

CORRUPCIÓN. SIGNIFICADO Y ESTRATEGIAS INTERNACIONALES Y NACIONALES PARA SU PREVENCIÓN Y PERSECUCIÓN

Roberto A. OCHOA ROMERO*

SUMARIO: I. *¿Qué es la corrupción?* II. *¿Cuáles son los instrumentos internacionales y nacionales para el combate a la corrupción?*

I. ¿QUÉ ES LA CORRUPCIÓN?

Desde hace mucho tiempo se habla en nuestro país de corrupción. Todos los días escuchamos el término en los medios de comunicación, en los discursos políticos o en las charlas de café. Lo encontramos en los periódicos y en las rúbricas que ahora se utilizan, novedosamente, para agrupar los paquetes de reformas constitucionales y legales.

Pero si nos detenemos un momento para intentar resolver qué debe entenderse por corrupción, cuáles son las actividades que se deben considerar dentro del concepto y, sobre todo, quiénes son los actores o las instituciones que forman o pueden formar parte del problema, la respuesta no parece sencilla.

Y es que, a pesar de que se habla constantemente de corrupción, parece que no se nos ha dicho en qué consiste realmente. El primer esfuerzo, por tanto, debe dirigirse hacia la búsqueda de una idea más clara con respecto a lo que debe entenderse por corrupción.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, *corrupción* significa “acción y efecto de corromper”. También, cuando se refiere a las organizaciones, especialmente las públicas, se entiende como una “práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”.

El verbo *corromper*, por su parte, significa “alterar y trastocar la forma de algo”; “echar a perder, depravar, dañar, pudrir”; “sobornar a alguien con dádivas o de otra manera”; o, “pervertir o seducir a alguien”.

Con el apoyo de estas definiciones podemos conceptualizar el término *corrupción* como cualquier actividad a través de la cual se altera y trastoca la forma y el objeto de una cosa, de un procedimiento o de una relación, a cambio de la promesa u obtención de beneficios recíprocos entre sus protagonistas. En definitiva, se trata de alterar la esencia de un proceso mediante componendas que generan ventajas indebidas.

Pues bien, a pesar de que la realidad actual indica lo contrario, hay que reconocer que, en términos generales, hemos venido validando una suerte de equivalencia entre corrupción y desviaciones en el ejercicio del poder público. Sin embargo, lo cierto es que el concepto debe extenderse —tal y como se viene aceptando desde hace algún tiempo no sólo en el entorno europeo mediante la Decisión Marco 2003/568/JAI del Consejo de Europa, sino, igualmente, a través de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción—, más allá de las actividades gubernamentales de cualquier nivel.

Porque en realidad no se trata de un problema propio o exclusivo de las instituciones gubernamentales y, naturalmente, de quienes las conforman —aunque sea en ese ámbito en el que se aprecien de forma más clara sus consecuencias—, sino que también envuelve —como más adelante se verá— algunas relaciones entre particulares que, de forma independiente o conjunta con aquellas, amplifican en todos los sectores los efectos del fenómeno. Son imaginables en este sentido muchos ejemplos; por citar

algunos: la entrega de sobornos a los funcionarios o dirigentes de empresas para condicionar la celebración de contratos; los acuerdos o pactos entre empresarios para afectar a sus competidores; el ofrecimiento o recepción de un beneficio a cambio de brindar acceso a información privilegiada sobre productos o servicios, o, sencillamente, realizar arreglos para definir previamente los resultados en eventos deportivos.

La corrupción es, por todo ello, un problema muy serio en la esfera pública y en la privada. Las ventajas que se generan entre corruptor y corrupto, tanto como las consecuencias que la corrupción puede provocar en lo económico y, en su caso, en lo político, debilitan la confianza social en las instituciones públicas y privadas.

II. ¿CUÁLES SON LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y NACIONALES PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN?

1. *Orden internacional*

Para enfrentar el problema de la corrupción y, dentro de ésta, muy particularmente, los distintos problemas que genera en el orden social, político, y económico, se han diseñado diversos cuerpos normativos de rango internacional que han sido adoptados y adaptados en nuestro orden jurídico interno.

En el orden internacional conviene recordar dos instrumentos fundamentales: la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICCC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). Ambos documentos suscritos y ratificados por México.

La Convención Interamericana contra la Corrupción —especialmente centrada en las actividades propias de la función pública—, tiene como propósito: 1. “Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la

corrupción”, y 2. “Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio”.

En el perímetro de las medidas preventivas, la CICC considera la aplicabilidad de normas de conducta para el correcto, honrado y adecuado funcionamiento del servicio público; la creación de mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de las normas de conducta; la implementación de sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos de quienes participan en la función pública; la creación y operación de órganos de control para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas, y, la aplicación de medidas tendentes a disuadir el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, entre otras.

Como estrategias punitivas, la CICC establece la obligación de los Estados parte para prohibir y castigar el soborno transnacional y el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos.

Por su parte, la CNUCC tiene como finalidad: 1. “Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción”; 2. “Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos”, y 3. “Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos”.

A diferencia de la CICC, se trata de un documento que no concentra su atención en los actos de corrupción que pueden producirse en el desarrollo de la función pública, sino que, además, abre la puerta a un catálogo de medidas dirigidas a “prevenir la corrupción y mejorar las normas contables y de auditoría en el sector privado”. Asimismo, prevé la adopción de “sanciones civiles, administrativas o penales eficaces, proporcionadas y disuasivas” para el caso de incumplimiento de tales medidas.

Esta Convención de Naciones Unidas contiene, además de una lista de medidas preventivas aplicables al ámbito público y

privado (algunas de ellas vinculadas a las relaciones de los particulares con el Estado), un número importante de obligaciones legislativas tendentes a sancionar diversas manifestaciones de la corrupción en el sector público. Concretamente, se obliga a los Estados parte para tipificar como delito el soborno de funcionarios públicos nacionales; el soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas; el peculado o la apropiación indebida de bienes por parte de funcionario público; el tráfico de influencias; el abuso de funciones y el enriquecimiento ilícito.

En lo que respecta a las relaciones entre particulares, la CNUCC sugiere a los Estados parte tipificar como delito ciertas conductas. Así, se ordena tener en cuenta la posibilidad de inculpar:

- a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión, en forma directa o indirecta, a una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona, con el fin de que, faltando al deber inherente a sus funciones, actúe o se abstenga de actuar.
- b) La solicitud o aceptación, en forma directa o indirecta, por una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona, con el fin de que, faltando al deber inherente a sus funciones, actúe o se abstenga de actuar.

En el mismo sentido, se considera necesario tipificar:

Cuando se cometan intencionalmente en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales, la malversación o el peculado, por una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, de cualesquiera bienes, fondos o títulos privados o de cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado a esa persona por razón de su cargo.

Como es fácilmente imaginable, la CNUCC agrega puntuales estrategias legislativas en torno a la utilización u ocultamiento del producto del delito. En este orden dispone un régimen de incriminación de las actividades relacionadas con el blanqueo y el encubrimiento (fuera de las hipótesis propias del blanqueo). A estas medidas se suman, paralelamente, otras tantas que están orientadas a sancionar la obstrucción de la justicia en materia de lucha contra la corrupción.

2. *Orden nacional*

En el orden jurídico mexicano y, dentro de éste, muy particularmente, en el ámbito administrativo federal, algunas de las estrategias legales que ha delineado el Estado para el combate a la corrupción se localizan en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP).

Desde la LFRASP se asigna a los servidores públicos la responsabilidad de sujetarse, en el desempeño de sus funciones, al cumplimiento de ciertas obligaciones. Entre tales obligaciones se encuentran: rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones; excusarse de intervenir, en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios; desempeñar su empleo sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga; presentar su declaración de situación patrimonial, o bien, abstenerse de aprovechar la posición que su empleo le confiere para inducir a otro servidor público para que realice algún acto de su competencia que le reporte cualquier beneficio. Estas obligaciones tienen como propósito “salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público”.

Como es natural, al tiempo que se prevén las obligaciones de los servidores públicos, en la propia LFRASP se contienen los procedimientos para la aplicación de las sanciones que correspondan por su incumplimiento.

Por lo demás, las conductas que más gravemente lesionan el buen funcionamiento de la administración pública federal y que se identifican con algunos de los comportamientos que suelen calificarse como actos de corrupción, se hallan tipificadas como delitos en el Código Penal Federal (CPF). En efecto, en este código se incriminan, a partir de sus artículos 214 y siguientes, las conductas propias de los delitos de ejercicio indebido del servicio público; abuso de autoridad; uso indebido de atribuciones y facultades; concusión; ejercicio abusivo de funciones; tráfico de influencia; cohecho; cohecho a servidores públicos extranjeros; peculado; enriquecimiento ilícito; así como un catálogo amplio de conductas que atentan contra la administración de justicia. En este rubro, el de la administración de justicia, también se localizan comportamientos en materia de corrupción (*v.gr.*: “ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos”, o “imponer gabelas o contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento”).

Como se puede ver, existe un importante andamiaje legislativo nacional e internacional que está llamado a prevenir (administrativa y penalmente) los actos de corrupción. A este maderamen ha de sumarse la recientemente publicada estrategia nacional anticorrupción (*Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo del año 2015), que ha sentado las bases constitucionales para el fortalecimiento de los mecanismos legales de control de la función pública.

Finalmente, resta señalar que, a pesar de que existen algunas fórmulas legislativas al respecto (*v. gr.* la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas), es muy conveniente que se adopten otras medidas que a nivel internacional se han venido diseñando para prevenir y sancionar la corrupción en el sector privado. Ya se han establecido en el ámbito nacional algunas de estas alternativas, por ejemplo, la prevista en el artículo 500 de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas que sanciona a los consejeros, funcionarios o empleados de las instituciones y sociedades mutualistas que, con independencia de los cargos e intereses

fijados por la institución o sociedad mutualista, por sí o por interpósita persona, reciban indebidamente de los clientes algún beneficio para celebrar cualquier operación.

Sin embargo, se sigue echando de menos el tipo genérico del delito de corrupción entre particulares.