

ENTRE LA SANA ADMINISTRACIÓN Y LA CORRUPCIÓN PÚBLICA: EL PAPEL DE LA SOCIEDAD EN ESTA LUCHA

*Onix A. Cintrón Báez**

I. Introducción

Cuando pensamos en combatir la corrupción, ¿realmente nos referimos al acto o buscamos la raíz del problema? ¿Estamos actuando de manera correcta cuando intentamos combatir la corrupción? ¿El problema, reside en el individuo o en el entorno en el que se desarrolla? La respuesta a estas y otras interrogantes pudiesen estar desarrolladas en esta investigación.

En los tiempos modernos hemos notado un peligroso incremento en los casos de corrupción que son procesados. Dada la peligrosidad del asunto, sería imperativo que nuestra preocupación gire en torno a minimizar el asunto a un nivel que haga del problema uno manejable. Todos sabemos que pensar en erradicar el problema de corrupción sería un pensamiento quijotesco, del cual solo recibiríamos frustraciones. Entonces, ¿por qué no idear estrategias que nos conduzcan de manera más eficiente a lograr resultados mucho más positivos y beneficiosos para el colectivo?

Si evaluamos la legislación actual y los métodos utilizados para “combatir” la corrupción notaremos que los mismos han sido insuficientes para el logro del objetivo, a nivel local e internacional. Nos hemos enfocado en crear un sistema punitivo contra la corrupción que muy bien carece, por lo que vemos, de esa característica disuasiva necesaria para aminorar la incidencia de este fenómeno. A lo largo de esta investigación observaremos los datos suficientes que, aunque no describan un plan, nos permite crear una mentalidad que se encamine en la dirección correcta y que nos permita idear y establecer un plan de acción que vaya dirigido a evaluar las circunstancias que propician un ambiente para que se desarrolle actos constitutivos de corrupción.

A continuación, veremos las normas de derecho internacional que describen los delitos de corrupción pública, y aquellas que se encargan de promover la sana administración pública. También pasaremos revista sobre la responsabilidad administrativa, penal, constitucional y civil que acarean los actos constitutivos de corrupción. Pero con esto no pretendemos que se establezca una regla anticorrupción, ya de eso hemos tenido bastante. Con este trabajo, queremos atacar la conciencia y demostrar que la corrupción, además de ser un problema criminal, es un potencial problema social donde el individuo, la comunidad, el pueblo y el estado deben interactuar sintonizados

en resolver la raíz del asunto que, según lo encontrado, radica en la actitud del ciudadano ante la responsabilidad que conlleva pertenecer al componente laboral del gobierno.

Mi intención con esta investigación es que formes conciencia y actitud. Que no vayas a lo largo de la lectura en búsqueda de encontrar una solución a un fenómeno que es y será imbatible. Te invito a que mientras lees los datos descritos internalices la importancia que juega la sociedad en la lucha contra la corrupción. Es mi propósito poner al pueblo en condición de entender que la raíz a la minimización del fenómeno se llama individuo, se llama ciudadano, se llama gente.

II. La Sociedad y su resistencia a la Corrupción.

Para establecer este vínculo se nos hace necesario conocer desde cuando existe muestras del mismo. Entremos pues, a presentar una visión general de cómo la corrupción se relaciona con el concepto de ciudadano, desde los ángulos abordados en nuestra investigación. Es posible que existan señales anteriores que muestren indicios de ello, pero la limitada información al respecto no pudo llevarnos más atrás de lo que aquí presentaremos. Para conducirnos a lo largo de este recorrido, establezcamos como guía una premisa que a todas luces debe ser nuestro timón. Para eso, dejemos sobre el tintero la siguiente expresión, “el interés del buen funcionamiento de todo organismo o agencia pública debe surgir no solo del estado mismo, o del sistema de fiscalización política creado por este, sino que ese interés genuino debe salir y ser producto de los ciudadanos que en el cohabitan”. Dicho esto, nunca debemos perder de perspectiva que somos los ciudadanos, quienes elegimos a los que llevarían las riendas de nuestro entorno y que de esa misma forma somos nosotros los que estamos sometidos a la autoridad del estado. Estaría de más decir que son precisamente los ciudadanos quienes se benefician de una sana administración pública, así también son los que sufren los estragos de una fallida encomienda por parte de los líderes y gobernantes.

Considerando lo anterior, se nos hizo imperativo iniciar la investigación entendiendo el concepto de ciudadano, y poniendo de manifiesto el trasfondo histórico del ciudadano actual, que lucha y se enfrenta a la corrupción que nos arropa a nosotros en nuestra isla y al resto del mundo. Para esto, daremos un repaso sucinto a la visión sobre ello, de cuatro pensadores que afloraron durante la investigación: Aristóteles, Agustín de Hipona, John Locke y, en mi opinión, el interesantísimo Jean-Jacques Rousseau.

A. El Ciudadano

Consideremos pues, como dato histórico, que desde el inicio de las sociedades el pueblo fue catalogado como súbditos de aquel que ostentaba el poder de dirigirlos. Desde esos mismos y antiguos tiempos, el filósofo

Aristóteles, nos dijo en su obra “La Política”¹, que lo que distingue al ciudadano es su facultad de poder ser nombrado magistrado. Para Aristóteles, un ciudadano es aquel que está dispuesto a ejercer su función en pro del desarrollo público. Esto, según Aristóteles, se logra mediante la postulación a cargos electivos o ejerciendo el derecho al voto para cubrir los mismos. También, según Aristóteles, se pudiese colaborar con la administración de la justicia ya que esa responsabilidad recae sobre los hombros del estado. Esta visión de Aristóteles, cobro notoriedad 2,000 años después con el concepto de soberanía del pueblo y del ciudadano.

Para Agustín de Hipona², todos los seres humanos formamos parte de una familia o *comunidad espiritual* desde el nacimiento, algo que él denominaba como la “ciudad de Dios”. Adicional, Agustín decía que las personas también pertenecían a una *comunidad política* llamada “ciudad del hombre”, donde encuentran todos los goces paganos, según nos describía Aristóteles.

A fines del siglo XVII se fue culturizando el término de ciudadano y fue quedando atrás aquello conocido como súbditos. Es desde ese punto en que se comienza a comprender que la soberanía de un pueblo residía precisamente en el pueblo, o más bien en los ciudadanos que lo componen. Quedaba de este modo atrás la filosofía de que el poder de administración de un gobierno tenía que fundamentarse en principios religiosos, de una dinastía o en obtener el poder por la fuerza. Este concepto se atribuye, en sus inicios al filósofo John Locke, quien lo instituyó en su “Segundo Tratado del Gobierno Civil”³ allá para el siglo XVII. En su obra, nos define que la libertad de un ciudadano estriba en la capacidad que este tiene para someterse a sí mismo, a la autoridad elegida por sí y sus pares. Cuando ocurre este tipo de acuerdo, nace el momento en el que una persona se convierte en un miembro del estado o lo que sería más correcto, en un ciudadano.

El filósofo francés Jean Jacques Rousseau en su excelente obra “El Contrato Social”⁴ explica que es la **voluntad última del pueblo** (énfasis nuestro) lo que constituye la comunidad política y en esta relación los gobernantes son simples delegados del pueblo que los eligió. Rousseau nos dice que el pueblo le responde al conjunto de personas con quienes se hayan asociados políticamente. El pueblo en ese momento se convierte en súbditos de las leyes y no del monarca, presidente o gobernante; y se convierten en ciudadanos al ser partícipes del ejercicio de la autoridad pública.

*El autor cursa el cuarto año de estudio en Derecho. Posee un Bachillerato en Administración de Empresas con una concentración en Contabilidad. Además, cuenta con 22 años en el servicio público.

¹ Aristóteles, *La Política*, Libro III, Capítulo I

² Agustín de Hipona, *La Ciudad de Dios*

³ John Locke, *Segundo Tratado de Gobierno Civil*, Capítulo VIII

⁴ Jean Jacques Rousseau, *El Contrato Social*, Libro I, Capítulo VI

Si intentamos definir el concepto de ciudadanía de nuestros tiempos debemos partir aproximadamente de la década del 60 cuando surge un movimiento internacional en defensa de los derechos humanos, que integraba organizaciones ajenas al gobierno, entiéndase organizaciones nacionales e internacionales y también por ciudadanos con alto interés en que se reconocieran y promulgaran esos derechos humanos. En nuestros tiempos, ese movimiento continúa vivo y ha ejercido presión y creado conciencia en la ciudadanía y en las políticas públicas de los diferentes sectores y gobiernos. En la década del 70 se une a este movimiento la creación de un conglomerado para la protección del medio ambiente y al fin en la década del 90 se une otro nuevo movimiento de interés de la ciudadanía, esta vez para luchar contra la corrupción y lograr la transparencia gubernamental y pública, adicional a la obvia rendición de cuentas al pueblo de los actos de gobernanza de estos.

B. La Corrupción

La ética nos ofrece una respuesta sobre aquello que debe ser considerado correcto en las instituciones del gobierno, la política pública del gobierno y la conducta de los funcionarios o empleados del gobierno. Si el estado abusa de la fuerza que ostenta, se asocia su fallida conducta con la violación de los derechos humanos, civiles o políticos. Si un funcionario o empleado de gobierno abusa de su poder para generar algún beneficio para sí mismo o para terceras personas, se le considera actos de corrupción y violenta en nuestra jurisdicción una disposición constitucional⁵.

Sería de gran beneficio obtener como marco de referencia una definición de lo que es corrupción. Susana Rose-Eckermann, profesora de la Universidad de Yale, define el termino como “el abuso de la función pública para obtener ventajas o beneficios privados”⁶. La corrupción también puede ser entendida como la contaminación, daño o degradación de una relación fiduciaria entre el funcionario y el ciudadano, es decir, que se afectó una relación de confianza. El corrupto, falto al deber de fe que se había depositado en él, para buscar un beneficio privado o propio, cuando debió poner en carácter prioritario los intereses de aquellos que lo eligieron para representarle.

Entonces, podemos concluir como definición que la corrupción es **“la traición a una relación de fiducia, para obtener beneficios privados”**⁷. La misma (corrupción) pudiese tener variantes que podrían definir el rango de clasificación. Comencemos por observar su alcance geográfico, si la misma es de carácter local, nacional o internacional. La corrupción local la entenderemos como aquella que ocurre en alguna región, ciudad o distrito. Por

⁵ Const. P.R., art. VI § 9.

⁶ Rose-Eckermann, Susana. *“Corrupción and Jovenmente. Causes, Conquenses and Reform”*, Cambridge University Press, 1999

⁷ Definición establecida en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción 2003

corrupción nacional, aquella que se desarrolla o toma lugar en los anales más altos del estado. Finalmente, la corrupción internacional es la que se desarrolla más bien en las relaciones de empresas transnacionales que llevan a cabo relaciones de proyectos y otros servicios en distintos países y que envuelven a funcionarios de ese país.

C. Tipos de Corrupción

Dentro de los tipos de corrupción podemos destacar dos clasificaciones de mayor relevancia, la corrupción “endémica” y la corrupción “episódica”. Por la primera, debemos entender la que se encuentra inmersa como parte de la cultura de un pueblo y que es realizada por los funcionarios que ostentan un deber fiduciario. Es precisamente esta clasificación de corrupción una de las más difíciles de erradicar ya que al ser una de carácter cultural, los funcionarios piensan que ese beneficio que obtienen del acto de corrupción es parte de su función real y de la remuneración que tienen. La corrupción de carácter “episódico” distinto a la “endémica”, responde a las circunstancias y desaparecidas esas circunstancias, este tipo de corrupción puede ser erradicada o subsanada. Ejemplo de ello pudiese ser los gobiernos de carácter autoritario.

Cabe destacar que según sea el alcance de la corrupción, podríamos estar hablando de una corrupción “generalizada” o de una corrupción “focalizada”. Se le cataloga como corrupción “generalizada” cuando la corrupción es una práctica desarrollada en determinado país. A esta le sigue la resignación, indiferencia o costumbre de aquellos que residen en él y que asumen la postura de aceptar que “siempre las cosas se han hecho así”. A diferencia de esta, la corrupción es “focalizada” cuando la misma toma acción en algún servicio o institución del Estado.

III. Vulnerabilidad de sectores

La corrupción ocurre de manera mucho más marcada en algunos sectores de algunos países, así como también lo es en algunas actividades que este lleva a cabo. Todo aquello que representa un alto nivel de contacto con la sociedad, público, pueblo o gente y que, a su vez la relación entre estos pueda definir económicamente un agravio o beneficio o que legal y jurídicamente pueda beneficiar o afectar, puede poner en una posición de vulnerabilidad a la sociedad. De ese modo es que surge generalmente la corrupción de tipo “soborno”⁸. Esto ocurre de manera frecuente en la adquisición de productos o servicios, donde se saltan procesos de contratación, con tal de beneficiar a alguien con la adjudicación de contratos de gran cuantía y de este modo poner en manos de esa determinada empresa o ente, el beneficio económico que deriva del contrato. También se manifiesta de manera frecuente en los puntos

⁸ Art. 259 C.P. de Puerto Rico

de inspección o cotejo de la entrada o salida de productos donde también se otorga ventaja, que redundaría en un beneficio económico para alguien. Otro sector que se torna vulnerable lo es el sector de la seguridad pública, entendiéndose la policía. Estos ciudadanos que cargan la responsabilidad de hacer cumplir las leyes pueden mediante los procesos judiciales o administrativos, beneficiar o menoscabar a aquellos que sean intervenidos y tradicionalmente esa responsabilidad los pone de frente a posibles actos de corrupción. En última instancia y no menos importante podemos decir que hasta el poder judicial se ha visto vulnerable a los actos constitutivos de corrupción. Es esta rama la llamada a decidir las controversias y de absolver o condenar a un ciudadano. Al igual que la policía, esa responsabilidad los pone en una posición tentadora para la comisión de actos de corrupción cuando alguna parte quiera sacar ventaja en determinado pleito o controversia.

De acuerdo al Barómetro Global de la corrupción de 2013⁹ en los sectores en los que la gente considera que existe mayor corrupción lo es: la policía, la política, el servicio público, la legislatura, y la judicatura.

IV. La extensión territorial y su relación con la corrupción.

En diversos libros se indica que aquellos países de mayor población y de mayor extensión territorial son los que poseen la mayor susceptibilidad a los actos de corrupción, comparativamente con los países más pequeños. De esa misma forma hay otros tantos que aseguran que esa opinión es producto de una selección de países que acomodaticiamente producirían el resultado obtenido, puesto que es esa la impresión que desean que produzca.

El “Transparency International”¹⁰ en el 2014 publicó que, de una muestra de 175 países, Estados Unidos, con una población de 316 millones de habitantes, ocupa el lugar número 17 en el ranking de corrupción. En este ranking, mientras más alto sea el número que ocupa la nación, mayor es la presencia de actos de corrupción. En su consecuencia, mientras más bajo el número ocupado, menor incidencia de corrupción existe.

En contraste con los Estados Unidos, encontramos en la misma publicación que países mucho más pequeños ocupan posiciones de menor privilegio. Entre ellos encontramos países como Albania en la posición 110 y cuenta con 3 millones de habitantes, Paraguay en la posición 150 con 6 millones de habitantes y Eritrea en la posición 166 con 4 millones de habitantes. Por lo que podemos concluir que en la realidad no existe una correlación entre la población ni la extensión territorial con la incidencia de actos de corrupción en determinada nación o país. Nuestra isla con una

⁹ Transparency International, *Global Corrupción Barometer* 2013, Berlin, Transparency International, 2013

¹⁰ Transparency International, *Corrupción Perceptions Index*, 4-5, 2014

población de poco más de 3.5 millones, ocupa la posición número 31, juzgue usted.

V. La confianza como resistencia

Tomando como discutido y recapitulando el concepto de corrupción como un abuso de confianza de quien tiene una función de fiducia y que la fiducia es relacionada a la confianza, tomaremos el termino de confianza para resaltar a aquellas sociedades que son conocidas como las “sociedades de la confianza”. En estas sociedades, los niveles de corrupción son relativamente bajos. Frecuentemente, se cita como “sociedad de confianza” a la Republica Holandesa a partir de la unión de las Siete Provincias, a fines del siglo XVI. Holanda emergió como una nación que triunfo en los ámbitos comercial, cultural y político, ubicándose hoy día como una de las sociedades más avanzadas del mundo. Según la publicación de 2014 del “World Values Survey”¹¹ Holanda se ubica a la cabeza del grupo con un índice de confianza entre ciudadanos de 66%. Podríamos mencionar otras sociedades en similar condición como Alemania, Reino Unido y los países escandinavos, entre otros.

Existen sociedades que cuentan con características que las hacen mucho más resistentes a los actos de corrupción. Si consideramos a las sociedades demócratas, donde existe un respeto por el Estado de Derecho vigente y la confianza depositada en ello es elevada, las mismas serán de menos propensión a la corrupción y dejo claramente establecido que son de menos propensión, no que están exentas. No podemos negar que existen y que seguirán existiendo ya que no hay ni habrá sistema perfecto que erradique completamente la corrupción, pero en este sistema se pude presentar la misma de manera tan somera o de existencia tan imperceptible que muy bien pudiese ser tolerable o fácil de lidiar con la misma.

Para comprender el termino de “sociedad demócrata”, entendamos pues que son aquellas que tienen un sistema de gobierno que se basa en la soberanía popular, donde las decisiones de la mayoría se imponen a la minoría, pero siempre respetando los derechos y debidos procesos que esta minoría ostenta.¹² Es en esta, donde cada ciudadano tiene como deber el ser partícipe de los procesos que tengan como fin el establecimiento de aquello que ha de regir los asuntos de gobierno. Al existir un Estado de Derecho, todo acto está regido por Leyes y no sujeto al ejercicio individualista del poder que se ostenta.

¹¹ World Values Survey Wave 6: 2010-2014

¹² Putnam, Robert, “*Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*”, Princeton University Press, 1993

Alain Peyrefitte¹³ publicó en el 1995 un libro de nombre “Sociedades de la Confianza” que contribuyó grandemente a la creación de las hoy conocidas sociedades de la confianza. Los individuos pertenecientes a estas sociedades viven bajo el precepto del cooperativismo y con el ideal de que es mucho más provechoso el privarse de comodidades de manera individualizada siempre que el resultado redunde en el bienestar común. Este tipo de fenómeno muy bien pudiese estar ligado a lo que Alexis de Tocqueville¹⁴ describió como “la doctrina del interés bien entendido” en su obra “La Democracia en América” para allá en el 1835. Su descripción expresaba y lo definía como, que las personas de una sociedad podían hacer sacrificios en beneficio del bien común o colectivo porque ese bien común a final de cuentas era su propio bien. Nos decía el autor que esta doctrina era una sana porque no hacía virtuosos a los ciudadanos, sino que los volvía precavidos y autónomos, alejándolos de cualquier tentación a la corrupción.

La confianza debe ser entendida como la creencia en otro u otros incluyendo la aceptación de los riesgos que eso implique.¹⁵ En el desarrollo de las nuevas sociedades se hace indispensable la confianza, pues es esta misma la que ofrece como base la creencia en los procesos políticos. Por ende, una sociedad donde sus ciudadanos tengan un compromiso con el bien común debe desencadenar en grandes ventajas de desarrollo sobre otros sistemas comparables. Entre esas ventajas, bajos índices de corrupción, que son pilares de importancia.

Si consideramos lo anterior y lo aplicamos a los sistemas sociales y políticos en que vivimos, veremos la confianza depositada en los diferentes componentes sociales. Se nos hace importante considerar la confianza depositada en las agencias de gobierno, que deben estar sujetas a las Leyes y Reglamentos que las regulan, y que estas deben conservar una transparencia, erradicando así el abuso de poder y por consecuencia los actos de corrupción. Tenemos también confianza depositada en los ciudadanos que componen las agencias gubernamentales, las empresas privadas y la estructura política del gobierno. La confianza en estos estriba en que, si estos observan los más altos índices de honestidad, cumplen con las Leyes y Reglamentos establecidos y que rigen sus labores, entonces el resultado de sus actos redundará en un bien común para el pueblo. Por último, observamos la confianza depositada en las regulaciones impuestas por el sistema gubernamental. El fiel cumplimiento de estas, cuando surge de manera voluntaria, nos ofrece unas garantías de una mejor convivencia. Estas regulaciones muy bien podrían incluir las normas de carácter penal y tributario entre otros.

VI. Disciplinas que rigen la Corrupción

¹³ Alain Peyrefitte, “*La Société de Confiance*”, Paris, Odile Jacob, 1995

¹⁴ Alexis de Tocqueville “*La democracia en América*” 1835

¹⁵ Confianza: Esperanza firme que se tiene de alguien o algo. Seguridad en uno. Depositar algo al cuidado de uno. Diccionario Real Academia Española, 2016

La corrupción suele enmarcarse o delinearse entre unos parámetros o disciplinas. Es de estas que surgen las guías que nos permiten la detección de actos constitutivos de corrupción. Entre una gama enorme de clasificaciones, vamos a delimitar estas a 6 grandes áreas a saber: la ética, el derecho, la administración pública, la economía, la democracia y la criminología.

En cuanto a la ética, suele también tomarse la moral como termino de igual significado o utilidad, pero en la realidad no lo son. La moral comprende aquellas normas reguladoras del comportamiento, basados en aquello que se considera correcto o incorrecto, justo o injusto, bueno o malo. En contraste, encontramos que la ética tiene como base el estudio de esas normas de la moral. La ética estudia precisamente eso que nuestra moral considera bueno o malo, justo o injusto, correcto o incorrecto y lo enmarca dentro del ámbito aplicable, en este caso, la gestión pública en todas sus facetas. Esta intención de crear una manera especial de medir el comportamiento o administración pública tiene sus inicios desde Maquiavelo en el principio del Siglo XVI donde expresaba que el jefe de Estado debe aplicar en los asuntos públicos no la moral cristiana, sino la astucia y la conveniencia.¹⁶

El derecho, dentro del sistema normativo, es el que regula el comportamiento de los seres humanos contando con el respaldo de la organización del estado y sus agencias para darle curso e imposición a lo dispuesto en las normas.

La administración pública tiene una relevancia en la corrupción, de tal magnitud que en los años 90 el Banco Mundial estableció el requisito de “buena gobernanza” para recibir asistencia financiera de carácter internacional. La buena administración publica puede medirse por una baja incidencia de actos de corrupción en las diferentes ramas que componen un gobierno. Según lo establecido por la UNESCO toda buena administración pública debe contar con las siguientes características: participación política, efectividad y eficiencia de la gestión pública, transparencia en la gestión pública, rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas, capacidad de respuesta de las agencias públicas, consenso social en las acciones del gobierno, equidad e inclusión social en los actos gubernamentales y el Estado de Derecho

La economía, desde mediados del siglo XX ha sido seguida de cerca pues evidentemente los factores económicos crean un ambiente propicio para que se desarrollen actos de corrupción. Los individuos tendrán una disposición mayor a cometer delito si los beneficios económicos exceden las cargas que acarrearía el ser atrapado, teoría conocida como “elección racional”.¹⁷ Ese mismo principio se aplica a los actos de corrupción, pues siendo estos actos ilegales, también habría una predisposición del individuo a cometer los actos si su beneficio supera el precio a pagar en caso de ser capturado. Pudiéramos

¹⁶ Nicolás de Maquiavelo, *El Príncipe*

¹⁷ Gary Becker- “rational choice”

pensar que paralelamente el llevar una lucha contra la corrupción también pudiese estar atada al principio costo-efectivo. Es decir, la lucha se llevará en la medida en que los costos de la misma no superen los beneficios obtenidos de dicha lucha. Estamos sumamente claros en que la economía no es la única temática que nos permite hacer una evaluación de la corrupción, pero es la perspectiva perfecta para dejar ver en que consiste la misma. La corrupción es un delito que conlleva mucho cálculo matemático, distanciándose así de cualquier otro delito que este articulado en nuestro código o en cualquier otro.

En la democracia está contenida la corrupción pues según Aristóteles¹⁸ esta es la demagogia en el que el bien común cede ante el capricho de los pueblos. Acorde con ese pensar, nos dice Robert Dahl¹⁹ que la democracia fue posible en los grandes territorios por los procesos de participación representativa. La corrupción es un mal que se apodera de la democracia y lo que hace este fenómeno posible es esa representación que surge cuando la participación representativa se manifiesta y surte efecto. No nos cabe duda de que la corrupción es un mal que enfila sus cañones hacia el corazón de la democracia y su razón de existir, la representación.

En la criminología se estudia el fenómeno criminal desde una perspectiva descriptiva a diferencia del Derecho que lo estudia desde una perspectiva prescriptiva. De acuerdo a la criminología con un enfoque sociológico, se requieren 3 requisitos para cometer un delito: el individuo tiene que tener capacidad para cometer el delito, la disposición del individuo para cometer el delito y que surja la oportunidad de cometer el delito. Si enmarcamos estos requisitos en los actos de corrupción, podemos entender que el actor se encuentra en una posición con deber de fiducia y que tiene la capacidad para traicionar esa confianza, cuando existe un entorno de corrupción endémica, habrá una mayor oportunidad para cometer los actos constitutivos de corrupción. En cuanto a la disposición del individuo para cometer el acto, realmente nos encontramos frente a un renglón que a todas luces puede y debe variar de individuo en individuo.

VII. Protecciones bajo las Normas Internacionales de Anticorrupción

Las Normas Anticorrupción adoptadas en cualquier territorio, tienen que tener como fin la protección de la confianza depositada por el pueblo en los funcionarios que eligieron para representarlos y que una vez se falta a esa confianza, buscar los medios de restablecerla. Establezcamos pues cuales pueden ser varios de esos valores cuyo denominador común lo es la confianza.

Si comenzamos evaluando la corrupción desde el ámbito del patrimonio público nos topamos con que la corrupción no siempre envuelve transacciones monetarias, pero comúnmente se desarrolla a manera de desvío

¹⁸ Aristóteles, *La Política*

¹⁹ Dahl, Robert. *La Democracia*, 11-55, 2004

de fondos, los cuales estaban destinados a satisfacer bienes públicos, y fueron entonces redirigidos a un beneficio privado. De este modo se presenta un menoscabo del “patrimonio público” y correlativamente un enriquecimiento de carácter privado.

Otro valor lo es el “orden público”. Por este término, debemos entender el conjunto de reglamentaciones que nos garantizan el buen funcionamiento de las diversas ramas, instituciones y agencias con las que cuenta cualquier sistema de gobierno y que rigen las actividades económicas del mismo. Para este orden podemos definir al menos tres enfoques o perspectivas: la regulación del mercado, la reglamentación y normas garantizando la libre competencia y la protección de los consumidores. La corrupción impacta la economía de tal manera que hay quienes consideran que esta puede ayudar a confeccionar una burocracia gubernamental que estrangula los comercios y evita su crecimiento.

La “integridad de la democracia” es otro valor protegido ya que la corrupción no solo corrompe nuestro patrimonio y los mercados. La corrupción también afecta nuestros sistemas democráticos fundamentales como la rendición de cuentas al pueblo, la transparencia gubernamental, los derechos humanos y la separación de poderes. No olvidemos que es al pueblo a quienes los funcionarios públicos deben rendirle las cuentas de su gobernanza, incluido con mayor importancia, al finalizar su desempeño en el cargo.

En la “Separación de Poderes y los Derechos Humanos” encontramos que la lucha anti corrupción, por tener un carácter individual y separado no puede incluirse dentro de la declaración de derechos humanos, pero si tiene diversos puntos de encuentro con ellos. Debemos observar que: para luchar contra la corrupción debemos permitir que se ejerzan a plenitud los derechos civiles y de carácter políticos que permiten que el pueblo se envuelva activamente en los asuntos públicos; debe haber pleno ejercicio de libre expresión y acceso a la información para que se pueda sacar a la luz pública los casos de corrupción y mantener un control de aquellos que se exponen a estos actos; la corrupción crea una escases de recursos para implementar la política pública y por ende se afectan los derechos sociales, culturales y económicos; si la corrupción logra adentrarse en la judicatura así como en el cuerpo policiaco (establecidos ambos como sectores vulnerables), se afectaría el debido proceso de ley; y por último la corrupción de por si busca beneficiar a alguien o a algunos, afectando así el principio general de los derechos humanos de la no discriminación arbitraria.²⁰ En cuanto a la separación de poderes “per se” tenemos presente que el concepto busca establecer los límites del poder del estado frente a su pueblo pero faltar a ello conllevaría cruzar la línea en las decisiones inter ramas.

²⁰ Declaración Universal de Derechos Humanos, Aprobada y Proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

A. Lo que la ética condena

Es de más conocido que existen conductas que no están prohibidas por las leyes de muchos países pero que han de ser señaladas y reprochadas moralmente, a la luz de las necesidades democráticas de nuestros tiempos. Lo normal en cualquier sociedad es que se cree una valoración sobre las actuaciones de la gobernanza y luego de ello surjan las legislaciones para regular esas actuaciones. Es de ahí que la legislación viene a resolver las necesidades de una sociedad.

Quiero dar paso a la discusión de varias conductas que son moralmente condenables como preámbulo a lo que sin duda se conduce por el camino del acto puramente de corrupción. Por mencionar algunas de esas acciones podemos decir que entre ellas las más evidentes y peligrosas son: el uso de dinero a discreción, el nepotismo, el clientelismo y el amiguismo, lo que yo he llamado el “cambio de bando”, el cabildeo, los conflictos de intereses y el uso de información privilegiada.

Cuando en el presupuesto existe una partida de uso discrecional donde el funcionario puede dar uso sin que dicha partida tenga que estar sujeta a la rigurosidad de los controles. Es común y saludable que en la era moderna los gobiernos disfruten de cierta flexibilidad para ejecutar el presupuesto, pero si a esto le añadimos que los mecanismos de control son inexistentes o deficientes estaremos entonces de frente a la posibilidad de actos constitutivos de corrupción. Inclusive, en algunos países estos gastos son tan altos que unidos a la corrupción encontraremos muchos funcionarios gubernamentales envueltos en aparente enriquecimiento ilícito.

Cuando otorgamos privilegios a algunas personas por encima de otras por razones discriminatorias, nuestros actos serían catalogados como favoritismo. Dentro del favoritismo nos podemos topar con diversas gamas donde el acto puede catalogarse. Si le otorgamos beneficios a parientes o cónyuge por encima de otras personas, estaríamos hablando posiblemente de nepotismo. El nepotismo es ilegal y antiético puesto que otorga beneficios sin que se cumpla tal vez con los requerimientos para el beneficio o puesto. El clientelismo supone el otorgar beneficios utilizando el poder adquirido para pagar el apoyo o financiamiento político. Luego de esto, nos encontramos con el amiguismo. Esta práctica favorece a amigos o a personas con los cuales hemos tenido vínculos anteriores o actuales. Este concepto presupone una relación entre personas que ostentan un vínculo fraternal y como resultado ese vínculo afecta a terceras personas que compiten y muchas veces con más méritos, por el beneficio pero que reciben un perjuicio por el nexo fraternal.

El cambio de bando es aquel caso donde un funcionario público luego de fiscalizar o regular alguna empresa, cesa sus labores para el gobierno y pasa a trabajar para dicha empresa que fiscalizo. Esto produce que se flexibilice la regulación con estos ya que el funcionario espera ser contratado tan pronto su función pública termine.

El cabildeo es el intento de influir en quienes tienen a cargo la toma de decisiones, las cuales pueden afectar de manera positiva o negativa a este o a sus representados. Cabe destacar que el cabildeo no es ilegal ni inmoral cuando todos los sectores tienen tiempo igual de presentar su posición. Aun así, el cabildeo se percibe como una práctica de grupos con poder que tienen la certeza de que serán beneficiados con las decisiones tomadas. Las leyes que regulan el cabildeo en algunos países, carecen de suficiencia para mantener la práctica fuera de apariencias conflictivas.

En la vida todos tenemos diversidad de intereses y de distintos tipos como políticos, religiosos, económicos, sociales entre otros. Mientras más intereses se tenga, mayor la probabilidad de que algunos de ellos entren en conflicto con otros. Siendo la confianza pública tan frágil, la misma puede verse afectada por una mera apariencia de conflicto de interés. El cuadro más frecuente de conflicto de interés es el uso de información privilegiada. Entiéndase que la información privilegiada es aquella que no se ha revelado porque es capaz de incidir en ciertas áreas. Si el funcionario público se vale del conocimiento de información privilegiada para sacar beneficio personal, esa actuación es moralmente repudiable. Un conflicto de interés no es una actuación sino una situación en la que toda persona puede verse envuelta. Como señala Monroe Freedman: "...si hay una razonable posibilidad de que usted sea incapaz de satisfacer completamente las legítimas necesidades o deseos de dos o más personas (incluyéndolo a usted), usted tiene un conflicto de interés".²¹ Cuando dos o más intereses de una persona son incompatibles se produce un conflicto de intereses. Aquí lo impermisible no es el tener conflictos sino el actuar indebidamente favoreciendo el interés particular por encima del interés colectivo.

Según la Guía sobre el manejo de Conflictos de Intereses en el Sector Público y Experiencias Internacionales de la OECD de 2003²² existen tres tipos de conflictos: el conflicto real que supone una tensión entre los deberes del funcionario y sus intereses privados, el conflicto aparente que se presenta cuando los intereses personales del funcionario podrían afectar su desempeño en sus funciones oficiales y el conflicto potencial que ocurre cuando está el riesgo de que en un futuro los deberes oficiales choquen con los intereses personales y el riesgo aumenta a medida de que el funcionario se involucre en actividades oficiales relacionadas con su interés personal. Esta última es la más frecuente de conflicto. La OECD clasifica los intereses públicos de la siguiente manera: conflicto institucional de intereses- cuando un mismo órgano público tiene doble función que puede generar conflicto y el conflicto de intereses públicos- ocurre cuando un mismo funcionario ocupa distintas funciones estatales.

²¹ Freedman Monroe. *Understanding Lawyer's Ethics*. Estados Unidos, Bender & Co. Inc., 1994

²² OECD. *Guidelines for Managing Conflict of Interest in the public Service and Country Experiences*. Paris, OECD 2003

B. Lo que la Ley condena

Existe una consistencia en diferentes países en castigar con carácter penal ciertas conductas, así como también se dispuso en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003.²³ Nuestra isla no es la excepción ya que también la ley también codifica algunas de estas actuaciones como delito. Estas actuaciones podríamos decir que están compuestas por: destinar recursos a fines no previstos por ley, la malversación de fondos,²⁴ el fraude,²⁵ soborno,²⁶ extorción,²⁷ enriquecimiento ilícito,²⁸ tráfico de influencias,²⁹ uso de información privilegiada, y el lavado de dinero.³⁰ La Convención de las Naciones Unidas del 2003 dice que los estados se comprometen a adoptar sistemas destinados a prevenir los conflictos de interesen el sector público y a exigir a sus funcionarios la declaración de bienes³¹

VIII. La lucha internacional

Existen una variedad de tratados o acuerdos de derecho internacional que han sido alcanzados con la idea o fin de enfrentar juntos la lucha contra la corrupción. Luego de finalizada la guerra fría surge la preocupación por la corrupción. A raíz de esa preocupación, varios estados se unen en causa común y establecen acuerdos en contra de la corrupción. Entre estos acuerdos se destaca: La Convención Interamericana contra la Corrupción en 1996,³² el Convenio relativo contra los actos de corrupción donde implique funcionarios de las Comunidades Europeas o de miembros de la Unión Europea de 1997,³³ La Convención de la OECD de 1997,³⁴ Convenios de Derecho Penal y

²³ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003, Naciones Unidas, Nueva York, 2004

²⁴ 33 L.P.R.A. § 5355 (2017)

²⁵ 33 L.P.R.A. § 5272 (2017)

²⁶ 33 L.P.R.A. § 5350 (2017)

²⁷ 33 L.P.R.A. § 5261 (2017)

²⁸ 33 L.P.R.A. § 5341 (2017)

²⁹ 33 L.P.R.A. § 5352 (2017)

³⁰ Ley contra el Crimen Organizado y Lavado de Dinero del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 33-1978, según enmendada

³¹ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003, Naciones Unidas, Nueva York, 2004 Artículo 7 y 8

³² Rojas, Víctor. *Los tratados internacionales sobre corrupción, en línea.* <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2770/8.pdf>

³³ Convenio establecido sobre la base del inciso c) del apartado 2 del art. K.3 del Tratado de la Unión Europea.

³⁴ Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales y Documentos Relacionados, OECD, www.oecd.org/corruption

Derecho Civil en Europa 1999,³⁵ La Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado del año 2000,³⁶ La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que fue firmada en el 2003,³⁷ y la Convención de la Unión Africana contra la Corrupción de 2003.³⁸

A. Convenciones

De estas las que nos presentan mayor relevancia son la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 por ser de interés para los países latinoamericanos. La próxima lo es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003 por tener un alcance universal y ser bastante completo. La Convención Interamericana contra la Corrupción fue acordada en Caracas, Venezuela para marzo de 1996 y cobro su vigencia al año siguiente. En la actualidad son 33 estados del continente americano los que componen a esta, incluyendo a Estados Unidos de Norteamérica. La convención tuvo 3 objetivos: la prevención administrativa, la prevención legislativa y la cooperación internacional para la extradición. La Convención Interamericana define en su artículo VI las acciones constitutivas de corrupción como “El requerimiento o aceptación, directa o indirecta, por un funcionario público o persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dadas, favores, promesas o ventajas, para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas”. También impone a sus miembros el dictar leyes que penalicen el acto. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción fue acordada para octubre de 2003 y cobro vigencia el 14 de diciembre de 2005 y cuenta con 174 miembros. Sus objetivos son iguales a la anteriormente explicada pero esta vez con un intento de que sea global y no solamente en la región.

Las diferencias que marcan ambos tratados, aparte de la territorialidad de abarca cada uno de ellos, pueden resumirse de la siguiente manera. La convención de las Naciones Unidas es básicamente más completa ya que surge luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001 y ello pudo haber abierto mayor disponibilidad de Estados Unidos de Norteamérica para unirse a las filas de los combatientes contra el lavado de dinero. Adicional, la diferencia principal es que la Convención de las Naciones Unidas es aplicable a funcionarios públicos y particulares y la Convención Interamericana solo hace

³⁵ Boletín Oficial del Estado, Núm. 78, Sec. I, pág. 29967 del miércoles 31 de marzo de 2010; Núm. 182, Sec. I, pag. 65780 del miércoles 28 de julio de 2010

³⁶ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos de 2000, Naciones Unidas, Nueva York, 2004

³⁷ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003, Naciones Unidas, Nueva York, 2004

³⁸ African Unión Convention on Preventing and Combating Corrupción, July 11, 2003

referencia a funcionarios públicos. En la Convención de Naciones Unidas se reconoce la responsabilidad por las personas jurídicas en actos de corrupción y en la Convención Interamericana solo se reconoce en personas naturales.

B. Resoluciones Internacionales

Allá para el 11 de diciembre de 2011 el tribunal de Francia sentenció al entonces ex presidente Jacques Chirac por desvío de fondos públicos, apropiación indebida, abuso de confianza y actuación indebida ante conflictos de intereses, todos cometidos mientras era alcalde de París entre los años 1977 y 1995.³⁹ Pero en consideración a su avanzada edad el tribunal lo exoneró del cumplimiento de la sentencia. En Alemania Helmut Kohl, líder de la unificación alemana, aceptó un financiamiento en beneficio de su partido y en el 1995 esto marco el final de la carrera política del Kohl.⁴⁰ En Italia ocurrió un gran escándalo para el 1992 llamado “Tangentopoli”. A raíz del escándalo cayó el entonces primer ministro Giulio Andreotti.⁴¹ En España se sigue una investigación contra el duque Iñaki Urdangarín por evasión contributiva que asciende a más de 240,000 euros.⁴² Si revisamos Estados Unidos encontramos que adicional a el famoso escándalo de “Watergate” sobresale el caso de Rod Blagojevich, ex gobernador de Illinois quien fue sentenciado a finales del 2011 a cumplir 14 años de cárcel por corrupción,⁴³ entre ellos el intento por comprar el escaño senatorial dejado por Barack Obama. Si nos movemos a Latinoamérica encontraremos casos como el de Fernando Collor de Melo, presidente de Brasil para el 1992.⁴⁴ En este asunto se descubrió que el tesorero de la campaña de Collor había incurrido en actos constitutivos de corrupción para la victoria de Collor en 1990. En este asunto Collor renunció para evitar un juicio político que se avecinaba. En Perú nos topamos con el clásico caso de “cleptocracia” de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos donde sobornaron políticos, jueces y prensa.⁴⁵ Montesinos fue condenado a cárcel en Perú en el 2001 y Fujimori cumple condena de 25 años de cárcel en Perú por crímenes de lesa humanidad y corrupción.

³⁹ Periódico Digital El Mundo, <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/12/15/internacional/1323947886.html>

⁴⁰ Periódico Digital El País, https://elpais.com/diario/1999/12/30/internacional/946508401_850215.html

⁴¹ Periódico Digital El País, https://elpais.com/diario/2002/11/18/internacional/1037574001_850215.html

⁴² Periódico El Confidencial de España, https://www.elconfidencial.com/espana/2017-02-17/absuelta-infanta-cristina-sentencia-urdangarin-caso-noos_1333654/

⁴³ Archivos del FBI, <https://archives.fbi.gov/archives/chicago/press-releases/2011/former-illinois-governor-rod-r.-blagojevich-sentenced-to-14-years-in-prison-for-corruption-in-office>

⁴⁴ Revista Unirioja, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27389.pdf>

⁴⁵ Caso Fujimori: Análisis Jurídico de la sentencia del ministro Orlando Alvares, https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/tribuna/tr_20081106_01.pdf

La Corte Europea de Derechos Humanos ha resuelto de manera indirecta asuntos de corrupción al resolver casos de libertad de expresión de aquellos que cuestionaron la conducta del estado. La trayectoria de las decisiones nos dice que la interferencia a la libre expresión debe ser excepcional y necesarias en la sociedad democrata. En “Radio Twist v Eslovaquia de 2006,⁴⁶ sobre el derecho de la emisora a divulgar una conversación telefónica entre ministros de estado y el jefe de gobierno donde discutían la privatización de una agencia estatal. El tribunal determinó que la emisora actuó de buena fe y a favor del bien colectivo, sin afectar la vida privada de nadie. Así pues, se entendió que privarles de divulgar esa conversación no era factible en una sociedad democrática. En el caso de “Gula v Moldavia de 2008,⁴⁷ el tribunal determinó que es procedente la protección de un ciudadano que denuncia actos de corrupción por parte del gobierno.

Si nos trasladamos a América nos encontramos con el caso de “Campo Algodonero v. México de 2009,⁴⁸ donde el tribunal estableció que la corrupción judicial vulnera la garantía del debido proceso de ley. En “Herrera Ulloa v. Costa Rica de 2004,⁴⁹ se dijo que la libertad de expresión de un periodista debía ser especialmente protegida cuando se denuncia un problema de interés público como la corrupción. En “Retén de Catia v. Venezuela” de 2006,⁵⁰ se estableció que la corrupción en el sistema carcelario puede afectar eventualmente el derecho a la vida ente accidentes en los recintos penitenciarios.

IX. El problema del financiamiento político

Como es de conocimiento general, el dinero es uno de los componentes necesarios del proceso democrático. No podemos ocultar la realidad de que sin dinero no existirían los partidos políticos ni las campañas políticas. Como efecto en cadena encontramos que sin partidos ni campañas políticas no existe la democracia. Entonces, sería de suprema importancia que nos preguntemos si ¿es importante el financiamiento para los candidatos?, ¿El vencedor será quien más dinero tenga?

⁴⁶ Radio Twist v. Eslovaquia, sentencia del 19 de diciembre de 2006, Corte Europea de Derechos Humanos

⁴⁷ Gula v. Moldavia, sentencia del 12 de febrero de 2008, Corte Europea de Derechos Humanos

⁴⁸ Campo Algodonero v. México, sentencia del 16 de noviembre de 2009, Corte Interamericana de Derechos Humanos

⁴⁹ Herrera Ulloa vs. Costa Rica, sentencia del 2 de julio de 2004, Corte Interamericana de Derechos Humanos

⁵⁰ Retén de Catia vs. Venezuela, sentencia del 5 de julio de 2006, Corte Interamericana de Derechos Humanos

La experiencia nuestra nos dice que una vez los candidatos alcancen la victoria se verán comprometidos con los intereses de aquellos que le facilitaron el financiamiento de la campaña por encima de las necesidades del soberano que los eligió. Es más que cierto que aquel que aporó dinero, esperará el fruto de su aportación. Es por eso que se necesita de regulación entre el dinero y la política. Entre los objetivos que pudiese tener esa regulación del dinero en la política podríamos mencionar: la competencia leal en el ruedo político, evitar que los intereses se apoderen de la política, promover una mejor política pública, facilitar la libre expresión, promover la representación de grupos históricamente marginados. El financiamiento de la política puede ocurrir de manera directa o indirecta. La manera directa es el dinero que se le entrega a los candidatos directamente a cambio de representar por ejemplo ciertos grupos. La manera indirecta tiene 2 vertientes: los subsidios contributivos a las donaciones privadas y el acceso subsidiado o gratuito a medios de comunicación.

Hay grandes maneras de cómo los países regulan el financiamiento político. Según la OCDE⁵¹ un 76% de los países contempla acceso gratuito o subsidiado a medios de comunicación para los partidos, mientras que solo un 32% lo considera para los candidatos. El 2/3 de los países prohíbe financiamiento de intereses extranjeros, y poco más de 1/3 prohíbe el financiamiento por parte de empresas y sindicatos. La mitad de los países impone límites al gasto de los partidos y los candidatos, mientras que 1/3 no pone límites ni a partidos ni a candidatos, mientras que los demás imponen límites solo a uno de ellos y no al otro.

Existe evidencia suficiente de que la influencia indebida del dinero en las campañas políticas está creando un efecto detractor en la confianza de los ciudadanos en los procesos democráticos. Todos queremos partidos políticos y gobiernos que representen nuestro punto de vista y que respondan a nuestras necesidades. Por eso es la importancia de que los ciudadanos vuelvan a confiar en la política y mediante una regulación efectiva del financiamiento de campañas políticas y de partidos es sumamente necesaria.

Para obtener un buen método de regulación para las aportaciones a las campañas políticas se nos haría necesario considerar varios elementos. Entre ellos deberían estar las opciones de financiamiento público, regulaciones del financiamiento privado, límites al gasto de estos y exigirles claridad en los procesos. El tener un buen método de regulación requiere de una fiscalización eficiente y que las sanciones lleven en sí un poder disuasivo.

X. La corrupción municipal

Para comenzar debemos preguntarnos lo siguiente: ¿ocurre mayor corrupción a nivel municipal que en otros niveles de gobierno? y ¿la estructura

⁵¹ OECD. *Financing Democracy. Framework for supporting better public policies and averting policy capture*. 2014

del gobierno municipal provee para mayor nivel de corrupción? Comencemos por decir que un país centralizado puede hacer menos relevantes sus gobiernos municipales. Sin embargo, hay indicios de que la corrupción puede ser más alta en el nivel municipal, aunque ello no puede percibirse fácilmente. Transparencia Internacional advierte, basados en la recopilación de sus datos, que los gobiernos locales pueden ser el foco mayor de corrupción en un país.

En el gobierno municipal hay una relación de confianza entre los ciudadanos y el ayuntamiento. Esto hace mayor la capacidad del gobierno de percibir y solucionar problemas y también pone en juego la divida imparcialidad con la cual es correcto proceder. Las áreas que mayor riesgo de corrupción poseen a nivel municipal son: la concesión de usos, licencias y permisos, la contratación de obras y servicios, el reconocimiento de derechos, la exigencia en el cumplimiento de obligaciones y el empleo público.

Para solucionar el problema de la corrupción en los municipios podemos establecer una serie de requisitos que ayudarían a minimizarla. Entre estos hay cuatro que serían los principales en esta lucha a nivel local. 1. Asegurar un poder político municipal más responsable, de este modo se delega responsabilidades de manera equilibrada. También puede considerarse la limitación en términos de reelección de los alcaldes. 2. El empoderamiento de la comunidad y los ciudadanos en las labores municipales. 3. Fortalecimiento de los cargos profesionales nos permite tener al personal más capacitado en las posiciones adecuadas. 4. Establecer altos estándares de gestión que nos permitan tener un servicio costo eficiente y que vaya acorde con el tamaño y presupuesto del municipio.

XI. Normas preventivas para la corrupción

Dentro de cualquier sistema debe existir algo que dirija sus pasos y en asuntos de la lucha contra la corrupción tenemos las normas, políticas y prácticas sobre una adecuada carrera en el servicio público. Algunas de estas se hayan en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003.⁵² Una de las medidas propuestas por la Convención es la adopción de sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos con base en la eficiencia. La remuneración de funcionarios públicos es una de las causas más comunes de la corrupción. Si estos fueran adecuadamente remunerados, la probabilidad de que infrínjanlas normas legales seria mucho menor. Todo esto tomando en consideración el nivel de desarrollo del estado, según la Convención. En cuanto al financiamiento de campaña y prevención de conflictos de interés, debemos considerar que toda actividad necesita recursos económicos. Si este financiamiento se torna determinante en la generación de cargos públicos entonces nos encontramos con que la actividad política estaría atrapada en el

⁵² Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003, Naciones Unidas, Nueva York, 2004

mercado. Esto choca con los principios de la democracia ya que no todos tendrían la oportunidad de participar en la conducción de asuntos públicos. Otra de las medidas presentadas en la Convención lo fue la de los códigos de conducta y las medidas disciplinarias. Ejemplo de estos lo es el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley aprobado en la Asamblea General de la ONU en el 1979,⁵³ o el código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos, aprobado por la ONU en el 1996.⁵⁴ Estos establecen las medidas disciplinarias a seguir según la infracción ocurrida. También se consideran otras medidas vinculadas con la carrera del funcionario público. Estas muy pudiesen ser la capacitación y educación de los funcionarios sobre los requerimientos éticos y legales que son esperados de estos. Imponer la obligación de rendir cuentas de su trabajo y la rotación de empleados para evitar un lapso largo de tiempo ejerciendo la función y que vaya a caer tentado en actuar de manera corrupta.

Otra manera efectiva para prevenir la corrupción puede ser la creación de órganos estatales autónomos dedicados a supervisar que todos cumplan con la normativa vigente contra la corrupción. Cuando se realiza la declaración de bienes para detectar con mayor eficiencia los conflictos de intereses, reales o aparentes, así como también para detectar un enriquecimiento injusto por parte del empleado.

La corrupción opera en las sombras. Lo normal es que son los mismos compañeros del corrupto los que están en mejor posición para detectar el acto. Por eso es de suma importancia brindarles protección a los denunciantes de actos de corrupción.

A. El acceso a la información pública

Debemos considerar por lo anteriormente expuesto, que el derecho a acceder a la información forma parte de la libertad de expresión. Tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948⁵⁵ y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966⁵⁶ dicen que el derecho a la libertad de expresión incluye la libertad de buscar, de recibir y difundir información e ideas de todo tipo. También para 1966 se dictó en Estados Unidos la Ley de Libertad de Información⁵⁷ que permite que los ciudadanos tengan acceso a la información que este en poder de agencias federales, con la posibilidad de exigir el cumplimiento de este derecho ante los tribunales pertinentes.

⁵³ Naciones Unidas, Asamblea General, 17 de diciembre de 1979

⁵⁴ Naciones Unidas, Asamblea General, 28 de enero de 1997

⁵⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 1948

⁵⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Asamblea General, 16 de diciembre de 1966

⁵⁷ The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552 as Amended by Public Law No. 110-175, 121 Stat. 2524

XII. El control que ejerce el ciudadano

Lo que conocemos como libertades civiles son una categoría de derechos humanos. Los mismos se refieren a las inmunidades individuales que gozan los ciudadanos como lo es el derecho a la vida, el derecho a la integridad física y a la libertad de movimiento. En cambio, los derechos políticos son aquellos donde se ejerce la soberanía por los ciudadanos, tomando acción en la conducción de los asuntos públicos, eligiendo representantes o postulándose para cargos electivos.

Dentro de estos derechos existen algunos que los ciudadanos pueden ejercer para contribuir a la lucha contra la corrupción. Si ejercemos los derechos políticos podemos elegir a los candidatos más idóneos y honestos para cargos de elección popular, así como pueden los ciudadanos postularse para contribuir en la eliminación de prácticas ilícitas en la función pública.

Como ya conocemos uno de los derechos civiles más importantes en la lucha contra la corrupción lo es el de la libertad de expresión. Dentro de esta libertad se encuentra el derecho a difundir información, de buscarla y de recibirla. A esto añadimos la libertad de prensa que muy bien parece estar contenida en el mencionado derecho.

Según Susana Rose-Eckermann existen dos caminos para exigirle a las autoridades que nos rindan cuentas: los ciudadanos individuales pueden reclamar el discrimen mediante acción judicial o administrativa y mediante un grupo o colectivo mediante demanda colectiva o de clase si esa posibilidad está contemplada dentro del sistema judicial vigente.⁵⁸

Como mencionamos, la libertad de expresión es probablemente la principal arma para el buen funcionamiento de una democracia. Para un pleno ejercicio de este derecho es necesario los medios de comunicación masivos mediante la prensa informativa y crítica. Mediante su labor investigativa traen a la luz muchos actos señalables que laceran la democracia.

XIII. El castigo a la corrupción

A la hora de establecer responsabilidades hay que definir el tipo de responsabilidad de acuerdo a la norma que se haya infringido. Dentro de las posibilidades se encuentra la responsabilidad penal cuando el sujeto ha cometido un delito por el cual debe responderle al estado. Adicional, puede existir la posibilidad de que los actos del sujeto lo hagan responder frente a otro ciudadano, lo que conocemos como una responsabilidad civil. Como tercer punto se puede hablar de la responsabilidad administrativa de quien comete la infracción. Pasemos una mirada a la responsabilidad penal.

⁵⁸ Rose-Eckermann Susana, *Corrupción and Jovenmente. Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press, 143-174, 1999

Dentro de un mundo globalizado hay que considerar que el fenómeno de la corrupción pueda poseer naturaleza transnacional debido a participantes dentro y fuera del estado. Por esa razón es trascendental que los estados cooperen entre sí con la fiscalización y represión de la corrupción. Esta cooperación se centra en las etapas de investigación policiaca, autorización de extradición, recepción de testimonios, presentación e intercambios de documentos, el examen de lugares y objetos, embargo preventivo de bienes, entre otros. Las penas impuestas varían dependiendo de cada sistema legal y puede haber cooperación recibiendo los reclusos de aquellos que están saturados.

X. Conclusión

La lucha contra la corrupción es una lucha generalizada, globalizada y focalizada. Como pudimos observar, es un fenómeno que no solo es nuestro y que en el mundo existen territorios más amplios y menos amplios que el nuestro y que ubican en posiciones de mayor o menor incidencia de corrupción. Tomando esos datos nos encontramos con que no ata mucho la extensión territorial a la comisión del delito, sino que son las circunstancias que rodean al individuo las que propician la mentalidad tentada.

La creación de una nueva cultura de pueblo donde se valore el deber de fiducia que posee el empleado o funcionario gubernamental, donde se valore esa confianza que deposita el ciudadano, se nos está haciendo urgente. Debemos concentrar nuestros esfuerzos en la transformación mental y de actitud de aquellos que deciden ser parte del desarrollo de un pueblo. Como pudimos ver, a nivel local e internacional no ha sido efectivo el enfoque punitivo ya que no ha tenido el efecto disuasivo que la sociedad actual demanda. Entonces, giremos pues tal cual esta investigación que en vez de enfocar lo dispuesto en la jurisprudencia y la legislación, enfoquemos en buscar la raíz del problema que estriba en nosotros mismos como pueblo. Una mentalidad nueva junto a una actitud responsable es lo necesitamos para minimizar el fenómeno y ponerlo en niveles manejables que nos permitan como pueblo, a nivel local o internacional, tener un desempeño que permita ser un atractivo para la inversión extranjera descansando en nuestra sana administración. Como pudimos ver, es importantísimo el papel que juega la sociedad en esta lucha.