

BREVES REFLEXIONES SOBRE EL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN

BRIEF REFLECTIONS OF CORRUPTION CONCEPT

Javier Quetzalcóatl Tapia Urbina*

Fecha de recepción: 14 de marzo de 2018.

Fecha de aceptación y versión final: 29 de marzo de 2018.

Resumen

En todo proceso de creación de normas jurídicas, subyace la necesidad de contar, de manera anticipada, con una visión básica o elemental de la problemática que se busca normar o regular. En este sentido, en la búsqueda por prevenir, detectar, procesar y sancionar conductas corruptas, juega un papel de suma importancia la concepción que se tenga sobre el fenómeno de la corrupción, sus causas, razones, consecuencias, entre otros factores que inciden en su definición. De esta manera, se presenta un breve análisis reflexivo, cuyo objeto es acercar de la manera más clara posible a estudiantes de derecho, operadores jurídicos y en general a los interesados en el tema de la corrupción, desde la definición semántica del término hasta algunas de sus diversas clasificaciones en el plano jurídico doctrinario, para finalmente establecer las conclusiones pertinentes acompañadas, en algunos casos, de las propuestas de solución a este flagelo.

Abstract

In any process of creation of legal norms, underlies the need in advance, with a basic or fundamental view of the problems that seeks to regulate. In this sense in the search for preventing, detecting, prosecuting and punishing corrupt behaviors, the concep-

*Maestro en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ex director general de la Quinta Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. y catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM.

tion of the phenomenon of corruption its causes, reasons, consequences, among other factors that influence its definition, plays a very important role. In this way, a brief reflexive analysis is presented, whose purpose is to bring as clear as possible to law students, legal operators and in general to those interested in the topic of corruption, from the semantic definition of the term to some its different classifications in the doctrinal legal level, to finally establish the pertinent conclusions accompanied in some cases of the proposed solutions to this scourge.

Conceptos clave: Corrupción, normalización, clasificación, impunidad, función pública.

Keywords: Corruption, normalization, classification, impunity, public function.

I. Introducción

Uno de los temas que ha llamado la atención de la sociedad en general y que ha adquirido especial presencia en la agenda internacional y nacional es el de la corrupción. Tal parece que las políticas públicas más avanzadas en el contexto internacional han sido superadas por este fenómeno.

Este breve estudio, tiene el propósito de coadyuvar en el entendimiento de la concepción, sin pretender profundizar en aspectos de carácter sociológico —los cuales sin duda darían suficientes elementos para desarrollar un trabajo de mayor magnitud que el presente—. Tratamos más bien de presentar, especialmente a estudiantes del derecho, sólo algunas ideas y reflexiones al respecto que detonen —en el mejor de los casos— su interés por el estudio del concepto, en el entendido de que para asumir y ejercer legítimamente los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se impone un deber correlativo de respeto al Estado constitucional de derecho, y en el caso concreto, evitar incurrir en actos de corrupción.

Intentamos dar respuesta a ciertas interrogantes básicas sobre el término «corrupción» y sus implicaciones, que circundan el día a día de los

estudiosos del derecho, operadores jurídicos y personas en general. Interrogantes como ¿qué es lo que podemos entender con la voz «corrupción»? ¿cuáles son los factores que influyen en su concepción y percepción?, ¿cuáles son las distintas formas en que se puede clasificar?, entre otras, en el entendido de que no tratamos de ninguna manera de ofrecer un recetario, manual, instructivo o similar, con el que se pueda trabajar en el diseño de una propuesta conceptual de la corrupción, sino solamente una breve y modesta aproximación a los diversos elementos que redondean las variadas definiciones y descripciones de esta locución.

II. Marco conceptual de la corrupción

Es una constante que todos o casi todos, al escuchar un sinnúmero de veces a través de los medios de comunicación, en pláticas con conocidos, con familiares o amigos, la palabra lisa y llana de «corrupción», automáticamente nos conduce a pensar en conductas o acciones realizadas fuera del marco de la ley, que implican ocultamiento, opacidad, abuso de poder, abuso de confianza, entre muchos otros distintivos y todos relacionados con el trabajo de los gobiernos en turno, sean federal, estatales o municipales.

Sin embargo, la simple palabra «corrupción» representa un todo complejo, un fenómeno social en el que participan no sólo entes públicos o servidores públicos, sino que existe la participación también de personas particulares o sujetos de derecho privado. Esto significa, de primera mano, que podríamos adjudicar una concepción simplista al concepto de corrupción, atendiendo únicamente a la idea de los sujetos públicos involucrados, lo cual representaría un altísimo riesgo y costo académico en el alcance de estas breves líneas, pues el estudio de esta concepción —de por sí compleja—, entraña el análisis no nada más de los sujetos involucrados: también de las causas y consecuencias de su presencia en la vida y los derechos de las personas en su plano individual y como parte de un grupo social determinado.

Como lo ha señalado Susana Pedroza,¹ un primer ejercicio de revisión a la norma tanto internacional como nacional² nos lleva a concluir que no existe una concepción única, absoluta, completa o acabada de la corrupción. En un mundo globalizado en el que se involucran múltiples sistemas políticos, jurídicos, económicos, sociales y culturales, las conductas particulares en cada uno de esos sistemas darán forma y definición a la concepción.

De tal suerte que, caracterizada la corrupción de acuerdo a los entornos individuales y sociales de las personas, es como podremos establecer las consecuencias jurídicas concretas. Más aún, hay que tener presente siempre que para poder proponer o definir estrategias de prevención, atención y, en el mejor de los casos, erradicación de cualquier problemática o fenómeno social como la corrupción, es indispensable primero conocer de la manera más amplia posible sus orígenes, causas y consecuencias.

Evitamos abrumar al lector o estudioso del derecho con aspectos de tipo histórico que, si bien son importantes en cualquier análisis de fenómenos sociales, por ahora queda lejos de la intención de estas líneas. Basta dejar en claro que se trata de un fenómeno que ha existido desde siempre, y que por lo mismo su presencia silenciosa no ha sido un hecho controvertible en absoluto por la doctrina seria especializada. Podríamos en el mejor de los casos sólo citar —por lo pronto— los instrumentos internacionales a partir de los cuales se hace frente a este flagelo:

¹ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *Elecciones, Transparencia y Corrupción. Un trinomio de la democracia*. IJ-UNAM, disponible en https://cronica-electoral.juridicas.unam.mx/posts/post_index/218-elecciones-transparencia-y-corrupcion-un-trinomio-de-la-democracia, consultado el 6 de marzo de 2018.

² Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Convención Interamericana contra la Corrupción, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y Código Federal Penal.

Breves reflexiones sobre el concepto de corrupción

- Convención para Combatir el Cohecho de los Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.³
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.⁴
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.⁵
- Convención Interamericana contra la Corrupción.⁶

Al encontrarnos ante un fenómeno social que ha adquirido mayor resonancia en la época contemporánea, son múltiples las características que pueden influir decididamente en la definición del concepto «corrupción», por lo que, para cumplir con el objeto de este breve ejercicio, precisamos de manera enunciativa y no limitativa las siguientes:

1. La corrupción es un concepto inacabado:
 - a) Determinable, en cuanto las características específicas del sistema jurídico, económico, social, político y cultural que le da origen, y
 - b) Determinante, en cuanto a las consecuencias que genera en el sistema jurídico, económico, social, político y cultural en que se hace presente.
2. La corrupción es un agente mutante, es decir, se trata de un fenómeno que si bien ha existido históricamente, el paso del tiem-

³ Adoptada en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el 21 de noviembre de 1997.

⁴ Aprobada por Resolución 55/25 de la Asamblea General de la ONU, de 15 de noviembre de 2000.

⁵ Aprobada por Resolución 58/4 de la Asamblea General de la ONU, de 31 de octubre de 2003.

⁶ Aprobada por Resolución de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de 29 de marzo de 1996.

po y los movimientos sociales, económicos, políticos y culturales, han jugado un papel fundamental en la composición y aparición de este flagelo, toda vez que las conductas vinculadas con dicho fenómeno, paulatinamente se van modificando acorde con las circunstancias de los sujetos involucrados.

En otras palabras, se encuentra en permanente cambio, el dinamismo es una de sus características fundamentales, puesto que así como aparecen normas jurídicas que tratan de inhibir, controlar y sancionar conductas corruptas, paralelamente se van construyendo nuevos esquemas que presentan sistemas complejos para evadir el cumplimiento de la ley y, de ser necesario incluso, evadir la acción de la justicia ante una irregularidad.

3. La corrupción no discrimina, posee de alguna manera universalidad, esto es, así como se hace presente entre agentes públicos, también se hace patente en conductas entre particulares o entre agentes públicos y particulares. Se trata de un fenómeno que no tiene ningún tipo de consideración en cuanto a la posición económica, social, política o cultural de los agentes o personas involucradas. De igual forma, no distingue materia, igual puede presentarse en el ámbito del derecho penal, administrativo, civil o laboral.

Lo anterior, tiene como propósito ponernos en un contexto básico y elemental de la temática, pues su estudio riguroso —como hemos dicho—, lo dejamos a los expertos juristas y sociólogos investigadores que espigan con lujo de detalle este tipo de flagelos.

El maestro argentino Bruno Rusca establece que la mayoría de las definiciones de la corrupción vinculan este fenómeno al ejercicio de la función pública, y básicamente la entienden como la utilización de la autoridad para obtener beneficios personales en violación al interés público. Ahora bien, este tipo de definiciones además de ser demasiado amplias y

poco precisas, suelen circunscribir el fenómeno de la corrupción al ámbito estatal.⁷

El estudio semántico de la palabra «corrupción», nos indica, a través del *Diccionario de la Lengua Española*, de la Real Academia Española, que proviene del latín *corruptio* –*onis*, que significa *Acción y efecto de corromper o corromperse; vicio o abuso introducido en las cosas no materiales; en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores. Atendiendo a la primera referencia terminológica, «corromper» se acota como alterar y trastocar la forma de algo; echar a perder, depravar, dañar o pudrir algo; sobornar a alguien con dádivas o de otra manera; pervertir a alguien o hacer que algo se deteriore.*⁸

Así, en el plano del deber ser o del cumplimiento de la ley, podríamos entenderla en un sentido netamente negativo desde cualquier perspectiva jurídica. Esto es, si se habla de corromper en el sentido de echar a perder, depravar, dañar o pudrir algo, y tratándose del cumplimiento y aplicación de la ley, estamos ante la hipótesis del no cumplimiento de las normas jurídicas o de su indebida o incorrecta aplicación. De igual manera, si se entiende como una forma de alterar o trastocar, y trasladamos ese enfoque al terreno de la práctica jurídica, entonces debemos pensar en la deformación del sentido de las normas, esto es, de la práctica de la interpretación perversa o maliciosa y, por consiguiente, ilegal.

Lo anterior no es más que una breve mirada a los diversos agentes que convergen alrededor de la concepción de «corrupción». De ahí la imposibilidad de establecer una idea universalmente aceptada o adoptada por la comunidad internacional o nacional.

La complejidad que representa un estudio de los factores sociales, económicos, políticos, culturales y jurídicos, en torno al fenómeno de la

⁷ RUSCA, Bruno, “La persecución penal de la corrupción. Reflexiones y propuestas de política criminal”, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*, Vol. III No. 2, Nueva Serie II (2012), Argentina, 2012, p. 138.

⁸ *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Edición del Tricentenario, disponible en www.rae.es, consultado el 3 de diciembre de 2017.

corrupción, escapa al alcance y objetivos trazados en esta oportunidad, puesto que nuestro interés principal radica en establecer una mera aproximación al estudio del concepto, de forma ciertamente básica pero sin sacrificar ideas fundamentales que deben tener presentes no sólo los estudiosos del derecho, sino cualquier persona interesada en el tema.

En la búsqueda por definir el concepto de «corrupción», deben tenerse presentes un sinnúmero de conductas, de sujetos, de instituciones, de normas, principios y valores, entre otros elementos fundamentales, que convergen y se interconectan en todos los planos de la vida del ser humano.

La conceptualización de la corrupción implica el análisis ciertamente elemental de los citados factores económicos, sociales, políticos, culturales y jurídicos, desde los cuales se aprecia el fenómeno. Una perspectiva económica nos conduciría a entender a la corrupción como aquel acto o serie de actos realizados por al menos dos personas y que tiene por objeto beneficiarse económicamente de manera inmediata y fácil, aun cuando eso signifique transgredir los procedimientos o normas jurídicas preestablecidas. La propuesta conceptual en este sentido se aparta de la idea determinante de aquellas definiciones que dan por sentada la participación de servidores públicos en todos los actos corruptos, lo cual como se ha dicho, se trata de un flagelo que no es exclusivo del sector público, sino también del sector privado.

Un enfoque simplista de la corrupción en el plano económico conduce a reflexionar sobre todos aquellos aspectos de la vida cotidiana en los que estamos involucrados, y que de alguna forma están establecidos como conductas “normalizadas” que, si bien aceptamos tácitamente, no imponen el reconocimiento de una conducta apropiada o desprovista de un acto irregular; un ejemplo clásico es el pago obligado o normalizado de una “propina” a los servidores públicos del servicio de limpia o recolección de basura que, de no hacerlo, muy probablemente no se contará con el servicio o se proporcionará de forma intencionalmente irregular.

Pero existen tantos ejemplos similares, como el cobro de una “cuota”, “tarifa”, “donativo” o como gustemos llamarle a aquél requerimiento de

pago por concepto del servicio público de suministro de agua potable a través de pipas o camiones-cisterna, esto aun y cuando en el mismo vehículo lleve pintada la leyenda “servicio gratuito”, y se haya efectuado con las formalidades burocráticas o cumpliendo los requisitos del caso establecidos en la normatividad aplicable, para que derivado de ese suministro se tenga que cubrir —adicionalmente— cierto importe de manera directa y voluntaria al operador de la pipa, pues de lo contrario se corre igualmente el riesgo de no recibir el líquido de modo adecuado o simplemente no recibirlo. Se trata pues, de conductas irregulares “normalizadas” a fin de evitar, para una de las partes involucradas, sacrificios adicionales al desabasto de agua y, para la otra —el repartidor—, obtener beneficios adicionales a su salario como servidor público.

Entonces, en la definición del concepto «corrupción», juega un papel determinante la perspectiva que se tenga respecto del costo-beneficio obtenido, en el que existe un ejercicio de ponderación de la facilidad con que se cuenta con ciertos servicios públicos que, siendo obligación del Estado proporcionarlos, los particulares se ven sometidos a una irregular normalidad, con tal de evitar la realización de trámites, procedimientos o en general mayores esfuerzos para disponer de tales servicios.

La percepción económica sobre la corrupción, en términos generales, puede establecerse que refleja la idea de todas aquéllas conductas realizadas al margen de la ley, y que tienen por objeto alcanzar mayores beneficios económicos directos e inmediatos para los involucrados, estén en la posición en la que estén. De tal manera que se convierte en una especie de aliciente que aminora las cargas impuestas por la norma —entendida esta su sentido más amplio, llámese leyes, reglamentos o en general disposiciones normativas emitidas por la autoridad competente—, para tener acceso, fácil y rápido, a los servicios públicos sin la realización de múltiples trámites burocráticos.

La realidad muestra que otro factor de especial importancia, por el que las personas incurren en actos de corrupción, se localiza en la desconfianza en las instituciones del Estado, generada ciertamente en buena parte a través de los diversos medios e información en los que se da cuenta y se destacan continuamente múltiples hechos o actos de corrup-

ción provenientes en especial de altos servidores públicos y/o funcionarios de todos los niveles. De manera que la constante de impunidad en todos los ámbitos de poder del Estado, forma una percepción negativa generalizada que contribuye a las ideas de no sanción, no responsabilidad, no consecuencias perjudiciales a la persona y su patrimonio, entre otras, y por tanto, lo que no se asume como negativo al evadir el cumplimiento de la ley, deriva en la “normalización” de conductas corruptas.

Una perspectiva de la corrupción en el plano político se encuentra vinculada —aquí sí— directamente con servidores públicos; pero, ¿todos los servidores públicos? No.

En el diseño de una propuesta conceptual de «corrupción política», habrá que considerar tres elementos básicos:

1. Que se trate de funcionarios o servidores públicos reconocidos con tal carácter en la legislación;
2. Que cuenten con atribuciones de decisión y/o ejecución vinculadas con el ejercicio de bienes y recursos confiados a su desempeño, y
3. Que como resultado del uso y ejercicio de su función pública, obtengan ciertos beneficios, directos o indirectos, tangibles o intangibles, a través de componendas, acuerdos o convenios, en virtud de los cuales se otorguen preferencias, ventajas, privilegios, concesiones y demás beneficios al margen de la ley.

Se trata entonces de una forma de abuso de poder, en tanto que para su realización se hace patente y necesario el reconocimiento legal o jurídico de atribuciones legítimamente otorgadas, pero que su ejercicio ilegal o pervertido, posiciona el interés particular —de los involucrados— sobre el interés general.

Respecto de esta propuesta, vale resaltar el hecho de que cuando se habla de «corrupción política», no necesariamente y menos en forma exclusiva, se deben enfocar las baterías o la atención en los servidores públicos o funcionarios conocidos simplemente como “políticos”, sino

el punto clave es el ejercicio de un cargo público vinculado con funciones y decisiones políticas que entrañan actos irregulares o contrarios a la ley.⁹

Por otra parte, la perspectiva cultural impone el reto —por supuesto imposible al menos para nosotros— de tratar de buscar una concepción unívoca o uniforme de «corrupción». Esto se debe necesariamente a que como se ha dicho en párrafos atrás, en un mundo globalizado coexisten una infinidad de sistemas jurídicos, económicos, sociales y culturales, pero que, respetuosos entre sí, imponen la necesidad de aceptar que en algunos sistemas se presentan conductas naturalmente legítimas o legales, y que en otros sistemas esas mismas conductas pudieran ser ilegítimas o ilegales, y todo ello en razón del elemento cultura.

Por otra parte, una perspectiva jurídica de la corrupción, se entiende como aquella que tiene que ver con el plano de lo legal. Esto es, el conjunto de disposiciones normativas dispuestas en un sistema jurídico determinado; por supuesto, entendamos que no es posible considerar todas las conductas humanas que se desenvuelven como parte de la cultura de una sociedad, de tal manera que tenemos por un lado, aquellas expresa o formalmente establecidas en los ordenamientos jurídicos del sistema y, por otro, aquellas conductas irregulares no establecidas en la norma pero que se encuentran vigentes en el plano fáctico, de alguna forma aceptadas por la sociedad y la propia autoridad. Recordemos el ejemplo antes citado sobre la “propina” o “donativo” normalizados para recibir adecuadamente ciertos servicios públicos como el de limpia y de suministro de agua potable.

Esto es, existen conductas que social o culturalmente son aceptadas e incluso toleradas aun contra las exigencias normativas, por lo que un factor que también se hace presente es el conocimiento de las personas sobre estos hechos formalmente irregulares pero que asume, acepta o se

⁹ Nótese que deliberadamente hemos omitido precisar —por ahora— las categorías conductuales como actos irregulares o actos ilícitos, por las razones que apuntaremos más adelante. Por lo pronto, partimos de la base de que un Sistema Nacional Anticorrupción como el mexicano está cimentado en la aplicación de una Ley General de Responsabilidades Administrativas y no sólo en la aplicación de la normativa penal.

resigna a su práctica con tal de resultar beneficiadas —como ya se ha dicho— de una manera directa e inmediata. Esta problemática no abona por supuesto a la cultura de la legalidad: por el contrario, normaliza conductas que atentan contra los principios fundamentales bajo los cuales los servidores públicos deben regir su actuación como el de disciplina, legalidad, eficiencia, eficacia, honradez e integridad.¹⁰

Hay que recordar que en un Estado constitucional de derecho, se impone la obligación de acatar las disposiciones normativas que el propio Estado se otorga, es decir, la autodeterminación normativa de una sociedad implica el cumplimiento del deber jurídico para mantener un orden y una convivencia civil pacífica en todas sus relaciones. Empero, ese orden y cumplimiento de la norma jurídica incluye en primer término a las autoridades o servidores públicos, responsables de garantizar los objetivos fundamentales de todo Estado democrático de derecho, tales como el desarrollo individual y colectivo de su componente poblacional. De manera que los servidores públicos son los primeros que deben dar muestra inmediata de comportamientos éticos y responsables en el ejercicio de sus funciones, pues en la medida en que sus conductas sean social y jurídicamente aceptadas y correctas en términos del cumplimiento de la norma, en esa misma medida es que se abonará a rescatar la confianza de los gobernados en sus instituciones.

Estas perspectivas desde las cuales se puede abordar el análisis o estudio de la corrupción, sólo es un brevísimo repaso de ideas: unas breves reflexiones del contexto en el que estamos situados. De primera mano, podemos ir confirmando que, conforme a estas reflexiones, no es posible adoptar unos conceptos unívoco, uniforme o universal para la corrupción, dados todos los elementos integradores del mismo, sean —como ya se dijo—, de índole social, económico, político, cultural o jurídico.

La búsqueda por pretender establecer una definición lo más completa posible de la corrupción, ha llevado a infinidad de prestigiosos juristas y doctrinarios en general a plantear su propia concepción. Sin embargo, en

¹⁰ Artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Vigente marzo de 2018.

Breves reflexiones sobre el concepto de corrupción

este camino hay que tener presente que, como dice el dicho, «cada quien habla como le va en la feria», y la feria jurídica y fáctica es tan abundante y enriquecedora que nos presenta un sinnúmero de descripciones conductuales de la corrupción. Por supuesto, esto dependerá del cristal con que se mire o las intenciones metodológicas, pedagógicas, doctrinarias o de ejercicio profesional de cada autor.

Por lo pronto, aun cuando es prolífico el trabajo de los investigadores, juristas o doctrinarios en esta materia, la concepción contemporánea más utilizada en el lenguaje jurídico es la proporcionada por Transparencia Internacional,¹¹ en los siguientes términos:

Corrupción: El abuso del poder confiado para el beneficio privado. La corrupción puede clasificarse como grandiosa, insignificante y política, según la cantidad de dinero perdido y el sector donde ocurre.

En México, esta concepción ha sido adoptada por el Poder Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de la Función Pública,¹² con matices casi insignificantes, señalando:

Definición de corrupción: Consiste en el abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca.

Por su parte, el maestro Ernesto Garzón Valdés señala con toda precisión que “el concepto de corrupción está lógicamente vinculado con el sistema normativo. No es posible hablar de corrupción sin hacer refe-

¹¹ Transparency International, Glosario Anticorrupción, disponible en www.transparency.org/glossary, consultado el 6 de marzo de 2018.

¹² Secretaría de la Función Pública, página web institucional disponible en www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion, consultada el 6 de marzo de 2018.

rencia simultáneamente al marco normativo dentro del cual se produce el acto o la actividad calificada de corrupta”.¹³

La complejidad que reviste el tratamiento de la corrupción, aun en un plano conceptual, está presente en todos los quehaceres del investigador, del jurista, del académico, de los operadores jurídicos en general, y quizá con mayor amplitud, de los litigantes del derecho administrativo. Pero, como se ha visto, al no ser un término exclusivo de ciertos sectores (público o privado) o de los poderes del Estado, su estudio puede ser sometido a diversas perspectivas clasificatorias como veremos.

III. Clasificación de la corrupción

Hemos establecido que la concepción de la corrupción dependerá necesariamente de todos los elementos que participen en el acto o conducta corrupta, de manera que podrá existir un sinfín de proposiciones al respecto.

En el mismo sentido, ciertamente las clasificaciones que la doctrina ha generado en torno a este fenómeno son múltiples y están determinadas fundamentalmente por los objetivos del investigador, del académico, del postulante o en general de los operadores jurídicos cuyo interés sea explicar o exponer de la mejor manera posible la temática de la corrupción. De tal forma, si atendemos a la clasificación proporcionada por Transparencia Internacional que indica que “la corrupción puede clasificarse como grandiosa, insignificante y política, según la cantidad de dinero perdido y el sector donde ocurre”,¹⁴ podemos deducir que se trata de una clasificación que toma como base las consecuencias generadas por el acto o conducta corrupta, de manera tal que si la consecuencia representa una pérdida económica considerablemente elevada, entonces estaremos en presencia de una *corrupción grandiosa*; si por el contrario, la pérdida económica es por una cuantía menor, conforme la clasificación comentada,

¹³ GARZÓN VALDÉS, Ernesto (ed.), *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997. p. 42.

¹⁴ Transparency International, *Glosario Anticorrupción...*, *op. cit.*

la *corrupción* sería *insignificante* y, *política*, dependiendo del sector en el que se presente.

No entraremos a un estudio valorativo en términos del planteamiento de la citada clasificación, debido a nuestra posición en una parte disidente respecto de la misma, y quizá esa disidencia es provocada más por aspectos axiológicos que por la legítima intención y, por supuesto, bien reconocida aspiración, al definir la corrupción. Son quizá aspectos semánticos como el hablar de *corrupción insignificante*, dependiendo esto de la pérdida económica causada, toda vez que, desde nuestro punto de vista no resulta —ni para efectos académicos— otorgar en estos términos un espacio de privilegio a la corrupción en cualquier clasificación que tenga como propósito exponer el grado de afectación.

En efecto, desde nuestro punto de vista, no existe *corrupción insignificante* porque aun y cuando los perjuicios económicos sean mínimos, las consecuencias a corto, mediano y largo plazo de esos *insignificantes* daños económicos son catastróficos para el desarrollo del ser humano en el plano individual y colectivo o social, aunado a que, hablamos de «corrupción=ilegalidad=afectación al estado de derecho».

En términos generales, podemos decir que existen tantas clasificaciones como autores especialistas en la materia, y es importante reiterar que aquellas se realizan —como se ha dicho— dependiendo de los objetivos generales y específicos de los investigadores, académicos o juristas; se trata pues también, como lo señaló nuestro querido maestro García Máynez, de atender el hecho de que “clasificar es un problema de perspectiva. Hay tantas clasificaciones como criterios de división”.¹⁵

El desarrollo de un estudio sobre las clasificaciones de la corrupción igualmente superaría por mucho el objetivo de este breve análisis; por esa razón, sólo presentamos algunas a manera de ejemplo, para continuar en este vuelo de pájaro que nos hemos propuesto realizar y tener una idea lo más clara posible de la temática.

¹⁵ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 13ª ed. revisada, Editorial Porrúa, México, 1965, p. 78.

Javier Quetzalcóatl Tapia Urbina

Clasificaciones de la corrupción:

Atendiendo a la naturaleza de los *sujetos involucrados* en actos o conductas corruptas:

- Personas individuales de derecho privado. Ciudadanos o extranjeros.
- Personas individuales de derecho público. Servidores públicos y/o funcionarios.
- Personas jurídicas colectivas de derecho privado. Empresas o instituciones privadas.
- Personas jurídicas colectivas de derecho público. Entes o instituciones del Estado.

Atendiendo a la *gravedad de las consecuencias* generadas por los actos o conductas corruptas:¹⁶

- No graves. Entendidas aquellas generadas por actos u omisiones que transgredan lo contenido en los artículos 49 y 50 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Graves. Entendidas aquellas generadas por actos u omisiones que transgredan lo contenido en los artículos 52 al 73 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Atendiendo a un *planteamiento subjetivo de la conducta* o acto corrupto:¹⁷

- Corrupción Activa. Aquella realizada por el agente o persona corruptor(a).
- Corrupción Pasiva. Aquella en la que cae el agente o la persona corruptible o que se deja corromper.

¹⁶ Ley General de Responsabilidades Administrativas. Vigente marzo de 2018.

¹⁷ MARTÍNEZ GARCÍA, David, "La Corrupción y sus efectos retroalimentativos. Una de las mayores amenazas a la democracia", en *Letras Jurídicas*, Núm. 29, 2014, España, pp. 107-118.

Breves reflexiones sobre el concepto de corrupción

Atendiendo al *carácter institucional de los agentes* o personas corruptas:¹⁸

- Corrupción Institucional Privada.
 - En sentido estricto, aquellos actos o conductas corruptas que afectan exclusivamente a los intereses implicados en una empresa privada.
 - En sentido amplio, aquellos actos o conductas corruptas que afectan los intereses de la empresa privada, trascendiendo al desarrollo de la libre competencia del mercado.
- Corrupción Institucional Pública.¹⁹
 - En sentido estricto, aquellos actos o conductas corruptas que afectan exclusivamente a los intereses implicados en un organismo, entidad o institución pública o del Estado.
 - En sentido amplio, aquellos actos o conductas corruptas que afectan el servicio público tutelado específicamente por el organismo, entidad o institución pública, trascendiendo de manera negativa al desarrollo de las políticas públicas del Estado en su conjunto.

Atendiendo a los *beneficios obtenidos o a la afectación sufrida* por actos o conductas corruptas:

- Beneficios obtenidos por la corrupción:
 - Tangibles. En dinero y/o en especie. Ordinariamente más acentuados o presentes en el plano económico.
 - Intangibles. Como privilegios, concesiones, prerrogativas, ventajas y demás beneficios análogos —por supuesto— fuera del mar-

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ Respetando la idea que asume el autor referenciado en esta clasificación, toda vez que no precisó lo relativo a la parte pública de la misma, nos dimos a la tarea de tratar de conceptualizar esta definición sobre lo público, por supuesto, apelando de antemano a su benevolencia en caso de una mala interpretación de la idea.

co normativo. Normalmente son más acentuados en el plano político.

- Afectación sufrida por la corrupción:
- Desde la óptica de los efectos individualizados:

Personas { Ciudadanos.
Extranjeros.
Servidores públicos o funcionarios.

- Desde la óptica de los efectos conjuntos:

Empresas o instituciones privadas { Entes u organismos públicos.
Estado en su conjunto.
Comunidad internacional.²⁰

Atendiendo al *grado de participación de las personas* en la realización del acto o conducta corrupta:

- De participación directa. Referida a la persona en su plano individual (sea particular o servidor público), como parte de un grupo social determinado, o como persona jurídica colectiva, cuyos actos u omisiones directamente realizadas causan el acto antijurídico descrito en la norma como corrupción.
- De participación indirecta. Referida a la persona en su plano individual (sea particular o servidor público), como parte de un grupo social determinado, o como persona jurídica colectiva, cuyos actos u omisiones tienen como propósito promover, incenti-

²⁰ Recordemos que la fuerza adquirida por este fenómeno en las últimas décadas, lo ha colocado por organizaciones internacionales en una posición como el principal obstáculo para el desarrollo humano: de ahí el intenso esfuerzo por crear instrumentos normativos con los que se busca inhibirlo y erradicarlo.

Breves reflexiones sobre el concepto de corrupción

var, facilitar, alentar y/o auspiciar, la ejecución del acto antijurídico descrito en la norma como corrupción.

Atendiendo a la *frecuencia* de la comisión de actos o conductas corruptas:

- De participación ocasional. Referida a la persona en su plano individual (sea particular o servidor público), como parte de un grupo social determinado, o como persona jurídica colectiva, cuyos actos u omisiones atienden al factor numérico, es decir, a la cantidad de veces en que ha incurrido o participado en un acto o conducta corrupta.
- De participación continua. Referida a la persona en su plano individual (sea particular o servidor público), como parte de un grupo social determinado, o como persona jurídica colectiva, cuyos actos u omisiones atienden a factores de habitualidad con que desarrolla, comete o participa en actos o conductas corruptas.²¹ Así es como se forman redes de corrupción que sistematizan y en ciertos casos “normalizan” las actividades ilícitas.

Atendiendo a la *naturaleza jurídica* del acto o conducta corrupta, esto es, la materia a la que pertenece la hipótesis normativa aplicable a la corrupción:

- En el ámbito del derecho administrativo.
- En el ámbito del derecho penal.

Atendiendo al *tipo de infracciones administrativas o delitos* cometidos con los actos o conductas corruptas:

- Infracciones administrativas corruptas:
 - Cometidas entre particulares.

²¹ En el plano procedimental, los grados de participación ocasional o permanente resultan del ejercicio de revisión de antecedentes que realizan los órganos internos de control, al tratar de descubrir, entre otros elementos para resolver, la frecuencia del comportamiento irregular calificado de corrupto, con independencia del momento, sitio o institución en que se hayan cometido. Esto es lo que en la práctica jurídica de revisión disciplinaria se le conoce como reincidencia.

Javier Quetzalcóatl Tapia Urbina

- Cometidas entre particulares y servidores públicos.
- Cometidas entre servidores públicos y/o funcionarios.
- Infracciones penales corruptas:
 - Cometidas entre particulares.
 - Cometidas entre particulares y servidores públicos.
 - Cometidas entre servidores públicos y/o funcionarios.

Atendiendo a la *etiología* —causas— de los actos o conductas corruptas:

- El abuso de poder.
- La pobreza.
- La cultura de la ilegalidad.
- La excesiva regulación.
- El burocratismo.
- El alto grado de discrecionalidad.
- La desinformación.

Atendiendo a las *consecuencias* de la corrupción en las diversas áreas de desarrollo; en Colombia se elaboró una Guía Anticorrupción muy interesante que presenta particularmente siete áreas impactadas:²²

- Crecimiento económico inclusivo.
- Pobreza/desigualdad.

²² *Guía Anticorrupción para las Empresas*. Basada en el Estatuto Anticorrupción, documento que tiene en cuenta el Manual Anticorrupción de Ética y Cumplimiento de la OCDE, el Banco Mundial y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Colombia, 2014, disponible en www.academia.edu/34614135/guia_anti-corrupcion_para_las_empresas.pdf, consultado el 16 de enero de 2018.

Breves reflexiones sobre el concepto de corrupción

- Gobernanza.
- Derechos Humanos.
- Género.
- Medio Ambiente.
- Conflicto.

Atendiendo a *índices de percepción social* de la corrupción; en el mapa mundial y por territorios, los países se distinguen de la siguiente forma:²³

- Altamente corrupto.
- Muy limpio.

Por supuesto, cabe decir que de acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción 2017 publicado por la organización internacional, considerando su escala de 0 a 100, el puntaje promedio global fue de 43, lo que significa que ningún país cae en el factor “muy limpio”.

Atendiendo a un plano más doméstico, podemos distinguir una clasificación de acuerdo a las funciones encomendadas a cada uno de los poderes del Estado mexicano, es decir, al Ejecutivo, Legislativo y Judicial,²⁴ de la manera siguiente:

- Corrupción administrativa. Entendida como toda aquella que se realiza en el ámbito de atribuciones, funciones, competencias y responsabilidades confiadas a servidores públicos, en las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública

²³ Transparency International. Índice de Percepción de la Corrupción 2017, disponible en www.transparency.org, consultado el 28 de febrero de 2018.

²⁴ Conforme a los artículos 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente marzo de 2018.

(Poder Ejecutivo), sea en el plano federal o en los gobiernos estatales y municipales.

- **Corrupción legislativa.** Entendida como toda aquella que se realiza en el ámbito de atribuciones, funciones, competencias y responsabilidades confiadas a los legisladores (senadores y diputados), sea en el plano federal (Congreso de la Unión) o en los estados (Congresos estatales).

Fundamentalmente nos referimos a los actos o conductas corruptas realizadas en el trabajo formal y materialmente legislativo, es decir, durante los procesos legislativos de creación o modificación de leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones y trabajos producto del quehacer legislativo.²⁵

- **Corrupción judicial.** Entendida como toda aquella que se realiza en el ámbito de atribuciones, funciones, competencias y responsabilidades confiadas a servidores públicos de los órganos jurisdiccionales (Poder Judicial), sea federal o de los estados.

Hablamos de los servidores públicos jueces, magistrados y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los consejeros del Consejo de la Judicatura Federal y sus homólogos en las entidades federativas, así como aquellos servidores públicos que, con independencia de la denominación de su nombramiento, realizan una función formal y materialmente encaminada a la resolución de controversias jurisdiccionales o procedimientos disciplinarios, según sea el caso, de acuerdo a sus respectivas competencias.

²⁵ Una de las labores que en la actualidad ha cobrado mayor fuerza mediática en términos de actos de corrupción o conductas corruptas, es la que tiene que ver con los procesos de designación, nombramiento y, en su caso, ratificación, de servidores públicos o funcionarios de alto nivel propuestos —por disposición constitucional— a las cámaras del Congreso de la Unión, sea de Diputados o Senadores, o de éstas al titular del Poder Ejecutivo, y cuya participación en tales nombramientos ha dado más elementos a la opinión pública para cuestionar su eficacia y legalidad, que para legitimar tales designaciones, dando vida a frases tan coloquiales como la de “no al fiscal carnal”, entre otras.

IV. Conclusiones

Hemos tratado de presentar una modesta aproximación a la concepción de la corrupción, así como algunos de muchos factores o elementos que giran en torno a este concepto, por lo que, en atención a estas reflexiones, podemos mencionar las siguientes conclusiones:

Primera. No es posible alcanzar una concepción ciertamente unívoca ni mucho menos absoluta del concepto corrupción, Y quizá en el mejor de los casos, como de hecho se ha realizado en el trabajo de creación de leyes, reglamentos y normas en general de la materia, se puede hablar —*lato sensu*— de la descripción de ciertas conductas que contravienen el Estado de derecho, y generan la aplicación de sanciones de carácter administrativo y penal.

Segunda. La descripción de las conductas consideradas corruptas, sean en materia administrativa o penal, se forman a partir de sus elementos integradores, es decir, al tratarse de un término multidimensional, su construcción dependerá determinadamente del sistema jurídico, económico, social y cultural en el que se inscriba.

Tercera. Podemos establecer —con cierta prudencia por supuesto— que en el terreno de las clasificaciones tipo, existen tantas sobre la corrupción como sistemas jurídicos, y en los que la cultura de la legalidad prevalente en cada Estado juega un papel sustancial para su formulación. Esto es, como hemos dicho, lo que para algunos sistemas jurídicos es corrupción, para otros, ciertas conductas normalizadas o aceptadas por la sociedad y las instituciones del Estado, pueden no serlo.

Cuarta. Queda clara la enorme complejidad que representa el conocimiento del fenómeno de la corrupción y sus consecuencias jurídicas, económicas y sociales. Por ello, es apremiante el impulso de estudios especializados al respecto, que den cuenta de la situación ciertamente, pero que a su vez, contribuyan a la concientización de la sociedad sobre sus efectos gravemente nocivos en el corto, mediano y largo plazo, así como en su entorno individual, familiar y como parte de un grupo social determinado. De manera que se requiere de un significativo y decidido esfuerzo en el ámbito de la educación en esta materia; tan importante es

el aprendizaje de los derechos humanos —que ya se encuentran establecidos obligatoriamente en la Constitución Federal—, como la enseñanza de valores éticos y responsabilidades ciudadanas. Una educación y capacitación suficiente sobre la materia, que alcance a los primeros cuadros directivos del sector público y privado del Estado.

Quinta. Recogemos finalmente, la importancia que reviste la percepción de la corrupción de acuerdo con instrumentos de estadística realizados por reconocidos organismos como Transparencia Internacional. Sin embargo, hemos dicho que esa percepción deviene de cierta forma del rechazo por el cumplimiento de la ley, cuya conducta es consecuencia de la desconfianza en las instituciones, una especie de efecto reflejo del desprecio por la impunidad imperante, tan difundida por cuantos medios de comunicación existen. De tal manera que un esfuerzo colectivo que involucre la participación activa de la sociedad civil en las tareas de prevención, control, procesamiento y sanción de conductas corruptas, abonaría a retomar la confianza en las instituciones del Estado y el combate a la impunidad.

Sexta. En el intento por tratar de entender de la manera más clara posible las más habituales formas de corrupción y su clasificación, podemos establecer que todas presentan un común denominador y es el relativo a la idea “normalizada” de que su práctica representa inmediatos beneficios y sin repercusiones jurídicas —entiéndase sanciones— qué lamentar. De tal suerte que, en el diseño de políticas públicas, es importante el trabajo en el terreno legislativo que permita crear estructuras normativas por las que se impongan sanciones ejemplares, que posean tal eficacia que los sujetos corruptos se encuentren inmediatamente imposibilitados para disponer o disfrutar de los beneficios o ventajas obtenidos con su conducta ilegal o antijurídica, con independencia de la correlativa sanción por la sola conducta atentatoria contra el Estado de derecho.

Fuentes de información

Bibliográficas:

- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, de la Real Academia Española, Edición del Tricentenario, disponible en www.rae.es
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 13ª ed. revisada, Editorial Porrúa, México, 1965.
- GARZÓN VALDÉS, Ernesto (ed.), *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- Guía Anticorrupción para las Empresas*. Basada en el Estatuto Anticorrupción. Documento que tiene en cuenta el Manual Anticorrupción de Ética y Cumplimiento de la OCDE, el Banco Mundial y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Colombia, 2014, disponible en www.academia.edu/34614135/guia_anticorrupcion_para_las_empresas.pdf.
- MARTÍNEZ GARCÍA, David, “La Corrupción y sus efectos retroalimentativos. Una de las mayores amenazas a la democracia”, en *Letras Jurídicas*, núm. 29, España, 2014.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *Elecciones, Transparencia y Corrupción. Un trinomio de la democracia*, IIJ-UNAM, disponible en https://cronicaelectoral.juridicas.unam.mx/posts/post_index/218-elecciones-transparencia-y-corrupcion-un-trinomio-de-la-democracia
- RUSCA, Bruno, “La persecución penal de la corrupción. Reflexiones y propuestas de política criminal”, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*, Vol. III No. 2, Nueva Serie II, Argentina, 2012.
- Secretaría de la Función Pública, sitio web institucional, disponible en www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion
- Transparency International. Glosario Anticorrupción, disponible en www.transparency.org/glossary
- Transparency International. Índice de Percepción de la Corrupción 2017, disponible en www.transparency.org

Normatividad:

Código Penal Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Convención Interamericana contra la Corrupción.

Convención para Combatir el Cohecho de los Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de la OCDE.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.