

Corrupción: desafío del Estado constitucional y la democracia

*Santiago Nieto Castillo**
*Abdías Olguín Barrera***

SUMARIO: I. Corrupción. II. Mecanismos de prevención de la corrupción. III. Retos. Bibliografía.

I. CORRUPCIÓN

La corrupción ha sido uno de los problemas preocupantes para diversos países del mundo, y México no es la excepción. Ello nos lleva a reflexionar sobre su incidencia y la manera de combatir y aminorar su impacto en la sociedad, con el fin de verlos reflejado en el fortalecimiento de las instituciones y la democracia.

* Doctor en Derecho por la UNAM. Profesor investigador nivel II del IJ-UNAM, profesor de la Universidad Panamericana y de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Fue magistrado presidente de la Sala Regional Toluca del TEPJF y titular de la FEPADE de 2015 a 2017. Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

** Maestro en Derecho. Fungió como secretario de estudio y cuenta de la Sala Regional Toluca y de la Sala Especializada, ambas del TEPJF. Se desempeñó como secretario de estudio y cuenta del Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Actualmente es director general adjunto de análisis estratégico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el artículo publicado por Tirant lo Blanch, “La democracia contra el sigilo ministerial. El INAI ante el caso Odebrecht”,¹ se precisa que el vocablo corrupción tiene su raíz etimológica en el latín *cum*, y hace referencia a la actuación en conjunto de dos personas, mientras que, *rumpere*, es ruptura o implica el quebrantamiento de algo. Al conjuntar ambos elementos, tendríamos el significado etimológico de la palabra corrupción que implica el rompimiento de algo por una acción concertada al menos por dos personas.

En efecto, la corrupción siempre es una acción de dos o más personas que vulneran la normatividad para su propio beneficio. Con ella, se rompe el sistema normativo, la verdad y la ley, y se debilitan las instituciones para obtener un beneficio que la ley no concede, o que, previendo un posible beneficio o resultado lícito, se busca generar consecuencias diversas prohibidas por la norma jurídica.

Ernesto Garzón Valdés² estructura su definición con base en los siguientes elementos:

1. El concepto de corrupción está lógicamente vinculado con el de sistema normativo.
2. Por sistema normativo relevante se entiende todo conjunto de reglas que regulan una práctica social. Puede darse en espacios privados o públicos.
3. El actor o actores no se encuentran limitados a una actividad específica, pero se caracteriza por tener la facultad para la toma de decisiones.
4. El concepto de deberes institucionales del espacio público puede ser entendido como deberes posicionales en el privado.
5. Los deberes posicionales deben separarse de la idea de deberes morales. Los segundos corresponden a todos, los

¹ Nieto Castillo, Santiago, “La democracia contra el sigilo ministerial. El INAI ante el caso Odebrecht”, en Ríos Vega, Luis Efrén y Spigno, Irene (coords.), *El INAI. Resoluciones relevantes y polémicas (12 casos líderes)*, México, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 155 y 156.

² Garzón Valdés, Ernesto, “Acerca del concepto de corrupción”, en Laporta, Francisco y Álvarez, Silvina (coords.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 47 y ss.

Corrupción: desafío del Estado constitucional y la democracia

primeros a quienes han asumido un determinado papel dentro del sistema normativo.

6. La corrupción es un delito o una infracción que implica la violación de una obligación por parte de un decisor que involucra un acto de deslealtad al sistema normativo.
7. La actividad de corrupción requiere de un acto de un decisor, pero también la participación de una o más personas, que pueden ser o no decisores.
8. El objetivo del acto de corrupción es obtener un beneficio indebido —generalmente de índole económica— para quienes participan en la acción corrupta.

De lo anterior, el autor concluye en una primera aproximación que la corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional de la persona que lo soborna o de quien extorsiona, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornador o el extorsionado, que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado.³ Al establecer que esta decisión de corromper o corromperse es de carácter racional, pero es una opción destructiva, a nuestro entender sería la destrucción del sistema normativo y un riesgo para las sociedades democráticas.

Así, la corrupción como fenómeno social de magnitud global tiene costos mayores a los beneficios que genera, ya que afecta la convivencia y valores sociales e involucra al Gobierno, al sector privado y a la sociedad civil, convirtiéndose en un cáncer para el sistema normativo y la democracia.

Al respecto, Rubén Jaime Flores Medina vincula este quebrantamiento a valores y deberes morales, ya que considera que el concepto de corrupción aplicado al ámbito de la función pública “es un deterioro de valores morales del individuo que lo lleva a la destrucción y —en su caso— a la perversión de formas y procedimientos establecidos en la ley, con menoscabo de la integridad en el cumplimiento de los deberes públicos”.⁴

³ Garzón Valdés, Ernesto, *Calamidades*, Barcelona, GEDISA, 2004, p. 207.

⁴ Flores Medina, Rubén Jaime, *Gasto público y control de la corrupción*, México, Tirant lo Blanch, 2019, p. 221.

De igual manera, Transparencia Internacional (organización internacional dedicada a combatir la corrupción), lo ha definido como “el abuso del poder encomendado a alguien para beneficio privado”.⁵ Con esta definición agrega otro factor de importancia, siendo este el abuso del poder que, desde luego, deriva de una potestad del Estado ejercida a través de funcionarios públicos, es decir, se trata precisamente de la noción convencional del concepto de corrupción.

Esto es así, porque en las subdivisiones que realiza dicho organismo internacional se atiende a la *gran corrupción*, *corrupción menor* y *corrupción política*, centrando sus criterios a partir de los actos —abuso del cargo público— cometidos por funcionarios públicos, ya sea de alto o bajo nivel; de esta manera, el acto de corrupción se ejercerá dentro del servicio público, a través de la manipulación de las instituciones o las normas jurídicas para monopolizar el ejercicio del poder o la materialización de riquezas.

En el hilo conductor en el que la corrupción es un fenómeno cometido por funcionarios públicos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁶ dispone como finalidad promover la integridad⁷ de los funcionarios públicos y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos; no obstante, propone un concepto más amplio, no solo limitado a la persona que ocupa un cargo público.

Al respecto, el prefacio de la Convención de Mérida la define como una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad; socava la democracia y el Estado de derecho; da pie a violaciones de los derechos humanos; distorsiona los mercados; menoscaba la calidad de vida, y permite el florecimiento de otras amenazas a la seguridad nacional e

⁵ ¿Qué es la corrupción? <https://www.transparency.org/what-is-corruption>

⁶ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

⁷ Basados en principios ético-jurídicos en los que cada individuo realiza sus funciones de manera adecuada bajo parámetros de imparcialidad, justicia, objetividad, honradez, lealtad, eficiencia y eficacia. Principios que son recogidos por el marco constitucional y legal, para constituirse en guía de la función pública.

Corrupción: desafío del Estado constitucional y la democracia

internacional, pues tanto la corrupción como el lavado de dinero, la delincuencia organizada, el narcotráfico y el terrorismo son crímenes transnacionales.⁸

Este concepto apunta justamente al deterioro de la democracia y el Estado de derecho, ya que fragmenta las instituciones del Estado, quebrantando la confianza de la sociedad y el respeto a las normas jurídicas que genera una incidencia delictiva adyacente a los mecanismos de corrupción por un abuso del poder público; sin embargo, no puede percibirse únicamente desde el actuar de los funcionarios públicos, ya que, al ser una red de complicidades tanto del sector público como del privado, este último no puede obviarse.

En ese sentido, tenemos que la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, emitida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, es el primer y único instrumento internacional anticorrupción que se enfoca en el lado “oferente” de la corrupción.

La referida Convención,⁹ tipifica al cohecho como un delito penal en el que una persona deliberadamente ofrece, promete o

⁸ A manera de *excursus* también se debe tener en cuenta que la corrupción no es únicamente el factor detonante de otros delitos como los que se exponen o cualquiera adyacente que sea producto de actos de corruptos, sino que, además, es consecuencia natural de otros que le dan origen, convirtiéndose en un ciclo vicioso de complicidades y arreglos encaminados a la obtención de ganancias económicas o la conservación del poder. La corrupción será entonces una consecuencia de manipulaciones, dentro del sistema jurídico, de las instituciones y los procesos electorales, como pudiera ser, la delincuencia organizada —narcotráfico, empresas dedicadas al lavado de dinero o ejecutar obra pública mediante sobornos— movilizan recursos económicos de procedencia ilícita, para financiar a partidos políticos o candidatos, con el propósito de que con este tipo de componendas la organizaciones criminales garanticen contraprestaciones futuras, como protección política, jurídica, de mercado, control del territorio y un sinnúmero de actividades ilícitas.

⁹ Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

concede cualquier ventaja indebida pecuniaria o de otra índole a un servidor público extranjero, ya sea de forma directa o mediante intermediarios, para su beneficio o de un tercero, para que ese servidor actúe o se abstenga de hacerlo en relación con el cumplimiento de deberes oficiales, con el propósito de obtener o de quedarse con un negocio o de cualquier otra ventaja indebida en el manejo de negocios internacionales.

Desde luego, las convenciones internacionales referidas solo son mecanismos que fijan directrices a los Estados parte a fin de que tomen las medidas para sancionar los delitos que configuran los actos de corrupción, afrontar esta crisis de confianza en las instituciones y evitar que haya abusos arbitrarios contra las libertades y los derechos humanos.

En México, la vinculación entre sectores privados y el servicio público puede derivar en distintas prácticas corruptas en el ámbito penal, administrativo o político-electoral. Estas tipologías¹⁰ conforman un amplio catálogo, sin que en ellas se pueda definir propiamente a la corrupción,¹¹ pero sí permiten com-

¹⁰ Esta taxonomía se puede identificar a partir de los tipos penales y sus definiciones de acuerdo a lo establecido en el Código Penal Federal en el título décimo, *Delitos por hechos de corrupción*, en los arts. 212 a 224. De igual manera en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en el título tercero, *De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves*, en los arts. 49 a 73.

¹¹ A propósito, Leslie Holmes refiere que si bien no existe un consenso universal sobre qué constituye un acto de corrupción, se tiene una prueba de cinco criterios para determinar si una acción u omisión constituye corrupción:

1. La acción u omisión debe implicar a un individuo o un grupo que ocupa un cargo público, ya sea electo o designado.
2. El cargo público debe implicar algún grado de autoridad relacionada con la capacidad de tomar decisiones, aplicar la ley o defender el Estado.
3. Los funcionarios deben cometer actos o dejar de hacer lo que deberían, al menos en parte, debido a intereses personales, o a los intereses de una organización a la que pertenecen, o ambas cosas, y esos intereses deben, por último, ir en contra del Estado y la sociedad.
4. Los funcionarios deben actuar o dejar de actuar parcial o enteramente de manera clandestina y tener conciencia que su conducta podría ser considerada ilegal o ilícita. Si no están seguros acerca del nivel de

Corrupción: desafío del Estado constitucional y la democracia

prender la etiología de este fenómeno, reconocer las redes de complicidad e identificar las interrelaciones de los actores que en ella participan.

II. MECANISMOS DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Para prevenir la corrupción no solo debe atenderse a la consecuencia de un acto, sino que se debe seguir la ruta que conlleva la corrupción, porque se trata de una red de complicidades para obtener determinados beneficios, es decir, una desviación del poder de los funcionarios públicos para generar consecuencias más allá de las permitidas por las disposiciones jurídicas.

En este sentido, creemos que se debe empezar por señalar que existen datos duros de indicadores internacionales en materia de corrupción, que nos permiten poder identificar el problema.

Desde su creación, en 1995, el Índice de Percepción de la Corrupción¹² —producto estrella de investigación de Transparencia Internacional— se ha convertido en el principal indicador global de este factor en el sector público. Ofrece una instantánea anual del grado relativo de corrupción al clasificar países y territorios de todo el mundo. El Índice de Percepción de Corrupción 2019 se generó a partir de 13 encuestas y evaluaciones de expertos en 180 países y territorios.

Para el caso particular, hay que recordar la evolución que México ha tenido en los últimos años en el tema. Su puntaje de-

impropiedad, optan por no beneficiarlo, pues quieren maximizar sus propios intereses.

5. El acto u omisión debe ser percibido por una porción significativa de la población o el Estado como corrupta. Este último criterio ayuda a superar el problema de la diferencia cultural en la interpretación de la corrupción.

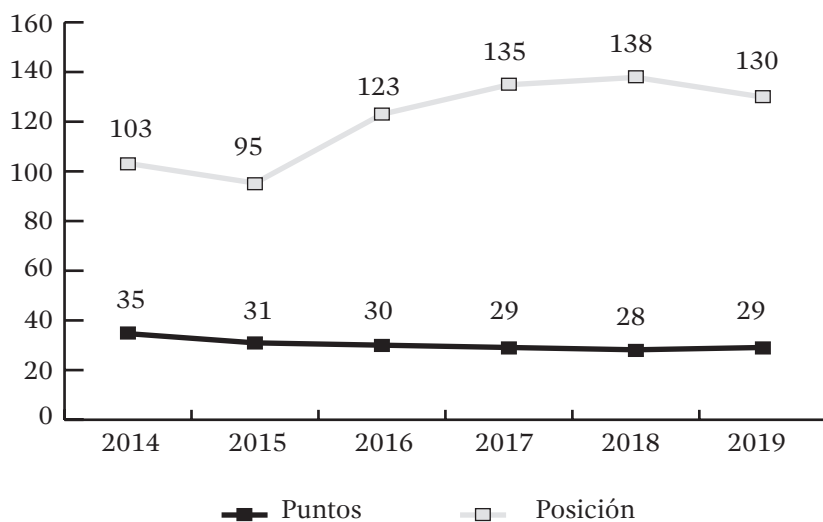
Consultable en Holmes, Leslie, *¿Qué es la corrupción?*, traducción Stella Mastrangelo, México, Grano de Sal, 2019, pp. 39 y 40.

¹² Índice de Percepción de la Corrupción consultable en <https://www.transparency.org/cpi2019#>

SANTIAGO NIETO CASTILLO Y ABDÍAS OLGUÍN BARRERA

creció paulatinamente, siendo que en 2014, se encontró con 35 puntos y colocado en la posición 103; en 2015, con 31 puntos, obtuvo la posición 95; en 2016, contó con 30 puntos colocándose en la posición 123; para 2017, fue calificado con 29 puntos y se posicionó en el lugar 135; en 2018, contó con 28 puntos y su posición fue la 138; finalmente, en 2019, tuvo 29 puntos colocándose en la posición 130 de 180 países, como se ejemplifica en la gráfica 1:

GRÁFICA 1. *Puntos y posiciones de México en el Índice de Percepción de la Corrupción, 2014-2019*



Sin embargo, esta calificación se mantiene constante, por lo que su posición en el concierto internacional tiene fluctuaciones que dependen de la calificación de los otros países y no propiamente de México.

Otro indicador es el Índice de Estado de Derecho, del World Justice Project,¹³ que constituye una evaluación sobre la adhe-

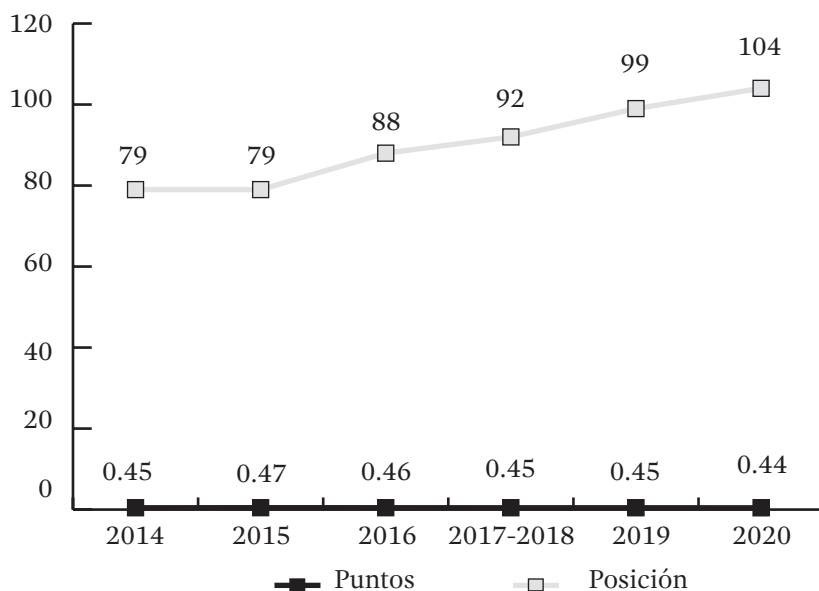
¹³ Índice de Estado de Derecho del World Justice Project, consultable en <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-2019-ahora-disponible-en-espanol/>

El índice se realiza con base en datos de primera mano, esta herramienta mide el desempeño de los países con respecto al Estado de Derecho uti-

Corrupción: desafío del Estado constitucional y la democracia

rencia al Estado de derecho en el mundo, desde una perspectiva ciudadana. En el caso de México, las evaluaciones realizadas nos muestran que la perspectiva de la sociedad es baja y que, de igual manera, sus puntajes muestran que se mantiene en el mismo nivel aunque su posición a nivel global es decreciente, tal como se desprende de la gráfica 2.

GRÁFICA 2. Puntaje y posiciones de México en el Índice de Estado de Derecho, 2014-2019



Frente a estas circunstancias que nos permiten diagnosticar en dónde nos encontramos parados frente a la percepción de corrupción, surge la necesidad de impulsar la voluntad política de perseguir los actos de corrupción, establecer estrategias públicas encaminadas a ese fin y crear diseños normativos y correctivos eficaces que puedan erradicar dicho fenómeno, ya que en palabras del juez Fernando Silva García, existe un derecho fundamental a favor de la sociedad de vivir en un ambiente libre de co-

lizando ocho factores: Límites al Poder Gubernamental, Ausencia de Corrupción, Gobierno Abierto, Derechos Fundamentales, Orden y Seguridad, Cumplimiento Regulatorio, Justicia Civil, y Justicia Penal. Los puntajes van de 0 a 1, donde 1 indica la mayor adherencia al Estado de Derecho.

rrupción en el que todos los funcionarios públicos desempeñen su labor con honradez, honestidad ética y transparencia.¹⁴

En México, los problemas de corrupción pueden empezar, o en la mayoría de los casos inicia, previo y durante los procesos electorales, ya que —sin duda— esta puede aparecer mediante financiamientos ilícitos, ya sea de fuentes formales o ilícitas. Las componendas entre gobiernos y partidos políticos o candidatos para desviar recursos públicos, generar empresas fantasmas, o coaccionar electores por medio de programas sociales son una realidad tangible. Se llama corrupción,¹⁵ y se manifiesta mediante acuerdos de candidatos o partidos políticos con empresarios, grupos de interés y, en el peor de los casos, grupos delincuenciales, que tienen como propósito financiar campañas electorales que generan compromisos previos y serán materializados en actos indebidos al inicio de los gobiernos.

En este aspecto, el acceso a la información nos asegura la transparencia en las labores de las dependencias de gobierno y de los funcionarios públicos y genera la posibilidad de abrir el debate y escrutinio público sobre las actividades de gobierno.

Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en la Opinión Consultiva OC-5/85, consideró que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una social,¹⁶ la primera, entendida como la libertad de expresión

¹⁴ Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en la sentencia en el juicio de amparo 589/2018, consideró un derecho fundamental el vivir en un ambiente libre de corrupción. Consultable en http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=729/07290000228985920013012002.docx_1&sec=Jos%C3%A9_Sebasti%C3%A1n_G%C3%B3mez_S%C3%A1mano&svp=1

¹⁵ Cfr. Nieto Castillo, Santiago, *Sin Filias. Memorias de un fiscal incomodo*, México, Grijalbo, 2019.

¹⁶ La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 30, 31 y 32 y *Caso Norín Catrimán y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 371. Además que dichos criterios han sido replicados en la jurisprudencia interamericana en los casos *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001; *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio

Corrupción: desafío del Estado constitucional y la democracia

y difusión del pensamiento. La segunda, implica el derecho de conocer opiniones, relatos y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia.

Así, este derecho humano se constituye como un control democrático por parte de la sociedad, porque a través de la opinión pública se fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública, razón por la cual, debe existir una mayor apertura a los debates políticos y a la exigencia social para conocer sobre cuestiones de interés público —como lo es la buena administración y el combate a la corrupción—.

Sobre esta línea discursiva, y parafraseando lo establecido por la Corte IDH —que es lógico y apropiado frente a temas concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de naturaleza pública— debe existir un margen de mayor apertura a un debate amplio y transparente respecto de asuntos de interés público, pues es esencial para el funcionamiento de un sistema democrático.

Al respecto, Mauricio Merino¹⁷ expone que la rendición de cuentas es uno de los ingredientes de un gobierno democrático, que se basa en el derecho de acceso a la información y la transparencia de las instituciones públicas; el primero, como un derecho humano, mientras que el segundo, como el deber de los servidores públicos que representan a la ciudadanía de informarla sobre el desarrollo de la función y el manejo de los recursos públicos

de 2004; *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001; *Caso Ríos y otros vs. Venezuela*. Sentencia de 28 de enero de 2009; *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004; *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005; *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006; *Caso Kimel vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008; *Caso Tristán Donoso vs. Panamá*. Sentencia de 27 de enero de 2009; y *Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina*. Sentencia de 29 de noviembre de 2011.

¹⁷ Merino Mauricio, *Opacidad y Corrupción, las huellas de la captura*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2018, pp. 13 y ss.

que les han sido confiados; lo que en términos coloquiales se traduce en la libertad para conocer qué hacen los funcionarios públicos; y la rendición de cuentas serían las explicaciones de cómo se efectuó, para qué se realizó, cuáles fueron las justificaciones de los actos desplegados durante determinada administración, entre otros aspectos técnicos.

Por ello, el alcance de la transparencia, como el derecho a solicitar y acceder a la información, se encuentra complementado con la rendición de cuentas que naturalmente exige que los funcionarios a cargo del servicio público se apeguen a la legalidad dentro de sus actividades, anteponiendo el interés público y social frente a intereses particulares.

De esta manera, el conocimiento de los asuntos públicos hace que la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil, las académicas o los medios de comunicación constantemente vigilen las acciones y la forma en que se toman las decisiones dentro de la administración pública.

Así, el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas se constituyen como los instrumentos que consolidan un Estado democrático, en tanto conforman un mecanismo que previene y evita actos arbitrarios en la administración pública y que nos diferencia de otro tipo de regímenes políticos dictatoriales o autocráticos.

De igual manera, Jacqueline Peschard¹⁸ señala que la transparencia es un ingrediente necesario para el combate a la corrupción, pero que, además, requiere de políticas públicas de monitoreo, control y sanción de las conductas que se desvían de las normas establecidas.

Ello es así, pues solamente el engranaje conjunto de las instituciones nos permitirá un combate frontal a este fenómeno en el que se exija responsabilidad a los funcionarios públicos por el resultado de sus actos u omisiones que contravengan los principios que rigen su actuación, como dispone el artículo 109 de la Constitución federal.

¹⁸ Peschard, Jacqueline, *Grandes Problemas. Transparencia: promesas y desafíos*, México, Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México, 2017, pp. 252-265.

Corrupción: desafío del Estado constitucional y la democracia

En efecto, esa toma de decisiones inadecuadas o ilícitas ha permitido que se aproveche el cargo público para el propio beneficio, provocando efectos perniciosos a la sociedad, no solo económicos, sino además una crisis de confianza en las instituciones democráticas, la expansión de la impunidad y la falta de respeto al orden jurídico.

No se puede permitir que las personas que ejecutan o se ven beneficiados por actos corruptos se escondan bajo una interpretación a modo del principio de presunción de inocencia, o que funcionarios públicos se escuden en la falacia de proteger derechos humanos en detrimento de los derechos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas. De ahí que, conocer las consecuencias y el cumplimiento de las responsabilidades y, en su caso, sancionar su incumplimiento en la vía penal, política o administrativa, nos permitirá devolver la confianza en las instituciones y en la democracia que se erige como el mecanismo adecuado para el mejoramiento constante de la economía, y los ámbitos social y cultural de nuestra Nación.

III. RETOS

Para abordar los problemas de corrupción, se deben considerar acciones de coordinación institucionales, incluso, en la Convención de Mérida se establecía que para prevenir y combatir la corrupción se requiere de un enfoque multidisciplinario; de ahí que, los grupos de trabajo son un ejercicio necesario para unir fuerzas, conocimientos y disposición política para un combate efectivo a este fenómeno.

De esta manera, para la integración de grupos de trabajo es necesario definir con claridad las metas concretas, alcanzables, medibles, evaluables y congruentes entre sí y generar compromisos colectivos entre las instituciones que intervienen en la formación; de ser posible, se debe incluir a grupos de actores privados y grupos de la sociedad civil en general en el establecimiento de objetivos.

El establecimiento de grupos de trabajo, corresponde a una tendencia enfocada en reducir los niveles de corrupción que han

plagado a nuestro país en gran parte de su historia. Con este propósito, se han creado varios órganos de la administración pública federal destinados a prevenir, vigilar y castigar la corrupción, por lo que se vuelve fundamental que la pluralidad de instituciones facultadas que conozcan un hecho de corrupción lo analicen desde sus directrices y sumen esfuerzos para aminorar los impactos de este fenómeno social.

Empero, es necesario considerar que la competencia concurrente puede generar tres escenarios de conflicto: 1) cuando las diversas instituciones gubernamentales se niegan a conocer de los asuntos en específico argumentando competencia concurrente, buscan cualquier resquicio lingüístico para proceder en tal sentido; 2) cuando ninguna autoridad quiere asumir competencia del asunto en particular, y 3) cuando diversas autoridades convergen por un asunto, entorpeciendo de manera significativa las investigaciones o negándose de manera rotunda a colaborar.

Para evitar los problemas derivados de competencias será recomendable reducir el enfoque a casos de corrupción cuya complejidad e importancia sea tal, que resulte necesaria la intervención de varias instituciones, ya sea porque del hecho en particular no solo deriva la generación de responsabilidades administrativas, civiles, laborales, penales y, llegado el caso, hasta políticas, sino porque, además los asuntos a tratar revisten importancia social, económica y política, y la cobertura que se le da en medios de comunicación sea extensiva, puesto que, cuando se trate de información relacionada con actos de corrupción no podrá invocarse el carácter de reservado como lo refiere el artículo 115 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Es por ello que, se requiere la creación de un grupo de trabajo para combatir hechos de corrupción, que pueda compartir información y coordinarse de manera efectiva mediante un acuerdo interinstitucional.

El fenómeno de la corrupción es intrínsecamente complejo, por lo que, para poder abordar su estudio, es necesario tener en cuenta factores y circunstancias que lo originan. En este sentido,

Corrupción: desafío del Estado constitucional y la democracia

Leslie Holmes¹⁹ señala que existen factores psicosociales y culturales que explican las conductas de corrupción desde el individuo, en su forma de pensar y actuar, así como en la necesidad de satisfacer deseos y aspiraciones personales, que serán determinadas por un contexto social y estímulos que los harán actuar de cierta manera, como podría ser un mecanismo de supervivencia, miedos o influencias culturales derivados de valores, actitudes o comportamientos y estructuras dentro de la familia, la sociedad, instituciones y el sistema vigente, que implicaría factores económicos, políticos o jurídicos.

De la misma manera y con la finalidad de combatir algo tan arraigado en el tejido social como la corrupción, es necesario reconocer que la corrupción es un cáncer, en el sentido de que es tan complejo que solo se puede solucionar de forma parcial, por lo que puede ser controlado y aminorando sus efectos, empero, jamás podrá ser erradicado por completo dadas sus múltiples facetas y redes de complicidad.²⁰

Establecido lo anterior, es de señalar que, para combatir la corrupción se requiere de la cooperación de varios entes institucionales gubernamentales y privados, así como de la sociedad en general. Esto se debe a las ramificaciones tan extendidas de este fenómeno, que tienden a generar responsabilidades de carácter administrativo, penal, civil, laboral y político; pero que todas derivan de un mismo núcleo —la corrupción— con resultados y consecuencias particulares.

Para constituir un sistema anticorrupción se debe implementar, revisar y corregir el andamiaje legal e institucional para alcanzar los objetivos que se establezcan. Desde nuestra percepción, lo ideal sería que se estableciera mediante un tratado internacional;²¹ sin embargo, dado nuestro contexto, se pueden

¹⁹ Holmes, Leslie, *¿Qué es la corrupción?*, traducción Stella Mastrangelo, México, Grano de Sal, 2019, pp. 88 y ss.

²⁰ *Ibidem*, pp. 131 y ss.

²¹ Como Grupo de Trabajo Internacional: Se considera que idealmente la plantilla a imitar sería la Comisión contra la Impunidad en Guatemala, compuesta de un equipo internacional elegido por la Organización de las Naciones Unidas. Esta comisión con amplios poderes de investigación, con

crear grupos de trabajo interinstitucionales entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público —en específico, la Unidad de Inteligencia Financiera—, el Servicio de Administración Tributaria, la Auditoría Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Función Pública, la Fiscalía General de la República —a través de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción—, el Instituto Nacional Electoral y las unidades de inteligencia patrimonial y económica en las entidades federativas.

Estos grupos podrían estar conformados por representantes de las dependencias gubernamentales referidas, además de empresarios, servidores públicos, académicos e, incluso, invitar a personajes con una gran trayectoria en el combate a la corrupción.

Lo anterior obedece a que países como el nuestro han sufrido de corrupción sistémica, cuyo impacto ha sido difícil de aminorar, debido a que existe un deficiente andamiaje legal e institucional para abatirla, así como poca disposición política para atajarla, por ser una práctica engranada dentro del sistema.

La puesta en marcha de estos grupos, permitirá trabajar de manera conjunta cuando el objeto sea común y analizado de manera transversal y multidisciplinar desde las directrices que delinean las facultades de las instituciones participantes; sin embargo, el gran reto para las instituciones será dejar de lado aspiraciones personales de los titulares y sumar la voluntad política necesaria para llegar a acuerdos entre los diversos órganos del Estado para fortalecer estas instituciones.

De esta manera, se podrían establecer mecanismos para:

- 1) compartir la información, datos y medios de prueba encon-

poderes de ejercitar como coadyuvante la acción penal, así como la posibilidad de ofrecer asesoría técnica a diversas instituciones gubernamentales para evitar actos de corrupción, la han posicionado como una de las más efectivas organizaciones en el combate a la corrupción en Guatemala.

En el caso de esta comisión sólo una parte de su presupuesto proviene de Guatemala, siendo aportado a través de donaciones de países miembros de las Naciones Unidas. En este caso será necesario establecer mecanismos de colaboración, y un esquema de sanciones para hacer efectivas el ejercicio de sus facultades.

Corrupción: desafío del Estado constitucional y la democracia

trados en las investigaciones de los hechos inquiridos, con la finalidad de elementar de mejor manera y con todos los medios disponibles al alcance del Estado mexicano, para judicializar las investigaciones tanto del orden administrativo como penal; 2) discutir e implementar estrategias conjuntas, coordinando la imposición de medidas preventivas o cautelares para garantizar que los sujetos responsables de actos de corrupción sean identificados, y los beneficiarios finales sean sancionados, permitiendo la posibilidad de recuperar los activos producto del delito, y 3) otorgar al grupo de trabajo la facultad de atracción, para que analice qué casos deben conocerse y ser investigados, a partir del impacto económico, social y político, así como de su complejidad, y determinar cuando sea necesaria la intervención forzosa de varias agencias gubernamentales especializadas.

A pesar de los avances de transparentar la información pública en el país, aún persisten fallas por parte de las instituciones públicas, lo que dificulta aún más el combate a la corrupción, la rendición de cuentas y un gobierno abierto; de ahí que, retomando la metáfora de Jacqueline Peschard: “el problema no es la falta de dientes, sino la ortodoncia”, es decir, debemos buscar la alineación correcta en la que cada uno de los órganos del Estado encargados de la vigilancia, la investigación y la sanción del desempeño de los funcionarios públicos converjan para generar un acompañamiento en los procedimientos de responsabilidades penales, administrativas o políticas. Esto es, la conjunción de atribuciones y capacidades de los órganos del Estado nos permitirán aminorar los efectos perniciosos que deja la corrupción.

BIBLIOGRAFÍA

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

SANTIAGO NIETO CASTILLO Y ABDÍAS OLGUÍN BARRERA

- Económicos. https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf
- GARZÓN VALDÉS, Ernesto, “Acerca del concepto de corrupción”, en LAPORTA, Francisco y ÁLVAREZ, Silvina (coord.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- GARZÓN VALDÉS, Ernesto, *Calamidades*, Barcelona, GEDISA, 2004.
- FLORES MEDINA, Rubén Jaime, *Gasto público y control de la corrupción*, México, Tirant lo Blanch, 2019.
- HOLMES, Leslie, *¿Qué es la corrupción?*, traduc. Stella Mastrangelo, México, Grano de Sal, 2019.
- Índice de Estado de Derecho del World Justice Project, consultable en <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-2019-ahora-disponible-en-espanol/>
- MERINO, Mauricio, *Opacidad y Corrupción, las huellas de la captura*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2018.
- NIETO CASTILLO, Santiago, “La democracia contra el sigilo ministerial. El INAI ante el caso Odebrecht”, en RÍOS, Vega, Luis Efrén y Spigno Irene (coords.), *El INAI. Resoluciones relevantes y polémicas (12 casos líderes)*, México, Tirant lo Blanch, 2018.
- NIETO CASTILLO, Santiago, *Sin Filias. Memorias de un fiscal incómodo*, México, Grijalbo, 2019.
- PESCHARD, Jacqueline, *Grandes Problemas. Transparencia: promesas y desafíos*, México, Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México, 2017.
- ¿Qué es la corrupción? Consultable en la página electrónica <https://www.transparency.org/what-is-corruption>