas puras, como miembros de estados de valor (tales como el ser agradable o el ser bello de algo), como momentos parciales de los bienes o como el valor que “una cosa tiene”.¹²¹

Entonces, ¿cómo se comportan las cualidades de valor y los estados de valor respecto a las cosas y los bienes? Los valores no se distinguen sólo como bienes de los deseos y estados sentimentales que nosotros experimentamos en su presencia, sino que son ya distintos como simples cualidades. Los valores son ya como fenómenos de valor (y es indiferente si son sólo “fenómenos” o “realidad”), auténticos objetos que se distinguen de los estados de sentimiento.¹²²

Otro autor de la corriente, Nicolai Hartmann, de manera más clara destaca que los valores no sólo son independientes de las cosas valiosas (bienes), sino que también son positivamente la condición de ellas. Son aquello por lo que las cosas —en amplio sentido, objetos y situaciones objetivas de todo tipo— tienen el carácter de “bienes”.¹²³

Así, los valores son objetivos, una propiedad del ser que constituye la nota característica de su sentido. Los valores se

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 46.

¹²⁰ Vegas, José María, *Introducción al pensamiento de Max Scheler*, Madrid, Instituto Emmanuel Mounier, 1992, p. 19.

¹²¹ Scheler, Max, *Ética. Nuevo ensayo de fundamentación de un personalismo ético*, intr. y ed. de Juan Miguel Palacios, trad. de Hilario Rodríguez Sáenz, 3a. ed., España, Caparrós Editores, 2001, p. 63. Véase también: Vegas, José María, *op. cit.*, p. 24.

¹²² *Ibidem*, p. 65.

¹²³ Hartmann, Nicolai, *Ética*, presentación y trad. de Javier Palacios, España, Encuentro, 2011, p. 160.

muestran como pertenecientes al ser e independientes de su deseo o voluntad; por eso, en su carácter axiológico y en la obligatoriedad que recubre su ser real, valores como la bondad de la justicia o el valor del alma inmortal y el conocimiento son importantes en sí.¹²⁴

Además, distingue entre la existencia y el conocimiento de los valores. El hombre es capaz de conocer normas y valores porque en él existe la conciencia estimativa. En este contexto, los valores son principios y tienen el carácter de “condiciones de posibilidad” de los fenómenos éticos,¹²⁵ también son hecho y principios de la esfera ética actual¹²⁶ y son las categorías de la esfera ética ideal.¹²⁷ Los valores éticos no son sin más principios de la conciencia moral y de sus actos, sino sólo de modo restringido, las restricciones que se añaden se encuentran en la esfera de la legalidad —heterónoma a ellos— de la conciencia moral. Esa legalidad tiene la función de una selección de los valores.¹²⁸

Así, el concepto de “deber ser” ya está contenido en las determinaciones de los valores como principios, es inherente a la esencia de los valores éticos. Forma parte de la esencia del valor un momento de deber, en el cual ya tiene que estar contenido su modo ideal de ser. No es el deber-hacer que se dirige a un sujeto volente, es un deber ser ideal o puro; valor y deber ser ideal se acompañan indisolublemente.¹²⁹

Fernando Savater afirma que el *factum* en el que se ahíncan los valores no será otro que la voluntad humana. Entre el ser y el deber (ser) se establece la mediación primordial del querer (ser). Lo que para el hombre vale es lo que él mismo quiere; pero el hombre no puede querer cualquier cosa, sino que quiere de acuerdo a lo que es. La dignidad del hombre, que es otra deno-

¹²⁴ Hildebrand, Dietrich (von), *op. cit.*, p. 93.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 200.

¹²⁶ *Ibidem*, pp. 201 y 202.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 202.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 203.

¹²⁹ *Ibidem*, pp. 209 y 210.

minación, para su capacidad de valorar, estriba en su querer (ser) o en su *esse in fieri*.¹³⁰

El autor mencionado asocia el tema de los valores con la libertad, al afirmar que: “Llamamos libertad a la intervención de la voluntad en la identidad, o también: la libertad es el primordial deber (ser) de nuestro querer (ser). A partir de este deber (ser) surgen los demás deberes, o sea los valores de la razón práctica”.¹³¹

Sobre la índole intuitiva y emocional del conocimiento de lo valioso, destaca Scheler que: “También lo emocional del espíritu, el sentir, preferir, amar, odiar y querer tiene contenido originario y a priori, que no les es prestado por el pensar y que la ética debe mostrar independientemente de la lógica”.¹³² Así, el único acceso posible al mundo de los valores es el conocimiento del valor, la intuición de valor que se cimienta en el percibir sentimental, en el preferir y, en último término, en el amar y el odiar.¹³³

Esto nos lleva a una expresión de Max Scheler, el *ordo amoris*, que toma de San Agustín, como núcleo fundamental del *ethos* del sujeto, esto es, el orden que preside su amor.¹³⁴

Cuando se investiga la esencia de un individuo, una época histórica, una familia, un pueblo, una nación u otras unidades sociales, se llega a conocer y a comprender a ese individuo en su realidad más profunda; si se conoce el sistema, articulado, de cierta forma, de las estimaciones y preferencias efectivas del individuo, a éste Max Scheler le denomina el *ethos* del sujeto. Pero su núcleo fundamental de ese *ethos* es la ordenación del amor y del odio, las formas estructurales de estas pasiones dominantes y predominantes, en primer término en el estrato ejemplar. La

¹³⁰ Savater, Fernando, *Ética como amor propio*, España, Ariel, 2008, p. 20.

¹³¹ *Ibidem*, p. 21.

¹³² Hartmann, Nicolai, *op. cit.*, p. 155.

¹³³ Scheler, Max, *Ética, cit.*, p. 127.

¹³⁴ Es la interpretación que formula Juan Miguel Palacios en el prólogo del libro: Scheler, Max, *Ordo amoris*, trad. de Xavier Zubiri, 3a. ed., España, Caparrós, 2008, p. 12.

concepción del mundo, así como las acciones y hechos del sujeto, van regidos desde el principio por ese sistema.¹³⁵

El concepto de *ordo amoris* tiene así una significación doble: una significación normativa y una significación solamente de hecho o descriptiva. La primera debido a que existe una jerarquía de todas las disponibilidades que tienen las cosas para ser amadas, según su valor interno y propio. Es el problema central de toda ética. El *ordo amoris*, solamente se convierte en norma objetiva cuando, después de ser conocido, se halla referido al querer del hombre y ofrecido a su voluntad. Pero también es fundamental descriptivamente el concepto de *ordo amoris*. Porque es el medio para hallar, tras los embrollados, hechos de las acciones humanas moralmente relevantes, de los fenómenos de expresión, de las voliciones, costumbres, usos y obras espirituales, la sencilla estructura de los fines más elementales que se propone, al actuar, el núcleo de su persona, la fórmula moral fundamental según la cual existe y vive moralmente este sujeto. Por tanto, todo lo que podemos conocer de moralmente valioso en un hombre o en un grupo tiene que reducirse —mediatamente— a una manera especial de organización de sus actos de amor y odio, de sus capacidades de amar y de odiar: al *ordo amoris* que los domina y que se expresa en todos sus movimientos.¹³⁶

Regresando a los valores, como determinaciones supremas inviolables, éstos son principios éticos de la esfera ideal, y son los actos auténticamente trascendentes, cuyas cualidades son objeto de juicios de valor, en la disposición de ánimo, en la volición y en la acción. La intención, el propósito y el fin están determinados por el valor, son principios restringidos de la conciencia, por lo que pertenecen a la esfera ética actual; también son fuerzas determinantes de lo real, orientan la conducta del hombre en un sentido creador, haciendo que éste dirija sus esfuerzos hacia la realización de lo valioso.¹³⁷

¹³⁵ Scheler, Max, *Ordo amoris*, cit., p. 22.

¹³⁶ *Ibidem*, pp. 22 y 23.

¹³⁷ Hartmann, Nicolai, *op. cit.*, pp. 199 y ss.

Si fuera posible construir una “ética” para el servicio público, ésta tendría que sustentarse de alguna manera en la ética material de los valores, por su capacidad para orientar la conducta hacia una comprensión de lo “moralmente bueno”, y considerar a la dimensión de los valores como medios de evaluación de la conducta.

Así, como lo destaca Nicolai Hartmann, el conocimiento ético es normativo, mandatos y valores; además, el autor afirma que todo conocimiento es apriorístico. La ética puede enseñar lo que es moralmente bueno, pero no puede imponer nada a la conciencia moral, sino sólo conducirla hacia sus propios contenidos y principios, en forma de mandatos, normas y valores.¹³⁸

Además, la ética sólo es normativa en la medida en que trae a la conciencia principios cuya influencia sobre la decisión de la voluntad humana, la toma de posición y la valoración de lo real se facilita con esta elevación.¹³⁹

Los valores son bienes y mecanismos de evaluación, así se menciona que: “El valor es tanto un bien que responde a necesidades humanas como un criterio que permite evaluar la bondad de nuestras acciones”.¹⁴⁰ Por lo anterior, en cuanto a que expre-

¹³⁸ *Ibidem*, p. 71.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 72.

¹⁴⁰ La cita aparece en el Plan de Capacitación, “Educación en Valores Ciudadanos”, 1.1. “Definición”, Lima, Ministerio de Educación, Unidad de Defensa Nacional, 18 de marzo de 2003; también se cita en: Aguera Espejo-Saveedra, Isabel, *Teatrillo de bichillos y otros animalillos. Escenificaciones en el aula*, Madrid, Narcea, 2014, p. 19; y en *Temas para la Educación. Revista Digital para Profesionales de la Enseñanza*, Federación de Enseñanza de CC. OO. de Andalucía, núm. 12, enero de 2011, p. 1. En realidad, la frase se puede atribuir a Immanuel Kant, quien sostiene: “...la acción (porque ella exige una deliberación de la razón), no puede convertirle en su sentido absoluto, porque no es buena absolutamente, sino sólo relativamente a nuestra sensibilidad, a su sentimiento de placer o dolor, y la voluntad cuyas máximas dependen de las afecciones de la sensibilidad no es una voluntad pura, ésta no puede hallarse sino allí donde la razón pura puede ser práctica por sí misma. Éste es el lugar adecuado para explicar la paradoja del método que se debe seguir en una crítica de la razón práctica, a saber: que *el concepto del bien y del mal* (Gute y Bose) *no debe determinarse con anterioridad a la ley moral* (a la cual aparentemente, debería servir de fundamento), *sino solamente* (como aquí ocurre) *después de esta ley y por esta ley*”. (Kant, Immanuel, *Crítica de la razón práctica*, trad. de

san deberes, las normas se dirigen a seres capaces de cumplirlas o violarlas. El supuesto filosófico en que descansan es la existencia de la libertad. Si el individuo no pudiese dejar de hacer lo que prescriben, no serían normas, sino leyes naturales.

Así, para Max Scheler, aparece en el deber una especie de voz interior de mando, al estilo de las órdenes que emanan de la autoridad. El “deber” es una autoridad que llevamos dentro, su compulsión está condicionada subjetivamente. Es un mundo que grita *en nosotros y desde nosotros*, que tiene un carácter esencialmente negativo y restrictivo. Aquello a lo que estamos obligados se nos muestra solamente por el examen de lo que no debe ser (en el sentido de no-deber-ser-ideal). El deber es aquello que se afirma como no superable por una crítica múltiple de nuestras apetencias e impulsos, aquello que se intuye como positivamente bueno.¹⁴¹ Existe una relación directa entre libertad, conciencia y deber.

Esto nos lleva al ámbito de los antivalores,¹⁴² en los que se ubican la deshonestidad, la injusticia, la intransigencia, la intolerancia, la traición, el egoísmo, la irresponsabilidad y la indiferencia, que rigen la conducta de las personas inmorales. También podemos afirmar que el poder, la belleza y el dinero han perdido su contexto instrumental para transformarse en los ejes de la conducta moral de la civilización occidental.

De esta manera, toda acción asociada a los antivalores constituye una violación a la ética. Así, la utilidad de la ética material en el servicio público se relaciona con la capacidad de ésta para

Antonio Zozaya, 3a. ed., Madrid, Mestas, 2008, pp. 93 y 94). Como se advierte, la ley moral no sólo contiene un imperativo, o sea, la representación de reglas, sino también es un medio para evaluar la bondad o maldad de las acciones.

¹⁴¹ Scheler, Max, *Ética*, cit., pp. 281 y ss.

¹⁴² Aunque la lista puede ser más amplia porque algunos ubican entre los antivalores a los siguientes: 1) esclavitud, 2) angustia, 3) deshonestidad, 4) arrogancia, 5) odio, 6) guerra, 7) irrespeto, 8) irresponsabilidad, 9) altanería o soberbia, 10) intolerancia social, 11) divisionismo, 12) perjuicio, 13) enemistad, 14) envidia, 15) desigualdad o no correspondencia justa y exacta, 16) injusticia, 17) infidelidad, 18) ignorancia, 19) pereza y 20) suciedad; sin embargo, se debe dejar en claro que cualquier delimitación es arbitraria.

conjuntar el valor, la norma o principio, con la libertad, la conciencia y el deber.

Según Eduardo García Máynez, la ética es una disciplina normativa por su objeto, puesto que descubre y explica normas, se halla referida a un complejo de reglas, que encuentran su fundamento en una serie de “valores de lo bueno”. Para el autor, la ética se divide en dos sectores: *a*) el problema del deber y *b*) el problema de lo valioso. Ambos sectores están conectados a la pregunta: ¿Qué debemos hacer? La cual se responde aclarando ¿qué es valioso en la vida? La noción de deber implica la idea de valor. “El hombre debe ser justo porque la justicia «vale»”.¹⁴³ Así, la ética, como toda norma, como regla de acción que postula deberes, se apoya en un valor cuya realización se exige del sujeto. Por tanto, la ética es, entonces, en primer término, axiología.¹⁴⁴

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz destaca el tema de la “ética pública” que se impulsa desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), al afirmar lo siguiente:

La OCDE identifica una serie de puntos de convergencia entre los distintos métodos de promoción de la ética pública en los diferentes países, que pasan, en primer lugar, por una adecuada definición de los valores de la ética pública. Esta definición deberá cumplir una doble misión, como forma de expresar las aspiraciones de la sociedad respecto de la acción pública y, a la vez, como medio de control de la adecuación de las conductas a los principios del servicio público. Se deberá partir, por tanto de los principios y valores constitucionales (el “núcleo duro” de la idea de servicio público), y que, a la vez, [*sic.*] tener en cuenta otros valores como la eficacia, el servicio al ciudadano, la relación coste/beneficio, el trabajo bien hecho, etc.¹⁴⁵

¹⁴³ García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, p. 15.

¹⁴⁴ *Ibidem*, pp. 15 y 16.

¹⁴⁵ Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, “Ética y servicio público. Un documento relevante para la OCDE”, disponible en: *file:///C:/Users/Daniel%20Marquez/Downloads/Dialnet-EticaYServicioPublico-201609.pdf* (fecha de consulta: 13 de abril de 2017) (documento en poder de los autores).

Así destaca:

Otro de los elementos comunes de gestión ética en los países avanzados son los Códigos de Conducta, en los que se suele incluir un enunciado de valores generales del servicio público. A menudo, se completan con códigos específicos por sectores y, casi siempre, son fruto de un acuerdo con los representantes de los empleados públicos. La codificación actúa, en realidad, como cláusula de garantía, respecto de las situaciones que se suscitan en el ámbito de la actividad del poder público y a las que la Ley, por sí sola, no puede en ocasiones dar una respuesta adecuada y suficiente.¹⁴⁶

En el caso de México, ya existe una proyección de los valores del ámbito personal del individuo a nivel político-normativo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ese código ético se traduce en la obligación de todo funcionario de apearse a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público.

Sin embargo, tenemos que aceptar dos grandes retos: la ética, sea pública o privada, exige que el agente moral se comprometa con los principios o valores de la ética que profesa; además, en las instancias públicas se debe tener la conciencia de que, en la medida en que se juridifica, la ética abandona el campo de los “principios” y se queda en el ámbito del derecho.

II. EL INTENTO DE UNA “ÉTICA SOCIAL”: LOS DERECHOS HUMANOS Y EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN

Un ejemplo de ese argumento es el tema de los derechos humanos. Poco a poco, mediante el derecho internacional, éstos abandonan el campo ético y construyen un entramado de normas jurídicas.

El primer enfoque en cuestión es la idea de que la defensa de los derechos humanos en los Estados reduce las prácticas corruptas; en otras palabras, la implementación de los principios de

¹⁴⁶ *Idem.*

los derechos humanos puede mejorar las políticas públicas anticorrupción.¹⁴⁷ Bajo esta perspectiva, el análisis implica tomar en consideración que no todos los actos de corrupción implican una violación a los derechos humanos, sino que el reto es identificar en qué campos de la actividad pública son claros los vínculos y determinar qué instrumentos y herramientas para la defensa de estos derechos son de utilidad en el combate a la corrupción.

El anterior enfoque posibilita poner atención en los programas o políticas públicas anticorrupción y su relación con las personas en situación de vulnerabilidad,¹⁴⁸ además de la necesidad de incluir criterios de perspectiva de género en la construcción de las políticas. Así, un mecanismo de actuación es que “de conformidad con los tratados internacionales contra la corrupción, las medidas anticorrupción deben ser compatibles con los principios de los derechos humanos y no deben afectar los derechos de aquellos que estén implicados”.¹⁴⁹

Por lo anterior, esta visión parte de la hipótesis de que los grupos en situación de vulnerabilidad son presa fácil de la corrupción, es más, resultan severamente afectados por ella, pues carecen en la mayoría de las ocasiones de mecanismos mínimos de defensa, en los que la educación, la falta de información, la marginalidad, la violencia, entre otros, son aspectos que significan una revictimización de sus circunstancias.

Las implicaciones de los actos de corrupción son distintas si los mismos afectan a ciudadanos que pertenecen, por ejemplo,

¹⁴⁷ Éste es el enfoque que presenta un estudio realizado por el Consejo Internacional para las Políticas de Derechos Humanos (*International Council on Human Rights*) con sede en Suiza. Cfr. Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, *La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo*, Suiza, CIE-DH-ITESM, 2009, disponible en: http://ichrp.org/files/reports/52/131_report_es.pdf (fecha de consulta: 30 de agosto de 2017).

¹⁴⁸ Históricamente los grupos de la población que se encuentran en una situación de vulnerabilidad son las mujeres, los niños, las personas que viven en pobreza extrema, las personas con discapacidad, los adultos mayores, los grupos indígenas, entre otros.

¹⁴⁹ Cfr. Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 9.

a la clase media urbana, por lo que ante un acto de corrupción eventualmente pueden solicitar o contratar asesoría para repe- ler sus consecuencias, además de contar con mayor información sobre las instancias a las que podrían acudir para denunciar y hacer valer sus derechos. En cambio, personas que se encuen- tran en una situación de pobreza extrema y que, a manera de ejemplo, no reciben los programas sociales destinados a paliar una sequía en sus regiones debido al desvío de recursos públicos por parte de un servidor público, se encuentran con grandes des- ventajas para hacer frente a los daños derivados de los actos de corrupción, entre ellos su precaria situación económica, la falta de educación, un contexto sociocultural, etcétera, aspectos todos que potencializan los efectos perjudiciales de los actos corruptos.

Para esta vertiente, la manera de establecer el vínculo entre los derechos humanos y la corrupción es analizar, al menos de for- ma muy general, las circunstancias en que las prácticas corruptas impiden el pleno ejercicio y la efectividad de los mismos, o bien, violan derechos humanos específicos. Lo primero que habría que realizar es identificar el acto corrupto, al sujeto o sujetos involucra- dos —con independencia de su calidad, es decir, si se trata de un funcionario público o un particular— y a la víctima; consiguiente- mente habría que reconocer las obligaciones de derechos a cargo del Estado y su responsabilidad frente a la víctima.¹⁵⁰

Entendido así, las prácticas corruptas, en el ámbito de lo pú- blico, vulneran de manera alarmante los derechos humanos, que se agravan en los casos de los socialmente desprotegidos. Por ejem- plo, la corrupción en el sector salud golpea fuertemente a los dere- chohabientes desde aspectos elementales como la falta de recursos para realizar traslados interhospitalarios para una población de- terminada (combustible, ambulancias, etcétera) o la no disponibili- dad de material quirúrgico, equipo médico o medicamentos, por el denominado “robo hormiga”. Asimismo, está presente en decisio- nes políticas como las del gobernante local en turno al realizar el desvío de recursos consignados a la construcción de infraestructu-

¹⁵⁰ Cfr. *ibidem*, p. 34.

ra en clínicas y hospitales de especialidades, para destinarlo a diferentes causas personales como promover su imagen o postularse al siguiente puesto de elección popular. Ambos ejemplos de corrupción, en pequeña y gran escala, afectan a corto, mediano y largo plazo al ciudadano de a pie, al mermar su calidad de vida (por no decir su vida misma), su salud y su economía, de por sí, limitada.

Ahora bien, los principios de derechos humanos que son relevantes para la prevención de la corrupción son: el derecho a la libertad de expresión, reunión y asociación; la garantía del ejercicio de los derechos políticos, y el derecho de acceso a la información pública. Lo mismo acontece con el derecho a participar, en el que las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel relevante.¹⁵¹

Dentro de esta conceptualización se distinguen tres tipos de prácticas para vincular a los derechos humanos con la corrupción: a) las prácticas corruptas que violan directamente un derecho humano, b) las prácticas corruptas que conducen a la violación de un derecho humano pero que en sí mismas no lo violan y c) las prácticas corruptas que no se vinculan directa ni indirectamente con una violación específica de derechos.¹⁵²

Esta clasificación muestra cómo determinadas prácticas corruptas, en principio, pueden vincularse con algún derecho fundamental protegido en cada uno de los Estados, quedando pendiente determinar en cada caso cuál es la autoridad responsable de tal garantía. La respuesta a lo anterior, en materia de derechos humanos, es el Estado en su conjunto y, con ello, todas las autoridades reconocidas por aquél.

En tanto, el derecho internacional de los derechos humanos establece obligaciones a los Estados respecto del tratamiento que deben tener hacia éstos. De manera general, se encuentran las obligaciones de respetar, proteger y cumplir o realizar.¹⁵³

¹⁵¹ Cfr. *ibidem*, pp. 13-18.

¹⁵² Cfr. *ibidem*, p. 28.

¹⁵³ Cfr. Eide, Asbjorn, "Realización de los derechos económicos y sociales. Estrategia del nivel mínimo", *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, Ginebra, núm. 43, diciembre de 1989, p. 48, citado en Carbonell, Miguel y Salazar,

Respecto a la obligación de *respetar* podemos entender que el Estado debe abstenerse de cometer cualquier acto que atente en contra de la integridad de los individuos o de una parte de los miembros de la colectividad, se trata de un “no hacer” aplicable a cualquier tipo de derechos humanos: civiles, sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.

En torno a *proteger* se entiende que el Estado debe adoptar medidas que eviten que otros agentes o sujetos violen los derechos fundamentales, por lo que las estrategias reactivas y preventivas suelen ser empleadas en la protección de los derechos. “El incumplimiento de este nivel de obligación puede ser un factor clave para determinar la responsabilidad del estado en los casos de corrupción... [y] La obligación de proteger nos puede ayudar a demostrar cómo el comportamiento corrupto por un actor privado puede activar la responsabilidad estatal”.¹⁵⁴ Ejemplos de esta obligación abundan, basta con mirar el catálogo de funciones y servicios públicos que el Estado está obligado a proporcionar para hacerlos más eficientes, y para tal efecto recurre al sector privado, bajo la figura jurídica que corresponda, pudiendo ser mediante la privatización, permisos, licencias, concesiones, etcétera. Así, de lo que se trata es de visibilizar la responsabilidad de los Estados en el espacio público, incluso en rubros que aparentemente están desvinculados de sus obligaciones estatales, pero que le competen por la naturaleza misma del poder político estatal.

Finalmente, la tercera obligación genérica estatal es la de *cumplir o garantizar* los derechos humanos, misma que se entrelaza con las medidas positivas que el Estado realiza en favor de grupos en situación de vulnerabilidad, para que tengan un efectivo acceso al disfrute de sus derechos,¹⁵⁵ sobre todo si para tal acceso los medios con los que cuentan las personas son limitados e

Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 75.

¹⁵⁴ Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 30.

¹⁵⁵ *Cfr.* Carbonell, Miguel, “Las obligaciones del Estado en el artículo 1o.”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional... cit.*, p. 75.

insuficientes y requieren del impulso estatal. Es en este tipo de obligaciones en que el esfuerzo del Estado y sus recursos deben enfocarse para garantizar el acceso efectivo de derechos.

En el caso mexicano, la reforma constitucional de junio de 2011 estableció con claridad las obligaciones a cargo del Estado mexicano en materia de derechos humanos; basta con revisar el artículo 1o., párrafo tercero, como se muestra a continuación:

Artículo 1o. de la CPEUM

...Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la *obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos* de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.¹⁵⁶

La Constitución impone las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos a todas las autoridades del país, con independencia de su nivel específico de gobierno o área en que se desarrollen: por lo tanto, las autoridades tienen a su cargo deberes importantísimos en el ámbito de operatividad de los derechos, y en principio deben tener claridad en el sentido, alcance y modalidades de las obligaciones que les competen.

En este primer abordaje para establecer el vínculo entre derechos humanos y corrupción, es relevante establecer criterios para relacionar los actos corruptos con la violación de derechos, por ejemplo, “cuando un estado (o una persona con responsabilidad oficial) actúa u omite actuar de forma tal que impide que los individuos tengan acceso a ese derecho”.¹⁵⁷

Otros casos sitúan el fenómeno de la corrupción como un elemento que de manera indirecta influye en la violación a los derechos humanos, por ejemplo, los casos en que funcionarios

¹⁵⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1o., énfasis añadido.

¹⁵⁷ Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 32.

corruptos permiten la falsificación de documentos o expiden documentos migratorios apócrifos a favor de un particular, lo que deriva en que grupos delincuenciales organizados logren traficar ilegalmente con niños para fines de explotación sexual o venta de órganos, entre otros.

III. EL DERECHO HUMANO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO NEXO ENTRE LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA CORRUPCIÓN

Continuando con la idea de que la persona es y debe ser el centro de actuación del servicio público y, por tanto, de la administración pública, podemos señalar que existe un nexo necesario entre el derecho a la buena administración pública y los derechos humanos.

En el sistema europeo de los derechos humanos tenemos un importante antecedente en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, también llamada Carta de Niza,¹⁵⁸ la cual representa un ejemplo de instrumento normativo internacional que establece valores comunes en un espacio político económico determinado, como es el caso de la Unión Europea, en donde se reconocen derechos, libertades y principios en favor de las personas integrantes de la Unión. De manera particular, el Capítulo V “Ciudadanía”, de la Carta de Niza, establece el derecho a una buena administración, artículo que se transcribe a continuación:

Artículo 41

Derecho a una buena administración

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos *imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable*.

¹⁵⁸ Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Niza, 7 de diciembre del 2000, proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea.

2. Este derecho incluye en particular:

El derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,

El derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial,

La obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.¹⁵⁹

Como puede apreciarse, la primera parte del artículo 41 se refiere a la forma en que deben prestarse los servicios públicos, abrazando el principio de no discriminación e igualdad, así como la temporalidad para su realización, esto es, dentro de un plazo razonable. La Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁶⁰

¹⁵⁹ Énfasis añadido.

¹⁶⁰ La Corte IDH ha establecido algunas consideraciones y parámetros para determinar lo que debe entenderse por “plazo razonable”; por ejemplo, en el caso *Suárez Rosero vs. Ecuador*, en la sentencia del 12 de noviembre de 1997, párrafo 72, señala que la Corte IDH comparte el criterio de la Corte Europea de Derechos Humanos, que establece que en el concepto de “plazo razonable” deben tomarse en cuenta tres elementos para determinar su razonabilidad: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado, y c) la conducta de las autoridades judiciales. Aunado a los tres elementos anteriores, resulta de especial interés la aportación realizada por el entonces juez, Sergio García Ramírez, en su voto concurrente a la sentencia de la Corte IDH sobre el caso *Valle Jaramillo y otros*, del 27 de noviembre de 2008, y es él quien agrega un cuarto elemento a considerar para la valoración del plazo razonable: “la afectación actual que el procedimiento implica para los derechos y deberes —es decir, la situación jurídica— del individuo”. Este voto concurrente está disponible en: http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEzwiGm_ONxNLTAhVEz1QKHUuHAdsQFggsMAE&url=http%3A%2F%2F

(en adelante Corte IDH) ha establecido criterios acerca de lo que debe entenderse por “plazo razonable” para las autoridades, principalmente en el ámbito de procuración e impartición de justicia, entre los cuales se encuentra tomar en consideración la complejidad del asunto y la conducta de las autoridades administrativas, además de las circunstancias particulares en cada caso.

Los numerales 2, 3 y 4 del citado artículo 41 de la Carta de Niza en general se refieren especialmente a los principios de garantía de audiencia, debido proceso y legalidad, a la responsabilidad patrimonial del Estado en caso de afectaciones a los particulares y a la garantía del derecho de petición.

En Iberoamérica, por otra parte, contamos con la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, que establece una serie de principios, obligaciones y derechos vinculados con el servicio público. Este documento, que, aunque no resulta vinculante para nuestro país, sí apunta una interesante reflexión en torno a la sensibilización y toma de conciencia de los ciudadanos para exigir sus derechos frente a los servicios inherentes a la administración pública, la cual deberá estar conformada por personal que coloque en el primer plano de sus funciones los derechos de la persona y vele irrestrictamente por el respeto a la dignidad humana.

Así, en el marco de esta Carta, “el derecho fundamental a la buena administración pública consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana”.¹⁶¹

Asimismo, este documento señala una interesante gama de posibilidades en torno al reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena administración pública, teniendo

www.corteidh.or.cr/%2Fdocs%2Fcasos%2Fvotos%2Fvsc_garcia_192_esp.doc&usq=AFQjCNGFTutbIKonRwWukjjiZRw4vSGfMOg&sig2=hmH-a8kpOXf3umM6L-91jA (fecha de consulta: 30 de agosto de 2017).

¹⁶¹ *Cfr.* Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, 10 de octubre de 2013, artículo 25.

como objetivo que “los ciudadanos iberoamericanos podrán asumir una mayor conciencia de su posición central en el sistema administrativo y, de esta forma, poder exigir de las autoridades, funcionarios, agentes, servidores y demás personas al servicio de la Administración Pública, actuaciones caracterizadas siempre por el servicio objetivo al interés general consecuente promoción de la dignidad humana”.¹⁶²

Entre los principios que contiene la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, destacan por su importancia el principio de servicio objetivo (artículo 2o.), de racionalidad y motivación de las actuaciones administrativas (artículo 4o.), igualdad de trato (artículo 5o.), de responsabilidad (artículo 9o.), de evaluación permanente (artículo 10), de ética (artículo 11), de participación ciudadana en el control de la actividad administrativa (artículo 13) y el principio de celeridad, para resolver los procedimientos en un plazo razonable (artículo 21).

Ahora bien, a decir de la citada Carta Iberoamericana, existen una serie de derechos derivados del derecho fundamental a la buena administración pública que podrán ejercerse de acuerdo con las previsiones normativas en cada país.¹⁶³

¹⁶² *Cfr.* Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, artículo 1o.

¹⁶³ Los derechos derivados del derecho fundamental a la buena administración pública (artículos 26 al 46 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública) son: 1) derecho a la motivación de las actuaciones administrativas; 2) derecho a la tutela administrativa efectiva; 3) derecho a una resolución administrativa amparada en el ordenamiento jurídico de acuerdo con el procedimiento establecido; 4) derecho a presentar peticiones por escrito o de manera verbal; 5) derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de la administración pública; 6) derecho a ser oído antes de la imposición de alguna sanción; 7) derecho a participar en las actuaciones administrativas en que tengan interés; 8) derecho a servicios públicos y de interés general de calidad; 9) derecho a opinar respecto del funcionamiento y calidad de los servicios públicos; 10) derecho a formular alegatos dentro del procedimiento administrativo; 11) derecho a presentar quejas y reclamaciones; 12) derecho a conocer las evaluaciones de gestión de los entes públicos; 13) derecho de acceso a la información pública y a los ex-

Por lo tanto, en el marco de este instrumento internacional se vislumbra claramente un trabajo de sistematización para dotar al sistema iberoamericano.

En este contexto, es posible señalar que estamos ante un contexto favorable para que en nuestro país se construya jurídicamente el derecho a la buena administración pública. A nivel nacional, a partir de 2017, tras la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México, una Constitución a nivel local contiene ya, en su catálogo, este derecho.

Lo anterior se constata con la revisión del artículo 3o. que se refiere a los principios rectores y establece en su fracción III, *in fine*, que el ejercicio del poder en la Ciudad de México, se organizará, entre otros, con base en el derecho a la buena administración. De igual manera, en el artículo 7o. se establece de lleno lo que se considera como el “derecho a la buena administración pública” y que se transcribe a continuación:

Artículo 7¹⁶⁴

A. Derecho a la buena administración pública

1. Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

pedientes administrativos que los afecten; 14) derecho a una copia sellada de los documentos que presenten a la administración pública, es decir, a un acuse de recepción de la documentación o solicitud que presente; 15) derecho de ser informado y asesorado en asuntos de interés general; 16) derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad; 17) derecho a conocer al responsable de la tramitación del procedimiento administrativo; 18) derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten; 19) derecho a ser notificado por escrito en los plazos establecidos; 20) derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos, y 21) derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de las personas al servicio de la administración pública y de los particulares que cumplan con funciones administrativas.

¹⁶⁴ Constitución Política de la Ciudad de México, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 5 de febrero de 2017.

2. Las autoridades administrativas deberán garantizar la audiencia previa de los gobernados frente a toda resolución que constituya un acto privativo de autoridad. En dichos supuestos, deberán resolver de manera imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable y de conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento.

3. En los supuestos a que se refiere el numeral anterior, se garantizará el acceso al expediente correspondiente, con respeto a la confidencialidad, reserva y protección de datos personales.

4. La ley determinará los casos en los que deba emitirse una carta de derechos de los usuarios y obligaciones de los prestadores de servicios públicos. Las autoridades conformarán un sistema de índices de calidad de los servicios públicos basado en criterios técnicos y acorde a los principios señalados en el primer numeral de este apartado.

Así, con independencia de la opinión que tengamos de la Constitución local de la Ciudad de México y del destino jurídico que tenga parte de su articulado, es importante destacar el contenido del derecho a la buena administración pública como derecho local, y que eventualmente puede aplicarse a casos que rebasen esa esfera. Con independencia de esta posibilidad, por el momento vale la pena señalar que los habitantes de la Ciudad de México tienen derecho a recibir una administración pública receptiva, eficaz y eficiente, incluyendo una serie de principios en su actuación, inclusive el “uso de las tecnologías de la información y comunicación”, que difícilmente puede ser pensado como principio, pues carece de elementos éticos y deónticos, y tiene la forma más de una herramienta.

El numeral 2 del citado artículo 7o. establece la garantía de audiencia en el procedimiento administrativo, similar a lo planteado en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. De igual forma, la resolución de los asuntos se establece en un plazo razonable, en cuyo caso podríamos retomar lo señalado en este trabajo respecto a este plazo establecido por la Corte IDH.

Finalmente, en la reciente Constitución de la Ciudad de México, llama la atención la creación del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, como organismo constitucional autónomo local encargado de la evaluación de las políticas, programas y acciones de los entes de la administración pública local y alcaldías.¹⁶⁵ Lo interesante es saber la integración, competencias, alcances y efectividad en su momento del evaluador.

IV. IMPLICACIONES DEL RECONOCIMIENTO EN EL CONSTITUCIONALISMO LOCAL DEL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Todos los servidores públicos, como parte del aparato estatal administrativo, tienen la obligación de hacer buen gobierno, independientemente del nivel de decisión que tengan en la institución a la que pertenecen. Un efecto directo de la incorporación de este derecho tiene que ver con el empoderamiento de las personas, en específico de los ciudadanos, como usuarios de los servicios públicos, es decir, para exigir el cumplimiento de un derecho humano, con todo lo que esto entraña y, en su caso, la eventual responsabilidad por acción u omisión.

Con el derecho a la buena administración pública, se incorpora el sentido ético de la función pública y la obligación a cargo del Estado, en todos los niveles de gobierno y por todos sus funcionarios, autoridades y demás personas que participen en la administración pública, de vigilar que en sus actuaciones se respeten los derechos humanos de las personas y que los servicios se presten atendiendo invariablemente al respeto a la dignidad de las personas, para que los mandatarios se encuentren realmente al servicio de los mandantes.

Consideramos que un derecho pensado de esta manera también posibilita el empoderamiento del ciudadano en la esfera administrativa estatal. Ya no se trata de observar el servicio público

¹⁶⁵ *Cfr.* Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 47.

como una dádiva que nos ofrece el gobernante en turno y de la cual debemos sentirnos agradecidos, sino que, a partir de la consideración del derecho humano a la buena administración pública, el ciudadano de a pie se empodera para hacer exigible su derecho en la prestación de los servicios, pues los mexicanos pasaríamos de usar frases de impotencia como “tengo derecho a este servicio porque pago impuestos”, o viceversa, cuando un funcionario público alega “usted ni siquiera paga impuestos, por lo que no puede exigir el servicio de salud para su familiar”, a la exigibilidad de un derecho en los términos siguientes: “estoy aquí porque mi familiar requiere de atención médica y el Estado tiene la obligación de proporcionarme un buen servicio público, con independencia de las aportaciones económicas que yo realice”.

V. UN NUEVO DERECHO HUMANO A LA NO CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA

Esa idea también podría servir de base para arropar el derecho humano al buen gobierno; así, podemos reinterpretar el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para construir una administración pública que sea un “espacio ciudadano por excelencia”, libre, abierto, imaginativo, verificable, empeñado en servir y visible.

Para nosotros, los derechos humanos y el derecho a una vida libre de corrupción deben ser pilares fundamentales de la función pública, porque garantizan la credibilidad de y en la institucionalidad y son un referente para la acción en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, destacando el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, relacionado con el “derecho a una buena administración pública”, y 25 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, en lo que se refiere al “derecho fundamental a la buena administración pública y sus derechos derivados”.

Así, proclamar los derechos humanos y una vida libre de corrupción constituye un fuerte pronunciamiento ético y permite una agenda para la reforma del ejercicio de la función pública sustentada en el ser humano.

Esa reforma tiene apoyo en diversos instrumentos internacionales suscritos por México (la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003; la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000; el Protocolo contra el Tráfico Ilegal de Migrantes por Tierra, Mar y Aire que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000; la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de 1997, y la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 , entre otros) y en los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 6o., 7o., 8o., 9o., 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 73, 74, 109, 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y podría diseñarse con las características siguientes:

- Protege una esfera de libertad esencial para el ser humano vinculada con la seguridad jurídica.
- Cuenta con la nota de universalidad, indivisibilidad y es interdependiente con otros derechos público-subjetivos, puesto que abarca a todo individuo por el simple hecho de ser tal.
- Cuenta con un contorno imperativo-atributivo de naturaleza pública, porque es un efectivo derecho otorgado a los gobernados e impone deberes a los órganos del Estado de realizar su gestión pública apeguándose a la legalidad y a la debida gestión de los asuntos públicos.
- Tiene consagración en instrumentos internacionales y en ordenamientos constitucionales.
- Está en íntima relación con otros derechos públicos subjetivos como lo son: el derecho a la vida, a la propiedad,

a la libertad, a la seguridad jurídica, a la igualdad, etcétera, por lo que, sin confundirse con ellos, comparte el núcleo mínimo de libertades públicas que se reserva el individuo frente a la sociedad.

- Requiere de un contorno de garantías jurisdiccionales para su aplicación, en el caso mexicano ese instrumento sería el juicio de amparo.

Una de sus primeras consecuencias sería obligar a la administración pública y a los tribunales a aplicar el principio “pro persona” en su actuación y aceptar el derecho de los ciudadanos a participar en las controversias relacionadas con la corrupción administrativa.

En este sentido, el mencionado enfoque puede constituir una excelente herramienta para combatir la corrupción, porque permitiría construir el derecho humano al buen gobierno o a la no corrupción administrativa, lo que pondría a la administración pública en sintonía con la necesidad de la tutela de esos derechos, volcaría las estructuras administrativas en la consecución de objetivos asociados a la vigencia de los derechos humanos en sus actividades cotidianas y, sobre todo, haría realidad el sueño de edificar instituciones formadas por seres humanos que trabajen para seres humanos. Lo que construiría una “ética pública”.

Un aspecto benéfico adicional es que no requiere de nuevas reformas legales, como las que actualmente se impulsan en el Sistema Nacional Anticorrupción, que reproduce los vicios formales que pretende combatir.

VI. ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LAS PROPUESTAS PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Hemos argumentado en torno a la deficiencia de la reforma constitucional y legal mexicana para combatir la corrupción, pero no lo hemos justificado. En este apartado daremos algunos argumentos, más adelante mencionaremos otros.

Estas reflexiones constituyen un breve análisis comparativo entre los tipos administrativos y los tipos penales de aquellas conductas cometidas por los servidores públicos, durante el ejercicio de su encargo o comisión, lo anterior tras la reforma legal del 18 de julio de 2016.¹⁶⁶ Esta reflexión permite al lector identificar la manera en la que en nuestro derecho público existe una tendencia a acercar el derecho disciplinario y el derecho penal, inclusive generando tipos y descripciones muy similares.

Partimos de la base de que existen características que hacen que estas ramas del derecho sean independientes una de la otra, pues cada una tiene sujetos específicos, conductas sancionables diferenciadas, sanciones proporcionales, pero, principalmente, una lógica y naturaleza jurídica independiente en ambas ramas del derecho: el derecho disciplinario y el derecho penal; la primera se relaciona con la cohesión interna de la estructura administrativa, mientras que la segunda se identifica como la última *ratio* de la capacidad punitiva del Estado.

Si bien es cierto que existe una tendencia a homologar ambas disciplinas jurídicas, en torno a las ideas de tipo y sanción, consideramos que la seriedad de la cuestión nos exige mostrar de manera argumentada y con ejemplos sus temas, por lo que esta problemática no será desarrollada en la presente obra.

El comparativo será de utilidad, pues permite hacer más claro el contexto en el que las autoridades, en cada uno de sus ámbitos de competencia, deberán llevar a cabo su labor, así como tener elementos para determinar, empleando las palabras de Alejandro Nieto, si en la tipificación de las infracciones y sanciones administrativas existe “un equilibrio teórico aceptable y, lo que es más importante, un elevado nivel de seguridad jurídica”.¹⁶⁷

¹⁶⁶ *Cfr.* Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016.

¹⁶⁷ Nieto, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, España, 5a. ed., Tecnos, 2012, p. 25.

Por lo anterior hay que tener medianamente claro el sistema jurídico de construcción de los ilícitos penales y distinguirlos de los ilícitos administrativos, es decir, la potestad sancionadora del Estado, que si se analiza a profundidad puede tener numerosas aristas.

La reforma al Código Penal Federal (CPF), publicada el 18 de julio de 2016,¹⁶⁸ incluyó modificaciones a los Títulos Décimo y Decimoprimer, entre otros, en lo que se refiere al cambio de denominación del Título Décimo como “Delitos por hechos de corrupción” —previo a la reforma se denominaba “Delitos cometidos por servidores públicos”—, tras lo cual se señala que la corrupción

¹⁶⁸ *Cfr.* Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en materia de Combate a la Corrupción, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016.

Las reformas, adiciones y derogaciones al CPF contenidas en el decreto entrarán en vigor de conformidad con lo establecido en su artículo 1o. transitorio, es decir, a partir del nombramiento que el Senado de la República realice del Titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción. De manera concreta las modificaciones consisten en:

a) *Reformas*: el párrafo primero y el inciso e) del artículo 201; la denominación al Título Décimo; el párrafo primero del artículo 212; el artículo 213; el artículo 213 bis; la denominación del Capítulo II del Título Décimo; el párrafo primero y su fracción III, los párrafos segundo y tercero del artículo 214; las fracciones VI, IX, XI, XIII y los párrafos segundo y tercero del artículo 215; los párrafos primero y segundo del artículo 216; la denominación del Capítulo V del Título Décimo; el párrafo primero, la fracción I y los incisos b), c), d), la fracción III y el párrafo tercero del artículo 217; los párrafos tercero y cuarto del artículo 218; la fracción I y el párrafo segundo del artículo 219; la fracción I y los párrafos tercero y cuarto del artículo 220; el párrafo segundo del artículo 221; las fracciones I, II y los párrafos cuarto y quinto del artículo 222; las fracciones I, II, III y los párrafos tercero y cuarto del artículo 223; los párrafos primero, segundo, quinto, sexto y séptimo del artículo 224, y las fracciones VI, X, XIII, XVII, XX, XXIV, XXVIII y XXXII del artículo 225.

b) *Adiciones*: un párrafo tercero con las fracciones I, II, un párrafo cuarto, un quinto párrafo con las fracciones I, II, III y IV, un sexto y un séptimo párrafos al artículo 212; un inciso e) a la fracción I, una fracción I bis con los incisos a) y b) y un párrafo segundo al artículo 217; un artículo 217 bis; una fracción IV al artículo 221; una fracción III con los incisos a), b) y un párrafo segundo al artículo 222, y un párrafo tercero al artículo 224.

c) *Derogación*: el cuarto párrafo del artículo 225.

puede realizarse tanto por servidores públicos como por cualquier persona que no tenga esta calidad, y que ambos, servidores públicos y particulares, podrían ser acreedores a las mismas sanciones.

La adición de los párrafos tercero a séptimo, del artículo 213 del CPF, establece criterios de valoración para el juzgador que le permiten imponer la sanción de destitución y/o inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos, al igual que para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas cuando el sujeto activo del delito tenga el carácter de servidor público o de particular; aunque en el caso de particulares, evidentemente, la sanción de destitución no resulta aplicable.

Bajo esta perspectiva, es una agravante en la imposición de sanciones si los servidores públicos tienen el carácter de funcionarios o son miembros del personal de confianza, y si en la comisión de los delitos de *a)* ejercicio ilícito del servicio público, *b)* uso ilícito de atribuciones y facultades, *c)* tráfico de influencias, *d)* cohecho, *e)* peculado y *f)* enriquecimiento ilícito, los servidores públicos involucrados tuvieron ese carácter por haber sido electos popularmente o bien, si su nombramiento se encuentra sujeto a la ratificación de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.

El catálogo de delitos por hechos de corrupción y las sanciones contempladas en el CPF son:

<i>Delitos por hechos de corrupción</i>	<i>Sanciones</i>
Ejercicio ilícito de servicio público (artículo 214).	De 1 a 7 años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa.
Abuso de autoridad (artículo 215)	De 1 a 8 años de prisión y de cincuenta a ciento cincuenta días multa.
Desaparición forzada de personas (artículos 215A-215D)	Entre los 8 meses y los 40 años de prisión; destitución e inhabilitación de 1 a 20 años para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos.

<i>Delitos por hechos de corrupción</i>	<i>Sanciones</i>
Coalición de servidores públicos (artículo 216)	De 2 a 7 años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.
Uso ilícito de atribuciones y facultades (artículo 217 y 217 bis)	De 3 meses a 9 años de prisión y de treinta a cien días multa.
Concusión (artículo 218)	De 3 meses a 12 años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa.
Intimidación (artículo 219)	De 2 años a 9 años de prisión y de treinta a cien días multa.
Ejercicio abusivo de funciones (artículo 220)	De 3 meses a 12 años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa.
Tráfico de influencias (artículo 221)	De 2 años a 6 años de prisión y de treinta a cien días multa.
Cohecho (artículo 222) y cohecho a servidores públicos extranjeros (artículo 222 bis)	De 3 meses a 14 años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa.
Peculado (artículo 223)	De 3 meses a 14 años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa.
Enriquecimiento ilícito (artículo 224)	Decomiso en beneficio del Estado de los bienes cuya procedencia no se logre acreditar, y de 3 meses a 14 años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa.
Delitos en contra de la administración de justicia (artículo 225)	De 3 a 10 años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa.
Ejercicio indebido del propio derecho (artículo 226)	Pena de prisión de 3 meses a 1 año o de treinta a noventa días multa.

Como se advierte, la pena más alta de prisión sería de 40 años para el delito más grave, la desaparición forzada de personas, y la más baja es de 3 meses para diversas conductas (uso ilícito de atribuciones y facultades, concusión, ejercicio abusivo de funciones, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado y ejercicio indebido del propio derecho).

En este contexto, un primer debate se relaciona con el proceso de individualización de la pena. El artículo 213 del CPF, como ya se destacó, prescribe que, para la individualización de las sanciones, el juez debe considerar: 1) el nivel jerárquico del servidor público, 2) el grado de responsabilidad del encargo, 3) su antigüedad en el empleo, 4) sus antecedentes de servicio, 5) sus percepciones, 6) su grado de instrucción, 7) la necesidad de reparar los daños y perjuicios y 8) las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito; también se destaca que la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

Un segundo debate se relaciona con la “familiaridad” entre los tipos penales y los tipos administrativos. En efecto, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) establece un catálogo de faltas administrativas no graves y graves, que pueden ser cometidas por servidores públicos, particulares (personas físicas o morales) y los denominados particulares en situación especial.¹⁶⁹

<i>Ley General de Responsabilidades Administrativas</i>
<i>Faltas administrativas graves de los servidores públicos</i>
Cuhecho (artículo 52 y 73)
Peculado (artículo 53)
Desvío de recursos públicos (artículo 54)

¹⁶⁹ Son considerados como particulares en situación especial los candidatos a cargos de elección popular integrantes de equipos de campaña, líderes sindicales del sector público, entre otros. Ver Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016, artículo 73.

Utilización indebida de información (artículo 55)
Abuso de funciones (artículo 57)
Actuación bajo conflicto de interés (artículo 57)
Contratación indebida (artículo 59)
Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto (artículo 60)
Tráfico de influencias (artículo 61)
Encubrimiento (artículo 62)
Desacato (artículo 63)
Obstrucción de la justicia (artículo 64)
<i>Faltas administrativas de particulares</i>
Soborno (artículo 66)
Participación ilícita en procedimientos administrativos (artículo 67)
Tráfico de influencias para inducir a la autoridad (artículo 68)
Utilización de información falsa (artículo 69)
Obstrucción de facultades de investigación (artículo 69)
Colusión (artículo 70)
Uso indebido de recursos públicos (artículo 71)
Contratación indebida de ex servidores públicos (artículo 72)

Ahora bien, la “familiaridad” se puede advertir al comparar los delitos relacionados con hechos de corrupción que establece el CPF y las faltas administrativas graves contempladas en la LGRA, en los términos siguientes:

- 1) *Cohecho* (artículos 222 del CPF y 52 y 73 de la LGRA) y *soborno* (artículo 66 de la LGRA cuando el sujeto activo es un particular)

Los supuestos contemplados en el CPF para el delito de cohecho son muy similares a los que incluye el tipo administrativo de cohecho, ambos implican que el servidor público solicite

o acepte un beneficio no comprendido en su remuneración, es decir, que el beneficio sea o pueda ser obtenido ilícitamente por realizar o dejar de hacer una actividad vinculada con sus funciones en su carácter de servidor público.

El beneficio al que aludimos en el párrafo anterior podrá ser para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios.

La LGRA establece una distinción, dependiendo del sujeto activo, ya que si se trata de un servidor público se comete la falta administrativa grave de “cohecho”, pero si se trata de particulares estamos ante una conducta de “soborno”, identificada como el acto de un particular vinculado con una falta administrativa grave.

Por su parte, la legislación penal establece que comete el delito de cohecho tanto el servidor público como el particular al ubicarse en el tipo descrito en el artículo 222, fracciones I y/o II del CPF.

Otro elemento desde la legislación penal es el tema de los denominados “moches”, ya que la adición de la fracción III del artículo 222 del CPF, que establece que si un legislador federal, al momento de la discusión del presupuesto de egresos respectivo, gestiona la asignación de recursos para un ente público, pero por ello solicita u obtiene para sí o un tercero una comisión o dádiva, en dinero o en especie, sin que la misma se encuentre dentro de su remuneración, comete el delito de cohecho; la misma conducta se configura si tal legislador realiza gestiones para el otorgamiento de contratos de obra pública en favor de una persona física o moral. Lo anterior es reflejo de una problemática añeja en nuestro país y un intento de frenar el abuso en el que incurren integrantes del Poder Legislativo en la gestión presupuestal, por el tiempo que dura su encargo.

La LGRA establece “las faltas de particulares en situación especial”, ubicando en tal escenario a los candidatos a cargos de elección popular, a miembros de equipos de campaña y transición y a líderes sindicales, cuando comenten las hipótesis establecidas en el artículo 52 relacionadas con la falta administrativa grave de cohecho.

La inclusión de estas hipótesis configura un escenario sumamente complejo, por decir lo menos, para las autoridades encargadas de su aplicación. Algunas preguntas que surgen son, por ejemplo, si serán sujetos de responsabilidad los candidatos a ocupar un cargo de representación proporcional, también conocido como plurinominal durante el plazo de duración de las campañas electorales.

Si la respuesta fuera negativa, ya que ellos no son electos popularmente sino indirectamente y propuestos por sus respectivos partidos, ¿sería válido que gozaran de una situación privilegiada respecto de aquellos candidatos a cargos de elección popular? Habrá que formular las mismas interrogantes si atendemos a que numerosos hechos de corrupción podrían no sólo provenir de la etapa de campaña electoral, sino también de la fase de precampaña, con actos de los precandidatos en la competencia por una candidatura, todo dentro del marco de un proceso electoral.

Continuando, se debería responder a la pregunta: ¿cuál será el tratamiento o criterio que debería emplear la autoridad administrativa para determinar quiénes son los líderes sindicales del sector público? ¿Pueden ser identificados como líderes sindicales únicamente los secretarios generales o también los integrantes de los comités ejecutivos con las diferentes carteras que los integran o todos los que se encuentren adscritos a los sindicatos?

El segundo párrafo del artículo 73 de la LGRA parece dar pauta para que sean sujetos de responsabilidad administrativa “los directivos y empleados de los sindicatos”, es decir, prácticamente todas las personas que laboran en éstos, con independencia de su cargo o nivel de responsabilidad. He aquí una muestra de las interrogantes que se generan y que se colocan para su discusión, estando ciertos de que no existe una sola respuesta posible.

2) *Ejercicio abusivo de funciones* (artículos 220 del CPF y 57 de la LGRA)

En el CPF el tipo penal es *ejercicio abusivo de funciones* y en la LGRA el tipo administrativo es *abuso de funciones*. Desde el pun-

to de vista penal, el ejercicio abusivo de funciones implica que el servidor público, por sí o por interpósita persona, *ilícitamente* otorgue, entre otros, contratos, concesiones, permisos, licencias o exenciones; efectúe compras o ventas, o realice actos jurídicos que produzcan beneficios económicos para sí o para otras personas, entre las que pueden encontrarse familiares en el grado que el artículo 220 en su fracción I establece, o terceros con los que se tengan vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, entre otros. Misma situación acontece cuando el servidor público, valiéndose de la información que posee y que no es del conocimiento público, realiza actos, por sí o a través de otra persona, que le reporten algún beneficio económico *indebido* a él o a terceros.

Desde el punto de vista de la responsabilidad administrativa, incurre en *abuso de funciones* el servidor público que ejerza atribuciones que no tiene conferidas o, valiéndose de las que tiene, realice actos u omisiones arbitrarios para generar un beneficio o perjuicio para sí u otras personas o para el servicio público. En suma y como puede apreciarse, el tipo administrativo y el tipo penal se encuentran tan cercanos que se tocan.

3) *Tráfico de influencias* (artículos 221 del CPF y 61 y 68 de la LGRA)

Desde el punto de vista penal, puede cometer este delito tanto el servidor público que promueva o gestione el trámite ilícito de negocios públicos ajenos a las responsabilidades de su empleo, o que solicite su realización a otro servidor público, para beneficio propio o de terceros, como el particular que promueva estas conductas ilícitas o afirme tener influencia entre los servidores públicos facultados para la toma de decisiones, a cambio de obtener una ganancia para sí o para otros.

Administrativamente, el servidor público comete esta conducta cuando utiliza la posición de su empleo, cargo o comisión, para hacer que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia para generar, entre otros, una

ventaja para sí o para otras personas. También esta conducta la configura el particular que usa su influencia real o ficticia, sobre cualquier servidor público, con el objetivo de obtener beneficios o ventajas, o causar perjuicio, con independencia del logro o no de su objetivo, por lo tanto, la naturaleza de ambas conductas es muy semejante.

4) *Peculado* (artículos 223 del CPF y 53 de la LGRA)

Para que se configure la comisión del delito de peculado, existen diversos supuestos, entre los que se encuentran: *a*) que el servidor público o un particular (obligado legalmente a su custodia) distraiga de su objeto valores o cosas pertenecientes al Estado y que le hayan sido entregadas para su administración, depósito o cualquier otra causa, o *b*) que el servidor público o cualquier persona utilice fondos públicos o realice actos relacionados con el uso ilícito de facultades para promover políticamente su imagen, la de terceros o denigrarlos. Los particulares incurrir en este delito cuando reciben los beneficios de la promoción de su imagen pública o cuando la solicitan a cambio de los beneficios que les reporten tales actos.

Administrativamente el peculado sólo es cometido por los servidores públicos que indebidamente autoricen, soliciten o realicen actos para el uso o apropiación, para sí o terceros, de recursos públicos, por lo que queda fuera de la esfera de la responsabilidad administrativa lo relacionado con las promociones o denigraciones empleando recursos públicos.

En este contexto, podemos resumir que las conductas que se consideran “faltas administrativas graves” y “faltas de particulares” son muy similares a las contenidas en el CPF, por lo que, atendiendo a la “independencia de vías” plasmada constitucionalmente para imponer sanciones en casos de corrupción, deberíamos preguntarnos si esa familiaridad tipológica entre una y otra legislación no impacta en las competencias de los ministerios

públicos, jueces penales, titulares de órganos internos de control y tribunales administrativos.

Un tema adicional es cómo se aplicará el principio *non bis in idem*, atendiendo a la similitud entre los tipos penales y los tipos administrativos.

Existe un tercer debate relacionado con la no entrada en vigor de las reformas al CPF publicadas en el *DOF* el 18 de julio de 2016, ya que de acuerdo con el artículo primero transitorio del decreto de reforma: “Primero: El presente Decreto entrará en vigor a partir del nombramiento que el Senado de la República realice del Titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción...”.

Ante la falta de consenso entre los integrantes de la clase política mexicana, reflejada en la falta de nombramiento del denominado fiscal anticorrupción, nos encontramos ante un sistema normativo en el que cohabitan una legislación en materia penal que no se adecua al espíritu de las denominadas “leyes anticorrupción” de julio de 2016 y un entramado de leyes generales y federales que ya se encuentran vigentes y que son producto de la denominada reforma.

Finalmente, nos encontramos ante un cuarto debate en lo que toca a la materialización de las llamadas “leyes anticorrupción” en México, y que sólo apuntaremos en esta ocasión sin ahondar en ellas; nos referimos al reto de armonización legislativa en las entidades federativas, contemplado en el transitorio segundo del decreto de reforma, las cuales están obligadas a actualizar su marco jurídico local, dentro del año siguiente a la entrada en vigor del decreto de 18 de julio de 2016, debiendo expedirse por las legislaturas locales las leyes en la materia y realizarse los ajustes normativos necesarios para la armonización con el Sistema Nacional Anticorrupción.

Como se advierte, el tema de la corrupción exige mayor análisis. Al diseñar la reforma penal y administrativa para combatir la corrupción, se evidenció que fueron ignorados temas importantes para la funcionalidad del sistema.

VII. NECESIDAD DE LA COMPLETITUD DE UN DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

Lo anterior nos lleva a destacar que, para hacer realidad el apoyo de las ciencias normativas al combate a la corrupción se requiere un nuevo derecho administrativo.

En este sentido se debería evaluar la concepción del derecho como disciplina y las posibilidades de su división en distintas ramas especializadas. Para su aplicación y estudio ha atendido a distintos criterios, como la naturaleza de las relaciones jurídicas que regula, la materia, los sujetos jurídicamente protegidos, el área geográfica de aplicación, entre otros, incluyendo si se trata de una regulación en la esfera pública o privada, de ahí la división inicial que proviene de Ulpiano entre derecho público y derecho privado, teniendo a su vez cada una de éstas dos grandes áreas específicas de actuación. Por ejemplo, en el derecho público regularmente se han incluido el derecho constitucional y administrativo, el del trabajo, el agrario, entre otros, mientras que en el sector privado ha sido colocado el derecho civil, el familiar o el mercantil, por citar algunos.

También debemos cuestionar el papel de las clasificaciones, como la que alude al tipo de derechos que salvaguardan las materias en específico; por ejemplo, la que suele dividir el derecho en áreas como derecho público, derecho privado y derecho social, incluyendo en este último el derecho indígena, el derecho del trabajo y el derecho agrario, entre otros.

Estas dos formas de abordar el derecho son la base para debates como el destacado líneas arriba, entre el derecho administrativo y el derecho penal. En nuestra opinión el derecho es uno solo, aunque para efectos de estudio se divide en ramas que suelen identificarse por su naturaleza, principios y lógicas específicas.

Lo anterior se podría aplicar al tema del derecho administrativo sancionador porque se le identifica como parte del derecho público en general, o bien, cuando se le relaciona estrechamente con el derecho penal estatal. La trascendencia de esta argumen-

tación es que, en la exposición de motivos de la “Iniciativa ciudadana de Ley general de responsabilidades administrativas”,¹⁷⁰ se toma posición temprana sobre la naturaleza jurídica de la responsabilidad derivada del ejercicio de un empleo, cargo o comisión en el servicio público, en los términos siguientes:

La asimilación de la sanción disciplinaria a la racionalidad del derecho penal, al ser tenido como expresión del *ius puniendi*, debe ser examinada con mayor detenimiento. La diferencia entre la relación jurídico penal y la jurídica administrativa tiene su raíz en la concepción de la relación jurídico funcionario-Estado. Una explicación contrastante a la que asimila la sanción disciplinaria al derecho penal radica en el servicio o función pública, dicho en palabras del administrativista español Alejandro Nieto, “El concepto de derecho disciplinario no puede alcanzarse por su relación con el Derecho penal tal como venía haciéndose, sino por su relación con el derecho civil, puesto que el derecho disciplinario es el correlato de unas relaciones contractuales y de unas relaciones de poder. Lo decisivo es que las consecuencias disciplinarias de la infracción de los deberes funcionariales no se basan en el poder sancionador del Estado sino en la supremacía de servicio o funcional, o sea, en las relaciones de poder que median entre el Estado y sus servidores. Las sanciones disciplinarias no son, por tanto, penas en el sentido del derecho penal sino medios para mantener el orden y la disciplina dentro de las relaciones de servicio y para asegurar el cumplimiento de los deberes oficiales”.¹⁷¹

A decir de Alejandro Nieto, existe una tesis dominante en la potestad administrativa estatal, ya que “la potestad sancionadora de la Administración forma parte, junto con la potestad penal de los Tribunales, de un *ius puniendi* superior del Estado, que además

¹⁷⁰ “Iniciativa ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas”, disponible en: Ley3de3.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley3de3_LEY_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas_Documento.pdf (fecha de consulta: 17 de mayo de 2016).

¹⁷¹ Nieto, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 2000, p. 60.

es único, de tal manera que aquéllas no son sino simples manifestaciones concretas de éste”,¹⁷² el cual, al identificarse como uno solo dentro del aparato estatal, tiene como consecuencia la existencia de un sistema represor en armonía. Sin embargo, a decir de Nieto, esta tesis dominante en el fondo entraña un dogma, ya que no puede entenderse un único poder punitivo del Estado si, como refiere, se piensa en las actuaciones sancionadoras de un ente externo al Estado, es decir las estructuras supranacionales, no nacionales.

En tal sentido, cobra relevancia la idea de colocar de manera independiente el derecho administrativo sancionador del derecho penal, ya que en su origen el primero deriva precisamente del derecho administrativo y éste a su vez del derecho público, que tiene como eje esencial los intereses generales y colectivos. En contraparte, el derecho penal es un derecho esencialmente “garantista”, que busca en el fondo el respeto a los derechos del inculcado y en tendencias más recientes, los derechos de la víctima.

Entre quiénes debaten sobre tema, a favor de esta postura, además de Alejandro Nieto, se encuentra Alfredo Leonardo Durante, y en el lado contrario, en pro de aplicar los principios del derecho penal al derecho administrativo, se halla Bacigalupo, Eduardo García de Enterría, Tomás-Ramón Fernández, Cerezo Mir, el Tribunal Supremo Español, el Tribunal Constitucional Español y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.¹⁷³

Ahora bien, para Alejandro Nieto, “la tipificación de las infracciones y sanciones administrativas cumple una función y presenta una estructura completamente distinta a la penal”.¹⁷⁴

Aquí es importante destacar que existe una rama del conocimiento jurídico a la que se encomienda la represión de las con-

¹⁷² Nieto, Alejandro, *op. cit.*, 5a. ed., p. 24.

¹⁷³ Véase Durante, Alfredo Leonardo, *Contravenciones y anomía. ¿Reforma jurídica o revolución cultural?*, Buenos Aires, Dunken, 2013, pp. 40 y ss. En el capítulo “Contravenciones e infracciones”, el autor debate sobre derecho administrativo penal o derecho administrativo sancionatorio, para sumarse a la posición de Alejandro Nieto.

¹⁷⁴ Nieto, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, p. 25.

ductas que impactan ilegalmente en el desempeño de un empleo, cargo o comisión. Así, Luis Jiménez de Asúa sostiene que el derecho penal está limitado a garantizar públicamente los intereses protegidos por la ley con el fin de justicia, mediante una sanción punitiva o aseguradora de índole afín, y por eso no es derecho penal propiamente dicho el disciplinario. No obstante, afirma:

...el Derecho penal disciplinario es un conjunto de normas que asocian a las infracciones de naturaleza administrativa en que interviene la potestad jerárquica, con una sanción que reviste el carácter de pena. Pero si afirmamos que ese ordenamiento disciplinario debe separarse claramente del Derecho Penal propiamente dicho (“Derecho penal criminal”).

Sin embargo, el autor citado critica la resolución del Tercer Congreso Internacional de Derecho Comparado, llevado a cabo en Londres en 1950, en la que se concluyó que “el Derecho penal y el disciplinario son de idéntica esencia y representan dos variedades del Derecho social de reprimir”.¹⁷⁵

En el campo doctrinal se alude al derecho penal disciplinario que, para Julio R. Comadira, no persigue la preservación o represión de la delincuencia, sino la protección del orden y la disciplina necesarios para el correcto ejercicio de las funciones administrativas, así como el hecho de que las sanciones de índole disciplinario no importan el ejercicio de la jurisdicción criminal propiamente dicha, ni el poder ordinario de imponer penas.¹⁷⁶

Sin embargo, Ramón Rueda, en el caso de las sanciones administrativas en general, sostiene:

La doctrina establecida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en aplicación del artículo 6o. del Convenio corrigiendo un precedente contrario de la Comisión (decisión de 7 de abril de

¹⁷⁵ Jiménez de Asúa, Luis, *Tratado de derecho penal*, 5a. ed., Buenos Aires, Losada, 1985, t. I, p. 45.

¹⁷⁶ Cfr. Comadira, Julio R., *Derecho administrativo*, Argentina, Abeledo-Perrot, 1996, p. 77.

1967) parte también de la premisa de la identidad sustancial de las sanciones administrativas y penales, exigiendo para las primeras las garantías debidas a las segundas, según la doctrina establecida fundamentalmente en los casos *Engel y otros* (sentencia de 8 de junio de 1976). Según el Tribunal, no es la colocación de las normas en el sistema jurídico, sino su carácter general y la naturaleza disuasoria y punitiva de la sanción, lo que determina la inclusión del ilícito y su sanción en el ámbito penal.¹⁷⁷

En efecto, en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, del 8 de junio de 1976, *Engel y otros v. Países Bajos*, número de expediente 5100/71,¹⁷⁸ los demandantes, que habían prestado su servicio militar en las fuerzas armadas holandesas, se quejaban de que sus comandantes los habían golpeado en diferentes circunstancias y aplicado diversas sanciones por delitos contra la disciplina militar. Engel fue sargento en dicho ejército y miembro de una asociación de reclutas; por los hechos, fue castigado con una detención de 4 días por ausencia y degradado a soldado raso. El Tribunal, en el numeral 92, determinó:

80. Todos los Estados contratantes distinguen desde hace tiempo, aunque en diferentes formas y en diversos grados, entre procedimientos disciplinarios y procedimientos penales. Para las personas a que se dirigen, los primeros ofrecen, por lo general, sobre los segundos más beneficios sustanciales, por ejemplo, con respecto a las penas impuestas, son generalmente menos graves, no se registran como antecedentes penales y tienen consecuencias más limitadas. Sin embargo, puede ser de otra manera; por otra parte, los tribunales penales están rodeados de garantías superiores a los ordinarios.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Estudio preliminar en Lozano, Blanca, *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Marcial Pons, España, 1990, pp. 9 y 10.

¹⁷⁸ *Revue Générale du Droit*, Un site de la Chaire de Droit Public Française de l'Université de la Sarre, disponible en: <http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/decisions/cedh-8-juin-1976-engel-et-autres-c-pays-bas-affaire-numero-510071> (fecha de consulta: 17 de mayo de 2016).

¹⁷⁹ 80. Tous les États contractants distinguent de longue date, encore que sous des formes et à des degrés divers, entre poursuites disciplinaires et pour-

Así, el Tribunal destacó: “92. Los demandantes alegaron que el expediente sancionador del que se quejaban era incompatible con los artículos 6 y 14 (art. 14+-6) combinados, ya que no está rodeado de tantas garantías como los procesos penales iniciados contra los civiles”. Además, sostuvo:

Si el procedimiento disciplinario militar no se acompaña de las mismas garantías que las acciones criminales contra la población civil, ofrece beneficios sustanciales en contraste con aquellos que son el tema (véase el apartado 80 supra). La distinción entre estos dos tipos de procedimientos en la ley de los Estados contratantes puede explicarse por las diferencias entre las condiciones de la vida militar y las de la vida civil. Podemos considerar que conducen en contra de la discriminación de las fuerzas armadas en el sentido del artículo 14 en relación con el artículo 6 (art. 14 + 6).¹⁸⁰

Así, Juana Esteban Morcillo Moreno sostiene que dicha orientación jurisprudencial, en defensa de la equiparación entre el injusto penal y el administrativo, tuvo igualmente reflejo más allá de las fronteras nacionales, y cuatro años después el Tribunal

suites pénales. Pour les individus qu’elles visent, les premières offrent d’habitude sur les secondes des avantages substantiels, par exemple quant aux condamnations infligées: en général moins lourdes, celles-ci ne figurent pas au casier judiciaire et entraînent des conséquences plus limitées. Il peut cependant en aller autrement; en outre, les instances pénales s’entourent d’ordinaire de garanties supérieures.

¹⁸⁰ 92. Selon les requérants, la procédure disciplinaire dont ils se plaignent ne cadrerait pas avec les articles 6 et 14 (art. 14+-6) combinés car elle ne s’entourerait pas d’autant de garanties que les instances pénales introduites contre des civils (rapport de la Commission, paragraphe 37).

Si la procédure disciplinaire militaire ne s’accompagne pas des mêmes garanties que les actions pénales intentées contre les civils, elle offre en revanche des avantages substantiels à ceux qui en font l’objet (paragraphe 80 ci-dessus). Les distinctions qui existent entre ces deux types de procédures dans la législation des États contractants s’expliquent par les différences entre les conditions de la vie militaire et celles de la vie civile. On ne peut considérer qu’elles entraînent à l’égard des membres des forces armées une discrimination au sens de l’article 14 combiné avec l’article 6 (art. 14+6).

Europeo de Derechos Humanos —en su sentencia del 8 de junio de 1976 (*caso Engel*)— vino a resaltar el necesario trasvase existente entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, sin que la libertad que poseen los Estados para optar por la calificación de un ilícito o falta vaya en detrimento de la necesaria protección de los derechos fundamentales del imputado.¹⁸¹

En la sentencia *Ruotsalainen v. Finland*, del 16 de junio de 2009, aplicación núm. 13079/03, de la Corte Europea de Derechos Humanos, se destacó:

43. La jurisprudencia de la Corte establece tres criterios, conocidos comúnmente como los “criterios Engel” (véase *Engel y otros v. los Países Bajos*, 8 de junio de 1976, serie A, núm. 22), para considerarlos en la determinación de si hubo o no un “delito penal”. El primer criterio es la calificación jurídica del delito en la legislación nacional, el segundo es la propia naturaleza de la infracción y el tercero es la severidad de la penalidad que concierne al interesado por incurrir en los riesgos. Los criterios segundo y tercero son alternativos y no necesariamente acumulativos. Es suficiente que la ofensa en cuestión sea considerada como delito o que la ofensa sujete a la persona a una pena que, por su naturaleza y grado de severidad, pertenece a la esfera penal general (véase *Ezeh y Connors v. El Reino Unido* [GC], núms. 39665/98 y 40086/98, § 86, ECHR 2003-X). La relativa falta de gravedad de la pena no puede privar una ofensa de su carácter intrínsecamente penal (ver *Öztürk v. Alemania*, sentencia de 21 de febrero de 1984, serie A, núm. 73, § 54, y *Lutz v. Alemania*, sentencia de 25 de agosto de 1987, serie A, núm. 123, § 55).¹⁸²

¹⁸¹ Morcillo Moreno, Juana, *Teoría y práctica de las cuestiones prejudiciales en el ámbito del derecho administrativo. Las posibles contradicciones entre resoluciones de distintos órdenes jurisdiccionales*, España, La Ley, 2007, p. 408.

¹⁸² 43. The Court’s established case-law sets out three criteria, commonly known as the “Engel criteria” (see *Engel and Others v. the Netherlands*, 8 June 1976, Series A, no. 22), to be considered in determining whether or not there was a “criminal charge”. The first criterion is the legal classification of the offence under national law, the second is the very nature of the offence and the third is the degree of severity of the penalty that the person concerned risks incurring. The second

Por lo anterior se destaca que, en el criterio mencionado, el Tribunal llega a la conclusión de que, a efectos del artículo 4o. del Protocolo 7, no hay diferencia entre las dos infracciones, una penal y otra administrativa, por el hecho de que la primera exige intencionalidad dolosa y la segunda, mera culpa.¹⁸³ En apoyo de lo anterior, Luis Morell Ocaña sostiene que:

En la potestad administrativa se plantean los problemas de su relación con la sanción penal, y del ámbito y sus límites. La interpretación tradicional entiende que se está ante dos instituciones independientes, aunque vinculadas por una misma finalidad, y con igualdad de rango entre sí. Más recientemente, sin embargo, se conceptúa la potestad administrativa como una derivación de la potestad de la jurisdicción penal, y complementaria de ésta: una consecuencia del principio de mínima intervención penal...

Se ha de añadir que la potestad administrativa de sanción se ha de incordinar en unos principios jurídicos que, surgidos del ámbito penal, ahora se entienden como propios del ya mencionado orden punitivo.¹⁸⁴

Así, para ese autor, los principios de la potestad administrativa de sanción son: 1) legalidad, esto es, sólo por ley pueden

and third criteria are alternative and not necessarily cumulative. It is enough that the offence in question is by its nature to be regarded as criminal or that the offence renders the person liable to a penalty which by its nature and degree of severity belongs in the general criminal sphere (see *Ezeh and Connors v. the United Kingdom* [GC], nos. 39665/98 and 40086/98, § 86, ECHR 2003-X). The relative lack of seriousness of the penalty cannot divest an offence of its inherently criminal character (see *Öztiirk v. Germany*, judgment of 21 February 1984, Series A, no. 73, § 54, and *Lutz v. Germany*, judgment of 25 August 1987, Series A, no. 123, § 55).

¹⁸³ Véase “La doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la identidad entre la infracción tributaria y el derecho fiscal. Repercusiones para el caso español”, disponible en: <http://documents.jdsupra.com/7ea56220-8e6f-484a-9fc8-74e435f7d680.pdf> y <http://ley.exam-10.com/pravo/14541/index.html> (fecha de consulta: 17 de mayo de 2017).

¹⁸⁴ Morell Ocaña, Luis, *Curso de derecho administrativo*, t. II: *La actividad de las administraciones públicas. Su control administrativo y jurisdiccional*, 4a. ed., España, Aranzdi Editorial, 1999, pp. 77 y ss.

establecerse las infracciones, así como las sanciones correspondientes; 2) tipicidad, que consiste en la exigencia de que exista una adecuada, detallada y cuidada descripción de la conducta sancionable; 3) culpabilidad, o sea, que la intencionalidad, la voluntad de infringir una norma, o al menos, el conocimiento, la conciencia de que la misma se infringe, es uno de los elementos del reproche que da lugar a la sanción, y 4) proporcionalidad, entre la infracción y la pena.¹⁸⁵

También es prudente mencionar que Alejandro Nieto no está en contra del derecho administrativo sancionatorio, pues destaca: “Prescindiendo de consideraciones metajurídicas: el Derecho Administrativo Sancionador no debe ser construido con los materiales y las técnicas del Derecho Penal sino desde el propio Derecho Administrativo, y desde la matriz constitucional y del Derecho Público estatal”.¹⁸⁶ Así, no se advierte que el autor rechace la existencia del derecho administrativo sancionador, sólo está en contra de la aplicación de “materiales y técnicas del derecho penal”; sin embargo, si, como el autor lo acepta, el fin de esa rama del derecho administrativo es sancionar, nada se opone a considerar su cercanía con la materia penal y, desde esta perspectiva, a considerar las técnicas y materiales “útiles” del derecho penal, en particular las asociadas al tutelar, los derechos humanos de los presuntos responsables.

También, debemos mencionar que cuando en el ámbito de la administración pública se comenten infracciones o contravenciones, no sólo se violan normas jurídicas y éticas aplicables a la administración pública, también se incurre, en algunos casos, en el delito de corrupción en cualquiera de sus variantes. Lo anterior pone en evidencia la necesidad de aplicar “materiales y técnicas” adecuados a la solución del problema.

Además, es evidente que tanto el derecho administrativo como el derecho penal todavía son parte del derecho público,

¹⁸⁵ *Idem.*

¹⁸⁶ *Cfr.* Nieto, Alejandro, *op. cit.*, 2a. ed., p. 28.

campo del conocimiento en el que está presente la *auctoritas, potestas e imperium*¹⁸⁷ de un Estado; por lo anterior, debatir sobre las “técnicas o materiales” es desconocer la pretensión sistémica del derecho, o sea, “ver el árbol y dejar de ver el bosque”.

En este contexto, en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, interpuesta por el procurador General de la República, del 25 de mayo de 2006, en la tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006,¹⁸⁸ se destacó:

De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde

¹⁸⁷ En particular esta última, entendida como “poder de mando y castigo”.

¹⁸⁸ Tesis: P./J. 99/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1565, rubro: “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO”.

luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador —apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal— irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

Por tanto, en nuestra opinión, es más prudente considerar los puntos de empalme entre las técnicas del derecho administrativo y las del derecho penal, esto es, acudir al derecho administrativo sancionador, cuando el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, alude a la llamada “responsabilidad administrativa”.

Lo anterior porque ésta se relaciona con la potestad que se otorga al Estado para reprimir cualquier conducta que vulnere el orden jurídico en el ámbito de un empleo, cargo o comisión en el servicio público; esa represión de conductas se traduce en la autoridad y potestad del Estado para imponer una sanción, por lo que, atendiendo a sus fines, se advierte que la naturaleza jurídica de esta potestad es sancionatoria, y por ello corresponde al derecho administrativo sancionatorio su estudio.¹⁸⁹

Una vez realizada la aclaración anterior, para delimitar la gravedad de la infracción a los deberes que impone un empleo, cargo o comisión en el servicio público, se debe acudir al concepto de culpabilidad, entendida como el nexo intelectual y emocional que liga al sujeto con su acto. En rigor estricto, es el conjunto de presupuestos que fundamentan el reproche personal al autor del hecho punible que ha cometido.¹⁹⁰ La culpabilidad puede ser dolosa o culposa, dependiendo de si el agente quiere el resultado típico al realizar su acción o, sin quererlo, éste se produce por su falta de previsión o cuidado. La forma

¹⁸⁹ Márquez, Daniel, *Función Jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 352.

¹⁹⁰ Mezger, Edmund, *Derecho Penal*, 2a. ed., México, Cárdenas, 1990, p. 189.

más grave de culpabilidad es el dolo y puede servir como criterio para imponer una sanción más severa.

Así, en el dolo encontramos dos elementos: *a)* uno ético, que consiste en la conciencia de que se viola un deber, y *b)* otro volitivo o psicológico, que se desprende de la voluntad de ejecutar el acto, se desea el hecho típico. En cambio, en la culpa, se ejecuta la conducta sin desear el resultado típico, esto es, no existe la intención, pero se carece de la diligencia debida, por lo que se produce el resultado típico sancionado por las normas.

Lo anterior nos lleva a la sanción, entendida como la pena establecida para quien infringe una ley, o sea, que alude a un castigo impuesto.

En este sentido, la sanción es la pena o castigo que se impone a quien incumple con una ley o norma. En el ámbito de la administración pública se permite la represión de aquellas conductas contrarias al orden jurídico mediante la aplicación de sanciones. Así, para André de Laubadére, la característica de la represión disciplinaria consiste en estar ligada a la función, tanto en lo referente a la naturaleza del motivo que la provoca (falta funcional) como a la naturaleza de la sanción (pena funcional).¹⁹¹ Para Rafael Bielsa hay dos tipos de sanciones disciplinarias en contra de los servidores públicos: las que tienden a mejorar al funcionario, y que por eso se llaman correctivas, y las que se dirigen a optimar la administración pública, denominadas expulsivas. Considera que la facultad de aplicar las primeras corresponde a un superior jerárquico; en cambio, las segundas, deben ser aplicadas: 1) mediante un procedimiento que asegure una defensa normal del funcionario y 2) por un órgano especial, que es precisamente el Tribunal Disciplinario.¹⁹²

La potestad sancionadora del Estado no siempre ha sido una sola o con la misma intensidad, ya que eso dependerá del momen-

¹⁹¹ Laubadére, André de, *Manual de derecho administrativo*, Colombia, Temis, 1984, p. 261.

¹⁹² *Cfr.* Bielsa, Rafael, *La función pública. Caracteres jurídicos y políticos*, Argentina, 1960, p. 25.

to histórico en el que se analice, de las etapas de la historia política y de las ideas en que nos ubiquemos para realizar el análisis de la potestad sancionadora que se desarrolla en el plano del Poder Ejecutivo, es decir, a través de la administración estatal ha sido posible reprimir a los ciudadanos por la comisión de ciertas conductas.

De acuerdo con el *Diccionario del español jurídico*, el término “potestad” se refiere al “poder general de actuación conferido por el ordenamiento jurídico, cuya titularidad no implica la existencia de otros sujetos obligados, sino simplemente afectados y sometidos a dicha potestad”.¹⁹³

La potestad sancionadora de la administración debe idealmente estar inserta en la carta fundamental de cada uno de los Estados; en el caso concreto de México se encuentra en el artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

También, se halla en el mencionado Título Cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a los servidores públicos y particulares relacionados con actos de corrupción.

Es importante dejar en claro que el Estado cuenta con la *potestad sancionadora*, la cual en su ejercicio dentro del derecho administrativo se encuentra integrada por tres facultades básicas: a) establecimiento normativo b) imposición y c) ejecución, que concurren conjunta o separadamente. Alejandro Nieto señala:

¹⁹³ Cfr. Real Academia Española, *Diccionario del español jurídico*, disponible en <http://dej.rae.es/#/entry-id/E185980> (fecha de consulta: 17 de mayo de 2017).

La potestad sancionadora de la administración —y su aparato técnico y jurídico, el derecho administrativo sancionador— es, en definitiva, un montón de despropósitos en el que todos los poderes están implicados. El Legislativo es el primer pecador dado que ha establecido una red tan tupida —y tan opaca— de infracciones que es materialmente imposible conocerlas y, por supuesto, evitar su comisión. El legislador ha colocado literalmente a todos los ciudadanos fuera de la ley. Pero, para mayor sarcasmo, esta red sancionadora presenta tantos desgarrones que es muy fácil escaparse al infractor hábil como difícil en ocasiones manejarla con eficacia a la administración de buena fe, que cree disponer de una buena arma y se encuentra en la mano con una espada de palo.¹⁹⁴

Con las anteriores medidas debe en principio aplicarse una máxima que retomamos de Alejandro Nieto, en materia de derecho administrativo sancionatorio, “el infractor no puede escudarse en la irregularidad de los demás ni invocar la igualdad en situaciones ilegales”.¹⁹⁵ Es decir, si la corrupción está cultural e idiosincráticamente aceptada, eso no puede ser un argumento en contra de las medidas legales para su combate. Lo que sí, legítimamente los ciudadanos mexicanos podemos demandar, aunque el verbo correcto es exigir, es que no haya arbitrariedad o discrecionalidad en los sujetos sancionados o en las propias sanciones.

Principios en el derecho administrativo sancionador:

- *Principio de legalidad* (reserva legal y el principio de tipificación): este principio se aplica directamente en las infracciones administrativas y en las sanciones administrativas. Lo que es un hecho, o pareciera una verdad de Perogrullo, es que la autoridad de la administración para ejercer una facultad reglamentaria debe estar contemplada en una ley previamente aprobada por la asamblea o el congreso legitimado para ello. En tal sentido,

¹⁹⁴ Nieto, Alejandro, *op. cit.*, 5a. ed., p. 28.

¹⁹⁵ *Cfr. ibidem*, p. 27.

la reserva legal es reglamentaria para la administración pública si, y sólo si, pasa la prueba de la legalidad.

- *Principio de culpabilidad*: el cual necesariamente debe entenderse distinto al que se maneja en el derecho penal.
- *Principio non bis in idem*: en materia administrativa es distinto al que se maneja en el derecho penal. Es principio generalmente aceptado que “nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo acto en juicios de la misma naturaleza” (principio de cosa juzgada).

Por último y a manera de reflexión, podemos mencionar que, en el nivel normativo, la ética nos presenta el problema asociado a la idea de sanción, algunos construyen el axioma: “en un sistema normativo los principios dominan a los hechos, antes que los hechos a los principios”. Al aludir al tema de la sanción, Norberto Bobbio destaca:

La sanción puede definirse, desde este punto de vista, como el medio con el cual se trata, en un sistema normativo, de salvaguardar las leyes ante la erosión de las acciones contrarias y es, por consiguiente, una consecuencia del hecho de que un sistema normativo, a diferencia de lo que ocurre en un sistema científico, los principios dominan a los hechos antes que los hechos a los principios.¹⁹⁶

En este contexto, el debate en torno al campo del derecho que debe sancionar al corrupto parece irrelevante: lo importante es que se le sancione de manera proporcional y se impida la impunidad.

Como se advierte del análisis realizado en torno a las ciencias normativas, la complejidad del fenómeno de la corrupción no se agota en las definiciones que se realizan de éste, tampoco en el contenido de las normas, pues tiene una serie de aristas que trascienden la dimensión económica, social, política o cul-

¹⁹⁶ Bobbio, Norberto, *Teoría general del derecho*, Bogotá, Temis, 1997, p. 105.

tural, que enraízan en las percepciones sobre la institucionalidad, lo que pone en evidencia lo limitado de los medios formales o jurídicos para combatirla. Como lo destaca Mario Bunge, las normas o convenciones sociales son invenciones, su validez o invalidez se pone a prueba en la acción social, su vigencia y violación dependen de intereses y de opinión, más que de la razón o experimentos.¹⁹⁷

La manera más usual de enfrentar la corrupción —y la más ineficaz— es instituir controles en el ejercicio del poder para enfrentarla. Así, en la administración general se habla del control como la etapa de la administración en la cual se establecen mecanismos para revisar la eficacia y eficiencia de las funciones de planeación, organización y ejecución.¹⁹⁸

Sin embargo, eso genera otra distorsión, porque a los órganos de fiscalización se les otorgan poderes monopólicos, amplía discrecionalidad y poca o nula responsabilidad, por lo que no es extraño que esos mismos órganos sean fuente de corrupción, porque en esas estructuras están presentes los ingredientes que señala Robert Klitgaard como detonantes de la corrupción. Así, una hipótesis funcional sería que el sistema de control vigente en nuestro país está pensado para prohijar la corrupción, no para combatirla.

¹⁹⁷ Bunge, Mario, *Filosofía y sociedad*, México, Siglo XXI, 2008, p. 18.

¹⁹⁸ Cfr. Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 515.

CAPÍTULO QUINTO

PARA ENFRENTAR LA CORRUPCIÓN “VOLVER A LAS COSAS MISMAS”: LA NECESIDAD DE LA DIASDORALOGÍA

Del contenido de los apartados antecedentes podemos afirmar que el término “corrupción” engloba diversas conductas —o especies conductuales— que impactan horizontalmente en todos los espacios de la vida pública y privada de un país, colonizándolos y minándolos de institucionalidad, lo que en fases avanzadas se traduce en caos y muestra la necesidad de un orden.

Sin embargo, también advertimos que el orden como antídoto institucional, a través de las normas éticas o jurídicas, también da soluciones limitadas al problema de la corrupción, en particular porque su acción sería *ex post*, no *ex ante*, o concomitante.

En este contexto, la corrupción se presenta como un fenómeno complejo, pluridimensional: económico, oscuro, ilegal, inmoral, local, pero proyectivo (se gesta en el espacio público o privado, pero se extiende a todo lo social); es un proceso de poder, de mercado, con una dimensión psicológica y social, y un espacio simbólico, que gesta “ideologías” sociales y personales, a partir de la convicción en el corrupto y el corruptor de que está garantizada la impunidad en la comisión u omisión de la conducta corrupta.

Por supuesto, la descripción anterior no pretende constituirse como una definición, sólo intenta mostrar cómo este fenómeno parece inasible a cualquier delimitación formal, atendiendo a sus notas características, por lo que es necesario abordar su estudio a partir de nuevos enfoques, como el de la “complejidad”; además, muestra una posible crítica a las pretensiones de algunos autores por definirla.

I. LOS PROBLEMAS DETECTADOS EN LAS REFORMAS CONSTITUCIONAL Y LEGAL

En otros documentos¹⁹⁹ ya hemos destacado los problemas del denominado Sistema Nacional Anticorrupción a nivel constitucional, las cuales se enuncian a continuación:

- La creación de un sistema²⁰⁰ “anticorrupción” que ya existía, que se expresaba en el control interno y externo a cargo de la Secretaría de la Función Pública y de la Auditoría Superior de la Federación, lo que marcó un fin a la persecución de los delitos a cargo del Ministerio Público. Sistema que con algunos matices, como la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación y el otorgar a los órganos administrativos competencia para imponer sanciones en el caso de faltas graves, se mantiene.
- El olvido de que la falla no se encontraba en las normas del aquel sistema, sino en la escasa coordinación entre los órganos encargados del control interno, externo y de persecución de los delitos; en particular las constantes disputas competenciales y sobre el valor de las pruebas aporta-

¹⁹⁹ Véase Márquez, Daniel, “La diasporología como el estudio integral del fenómeno de la corrupción”, documento inédito en poder del autor, presentado como ponencia en el IX Congreso Mexicano y II Iberoamericano de Derecho Administrativo. Véase también Márquez, Daniel, *Complejidad, diasporología y sistema nacional anticorrupción: Los avatares de una construcción jurídica*, documento inédito en manos del autor; Márquez Gómez, Daniel, *El marco jurídico para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción. Constitucionalidad y legalidad del combate a la corrupción mexicano*, México, Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato-Novum, 2017, y Márquez Gómez, Daniel, *El marco jurídico para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción. Combate a la corrupción, fiscalización y transparencia*, México, Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato-Novum, 2017.

²⁰⁰ Estamos entendiendo la palabra “sistema” como un “conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”, o como un “conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí”.

das. Cabe destacar que las facultades otorgadas al Comité Coordinador del Sistema no resuelven el problema de la coordinación, porque su competencia se limita a la “coordinación con los sistemas locales” o a establecer “bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos”. Otro tema se relaciona con el hecho de que, si bien es cierto que el citado Comité Coordinador se encargará de “la aprobación, diseño y promoción de la política nacional en la materia”, entiéndase por materia, “prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción”, ignora que ésa es una función del gobierno —de dirección política del Estado— que, vía reformas legislativas, en los últimos años se está trasladando formalmente a órganos colegiados, o bien, a órganos constitucionales autónomos.

- La creación de estructuras burocráticas inútiles como los “comités”, lo que olvida la máxima napoleónica: “Si quieres que algo se haga, encárgaselo a una persona; si quieres que algo no se haga, encárgaselo a un comité”.²⁰¹
- La desnaturalización del contencioso administrativo, como instancias de justicia entre la administración pública y los administrados, al transformar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa en una instancia que cierra un ciclo administrativo vía la aplicación de sanciones en el caso de responsabilidades graves. Lo anterior olvidó la experiencia negativa relacionada con la Ley Federal de Responsabilidad del Estado, mediante la que se otorgó competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para resolver el medio de impugnación en la materia, transformándolo en juez y parte.²⁰²

²⁰¹ Frase atribuida a Napoleón Bonaparte (1789-1821).

²⁰² Martínez Godínez, María Concepción, “La responsabilidad administrativa de sus servidores públicos y la responsabilidad patrimonial del estado de Jalisco”, *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, año III, núm. 7, mayo de 2011, p. 170.

- La incomprensión de los límites de cualquier reforma legal: la corrupción política en México, y en algunas partes del mundo, está relacionada con los fuertes lazos de intereses, en los que participan familiares, amigos, hermanos, compadres, beneficiarios, etcétera, en los negocios, por lo que hace falta voluntad política para romper esos lazos, con “cero tolerancia” a la incorporación de ese tipo de problemas a los negocios públicos.
- La deficiente construcción típica del delito de enriquecimiento ilícito y sus requisitos de procedencia, los cuales en lo general lo transforman en un delito imposible. En efecto en el artículo 109, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución federal, se prescribe:

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que, durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar.²⁰³

²⁰³ Así, en la tesis aislada P. XXXVI/2002, Novena Época, con rubro: “ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO. EL ARTÍCULO 109 CONSTITUCIONAL QUE LO PREVÉ, NO CONTIENE UN RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS”, se determinó: si bien del precepto mencionado se desprende que el servidor público debe acreditar la legítima procedencia de su patrimonio, ello no debe entenderse como un desplazamiento de la carga probatoria al inculpado, sino como el derecho de defensa que goza para desvirtuar los elementos de prueba en su contra. Por lo tanto, es al Ministerio Público conforme a las reglas generales contenidas en los artículos 21 y 102 constitucionales, a quien corresponde comprobar los elementos constitutivos del delito y la culpabilidad del imputado. Para determinar que un servidor público se ha enriquecido ilícitamente (núcleo esencial del delito), se requiere la comprobación previa de determinados hechos o circunstancias, como son la calidad del acusado como servidor público (sujeto calificado), la situación patrimonial del mismo al iniciar y al concluir sus funciones, la remuneración percibida durante el desempeño de su cargo, y la circunstancia real del patrimonio que en la actualidad cuente el sujeto, para poder de esa forma

- Otorgar a las Cámaras de Diputados y Senadores facultades para designar a los titulares de órganos de control interno, que se destacan en los artículos 28, 41, 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que conlleva un riesgo para la politización, partidización y puede conllevar el compadrazgo o nepotismo en la asignación de puestos en los órganos de control interno en los organismos con autonomía constitucional.
- La “centralización” del combate a la corrupción y de las responsabilidades administrativas, lo que impacta en nuestro ya de por sí mermado federalismo, al restarles competencias legales en la materia a los estados.
- No abrir el debate a la necesidad de contar en México con un efectivo tribunal de cuentas que ejerza la jurisdicción contable y sancionatoria, al mantener sujeta la Auditoría Superior a la Cámara de Diputados.

Un punto positivo es la declaración de situación patrimonial y de intereses del artículo 108 constitucional, sin embargo, ¿no era en sí misma la declaración de situación patrimonial, bien entendida, una declaración de intereses? Además, lamentablemente no se aprovechó la oportunidad para romper el círculo de impunidad con el que se protege al presidente de la República, contenido en ese mismo precepto.

Tampoco se puede olvidar, como lo destaca Oscar Diego Bautista, que la causa fundamental que ocasiona que un servidor público realice actos basados en antivalores es la ignorancia.

arribar a un proceso lógico y natural en el que se advierta con nitidez y con un mínimo de sentido común que existe una desproporción sustancial entre lo percibido por el servidor público con motivo de su empleo, cargo o comisión y lo que realmente cuenta en su haber patrimonial. Estos hechos y circunstancias concatenados entre sí, generan la presunción iuris tantum de que el sujeto activo se ha enriquecido de manera ilícita, lo que constituye prueba circunstancial que acredita el cuerpo del delito y la responsabilidad del mismo, los cuales en todo caso pueden ser desvirtuados a través del acreditamiento por parte del servidor público, de la licitud del aumento sustancial de su patrimonio.

Existe un vacío de conocimientos en materia de ética que pone en marcha los principales motores de la corrupción: la codicia, la avaricia y el anhelo de poder. Por tanto, sólo la interiorización y la fortaleza de las convicciones éticas pueden cubrir el vacío que el contexto produce. La ética es la mejor forma de control a los gobernantes, legisladores, jueces y funcionarios públicos.²⁰⁴

Sin embargo, también debemos mencionar que la “ética” no se impone por decreto y que, al incorporar contenidos éticos a normas jurídicas, que posteriormente se usarán como herramienta para imputar responsabilidad, las normas éticas pierden su naturaleza “autónoma”, devienen en normas “heterónomas” y, por lo tanto, dejan de ser normas éticas para devenir en reglas jurídicas. Otro tema sería que la ética se vive, no se aprende.

Otra crítica al contenido de estas normas se relaciona con la denominada “investigación”; como el contenido de todo proceso o procedimiento es el de llegar a establecer hechos controvertidos para aplicar el derecho al caso concreto, la investigación es materia propia del procedimiento. Sería absurdo contar con una etapa probatoria si, prácticamente, antes de la investigación ya se tienen delimitados tanto el acto que vulnera la normalidad administrativa como al presunto responsable de ésta. De ser así, lo que corresponde es emitir la resolución que en derecho proceda y no controvertir nuevamente los resultados de la investigación en un procedimiento, lo que atenta en contra del principio de economía procesal. Además, un esquema de esta naturaleza atenta contra las garantías de legalidad y debido proceso que contiene nuestra carta magna.²⁰⁵

Por otra parte, lo que pudiera resultar plausible es la intención de distinguir entre el tipo de autoridades que participen en el procedimiento administrativo, entendiendo éste como

²⁰⁴ Diego Bautista, Oscar, *Los códigos éticos de gobierno*, Madrid, Boletín del Estado, 1997, p. 25.

²⁰⁵ Márquez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, 1a. reimp., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 96.

un todo, es decir, desde la investigación hasta la resolución; por ello, la idea de diferenciar entre autoridad investigadora, substanciadora y resolutora, bajo la premisa de imprimir objetividad en cada una de las etapas para la determinación de responsabilidades administrativas, aunque podría ser adecuada, resulta aberrante cuando a un tribunal administrativo que realiza funciones materialmente jurisdiccionales se le otorgan funciones de autoridad substanciadora y resolutora, convirtiéndolo en juez y parte, en “administrador” y “resolutor”, como lo hemos dicho con anterioridad.

Por lo anterior en este apartado abordaremos diversos aspectos del tema de la corrupción, que servirán de cierre a los argumentos vertidos en los otros capítulos, destacando que, como este capítulo tiene una visión propositiva, los problemas que se abordan en éste no están desvinculados de los otros temas analizados, pero que, por sus características, tienen una “unidad” que permite su estudio autónomo.

II. LA “ÚLTIMA” REFORMA PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

El Sistema Nacional Anticorrupción ha sido calificado como “la reforma federal más audaz que se haya promulgado para comenzar a contrarrestar las malas prácticas de la administración pública mexicana y para bloquear a quienes, en general, abusan de las atribuciones o recursos públicos que la sociedad pone en sus manos”. También se afirma que:

Se trata de una reforma profunda y de largo aliento. Cuando entre en vigor, dentro de quince días, pondrá en movimiento una compleja maquinaria institucional; modificará el anquilosado sistema de responsabilidades que habíamos venido arrastrando por décadas; exigirá que se conozcan datos que hasta hoy se habían venido ocultando o entregando por gotas; y promoverá nuevas

vías para que la sociedad se organice y participe activamente en el combate a la corrupción.²⁰⁶

De estos argumentos se podría afirmar que ésta parece la “última” reforma para enfrentar el problema de la corrupción. Sin embargo, como dice el refrán “el diablo se oculta en los detalles”.

Alejandro Nieto establece ocho elementos a considerar para una adecuada política represiva:²⁰⁷

- 1) Las medidas de protección y el catálogo de infracciones tienen como límite la posibilidad real de ser cumplidas por los destinatarios.
- 2) Las infracciones establecidas no pueden ir más allá de donde alcancen las fuerzas del aparato inspector y represivo del Estado.
- 3) Una norma cuyo incumplimiento es sistemáticamente tolerado no puede, sin advertencia previa, ser exigida a los particulares ni generar una sanción.
- 4) La eficacia de la norma sancionadora está condicionada por su publicación y, desde el punto de vista de la política sancionadora, se exige su divulgación más o menos larga y detallada según sea el grado de especialización o profesionalización de sus destinatarios. Si lo que quiere el Estado es sancionar, basta con su publicación en el *DOF*, pero si lo que no se quiere es sancionar, es necesaria su divulgación para evitar la comisión de las infracciones.
- 5) La sanción es la última *ratio* del Estado en el ámbito administrativo, el cual sólo debe acudir a ella cuando otros medios más convincentes no sean posibles de utilizar para lograr que los particulares cumplan las órdenes y las prohibiciones. Es lo que Nieto denomina “la exigencia de la

²⁰⁶ Merino, Mauricio, “El Senado vs. el sistema Anticorrupción”, *El Universal*, 5 de julio de 2017, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/2017/07/5/el-senado-vs-el-sistema-antico-rrupcion> (fecha de consulta: 5 de julio de 2017).

²⁰⁷ *Cfr.* Nieto, Alejandro, *op. cit.*, 5a. ed.

colaboración pública”, “únicamente puede ejercerse la potestad sancionadora después de haber adoptado las medidas necesarias para evitar la infracción”.

- 6) Las sanciones del derecho administrativo sancionador deben orientarse a un fin mucho mayor: “el asegurar el respeto a la legalidad y castigar el incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones legalmente impuestas”. Los efectos de las sanciones son habitualmente de mayor trascendencia, *u. gr.*, es más dolorosa una suspensión de licencia que una multa.
- 7) El objetivo del derecho administrativo sancionador no es la protección del autor de la infracción sino su castigo con respecto de las garantías que como ciudadano de un Estado democrático de derecho se merece.
- 8) No deben ser calificadas de infracción ni castigadas con sanción las conductas de contenido antijurídico mínimo, puesto que el costo administrativo del aparato represivo de control y sanción y el costo social de irritación producida por su uso son mayores que los beneficios esperados por su establecimiento. *El uso cotidiano de la espada represora termina embotándola.*

La denominada “transición democrática en México” conlleva, de una manera más o menos reflexiva, a un punto de llegada denominado constitucionalismo. En tal sentido, el constitucionalismo, coincidiendo con lo señalado por José Ramón Cossío, es una forma de “domesticar” funciones muy complejas, tanto jurídicas como políticas, presentes en el derecho positivo. Se trata entonces de “una manera específica de contar la historia del derecho en Occidente a partir de las experiencias inglesa, francesa y norteamericana”,²⁰⁸ y como ocurre en las universidades norteamericanas, se busca instaurar al constitucionalismo como paradigma, es decir, como el punto de llegada al cual “deben

²⁰⁸ Cfr. Cossío, José Ramón. “Transición democrática y corrupción”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 10, abril de 1999, p. 89.

aspirar o tender todos aquellos países que desean transitar, están transitando o acaban de concluir su transición democrática”.²⁰⁹

El constitucionalismo a “la mexicana”, para efectos del análisis y continuando con Cossío, podría estar compuesto de dos grandes elementos; el primero es la manera en que se nombra a los representantes de algunos cargos públicos, y el segundo se refiere a contenidos constitucionales sustantivos, como los derechos fundamentales, el principio de división de poderes y la supremacía constitucional, entre otros, identificado generalmente este cambio de paradigma en México como reforma del Estado.²¹⁰

Ahora bien, la transición jurídica en México no puede dimensionarse en su verdadera complejidad si no atendemos al contexto en que está inserta, es decir, que los cambios jurídicos que se han materializado y que están próximos a realizarse se desarrollan en un ambiente generalizado de corrupción, aspecto que podría dañar severamente cualquier intento de transformación.

Los hacedores de las políticas anticorrupción en México deben tomar en consideración al menos las lecciones destacadas en estas páginas, tomando como base el trabajo de Robert Klitgaard realizado en el último cuarto del siglo XX:²¹¹

- Mecanismos de selección de los servidores públicos, ¿el servicio profesional de carrera es suficiente en México? Un personal técnicamente calificado no necesariamente es el que cuenta con elementos de probidad en su actuación. Lo anterior debe llevarnos a revisar la manera en la que los individuos acceden a la función pública, en particular a cargos de designación “política”, porque es en ese mecanismo en el que se detectan los mayores problemas.
- Elaboración de diagnósticos serios por sectores de la sociedad para el combate a la corrupción. Se considera, por ejemplo, que los problemas que se presentan en la recau-

²⁰⁹ *Ibidem*, pp. 89 y 90.

²¹⁰ *Ibidem*, pp. 91 y 95.

²¹¹ *Cf.* Klitgaard, Robert, *op. cit.*

dación de impuestos vinculados con prácticas corruptas no son necesariamente los mismos a los que se enfrenta el sector educativo en nuestro país. Es decir, el catálogo de políticas anticorrupción debe ser diseñado con base en información específica del sector que se pretende regular.

- Pensar un sistema de recompensas y castigos acorde con la realidad nacional e internacional. Por ejemplo, estímulos apropiados a la conducta ética, reconocimiento al apego a la legalidad, al respeto o atención al público, un sistema de retiro digno para los servidores públicos que logren llegar a la etapa de su jubilación sin estar envueltos en actos de corrupción, el cual podría ser un buen incentivo, tanto por el monto al que podría ascender su pensión como la seguridad social en torno a ella. Asimismo, elementos como el salario, prestaciones, etcétera, son importantes para que las personas éticas decidan continuar en el servicio público; sin embargo, este tipo de políticas no es suficiente, también es necesario que, ante la acción u omisión corruptas, la justicia se aplique de manera clara y eficiente, desterrando cualquier sospecha de contubernio o impunidad.
- Se requiere hacer del servicio público un espacio que proporcione prestigio a quien forma parte de él, que dé orgullo a quienes se integran a ese espacio, que se ostenten como servidores de la nación, desterrar la idea de que el servicio público es una burocracia o un refugio para quienes no trabajan o desean enriquecerse rápido.

Como se advierte, se requiere repensar qué hace un servidor público cuando se incorpora a servir al país. Una cuestión primaria es romper las cadenas de nepotismo en las que se ha convertido el servicio público. Entendemos que la confianza es importante, pero la lista de familiares, amigos, conocidos, cómplices, discípulos, etcétera, amparados por un mecenas que los favorece para intégralos al servicio público y que no tiene claro el compro-

miso que éste implica ha sido de una de las causas de mediocridad, corrupción e impunidad en nuestra administración pública.

III. FILOSOFÍA, CIENCIA Y CORRUPCIÓN: APOLOGÍA Y ENTENDIMIENTO DE LA NATURALEZA HUMANA

Ya aludimos a las ideas de Aristóteles en *Acerca de la generación y la corrupción*, en las que destaca a la corrupción como la nada, lo no perceptible.²¹² Sin embargo, todavía quedan pendientes debates. Para Terencio: *Homo sum, humani nihil a me alienum puto* (Soy un hombre, nada de lo humano me es ajeno), por lo que, en este sentido, si la filosofía es una reflexión metódica sobre el conocimiento, la existencia y el ser, ésta tiene que decir algo sobre la corrupción.

Lo humano es lo relativo al hombre, lo propio de su naturaleza. Por “naturaleza humana” entendemos el conjunto de todos los seres humanos o las cualidades y caracteres propios del hombre. Así, no existe corrupción sin seres humanos.

Un argumento común en el estudio del fenómeno de la corrupción se encuentra en que los seres humanos son corruptos por naturaleza; es decir, nuestra tendencia corrupta o alejada del deber ser, de lo correcto y de la legalidad es inherente a la especie humana; es como si desde que nacióramos trajéramos el ADN (ácido desoxirribonucleico) de la corrupción, y como humanidad tuviéramos poco o nada que hacer frente a este problema lacerante e inevitable de la colectividad.

Un matiz de la postura anterior se centra en que si bien es cierto que la corrupción es inherente a los individuos, lo que nos resta por hacer es que, mediante la razón y empleando mecanismos de contención y control de tipo social, jurídico, político y cultural, tenemos la posibilidad de dominar nuestros instintos corruptos y convivir en colectividad. No cabe duda que esta postura tiene de origen una carga determinista, pero deja a cargo de la sociedad el uso de mecanismos para atenuar sus efectos.

²¹² Véase nota 36.

Thomas Hobbes ya aludía que, para atenuar la naturaleza del hombre, existen leyes y reglas, pues el “hombre es el lobo del hombre”. Para Hobbes, el derecho de naturaleza o *ius naturale* es “la libertad que cada hombre tiene de usar su propio poder como quiera, para la conservación de su propia naturaleza, es decir, de su propia vida; y por consiguiente, para hacer todo aquello que su propio juicio y razón considere como los medios más aptos para lograr ese fin”,²¹³ y continua Hobbes, “mientras persiste ese derecho natural de cada uno con respecto a todas las cosas, no puede haber seguridad para nadie”. Se trata del estado de guerra, de todos contra todos, es un estado de miedo permanente y en su filosofía política, para que el hombre pueda conservarse a sí mismo, logre la paz y obtenga protección de los extranjeros, requiere autorizar o transferir a un estado artificial o Leviatán, su derecho de gobernarse a sí mismo.²¹⁴

La corrupción como patología social y problema institucional, desde un enfoque determinista de causa-efecto, llevaría al caos social en su extremo negativo, ya que la corrupción finalmente terminaría por alcanzar a todas las estructuras institucionales privadas y públicas, condenando al fracaso a la organización social. Una visión distinta es la que analiza el problema destacando los errores de diseño institucional para comprender el porqué del comportamiento corrupto; es decir, tal como lo señala Dieter Nohlen en el análisis comparativo de sistemas electorales, el “contexto hace la diferencia”, aplicado en nuestro caso para analizar y dimensionar los actos de corrupción.²¹⁵

El pensamiento determinista deja poco o ningún margen de acción para combatir de fondo el problema que nos aqueja y,

²¹³ Hobbes, Thomas, *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 16a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2010, capítulo XIV, p. 106.

²¹⁴ *Ibidem*, capítulo XVII, p. 141.

²¹⁵ Véase Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales, y el enfoque histórico-empírico*, 2a. ed., México, TEPJF-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

en tal sentido, coincidimos con Roger Bartra, quien analiza el pensamiento de Baruch Spinoza y sostiene que “para Spinoza la naturaleza no tiene ningún fin que le esté prefijado y está convencido de que todas las causas finales no son más que ficciones humanas”.²¹⁶ Al determinismo individualista oponemos el análisis de la libertad de las personas, que no es otra cosa que el conocimiento y comprensión de su contexto.

Es decir, para Spinoza, quien es uno de los exponentes más importantes de la filosofía occidental, el hombre alcanza la libertad en la medida en que desarrolla su conocimiento intelectual, por lo que el conocimiento y la autodeterminación van de la mano.

En el otro nivel de análisis, la ciencia es un conjunto de técnicas y métodos para generar conocimientos objetivos, es una reflexión que pretende partir de hipótesis para llegar a conclusiones compatibles con las predicciones asociadas a la parte problemática de la hipótesis original. Así, la ciencia nos debería aportar herramientas para entender y enfrentar la corrupción. Sin embargo ¿qué podemos hacer cuando la filosofía y la ciencia se corrompen? Parece que no tenemos respuesta a esta situación.

IV. EL PROBLEMA DE LA “PSIQUE”: LAS MOTIVACIONES PSICOLÓGICAS

Existen diversas explicaciones de qué es lo que motiva al corruptor a corromper y qué es lo que motiva al corrupto a corromperse.

Neil Garrett, Stephanie C. Lazzaro, Dan Ariely y Tali Sharot presentaron un artículo titulado “The brain adapts to dishonesty”, en el que afirman que la reducción de señal en la amígdala es sensible a la historia del comportamiento deshonesto, consistente con la adaptación. Críticamente, el alcance de la sensibilidad reducida de la amígdala a la deshonestidad en una decisión actual,

²¹⁶ Cfr. Bartra, Roger, “Determinismo vs. libertad, *Letras Libres*, núm. 147, 11 de marzo de 2011, disponible en: <http://www.letraslibres.com/mexico-espana/determinismo-vs-libertad> (fecha de consulta: 30 de agosto de 2017).

en comparación con una anterior, predice la magnitud del incremento de deshonestidad egoísta para una próxima decisión.²¹⁷

En este contexto, Facundo Manes destaca, en un artículo denominado “El cerebro corrupto”, que:

El tema de la corrupción se ha estudiado desde la sociología y las ciencias políticas, desde la historia y el derecho. Pero es importante tener en cuenta que un comportamiento humano puede tener causas al mismo tiempo biológicas, psicológicas, culturales y sociales, las cuales interactúan para influir y no son necesariamente disyuntivas. En 2014, la revista científica *Frontiers in Behavioral Neuroscience* publicó el resultado de un experimento en el cual se midió la conductancia de la piel, que es una medida de variación emocional general, al ofrecer un soborno, recibirlo o esperar para ver si se había descubierto el hecho de corrupción en el que se estaba implicado. Se simuló una subasta y se les daba a las personas la posibilidad de sobornar al subastador para obtener beneficios. Las primeras veces, podían sobornar libremente pero, luego, el perdedor podía exigir inspeccionar la operación. Entre los resultados se encontró que tanto subastadores como sobornadores eran menos corruptos cuando sabían que podían ser observados. Además, la actividad electrodérmica aumentó cuando la persona decidió de forma positiva, honesta y prosocial. La mirada del otro (o la posible mirada del otro) es la que sanciona el oportunismo.²¹⁸

Otros aspectos determinantes del estudio se refieren al papel social, de esta manera, en el artículo mencionado se destaca:

²¹⁷ Garrett, Neil *et al.*, “The brain adapts to dishonesty”, *Nature Neuroscience*, núm. 19, 24 de octubre de 2016: “We show that signal reduction in the amygdala is sensitive to the history of dishonest behavior, consistent with adaptation. Critically, the extent of reduced amygdala sensitivity to dishonesty on a present decision relative to the previous one predicts the magnitude of escalation of self-serving dishonesty on the next decision”.

²¹⁸ Manes, Facundo, “El cerebro corrupto”, *El País*, 10 de junio de 2016, disponible en: https://elpais.com/elpais/2016/05/03/ciencia/1462289605_959427.html (fecha de consulta: 14 de diciembre de 2017).

Si no hay sanción social, se pierde el mecanismo de premios y castigos, se naturaliza el delito. Mediante el estudio de nuestro comportamiento evolutivo y la resolución de dilemas morales, se observó que, sin importar cultura, edad, clase social o religión, el hombre es corrupto por naturaleza: piensa primero en el bien propio y luego considera reglas morales y sociales; sus castigos y sus percepciones. No realizar actos de corrupción implica una actitud prosocial frente a una actitud exclusivamente en pos del bien individual. La ley y la mirada social influyen positivamente en nuestra conducta.²¹⁹

Luis Carlos Álvaro González muestra cómo la corteza prefrontal ventromedial (localizada en el lóbulo frontal) estará activa en todo sujeto que se encuentre en una situación en la que deba elegir involucrarse en un acto de corrupción. Así, las lesiones en esta región del cerebro provocan que las respuestas ante los estímulos, o en este caso en particular las decisiones, carezcan de fondo moral y altruista y sean planas emocionalmente.²²⁰

Otro debate muestra cómo la serotonina se puede involucrar en temas de corrupción, puesto que los estudios de G. Palma, H. Sánchez, E. N. Tovar y L. A. Zapata mostraron que la cantidad de transportadores del neurotransmisor serotonina está involucrada con la tolerancia a la injusticia, con la honestidad y la sinceridad; particularmente en el área denominada núcleo dorsal del rafe, que es el sitio de mayor concentración de este neurotransmisor. A mayor transmisión de serotonina, existirá un comportamiento más hábil y oportunista, el cual es típicamente observado en personas corruptas.²²¹

Lo anterior posiblemente explique el porqué de nuestro fracaso en el combate a la corrupción, puesto que si se relaciona con

²¹⁹ *Ibidem.*

²²⁰ Álvaro-González, L. C., 2014. “Neuroética (I): circuitos morales en el cerebro normal”, *Revista de Neurología*, vol. 58, núm. 5, pp. 225-233.

²²¹ Palma Ramírez, G. *et al.*, “La corrupción ¿Un proceso adaptativo? Un enfoque neuropsiquiátrico”, *Educación y Salud. Boletín Científico de Ciencias de la Salud del IC莎*, vol. 3, núm. 5, 2014.

problemas en la amígdala, adaptación, lesiones cerebrales o secreción de serotonina, posiblemente deberíamos abordarla como un problema de salud mental y no como un problema jurídico. Una respuesta funcional quizá sería que, en lugar de combatir a la corrupción, primero deberíamos desmontar las cadenas de complicidad familiar, política, social y cultural que propician la corrupción y, a su efecto, la impunidad. Un buen sistema “anticorrupción” sería aquel que se encaminara a garantizar que ninguna conducta infractora de la ética o la ley quedara impune.

Así, mientras no comprendamos qué motiva al corrupto y al corruptor, esto es, qué se esconde en su entramado psíquico, qué lo lleva a romper sus obligaciones y compromisos sociales e institucionales, a violar los principios éticos y a comportarse de manera contraria a lo que predica en público, en particular a romper con el orden social, no podremos diseñar las herramientas —no necesariamente jurídicas— adecuadas para combatir la corrupción.

Como se advierte, las neurociencias y las ciencias de la conducta tienen mucho que aportar al tema.

V. ELEMENTOS DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

Líneas arriba, en el primer capítulo, destacamos que del análisis de diversas definiciones del término corrupción, advertimos algunas constantes que nos permitieron delimitar el contenido de dicho fenómeno, a partir de las características siguientes:

- un aspecto económico, representado por los bienes escasos que se intercambian (dinero y beneficios) entre el corrupto y el corruptor;
- un incremento patrimonial, que se traduce en el enriquecimiento personal o la obtención de beneficios para el corrupto y el corruptor, esto es, siempre es posible identificar a una persona o un grupo de personas que se benefician de la transacción corrupta con un aumento en sus patrimonios o intereses;

- un negocio oculto disfrazado de acto jurídico, es decir, un acto o actos jurídicos que emite el corrupto en beneficio del corruptor, y otro acto u omisión que no son públicos, pero que constituyen el núcleo del acto corrupto, en donde está presente la violación de estándares éticos o normas jurídicas;²²²
- la violación o manipulación de estándares de conducta relacionados con funciones públicas o competencias legales, que tradicionalmente son normas jurídicas o disposiciones administrativas, pero también, en determinadas ocasiones, pueden ser estándares o principios éticos;
- un radio o espacio de acción, que puede ser público o privado, donde se ejerce la actividad corruptora, que es indistinto, porque puede ser en organismos públicos o en las empresas privadas, pero que impacta en una dimensión política;
- una dimensión política, federal, estatal o municipal, porque la corrupción se asocia al uso de facultades regladas —poder—, o al ejercicio del proceso de toma de decisiones, cuyo origen es “público”, aunque genere beneficios “privados”, que se ejerce en esos ámbitos de gobierno. También la dimensión política se destaca en el ejercicio de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial que ejerce el corrupto en beneficio del corruptor;
- un intercambio, representado por las contraprestaciones ilícitas que el corrupto y el corruptor obtienen en la generación del acto corrupto;

²²² De manera interesante en el numeral 5 de la exposición de motivos de la Iniciativa ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas, se argumenta: En la corrupción hay una apropiación del poder recibido y violación del deber. Al sujeto involucrado le es asignado un deber en función de la posición que asume en el servicio público o en la relación jurídico-pública en la que realiza la actividad (puede ser una relación de concesionario o en el manejo de recursos públicos, sin reunir la calidad de servidor público) y respecto de la cual recaen obligaciones de cuidado y de logro de objetivos en beneficio de la sociedad.

- una dimensión psicológica, que se relaciona con los motivos del corrupto y el corruptor para incurrir en el acto u omisión corruptas, y
- una ideología que se expresa en frases como: “el que no transa no avanza”, “ponte guapo”, “lo dejo a su criterio”, “con dinero baila el perro”, “no quiero que me den, sino que me pongan donde hay”, “un político pobre es un pobre político”, “la moral es un árbol que da moras”, “es el año de Hidalgo: tonto el que deje algo”, el “año de Carranza, por si el año de Hidalgo no alcanza”.²²³

A lo anterior deberíamos agregar el problema ya destacado de las neurociencias y el papel que juega la impunidad como incentivo para la realización de conductas corruptas.

La lista de facetas del fenómeno de la corrupción no pretende ser comprensiva ni limitativa, tampoco tiene la intención de abordar todos los temas asociados a éste, sólo muestra que existe una diversidad de aristas que se deben considerar en su análisis. Tampoco se puede ignorar que en lo económico están las necesidades y deseos humanos, y que detrás del dinero hay todo un mundo de pasiones relacionadas con la psicología humana.²²⁴

Además, muestra cómo la corrupción florece en donde se privilegian conceptualmente narrativas complejas, juego de los “especialistas” o “expertos”, como las “estructuras político-jurídicas-sociales” de orden vertical, jerárquicas, centrales, autoritarias o desiguales, donde juegan un papel determinante las abstracciones asociadas a los dogmas “organización”, “función” o “sistema”, que sólo sirven como catalizadores del problema,²²⁵

²²³ Cfr. Márquez, Daniel, “La diasdoralogía como el estudio integral...”, *cit.* La lista ha ido creciendo, por otra parte, como la frase año de Hidalgo puede ser ofensiva se modificó para este trabajo.

²²⁴ Morín, Edgar, *Introducción al pensamiento complejo*, España, Gedisa, 1990, p. 100.

²²⁵ Entendemos como “catalizador” lo que “acelera o retarda una reacción química”, en nuestro caso la idea es que retrasan la solución del problema de la corrupción.

puesto que exigen una lealtad al “hombre”, al “presidente”, al “director”, al “político” y no a la estructura “político-jurídica-social”. Lo que muestra también el papel que juegan las ideologías en la comprensión de este fenómeno.

Además, la dimensión oculta expresa la profundidad del problema, porque acredita que se requieren técnicas para enfrentar lo que no se conoce, lo que permite inferir que sólo se combate la corrupción que deja “huella”, la que se ve o está plasmada en documentos. También, al lado de los actos corruptos, encontramos una cadena de prácticas o conductas toleradas a los servidores públicos que no se reprimen, porque no son estrictamente contrarias a la ley, como llegar tarde, no trabajar con la intensidad que se espera o dar una “salida fácil” al expediente para archivarlo, las cuales resuelven formalmente un problema, pero sustancialmente atentan en contra de un código de conducta ética deseable en los servidores públicos.²²⁶

Otro de los aspectos interesantes sobre este fenómeno es que sólo se persigue la corrupción formal o jurídica, que es aquella que se traduce en violación de normas legales; sin embargo, abundan otras clases de corrupción que de una u otra manera se toleran,²²⁷ pero que constituyen detonantes para la realización de otras conductas corruptas. Tal es el caso de los gastos en propaganda, en los que, de forma ilegal e inmoral, se utilizan los programas públicos y sus resultados para promover a un individuo, partido o grupo político a un cargo público sin que se esté en

²²⁶ Cfr. Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *Ética institucional*, España, Dykinson, 1996, p. 216.

²²⁷ Así, para Jaime Rodríguez-Arana Muñoz: “Quizá la versión grave de la corrupción sea ese conjunto de prácticas que, sin contrarias formalmente a la ley, suponen un claro atentado a la conducta que cabe esperar de los funcionarios y a la imagen misma del funcionamiento de las Administraciones democráticas... desde una perspectiva formal o jurídica es obvio que sólo existiría corrupción si se vulneran las normas jurídicas. Es la corrupción «ilegal», pero puede haber, y es la que más abunda, corrupción o prácticas corruptas no prohibidas expresamente por la ley”. (*Ética institucional... cit.*, pp. 216 y 217).

etapa de precampaña o campaña electoral. El artículo 134 constitucional establece que

...la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Así, el fenómeno de la corrupción, atendiendo a su dimensión moral, pone en evidencia que la noción de autonomía humana es compleja porque depende de condiciones culturales y sociales.²²⁸

VI. TIPOS Y CLASES DE CORRUPCIÓN

En este apartado, por “tipo” entendemos un modelo o ejemplar de algo; por “clase”, el conjunto de elementos con caracteres comunes. Evidentemente, para nosotros lo común será que los espacios que mencionamos son susceptibles de corromperse.

También se destaca que existen dos formas de tratar el problema de la corrupción. Siguiendo a Milton Friedman, podemos abordarla desde el punto de vista normativo o desde el positivo.²²⁹ En la primera perspectiva se discute el deber ser. En la segunda, el ser. Así, en una se analiza lo que se debe hacer con la corrupción, mientras que en la otra se trata de entender por qué ella existe.²³⁰

Los tipos básicos de corrupción son pública y privada. La primera aparece en los espacios públicos, aunque eventualmen-

²²⁸ Morín, Edgar, *Introducción al pensamiento... cit.*, p. 97.

²²⁹ Friedman, Milton, “La metodología de la economía positiva”, *Ensayos de Economía Positiva*, Madrid, Gredos, 1967.

²³⁰ Ghersi, Enrique, “Economía de la Corrupción”, disponible en: <http://www.hacer.org/pdf/ghersi3.pdf> (fecha de consulta: 30 de agosto de 2017).

te trasciende a los espacios privados. La corrupción privada se presenta en los espacios sociales no gubernativos, como la casa, organizaciones civiles, verificentros, centros comerciales, recreativos o culturales, y otros muchos espacios de convivencia social no gubernativos.

La corrupción puede ser biológica, política, económica, administrativa, laboral, social, cultural, etcétera; en cualquier ámbito de la vida es posible hablar de ella.

- *Biológica*, se habla de descomposición de un cuerpo, es decir, del proceso natural de degradación de un organismo biológico, tras su muerte.
- *Política*, que se asocia al abuso del poder mediante el uso de las facultades relacionadas a la función pública para beneficio personal.
- *Económica*, que ocurre desde la dimensión del intercambio y consumo de bienes o servicios entre el corrupto y el corruptor, considerados como “escasos”.
- *Administrativa*, se presenta en los trámites administrativos o en las estructuras que tienen como encomienda la gestión de asuntos públicos o privados.
- *Laboral*, es aquella en la que incurren las personas que como trabajadores o patrones realizan actos o prácticas contrarias a los estándares o normas aplicables.
- *Social*, surge cuando los miembros de un grupo de la sociedad consideran que la corrupción es un “mal necesario” para el avance económico, político o social en esa sociedad, o simplemente “para acelerar las cosas”.
- *Cultural*, aquí se genera toda una ideología en torno al tema de la corrupción, que sirve de apoyo a las personas que optan por corromperse o corromper, porque les muestra una “historia de éxito”.
- *Empresarial*, se relaciona con los delitos y faltas cometidas por una empresa o por personas ligadas a la misma en beneficio de sus propietarios o socios.

- *Policial*, consiste en el uso indebido de atribuciones, recursos o información, que con motivo de su cargo obtienen los agentes de la policía, con el objeto de obtener provecho económico o de otro tipo para sí mismos o para terceros.
- *Psicológica*, es similar a la cultural, aunque con un matiz, en esta clase de corrupción hay la pretensión en el corrupto de que actuar de esa manera es “lo correcto”.
- *Educativa*, se presenta cuando no se reconocen la autoría o la invención de las ideas de los demás y se presentan planteamientos ajenos como propios, o cuando en la relación alumno-profesor existen vicios que no permiten inculcar y practicar valores de honestidad e integridad académica y científica.

Por supuesto, la lista no es exhaustiva, sin embargo, muestra que el fenómeno de la corrupción puede abordarse desde diversos enfoques o perspectivas. Esto dificulta la construcción de las herramientas para su control y eventual erradicación.

VII. LA DIASDORALOGÍA COMO UNA TEORÍA DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

Hemos mencionado que el concepto de “corrupción” es un género que engloba diversas conductas que impactan “horizontalmente” todos los espacios de la vida pública y privada, colonizando y minando los espacios de institucionalidad. En este contexto, la corrupción se presenta como un fenómeno pluridimensional: económico, oscuro, ilegal, inmoral, local pero proyectivo (se gesta en el espacio público o privado, pero lo excede), de “poder” y de mercado.

Sin embargo, no hemos definido, por nuestra parte, la palabra “corrupción”. Comenzaremos por acotar que el vocablo “definición” proviene de las voces latinas *de* y *finire*, por lo que sig-

nifica poner límites. Así, la definición etimológica se refiere a los componentes nominales de una palabra, al contenido intrínseco de la misma y a su significado.²³¹

En el primer capítulo, al ocuparnos del problema de la corrupción, destacamos que es una palabra que proviene del verbo griego *fzeiro*, corromper; y el adjetivo griego *afzartos*, o sea, incorruptible, y que tiene antecedentes en el verbo latino “*rumperere*”, que significa arrancar, aplastar, arruinar, romper.²³² También destacamos la ambigüedad de estas delimitaciones.

Sin embargo, las palabras *fzeiro*, *afzartos*, y *rumperere* son problemáticas en sí mismas. La primera porque se refiere a la acción de corromper, que en sus siete significados apunta a: 1) alterar y trastocar la forma de algo; 2) echar a perder, depravar, dañar o pudrir algo; 3) sobornar a alguien con dádivas o de otra manera; 4) pervertir a alguien; 5) hacer que algo se deteriore; 6) incomodar, fastidiar, irritar, y 7) oler mal. La segunda en sus tres significados alude a: a) no corruptible; b) que no se puede pervertir, y c) muy difícil de pervertir. La tercera en la voz “arrancar” refiere a “obtener o conseguir algo de alguien con trabajo, violencia o astucia”; mientras que “aplastar” es “deformar una cosa por presión o golpe, aplanándola o disminuyendo su grueso o espesor”; en tanto, “arruinar” significa “destruir, ocasionar grave daño”, y “romper” alude a “traspasar el coto, límite o término que está puesto, o salirse de él”. Por otra parte, “corrupción” refiere a la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores, en las organizaciones, especialmente en las públicas.

Desde esta perspectiva, advertimos la existencia de un problema conceptual, porque las definiciones de “corrupción” se enfocan en temas económicos, normativos, políticos o sociales, excluyendo otros factores, lo que muestra, por una parte, que este

²³¹ Orozco Turrubiate, José G., *Etimologías griegas*, Pearson, 2007, p. 3.

²³² Cfr. Zañartu, Mario, “El contexto humano de la corrupción”, *Eficiencia, corrupción y crecimiento con equidad*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1996, p. 15.

fenómeno es pluridimensional, y, por la otra, que las definiciones de este vocablo son en sí mismas limitadas.

Aquí adquiere relevancia la palabra diasdora (*διαφθορά*) que significa “corrupción”, o sea, el sustantivo u objeto y no la acción de presente en la palabra *fzeiro*, en unión con la voz “logos” (*λόγος*), que alude a razón, estudio o tratado, y que se ha prestigiado a lo largo de la historia para aludir al análisis en profundidad de un tema o materia. Por tanto, nos da la base para aludir a una ciencia que estudie la corrupción en su comprensión integral o totalidad, como objeto de conocimiento, ciencia a la que denominaremos diasdoralogía (*διαφθοράλογία*), entendida como el estudio integral del fenómeno social de la corrupción. La selección no es arbitraria, porque la complejidad del problema en cuestión destaca la necesidad de enfocarse en su análisis con la profundidad y la seriedad debidas.

Es importante destacar que la palabra “diasdoralogía” no define al fenómeno de la corrupción, sólo une las palabras “corrupción” y “logos” (*diasdora* y *logos*) para construir un campo de conocimiento que se aboque al estudio o análisis del mismo, al cual le correspondería, apoyado en la complejidad, analizar los datos empíricos en torno a la corrupción, proponer definiciones, principios, conceptos y procesos asociados al fenómeno; buscar confirmaciones y verificaciones; realizar predicciones y, en caso de que el objeto de conocimiento lo permita, realizar experimentos para perfilar explicaciones sistémicas más generales. Como se advierte, a la diasdoralogía le competaría definir qué debe entenderse por “corrupción”.

En este contexto, la apuesta por la diasdoralogía se relaciona con la necesidad de mostrar cómo ese conjunto de elementos heterogéneos que confluyen en el fenómeno de la corrupción, atendiendo a su complejidad, ya no pueden abordarse con herramientas diseñadas para el paradigma tradicional de las ciencias sociales.

Por lo anterior, en la corrupción está presente lo que Edgar Morín denomina “complejidad”, o sea, lo que no puede redu-

cirse a una idea simple.²³³ Así, a su vez, en la complejidad están presentes cantidades de unidades e interacciones que desafían nuestra posibilidad de cálculo, así como incertidumbres, indeterminaciones, fenómenos aleatorios, es decir, siempre está relacionada con el azar.²³⁴

En este sentido, la *diasdoralogía* (*διαφθοράλογος*) podría constituirse en el estudio integral del fenómeno de la corrupción, actividad que en nuestra opinión está pendiente.

Un tema adicional se podría destacar en la dimensión metodológica. El análisis de la corrupción nos debe permitir explicar cómo interactúan los diversos elementos que confluyen en este fenómeno y debe mostrarnos cómo se articulan las tres variables que de manera indisoluble aparecen en éste: el *pacto oculto* entre corrupto y corruptor (que pone en evidencia el tema antropológico, psicológico y hermenéutico), el *uso económico del poder* para otorgar beneficios al corruptor (que acredita el tema ético, jurídico y político del problema) y el *uso de las facultades o competencias públicas a cambio de una contraprestación*, económica o no (que pone en el debate los límites asociados a los controles, en sociedades que estructuran su aparato público en términos jerárquicos), en términos de azar.

También debe mostrar los flujos de la corrupción entre los ámbitos de los que emerge ese fenómeno. Lo anterior debe llevar a superar la idea limitada de que la corrupción se circunscribe a los espacios públicos. Hoy es evidente que ésta trasciende el ámbito de lo público y que, en diversas ocasiones, proviene de los espacios privados (el ejemplo más conocido es el del empresario que desea hacer negocios con el Estado y paga una “comida” o entrega algún “regalo” al servidor público que lo puede beneficiar, o el caso de las “aportaciones” a las campañas políticas de quienes ejercerán responsabilidades públicas).

Incluso debe permitirnos explicar cómo actos inocentes como la empatía a un servidor público o a un gobernado, o una muestra

²³³ Morín, Edgar, *Introducción al pensamiento...*, cit., p. 21.

²³⁴ *Ibidem*, p. 60.

de solidaridad, como la entrega de una “botella de agua”, y otras acciones similares pueden ser detonantes de actos corruptos.

Por lo anterior podemos destacar que la corrupción muestra la interacción entre las ciencias sociales y la complejidad, por lo que, en nuestra opinión, la diasdoralogía requiere una “metodología de la complejidad” o una ciencia no-lineal, como lo señala Stuart Alan Kauffman, para mostrar la presencia de elementos cada vez más abigarrados en los fenómenos; de esta manera, nace la ciencia de la complejidad, que audazmente promete transformar la biología y las ciencias en el siglo próximo.²³⁵ El nuevo paradigma se considera una efectiva revolución en el conocimiento, como las que destaca Thomas S. Kuhn en *La estructura de las revoluciones científicas*,²³⁶ además, se afirma que está en deuda con el pensamiento de Gastón Bachelard, Georges Canguilhem y Alexandre Koyré.²³⁷

Esta propuesta a favor de la complejidad, según Carlos Eduardo Maldonado y Nelson Alfonso Gómez Cruz, es bastante reciente, la ubican en la década de los setenta del siglo XX, con la creación de los diversos institutos de investigación, como el Centro de Estudios para la Dinámica No-Lineal en el Instituto La Jolla en 1978; el Instituto Santa Cruz para la Ciencia No-Lineal a comienzos de los años ochenta; el Centro para Estudios No-Lineales en el Laboratorio Nacional de los Álamos en 1980; el Instituto para la Ciencia No-Lineal en la Universidad de Cali-

²³⁵ Cfr. Kauffman, Stuart A., “The Sciences of Complexity and «Origins of Order»”, 1o. de abril de 1991, disponible en: <http://www.santafe.edu/media/working-papers/91-04-021.pdf> (fechas de consulta: 15 de octubre de 2015 y 27 de octubre de 2017); “A new science, the science of complexity, is birthing. This science boldly promises to transform the biological and sciences in the forthcoming century”.

²³⁶ Kuhn, Thomas S., *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

²³⁷ Maldonado, Carlos Eduardo y Gómez Cruz, Nelson Alfonso, *El mundo de las ciencias de la complejidad. Una investigación sobre qué son, su desarrollo y posibilidades*, pp. 7 y 8, disponible en: http://www.ugr.es/~raipad/investigacion/excelencia/seminario XV/2011_el_mundo_de_las_ciencias_de_la_complejidad.pdf (fecha de consulta: 27 de octubre de 2017).

fornia en Davis en 1981, y, finalmente, el Instituto Santa Fe (*Santa Fe Institute*) en 1984. El esfuerzo se replica después en Europa, posteriormente en Japón y China, donde surgen otros centros e institutos similares.²³⁸

En el campo de las ciencias sociales podemos destacar los esfuerzos de la fundación Calouste Gulbenkian, en la década los ochenta, a propuesta de Immanuel Wallerstein, para realizar una reflexión sobre el presente y el futuro las mismas, a través de un grupo integrado por diez expertos en total: seis en ciencias sociales, dos en ciencias naturales y dos en humanidades, lo que llevó a la creación en julio de 1993 de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales.²³⁹

El producto de este proceso fue el libro: *Abrir las ciencias sociales. Informe de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las*

²³⁸ *Ibidem*, pp. 9 y 10. Gastón Bachelard (1884-1962) fue un físico francés, autor, entre otras obras, de *El nuevo espíritu científico*; Georges Canguilhem (1904-1995) fue un filósofo y médico francés, autor, entre otras del ensayo “Lo normal y lo patológico”; y Alexandre Koyré (1892-1964) fue un filósofo e historiador de la ciencia, autor de *Del mundo cerrado al universo infinito*.

²³⁹ *Cfr.* Fundación Calouste Gulbenkian, “Prefacio”, en Wallerstein, Immanuel (coord.), *Abrir las ciencias sociales. Informe de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales*, trad. de Stella Mastrángelo, 9a. ed., México, Siglo XXI, 2006. En el debate participan: Calestous Juma (keniano de origen, profesor de prácticas de desarrollo internacional en Harvard), Evelyn Fox Keller (E.U., física experta en historia y filosofía de la ciencia, profesora del MIT), Jürgen Kocka (historiador alemán experto en historial social, profesor del Centro de Investigación en Historia Social, en Berlín), Dominique Lecourt (filósofo francés, director del instituto Diderot), V. Y. Mudimbe (filósofo congolés, profesor de la universidad de Duke), Kinhide Mushakoji (japonés, profesor de relaciones internacionales en Tokyo), Ilya Prigogine (Premio Nobel de física y química, belga de origen ruso), Peter J. Taylor (geógrafo británico, profesor de geografía física en la Universidad de New Castle), Michel-Rolph Trouillot (antropólogo haitiano que falleció en 2012, profesor de la Universidad de Chicago), y fue coordinado por Immanuel Wallerstein (sociólogo norteamericano, profesor de la Universidad de Binghamton), también funge como secretario científico Richard Lee. Véase también: Maldonado, Carlos Eduardo, “El lugar de las ciencias sociales. Comentario a una reseña de pablo Dávalos”, disponible en: <http://www.carlosmaldonado.org/articulos/EL%20LUGAR%20DE%20LAS%20CIENCIAS%20SOCIALES.pdf> (fecha de consulta: 27 de octubre de 2017).

ciencias sociales, en el que se realiza un diagnóstico histórico y se muestran diversos problemas de las ciencias sociales, para hacer un llamado al “reencantamiento del mundo”, a derribar las barreras artificiales entre los seres humanos y la naturaleza, a reconocer que ambas forman parte de un universo único enmarcado por la flecha del tiempo, para liberar más al ser humano; asimismo, se destaca el problema de la subjetividad, al afirmar que ningún científico puede ser separado de su contexto físico y social, que toda medición modifica la realidad en el intento de registrarla y que toda conceptualización se basa en compromisos filosóficos. También destaca las dimensiones que merecen un debate y análisis más completo:

- 1) las implicaciones de rechazar la distinción ontológica entre los seres humanos y la naturaleza, distinción que forma parte del pensamiento moderno, por los menos desde Descartes;
- 2) las implicaciones de negarse a considerar al Estado como origen de las únicas fronteras posibles y/o primarias dentro de las cuales la acción social ocurre y debe ser analizada;
- 3) las implicaciones de aceptar la tensión interminable entre el uno y los muchos, lo universal y particular, como un rasgo permanente de la sociedad humana y no como anacronismo; y
- 4) el tipo de objetividad que es plausible a la luz de las premisas propuestas por la ciencia.²⁴⁰

Como caminos útiles hacia la clarificación intelectual y la eventual reestructuración de las ciencias sociales, se proponen cuatro clases de procesos: *a*) la expansión de instituciones, dentro de las universidades o aliadas con ellas, que agrupen estudiosos para trabajar en común y por un año en torno a puntos específicos urgentes; *b*) el establecimiento de programas de investiga-

²⁴⁰ Wallerstein, Immanuel (coord.), *op. cit.*, pp. 81, 82 y 84.

ción integrados dentro de las estructuras universitarias, cortando transversalmente las líneas tradicionales, con objetivos intelectuales concretos y fondos para periodos limitados (alrededor de cinco años); *c*) nombramiento conjunto obligatorio de profesores, y *d*) trabajo adjunto para estudiantes de posgrado.²⁴¹

En apoyo a esta opinión, Carlos Eduardo Maldonado y Nelson Alfonso Gómez Cruz sostienen que las ciencias sociales y humanas requieren abrirse de acuerdo con el informe de la Comisión Gulbenkian, por un lado, hacia la sociedad y, por otro, y de un modo muy fundamental, a las ciencias llamadas naturales y a las tecnologías (ingenierías), porque se trata de abrirse a los progresos cruzados que en otros dominios científicos están teniendo lugar.²⁴²

En este contexto, para el caso de la corrupción, las ciencias de la complejidad pretenden resolver los problemas que se derivan de la tensión entre el sujeto cognoscente y su relación con el objeto de conocimiento. Así, el estudio de los sistemas, fenómenos y comportamientos que se caracterizan por una complejidad creciente corresponde exactamente a aquella clase de situaciones en las que una pluralidad (multiplicidad o diversidad, que es la marca distintiva de la complejidad) no puede ser reducida de ninguna manera a un momento anterior, a una instancia inferior, en fin, a una multiplicidad más elemental o simple.²⁴³

Carlos Eduardo Maldonado y Nelson Alfonso Gómez Cruz definen a las ciencias de la complejidad como el estudio de los sistemas, fenómenos y comportamientos de complejidad creciente, caracterizados por rasgos tales como autoorganización, emergencia, no linealidad, ausencia de control rígido, paralelismo, no centralidad, pluralismo lógico, turbulencias, inestabilidades, incertidumbre, adaptación, aprendizaje, ausencia de jerarquías, redes libres de escala, leyes de potencia, y otros.²⁴⁴

²⁴¹ *Ibidem*, pp. 111-114.

²⁴² Maldonado, Carlos y Gómez Cruz, Nelson Alfonso, *op. cit.*, p. 84.

²⁴³ *Ibidem*, p. 48.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 47.

Rasgos que, como advertimos, están presentes en el fenómeno de la corrupción.

En nuestra opinión, la corrupción tiende a autoorganizarse en estructuras de fuerte complejidad, es emergente, parte de lo público a lo privado, o de lo privado a lo público; carece de linealidad, no sólo es horizontal o vertical, sino que en diversas ocasiones es circular; florece aun con la presencia del control, sin importar si éste es flexible o rígido; es paralela, o sea, se presenta de igual manera en el espacio público o el privado; carece de centralidad, no existe un espacio o un ámbito donde fijarla e impacta en todas las personas sin importar su condición social; es susceptible de abordarse a partir de un “pluralismo lógico” expresado en las “racionalidades” del corrupto, del corruptor, de la “institucionalidad” que la permite y de la sociedad que la tolera; presenta turbulencias, inestabilidades, incertidumbre; exige adaptación, aprendizaje, romper con las jerarquías, construir redes libres de escala, leyes de potencia y otros procesos. Estos temas constituirían los objetos de análisis de la diasdoralogía.

Así, no debe extrañarnos que una apuesta como la destacada en esta obra despierte debate; para Edgar Morin, “la complejidad nos aparece, ante todo, efectivamente como irracionalidad, como incertidumbre, como angustia, como desorden. Dicho de otro modo, la complejidad parece primero desafiar nuestro conocimiento y, de algún modo, producirle una regresión. Cada vez que hay una irrupción de complejidad precisamente bajo la forma de incertidumbre, de aleatoriedad, se produce una resistencia muy fuerte”.²⁴⁵

Según Carlos Eduardo Maldonado, en la configuración de la complejidad como racionalidad se identifican tres caminos diferentes de pensamiento que se articulan: *complejidad como método, como cosmovisión y como ciencia*. En esta última se encuentran las ciencias de la complejidad. Desde allí la comprensión de la vida

²⁴⁵ Morín, Edgar, “La epistemología de la complejidad”, *Gazeta de Antropología*, vol. 20, 2004. Hay versión electrónica disponible en: http://www.ugr.es/~pwlac/G20_02Edgar_Morin.pdf.

se hace en un sentido amplio que incluye un *continuum* vago entre la vida natural y la artificial. La complejidad tiene que ver con la capacidad de pasar de un comportamiento a otro cuando cambian las condiciones del entorno. Adaptación y flexibilidad son consecuencias de la complejidad que llevan por el camino de elegir diversas posibilidades.²⁴⁶ Así, las ciencias de la complejidad se ocupan de las transiciones orden/desorden; es decir, ¿por qué el orden se rompe? Y también: ¿cómo es posible que a partir del desorden sea posible el/otro orden?²⁴⁷

Como se advierte, la corrupción nos exige responder esas dos preguntas: ¿por qué el orden se rompe o, mejor dicho, por qué un servidor público se corrompe? Y también: ¿cómo es posible que, a partir del desorden, o corrupción, se logre el/otro: orden o institucionalidad? Lo anterior en sí mismo justifica la necesidad de aplicar a la construcción teórica de la diasdorología, con apoyo en la metodología de la complejidad, el estudio de la corrupción; es más, en nuestra opinión, la diasdorología sería un segmento de las “ciencias de la complejidad”.

²⁴⁶ Maldonado, Carlos Eduardo, “Esbozo de una filosofía de la lógica de la complejidad”, en Maldonado, Carlos Eduardo (ed.), *Visiones sobre complejidad*, Colombia, Universidad del Bosque, 2001, vol. 1, pp. 9-24.

²⁴⁷ Maldonado, Carlos Eduardo y Gómez Cruz, Nelson Alfonso, *op. cit.*, p. 48.

CONCLUSIÓN

Como hemos anotado, el fenómeno de la corrupción es sumamente complejo; para su análisis se requiere un enfoque pluridimensional y, a pesar de que existen distintas definiciones propuestas por estudiosos del tema —pues predominan en ellas los elementos económicos, los políticos, los sociológicos o los culturales, e incluso los psicológicos—, carecemos de una definición integral que lo caracterice desde su completitud.

La propuesta que apuntamos es que, a partir de la sistematización del estudio de la corrupción, bajo lo que denominamos “diasdoralogía” o “ciencia que estudia la corrupción en su comprensión integral o totalidad”, podemos abordar y comprender este fenómeno.

Para acercarnos al análisis del mismo se requiere advertir la diversidad de conductas de la multiplicidad de agentes involucrados, así como los distintos ámbitos en los que aparece el fenómeno, como lo son el social, el político, el económico, el cultural y el psicológico. Ahora bien, tratando de acercarnos a una definición lo más completa de “corrupción”, tenemos que es un género que engloba diversas conductas que impactan “horizontalmente” todos los espacios de la vida pública y privada, excediéndolos, colonizando y minando los espacios de institucionalidad.

Como pudo apreciarse, la corrupción se presenta tanto en los espacios públicos como en los privados, es decir, tanto en la administración pública como en los espacios políticos, en las empresas y organizaciones de particulares, sean de empresarios o de ciudadanos. Así, lo que queda de manifiesto en esta propuesta es que existen historias “oficiales” para narrar los fenómenos sociales y políticos de determinado contexto sociopolítico, y que

la historia oficial de la corrupción ha sido “narrada” desde modelos discursivos, de tipo informativo, que, más que ahondar en sus problemas estructurales, han construido una versión de la corrupción y no han hecho otra cosa que confundir y fomentar lo que dicen combatir.

Hemos señalado que lo grave de esta posición no es quién o qué sector monopoliza la “historia oficial” del fenómeno, sino que tal monopolio implica una forma de abordar la problemática y condiciona las posibles rutas institucionales de acción para combatirla. Es decir, si oficialmente se ha construido una concepción y tratamiento de un fenómeno social que parte de premisas incompletas o, incluso, falsas, los resultados de las acciones encaminadas a abordar el problema no necesariamente son eficientes por los problemas de origen.

La corrupción, así entendida, no sólo tiene una historia, percibida como el estudio de los actos de seres humanos que en el pasado realizaron conductas de este tipo, también, como actividad humana, se relaciona con otras actividades del propio ser humano, por lo que afirmamos que tiene una historicidad, cuidando en su dimensión la extrapolación histórica que de ella se suele hacer.

Ahora bien, en el análisis del fenómeno de la corrupción, debe tenerse especial cuidado con términos como “sistema”, pues se corre el riesgo de “desobjetivar” estas conductas, es decir, vaciarlas de seres humanos, cuando finalmente los que cometen las conductas son aquéllos. Así es importante poner el acento en este tema.

De igual manera, ha quedado de manifiesto que para abordar el problema de la corrupción no basta con visibilizar o “transparentar” las conductas corruptas, ya que, como se ha señalado, hoy la corrupción es más “pública”, más visible, pero, desafortunadamente, aun a la luz pública, es muy difícil de erradicar, pues no basta como estrategia visibilizar lo que históricamente ha sido una constante, y tampoco se comparte la idea de que la corrupción se combate únicamente con controles, como la declaración de bie-

nes, que ya han demostrado en el pasado su ineficacia, así como tampoco bajo la idea de que la corrupción se da en la solitud del individuo, por aquello de tener en su naturaleza como característica el de ser “oculta”, sino que se requiere para su configuración de la existencia del otro o de los otros, es decir, en sociedad.

Bajo el planteamiento anterior y derivado de la reforma constitucional mexicana de junio de 2011, tras la cual la preponderancia del respeto a los derechos humanos es innegable, esbozamos a lo largo del texto el tratamiento como derecho humano, el derecho a la buena administración pública, incorporando el sentido ético de la función pública, así como la obligación a cargo del Estado de vigilar que en sus actuaciones se respeten los derechos humanos y que los servicios se presten atendiendo invariablemente al respeto a la dignidad de las personas.

La anterior aproximación también dibuja el derecho humano al buen gobierno, y reinterpretando el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, abonamos por la construcción de una administración pública que sea un “espacio ciudadano por excelencia”, libre, abierto, imaginativo, verificable, empeñado en servir y visible. Definitivamente estamos convencidos de que proclamar los derechos humanos y una vida libre de corrupción constituye un fuerte pronunciamiento ético y permite una agenda para la reforma del ejercicio de la función pública sustentada en el ser humano.

El tratamiento del derecho humano a la buena administración pública, como hemos señalado, implicaría proteger una esfera de libertad del ser humano vinculada a su seguridad jurídica; contaría con los atributos de universalidad e indivisibilidad, y es interdependiente con otros derechos público-subjetivos como lo son: el derecho a la vida, a la propiedad, a la libertad, a la seguridad jurídica, a la igualdad, etcétera; tiene consagración en instrumentos internacionales y en ordenamientos constitucionales, requiere de un contorno de garantías jurisdiccionales para su aplicación, y en el caso mexicano ese instrumento sería el juicio de amparo.

Por otra parte, la potestad sancionadora del Estado no siempre ha sido una sola dependiendo del momento histórico que se analice y, como hemos expuesto, hay una tendencia a unir el derecho administrativo sancionador con el derecho penal; sin embargo, es importante tener clara la distinción entre uno y otro, ya que el primero es el brazo ejecutor jurisdiccional estatal y el segundo es la última *ratio* del Estado frente a los gobernados. En materia de responsabilidades administrativas los principios que subsisten son *a*) el principio de legalidad (reserva legal y el principio de tipificación); *b*) el principio de culpabilidad, y *c*) el principio *non bis in idem*.

A lo largo del libro se ha hecho un ejercicio para establecer los tipos y clases de corrupción; desde una clasificación expedita tenemos dos tipos: privada y pública, y como clases encontramos una corrupción biológica, política, económica, administrativa, laboral, social, cultural, empresarial, policial, psicológica, educativa, entre otras. Lo cierto es que para el análisis y comprensión del fenómeno destacamos la interacción entre las ciencias sociales y la complejidad, por lo que, en nuestra opinión, la diasdorología requiere una “metodología de la complejidad”, que pone en evidencia que un fenómeno como el de la corrupción, atendiendo a su complejidad, ya no puede abordarse con herramientas diseñadas para el paradigma tradicional de las ciencias sociales.

Hemos sido muy reiterativos en la idea de que la corrupción tiende a autoorganizarse en estructuras de fuerte complejidad, es emergente pues parte de lo público a lo privado, o de lo privado a lo público; la corrupción está presente aun con la existencia del control, sin importar si éste es flexible o rígido, e impacta en todas las personas sin importar su condición social, elementos todos que forman parte del amplio objeto de estudio de la diasdorología.

BIBLIOGRAFÍA

- “10 casos de corrupción muy, pero muy cercanos al poder”, *Sin Embargo*, 12 de noviembre de 2015, disponible en: <http://www.sinembargo.mx/12-11-2015/1548005>.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1991.
- AGUERA ESPEJO-SAVEEDRA, Isabel, *Teatrillo de bichillos y otros animalillos. Escenificaciones en el aula*, Madrid, Narcea, 2014.
- ALEMÁN, MATEO, *Guzmán de Alfarache*, Almería, Ediciones Perdidas, 2003.
- ÁLVARO-GONZÁLEZ, L. C., 2014. “Neuroética (I): circuitos morales en el cerebro normal”, *Revista de Neurología*, vol. 58, núm. 5.
- ARESTIS, Phillip y SAWYER, Malcolm, “Políticas económicas keynesianas para el nuevo milenio”, en ETXEZARRETA, Miren (coord.), *Crítica a la economía ortodoxa*, Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, 2004.
- ARISTÓTELES, *La Política*, trad. de Pedro Simón Abril, Madrid, Nuestra Raza, s. a. e.
- ARISTÓTELES, *Tratados breves de historia natural. Acerca de la generación y la corrupción*, intr., trad. y notas de Ernesto la Croce y Bernabé Pajares, Madrid, Gredos, 1987.
- ARVIZU, Juan y MORALES, Alberto, “Va Congreso a extra después de comicios”, *El Universal*, 19 de mayo de 2016.
- ATIENZA, Manuel, *Introducción al derecho*, México, Fontamara, 1998.
- ÁVILA, Alfredo, “El fusilamiento de Iturbide”, 19 julio de 2012, disponible en: <https://alfredoavilahistoriador.com/2012/07/19/el-fusilamiento-de-iturbide>.
- BARTRA, Roger, “Determinismo vs. libertad”, *Letras Libres*, núm. 147,

- 11 de marzo de 2011, disponible en: <http://www.letraslibres.com/mexico-espana/determinismo-vs-libertad>.
- BIALOSTOSKY, Sara, “La lucha en el derecho romano contra la corrupción de los funcionarios públicos. *Crimen repetundarum*”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 250, julio-diciembre de 2008, disponible en: www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/download/60933/53738.
- BIELSA, Rafael, *La función pública. Caracteres jurídicos y políticos*, Argentina, 1960.
- BLOOM, Benjamin S. et al., *Taxonomía de los objetos de la educación. Ámbito de la afectividad*, Alcoy, Marfil, 1973.
- BOBBIO, Norberto, *Teoría general del derecho*, Bogotá, Temis, 1997.
- BOURDIEU, Pierre, “La opinión pública no existe”, conferencia impartida en Noroit (Arras) en enero de 1972 y publicada en *Les temps modernes*, núm. 318, enero de 1973.
- BRIOSCHI, Carlo Alberto, *Breve storia della corruzione. Dall'età antica ai giorni nostri*, Edizioni Tea, Roma, 2004.
- BRIOSCHI, Carlo Alberto, *Corruption. A Short History*, Washington, 2017.
- BRYCE, J., *Modern democracies*, McMillan, 1921, t. II.
- BUNGE, Mario, *Filosofía y sociedad*, México, Siglo XXI, 2008.
- CAMP, Roderic Ai, *La política en México. El declive del autoritarismo*, 4a. ed., México, Siglo XXI, 2000.
- CAMPOS, Edgardo y PRADHAN, Sanjay (eds.), *Las múltiples caras de la corrupción. Aspectos vulnerables por sectores*, Colombia, Banco Mundial-Mayol Publicaciones, 2009, disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/03/12/000333038_20090312011535/Rendered/PDF/399850SPANISH01ras0de0la0corrupci1n.pdf.
- CARBONELL, Miguel, “Las obligaciones del Estado en el artículo 1o.”, CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

- CARPIZO, Jorge, “La democracia y la clasificación de las constituciones. Una propuesta”, en GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario (comp.), *Partidos políticos y democracia en Iberoamérica*, México, UNAM, 1981, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/805/24.pdf>.
- CASAR, María Amparo, *México: anatomía de la Corrupción*, México, CIDE-IMCO, 2015.
- CERVERA, César, “El Duque de Lerma: crónica del mayor desfalco en la historia de España”, *ABC España*, 13 de noviembre de 2014, disponible en: <http://www.abc.es/espana/20141113/abci-duque-lerma-caso-corrupcion-201411121704.html>.
- CHÂTELET, Francois, *Una historia de la razón, conversaciones con Emile Noël*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1993.
- COLLINGWOOD, R. G., *Idea de la historia*, trad. de Edmundo O’Gorman y Jorge Hernández Campos, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1965.
- COMADIRA, Julio R., *Derecho administrativo*, Argentina, Abeledo-Perrot, 1996.
- CONSEJO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS, *La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo*, Suiza, CIEDH-ITESM, 2009, disponible en: http://ichrp.org/files/reports/52/131_report_es.pdf.
- COSSÍO, José Ramón, “Transición democrática y corrupción”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 10, abril de 1999.
- DAHL, Robert, “La democracia”, *POSTData*, núm. 10, diciembre de 2004.
- DAVID-BARRETT, Elizabeth, *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians*, OSCE-ODIHR, 2012.
- DAVID-BARRETT, Elizabeth, *Corruption in UK in Local Government*, Transparency International, 2013.
- DELLA PORTA, Donatella y VANNUCCI, Alberto, *Corrupt Exchanges*, Aldine de Gruyter, Nueva York, 1999.

- DÍAZ-GIMÉNEZ, Javier, *Macroeconomía: primeros conceptos*, Barcelona, Antoni Bosch, 1999.
- DIEGO BAUTISTA, Oscar, *Los códigos éticos de gobierno*, Madrid, Boletín del Estado, 1997.
- DURANTE, Alfredo Leonardo, *Contravenciones y anomía. ¿Reforma jurídica o revolución cultural?*, Buenos Aires, Dunken, 2013.
- EDWARD DALBERG-ACTON, John Emerich, “Letter to Bishop Mandell Creighton”, en FIGGIS, J. N., y LAURENCE, R. V. (eds.), *Historical Essays and Studies*, Londres, Macmillan, 1907.
- EIDE, Asbjorn, “Realización de los derechos económicos y sociales. Estrategia del nivel mínimo”, *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, Ginebra, núm. 43, diciembre de 1989, citado en CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- FERRAROTTI, Franco, “Las historias de vida como método”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 2007.
- FERRAROTTI, Franco, *Il ricordo e la temporalità*, Roma-Bari, Laterza, 1987.
- FRIEDMAN, Milton, “La metodología de la economía positiva”, *Ensayos de Economía Positiva*, Madrid, Gredos, 1967.
- FINANCE, Joseph de, *Éthique générale*, Roma, 1959.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Ética*, 9a. ed., México, Porrúa, 1963.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 41a. ed., México, Porrúa, 1990.
- GARZÓN VALDÉS, Ernesto, “Acerca del concepto de corrupción”, en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México, Siglo XXI-IFE-ITAM, 2003.
- GARRETT, Neil *et al.*, “The brain adapts to dishonesty”, *Nature Neuroscience*, núm. 19, 24 de octubre de 2016.
- GHERSI, Enrique, “Economía de la Corrupción”, disponible en: <http://www.hacer.org/pdf/ghersi3.pdf>.
- GONZÁLEZ, Juan C. (ed.), *Perspectivas contemporáneas sobre la cognición*,

- percepción, categorización y conceptualización*, México, UAEM-Siglo XXI, 2006.
- GRAAF, Gjalt de, “Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption”, *Public Administration Quarterly*, vol. 31, primavera de 2007.
- HARTMANN, Nicolai, *Ética*, presentación y trad. de Javier Palacios, España, Encuentro, 2011.
- HELD, David, *Modelos de democracia*, 2a. ed., España, Alianza.
- HIGINO, *Fábulas (Fabulae de 1535)*, trad. de Javier del Hoyo y José García Ruiz, España, Gredos, 2015.
- HILDEBRAND, Dietrich (von), *Ética*, 1a. reimp., Madrid, Ediciones Encuentro, 1997.
- HOBBS, Thomas, *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 16a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- IVKOVIC, Sanja Kutnjak, “To Serve and Collect: Measuring Police Corruption”, *Journal of Criminal Law and Criminology*, Estados Unidos, vol. 93, invierno de 2003.
- JÁUREGUI, Luis, *La Real Hacienda de Nueva España, su administración en la época de los intendentes 1786-1821*, México, UNAM, Facultad de Economía, 1999.
- JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis, *Tratado de derecho penal*, 5a. ed., Buenos Aires, Losada, 1985, t. I.
- JOHNSTON, Michael, “Corruption et démocratie. Menaces pour le développement possibilités de réforme”, *Revue Tiers Monde*, vol. 41, núm. 161, 2000.
- KANT, Immanuel, *Crítica de la razón práctica*, trad. de Antonio Zozaya, 3a. ed., Madrid, Mestas, 2008.
- KAUFFMAN, Stuart A., “The Sciences of Complexity and «Origins of Order»”, 1o. de abril de 1991, disponible en: <http://www.san.tafe.edu/media/workingpapers/91-04-021.pdf>.
- KAUFMANN, Daniel, “Gobernabilidad y corrupción. Avances empíricos a nivel internacional para el diseño de políticas”, 1998,

- disponible en: www.oas.org/juridico/spanish/foro/Daniel%20Kaufmann.doc.
- KAUFMANN, Daniel *et al.*, “La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción”, *Finanzas & Desarrollo*, junio de 2000.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del estado*, trad. de Luis Legaz Lacambra, Barcelona, Labor, 1934.
- KLITGAARD, Robert, *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*, trad. de Emilio M. Sierra Ochoa, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1994.
- KRAUZE, Enrique, “Breve historia de la corrupción”, *Personas e Ideas. Portal de Enrique Krauze*, 3 de diciembre de 1995, disponible en: <http://www.enriquekrauze.com.mx/joomla/index.php/opinion/97-art-critica-social/217-breve-historia-corrupcion.html>.
- KUHN, Thomas S., *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- LAUBADÉRE, André de, *Manual de derecho administrativo*, Colombia, Temis, 1984.
- LOMNITZ-ADLER, Claudio, *Vicios públicos, virtudes privadas. La corrupción en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- LÓPEZ GARCÍA, Julián e ISUSI, María Begoña de, “La vertiente humana del cambio social. La jerarquía de valores”, *Revista de fomento social*, núm. 115, julio-septiembre de 1974.
- LOZANO, Blanca, *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Marcial Pons, España, 1990.
- LUIS XIV, *Memorias sobre el arte de gobernar*, Argentina, Espasa-Calpe, 1947.
- MALDONADO, Carlos Eduardo, “El lugar de las ciencias sociales. Comentario a una reseña de pablo Dávalos”, disponible en: <http://www.carlosmaldonado.org/articulos/EL%20LUGAR%20DE%20LAS%20CIENCIAS%20SOCIALES.pdf>.
- MALDONADO, Carlos Eduardo, “Esbozo de una filosofía de la lógica de la complejidad”, en MALDONADO, Carlos Eduardo (ed.), *Visiones sobre complejidad*, Colombia, Universidad del Bosque, 2001, vol. 1.

- MALDONADO, Carlos Eduardo y GÓMEZ CRUZ, Nelson Alfonso, *El mundo de las ciencias de la complejidad. Una investigación sobre qué son, su desarrollo y posibilidades*, disponible en: http://www.ugr.es/~raipad/investigacion/excelencia/seminarioXV/2011_el_mundo_de_las_ciencias_de_la_complejidad.pdf.
- MANDEVILLE, Bernard, “La fábula de las abejas”, disponible en: http://puntocritico.com/ausajpuntocritico/documentos/Bernard_de_Mandeville-La_Fabula_de_las_Abejas.pdf.
- MANIN, Bernard, *The principles of representative government*, Nueva York-Melbourne, Cambridge University Press, 1997.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *El príncipe*, El Aleph, disponible en: https://ocw.uca.es/pluginfile.php/1491/mod_resource/content/1/El_principe_Maquiavelo.pdf.
- MÁRQUEZ, Daniel, “La diasdoralogía como el estudio integral del fenómeno de la corrupción”, documento inédito en poder del autor, presentado como ponencia en el IX Congreso Mexicano y II Iberoamericano de Derecho Administrativo.
- MÁRQUEZ, Daniel, *Complejidad, diasdoralogía y sistema nacional anticorrupción: Los avatares de una construcción jurídica*, documento inédito en manos del autor, 2016.
- MÁRQUEZ, Daniel, *Función Jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- MÁRQUEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, 1a. reimp., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, “Derechos humanos y reformas legales: la necesidad de nuevos enfoques en el combate a la corrupción”, en SALAZAR, Pedro *et al.* (coords.), *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *El marco jurídico para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción. Constitucionalidad y legalidad del combate a la corrupción mexicano*, México, Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato-Novum, 2017.

- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *El marco jurídico para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción. Combate a la corrupción, fiscalización y transparencia*, México, Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato-Novum, 2017.
- MARTÍNEZ GODÍNEZ, María Concepción, “La responsabilidad administrativa de sus servidores públicos y la responsabilidad patrimonial del estado de Jalisco”, *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, año III, núm. 7, mayo de 2011.
- MERINO, Mauricio, “El Senado vs. el sistema Anticorrupción”, *El Universal*, 5 de julio de 2017, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/2017/07/5/el-senado-vs-el-sistema-anticorrupcion>.
- MEYER, Lorenzo, “La corrupción una historia larga”, *Reforma*, 11 de julio de 1996, disponible en: http://www.lorenzomeyer.com.mx/www/imprimir_notas.php?id=355.
- MEZGER, Edmund, *Derecho penal*, 2a. ed., México, Cárdenas, 1990.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Plan de Capacitación, “Educación en Valores Ciudadanos”, 1.1. “Definición”, Unidad de Defensa Nacional, Lima, 18 de marzo de 2003.
- MIRA CABALLOS, Esteban, *Imperialismo y poder. Una historia desde la óptica de los vencidos*, España, Círculo Rojo, 2013.
- MORCILLO MORENO, Juana, *Teoría y práctica de las cuestiones prejudiciales en el ámbito del derecho administrativo. Las posibles contradicciones entre resoluciones de distintos órdenes jurisdiccionales*, España, La Ley, 2007.
- MORELL OCAÑA, Luis, *Curso de derecho administrativo*, t. II: *La actividad de las administraciones públicas. Su control administrativo y jurisdiccional*, 4a. ed., España, Aranzdi Editorial, 1999.
- MORENO ARCINIEGA, Efraín, “Mazarino: una historia de corrupción”, *Revista Perfiles*, 1o. de mayo de 2016, disponible en: <http://revistaperfiles.org/2/index.php/opinion/opinion/2434-1161>.
- MORÍN, Edgar, “La epistemología de la complejidad”, *Gazeta de Antropología*, vol. 20, 2004.
- MORÍN, Edgar, *Introducción al pensamiento complejo*, España, Gedisa, 1990.

- MORRIS, Stephen D., *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI, 1992.
- MOUNIER, E., *Manifiesto al servicio del personalismo*, Madrid, Taurus, 1972.
- NELKEN, David y LEVI, Michael, “The Corruption of Politics and the Politics of Corruption: An Overview”, *Journal of Law and Society*, vol. 23, núm. 1, 1996.
- NIETO, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 2000.
- NIETO, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, 5a. ed., Madrid, Tecnos, 2012.
- NOHLEN, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales, y el enfoque histórico-empírico*, 2a. ed., México, TEPJF-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, “UNODC y corrupción”, disponible en: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/index.html>.
- PALMA RAMÍREZ, G. et al., “La corrupción ¿Un proceso adaptativo? Un enfoque neuropsiquiátrico”, *Educación y Salud. Boletín Científico de Ciencias de la Salud del ICSa*, vol. 3, núm. 5, 2014.
- PARETO, V., *Trattato generale di sociologia*, Florencia, Barbera, 1916.
- PEDACE, Gustavo Adrián, “Las relaciones públicas y la mentira: ¿inseparables?”, *Cuadernos del Centro de Estudios de Diseño y Comunicación*, núm. 35, 2011, disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/ccedce/n35/n35a10.pdf>.
- PEÑALOSA, Antonio P., *La patria que no rumbo al 2012*, Indiana, Palibrio, 2011.
- PEREA YÉBENES, Sabino, *La corrupción en el mundo romano*, Madrid, Signifer Libros, 2008.
- PIQUERAS, José Antonio, Martínez, Francesc A., Laguna, Antonio, y Alaminos, Antonio, *El secuestro de la democracia. Corrupción y dominación política en la España actual*, Madrid, Akal, 2011.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, “Llama el Presidente Peña Nieto a

- construir una nueva cultura ética en la sociedad mexicana”, disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/llama-el-presiden-te-pena-nieto-a-construir-una-nueva-cultura-etica-en-la-sociedad-mexicana>.
- RALLO, Juan Ramón, “Fuera el Estado de las aulas. La educación pública o la trampa totalizadora”, *Libertad Digital*, 15 de noviembre de 2005, disponible en: <http://revista.libertaddigital.com/la-educacion-publica-o-la-trampa-totalizadora-1276230935.html>.
- RATHS, L. et al., *El sentido de los valores y la enseñanza. Cómo emplear los valores en el salón de clase*, Uthea, México, 1976.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario del español jurídico*, disponible en: <http://dej.rae.es/#/entry-id/E185980>.
- Revue Générale du Droit*, Un site de la Chaire de Droit Public Française de l’Université de la Sarre, disponible en: <http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/decisions/cedh-8-juin-1976-engel-et-autres-c-pays-bas-affaire-numero-510071>.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “Ética y servicio público. Un documento relevante para la OCDE”, documento en poder de los autores, disponible en: <file:///C:/Users/Daniel%20Marquez/Downloads/Dialnet-EticaYServicioPublico-201609.pdf>.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *Ética institucional*, España, Dykinson, 1996.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, “Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas”, en SANDOVAL, Irma Eréndira (coord.), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Siglo XXI, 2009.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, *Corruption and Government*, Reino Unido, Cambridge University Press, 1999.
- SALDIERNA, Georgina, “Niega PAN «cheque en blanco» para leyes anticorrupción”, *La Jornada*, disponible en: <http://semanal.jornada.com.mx/ultimas/2016/05/11/niega-pan-201ccheque-en-blanco201d-sobre-leyes-anticorrupcion>.
- SANDRI, Piergiorgio M., “Historia de la corrupción”, *La Vanguardia*, 3 de agosto de 2012, disponible en: <http://www.lavanguardia.com/estilos-de-vida/20120803/54331562523/historia-de-la>

corrupcion.html.

- SANTOYO MUÑOZ, Cesar, “Los valores en la educación”, *Educación*, Gobierno del estado de Jalisco, núm. 4, enero- marzo de 1998.
- SAVATER, Fernando, *Ética como amor propio*, España, Ariel, 2008.
- SCHARFETTER, Christian, *Introducción a la psicopatología general*, 2a. ed., Madrid, Morata, 1988.
- SCHELER, Max, *Ética. Nuevo ensayo de fundamentación de un personalismo ético*, intr. y ed. de Juan Miguel Palacios, trad. de Hilario Rodríguez Sáenz, 3a. ed., España, Caparrós Editores, 2001.
- SCHELER, Max, *Ordo amoris*, trad. de Xavier Zubiri, 3a. ed., España, Caparrós, 2008.
- SENADO DE LA REPÚBLICA, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal para Protección de los Denunciantes e Informantes de actos de corrupción, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/PRD_LFPDIAC.pdf.
- SHI, Shouyong y TEMZELIDES, Ted P., “A Model of Bureaucracy and Corruption”, *International Economic Review*, vol. 45, núm. 3, agosto de 2001.
- SMITH, Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Indianapolis, Liberty Classic, 1981.
- SCHÜTTE, Sofie Arjon, “Appointing Top Officials in a Democratic Indonesia: The Corruption Eradication Commission”, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 47, núm. 3, 2011.
- SUANCES MARCOS, Manuel A., *Max Scheler. Principios de una ética personalista*, Barcelona, Herder, 1976.
- TELLA, Mercedes, “Introducción”, en PALLEIRO, María Inés (comp.), *Narrativa: identidades y memoria*, Buenos Aires, Dunken, 2005.
- Temas para la Educación. Revista Digital para Profesionales de la Enseñanza*, Federación de Enseñanza de CC. OO. de Andalucía, núm. 12, enero de 2011.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *La venta de oficios en Indias (1492-1606)*, Madrid, Instituto de Administración Pública, 1982.

- TORRES MEDINA, Javier, “Corrupción, finanzas públicas y tráfico de influencias con Santa Anna. Los negocios de la burguesía en el último gobierno de Antonio López de Santa Anna”, *Relatos e historias de México*, núm. 108, disponible en: <http://relatosehistorias.mx/numero-vigente/corrupcion-finanzas-publicas-y-trafico-de-influencias-con-santa-anna>.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, “Corruption Perceptions Index 2016”, disponible en: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2016.
- UGALDE, Luis Carlos, ¿Por qué más democracia significa más corrupción?, *Nexos*, febrero de 2015, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=24049>.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, México, Porrúa-UNAM, 2006.
- VALADÉS, Diego, *El derecho académico en México*, México, UNAM, 1987.
- VALLES CALATRAVA, José R., *Teoría de la narrativa. Una perspectiva sistemática*, Madrid, Iberoamericana, 2008.
- VÁZQUEZ, Rodolfo, “Estado de derecho y justicia. En torno al problema de la corrupción”, en DÍAZ MÜLLER, Luis Teodoro (coord.), *El mito del desarrollo y las transiciones a la democracia. Terceras Jornadas sobre Globalización y Derechos Humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- VEGAS, José María, *Introducción al pensamiento de Max Scheler*, Madrid, Instituto Emmanuel Mounier, 1992.
- WALLERSTEIN, Immanuel (coord.), *Abrir las ciencias sociales. Informe de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales*, trad. de Stella Mastrángelo, 9a. ed., México, Siglo XXI, 2006.
- XIRAU, Joaquín, *Obras completas*, t. II: *Escritos sobre educación y sobre el humanismo hispánico*, Madrid, Anthropos, 1998.
- ZAÑARTU, Mario, “El contexto humano de la corrupción”, *Aula de ética. Eficiencia, corrupción y crecimiento con equidad*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1996.
- ZARZALEJOS, José Antonio, “Descripción del fenómeno de la cor-

rupción”, en CORTINA ORTS, Adela *et al.*, *Corrupción y ética*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2009.

ZOLA, Émile, *El dinero*, Barcelona, Debate, 2001.

Jurisprudencia

“Iniciativa ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas”, disponible en: Ley3de3.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley3de3_LEY_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas_Documento.pdf.

“Iniciativa con aval de grupo, que contiene proyecto de Ley General para el Combate a la Corrupción”, Secretaría de Gobernación, Sistema de Información Legislativa, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/09/asun_3264531_20150908_1441725594.pdf.

“Iniciativa con proyecto de decreto que deroga el Título Décimo y agrega el Título Vigésimo séptimo del Código Penal Federal, que presenta el senador Luis Humberto Fernández Fuentes, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, Secretaría de Gobernación, Sistema de Información Legislativa, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/04/asun_3358942_20160412_1460472625.pdf.

“La doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la identidad entre la infracción tributaria y el derecho fiscal. Repercusiones para el caso español”, disponible en: <http://documents.jdsupra.com/7ea56220-8e6f-484a-9fc8-74e435f7d680.pdf> y <http://ley.exam-10.com/pravo/14541/index.html>.

“Proyecto de Decreto, por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Graves, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley General de Contabilidad

Gubernamental, de la Ley de Coordinación Fiscal, y de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Secretaría de Gobernación, Sistema de Información Legislativa, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/03/asun_3339923_20160301_1456862710.pdf.

“Que expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, a cargo del diputado Omar Ortega Álvarez, del grupo parlamentario del PRD”, Secretaría de Gobernación, Sistema de Información Legislativa, 19 de abril de 2016, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/04/asun_3368719_20160421_1461083996.pdf.

“Que expide la Ley General de Coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción, A cargo del diputado José Alfredo Ferreiro Velasco, del grupo parlamentario del PES”, Secretaría de Gobernación, Sistema de Información Legislativa, 16 de febrero de 2016, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/02/asun_3333552_20160216_1455645392.pdf.

“Que expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, suscrita por integrantes del grupo parlamentario de Morena”, Secretaría de Gobernación, Sistema de Información Legislativa, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/03/asun_3349737_20160317_1458231916.pdf.

Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo de 2015.

La diadorología como una teoría del fenómeno de la corrupción en México, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 20 de marzo de 2019 en los talleres de Litográfica Dorantes, S. A. de C. V., Oriente 241-A 29, colonia Agrícola Oriental, Iztacalco, 08500 Ciudad de México, tel. 5700 3534. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *book cream* 57 x 87 de 60 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 300 ejemplares (impresión *offset*).

En este trabajo se analiza el fenómeno de la corrupción; su explicación parte de visiones y disciplinas en las cuales se trata de entender sus causas, manifestaciones y efectos. Los autores ponen énfasis en la multiplicidad de factores que convierten este fenómeno en uno de los más complejos de las sociedades actuales. Con enfoques teórico, histórico y filosófico, se realiza la propuesta de una disciplina o área de estudio específica denominada diasdoralogía, mediante la cual se analiza la corrupción a partir de su complejidad.

El problema de la corrupción forma parte de la agenda nacional, incluso se han realizado reformas constitucionales y legales para enfrentarla. En la obra los autores identifican diversas conductas que minan los espacios de institucionalidad y muestran la necesidad de una nueva metodología: la diasdoralogía, para la comprensión y el estudio del fenómeno de la corrupción y el diseño de instituciones más eficaces en su combate; lo anterior a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, para destacar la necesidad de incorporar el derecho humano a la buena administración pública al sistema legal mexicano.





Es licenciado, maestro y doctor en derecho por la UNAM; además, estudió filosofía en esa misma casa de estudios. Entre sus actividades profesionales destacan el litigio, el servicio público y la docencia. Ha sido conferencista en varias instituciones nacionales y del extranjero y es autor de diversas obras y artículos. Actualmente es investigador titular A de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Daniel

MÁRQUEZ GÓMEZ



Es licenciada en ciencia política, así como licenciada y maestra en derecho por la UNAM; entre sus actividades profesionales destacan el servicio público y la docencia. Ha sido conferencista en diversas instituciones nacionales y es autora de algunos artículos especializados. Actualmente colabora en la Oficina de la Abogacía General de la UNAM.

Beatriz

CAMARILLO CRUZ