

Mariano J. Cartolano

ANÁLISIS INTEGRAL DE LA CORRUPCIÓN

Del disvalor ético a la sanción penal

Prólogo de
GUSTAVO E. L. GARIBALDI

CORTE SUPREMA BIBLIOTECA	
SIG TOPGGRFICA E 5061	INVENTARIO 151.482



ÍNDICE

Prólogo, por Gustavo E. L. Garibaldi	7
Palabras del autor	15

Capítulo I

Acerca de la definición general de corrupción

1. Aproximación a un concepto genérico de corrupción	21
1.1. Cuestiones centrales en torno al concepto de corrupción	24
1.1.1. Virtualidad en el sector público como en el privado	24
1.1.2. La referencia a valores en el concepto de corrupción	31
1.1.3. La imposibilidad de considerar en abstracto que la corrupción es una cultura	43
2. Definiciones de corrupción	50
2.1. Basadas en la ley	51
2.2. Basadas en el mercado	52
2.2.1. Referencia a la teoría de los juegos	61
2.3. Basadas en el interés público	62
2.4. Basadas en el "deber posicional"	66
2.5. El modelo de HEIDENHEIMER: la perspectiva de la opinión pública	70
2.5.1. Corrupción "blanca", "gris" y "negra"	70
2.5.2. Relaciones entre corrupción y cultura política ...	73
a) El sistema tradicional basado en la familia	73
b) El sistema tradicional basado en la relación patrón-cliente	73
c) El sistema moderno fundado en la relación jefe-prosélito	74
d) El sistema basado en la cultura cívica	76

2.5.3. Incidencia de la corrupción según el modelo de sociedad	77
a) Corrupción leve	78
b) Corrupción habitual	78
c) Corrupción grave	79
3. Conclusiones	80

Capítulo II

La corrupción pública

1. Definición de corrupción pública	91
2. Los delitos de corrupción	96
3. Subclases de corrupción pública	104
3.1. Corrupción integrativa y desintegrativa, estable e inestable	104
3.2. Las influencias informales destinadas a un acto de corrupción pública	106
3.3. Corrupción política y corrupción administrativa	109
4. Concepto de corrupción administrativa. Subclases: corrupción individual, institucional y sistémica	112
4.1. Corrupción e ineficiencia administrativa	117
4.2. Las corruptelas	120
1) El nepotismo administrativo	120
2) Las leyes de bronce de las retribuciones	122
3) Las ocupaciones complementarias	123
4) El uso privado de los medios de la Administración	129
5. La corrupción política	131
5.1. La corrupción política en la democracia	131
5.1.1. Clasificación de los supuestos de financiación irregular: Actividades delictivas, meramente ilícitas y contrarias a la ética	137
5.1.2. El clientelismo: definición y características	142
5.1.3. "Viejo" y "nuevo" clientelismo	145
6. Conclusiones	148

Capítulo III

Aproximaciones a una perspectiva sociológica de la Administración Pública

1. El estudio del funcionario y la Administración desde la sociología de las organizaciones	161
---	-----

2. El concepto de organización	164
3. La Administración Pública como organización	166
3.1. La burocracia	168
3.2. La racionalidad de la burocracia y sus problemas	171
3.3. Otros problemas de la organización burocrática	178
3.4. El impacto de la estructura burocrática sobre la personalidad de sus miembros	180
3.4.1. La "incapacidad adiestrada"	181
3.4.2. La resistencia al cambio	185
3.4.3. La impersonalidad de las relaciones	186
3.4.4. La reducción del rendimiento individual	187
3.4.5. La tendencia a silenciar los actos de corrupción ocurridos en la propia organización (Administración Pública)	188
3.5. El carácter instrumental de la burocracia	189
3.6. El personal de la Administración	195
3.6.1. El estatus del funcionario	195
3.6.2. Técnicas de formalización: reclutamiento, socialización	201
4. Conclusiones de sociología de las organizaciones aplicables a la corrupción en la Administración Pública	210

Capítulo IV

La corrupción desde la perspectiva internacional

1. La reacción internacional frente a la corrupción	223
1.1. Principales instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción	228
1.1.1. Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, Caracas, Venezuela, marzo de 1996)	228
1.1.2. Convención de la OCDE sobre la lucha contra el cohecho de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales (17/12/1997)	236
1.1.3. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Mérida —México—, 9/12/2003) ...	242
1.1.4. Plan de Acción Anticorrupción del G-20	252
2. Iniciativas supranacionales contra la corrupción en el ámbito europeo	254

2.1. Breve reseña de los principales instrumentos europeos de lucha contra la corrupción	258
2.1.1. Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (Convenio PIF) y Protocolo Adicional sobre la corrupción de funcionarios; Directiva 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho Penal (Directiva PIF)	258
2.1.2. Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea	261
2.1.3. Acción Común 98/742/JAI del 22/12/1998, sobre corrupción en el sector privado	262
2.1.4. Decisión marco 2003/568/JAI del 22/7/2003, relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado y Decisión de la Comisión del 28/9/2011 de creación de Grupo de Expertos....	264
2.1.5. Convenio del Consejo de Europa de Derecho Penal sobre corrupción y Protocolo Adicional ...	266
2.1.6. Convenio del Consejo de Europa de Derecho Civil sobre corrupción	267
2.1.7. El Corpus Juris de disposiciones penales para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea	268
3. Transparencia Internacional. El Índice de Percepción de la Corrupción y el Índice de Fuentes de Soborno	272
4. Conclusiones	277
Reflexiones finales	281
Bibliografía	291