

PERIODO  
PRESIDENCIAL

003864 (1)

ARCHIVO

# CIENCIA POLITICA

Revista Trimestral para América Latina y España

## 31

II TRIMESTRE 1993

22 SEP 1993

BIBLIOTECA CIENCIA POLITICA  
SISTEMA DE BIBLIOTECAS  
PONTIFICIA U. C. DE CHILE

# América Latina: democracia y corrupción política

Douglas W. Payne

*L*os procesos de consolidación de la democracia deben enfrentar los desafíos que ofrece lo que podríamos llamar “la cultura autoritaria”, con toda la carga de vicio y descomposición arraigados durante años de prácticas antidemocráticas<sup>1</sup>.

\* \* \*

LOS LIDERES LATINOAMERICANOS SE REUNIERON en Madrid en julio de 1992 con el objetivo de “reafirmar nuestro compromiso con la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales como pilares de nuestra comunidad”. Muy distinto a este discurso fue la ola de protestas desencadenada por los malos manejos de sus respectivas administraciones, una vez en casa. Durante la última década la mayoría de latinoamericanos obtuvieron el derecho de elegir a sus gobernantes a través de las elecciones. Empero, una gran cantidad de ciudadanos encontró que sus naciones habían derivado hacia lo que el escritor venezolano Carlos Rangel ha denominado “repúblicas de aire”, en las cuales las leyes y las instituciones están suspendidas en las corrientes del poder incontrolado y la corrupción.

La corrupción en América Latina está enraizada a la conquista española y portuguesa del siglo XVI, cuyo principal legado es una tradición de gobiernos basados más en el poder que en la ley. Desde la época de la independencia América Latina ha producido cientos de constituciones, muchas de ellas con trazas democráticas. Pero en la mayoría de naciones de esta región los gobernantes han operado de acuerdo con el adagio “se obedece pero no se cumple”, perpetuando una cultura política de violencia, corrupción e impunidad que se ha mantenido a través de períodos intermitentes de gobierno electo.

Hoy en día la democracia latinoamericana se nutre del despliegue de las ideas democráticas a través de un avanzado sistema de comunicaciones y transporte moderno. Nuevas organizaciones cívicas y grupos de defensa aparecen cada año. Tales agrupaciones modelan la tradición de la autoridad centralizada al opinar cada una de ellas sobre lo que se debe hacer en materia de ley una vez los votos han sido contabilizados.

Sin embargo, la región continúa en una prolongada crisis económica derivada de las licenciosas políticas estatales del pasado, lo cual hace más



difícil la inevitable integración con la economía global. Muchos latinoamericanos han desarrollado una voluntad para aceptar medidas de sacrificio a cambio de las promesas de crecimiento económico y desarrollo. En cualquier caso, los programas de austeridad, la reestructuración y la ofensiva en contra del trabajo organizado han exacerbado las desigualdades económicas y sociales ya existentes en la región. La brecha entre ricos y pobres se ha venido ampliando y la clase media, ancla de cualquier democracia firme, se ve paulatinamente amenazada por la pauperización. Los gobiernos pueden achacar algo de responsabilidad a las instituciones financieras internacionales y a las tendencias proteccionistas imperantes en los países desarrollados. Pero una creciente generación de agudos periodistas latinoamericanos ha comenzado a exponer públicamente los antiguos sistemas de sobornos, favores, privilegios y la corrupción institucional que floreció entre la retórica de la democracia y el libre mercado. Con una serie de escándalos encabezando los titulares, en toda la región campea ahora la idea que los políticos imponen ajustes económicos principalmente como medio de llenarse los bolsillos y preservar su *status* de élite. Las expectativas populares se han convertido de esta forma en frustración e, inclusive, en un cierto número de países, en ultraje.

Algunos líderes latinoamericanos, a contrapelo de los nobles sentimientos expresados en la reunión de Madrid, han respondido apelando a métodos autoritarios —gobernar por decreto, utilizar la fuerza para conservar la calma y atacar a los medios independientes. Y si bien sus acciones antidemocráticas se ven limitadas por la expectativa del mundo desarrollado de que la tendencia democrática en la región continuará, confían en que sus transgresiones serán toleradas debido a que sus reformas económicas han sido bendecidas por la comunidad financiera internacional.

A pesar de la inestabilidad inherente a este escenario, las fuerzas armadas de esta región parecen negarse a iniciar un nuevo ciclo de gobiernos militares. Los militares fueron responsables de la crisis económica en la década de los 80 y no desean cargar con esa responsabilidad de nuevo. Por otra parte, la inconformidad popular en contra de la clase política ha animado a los nacionalistas, por lo general jóvenes que ven en la liberalización económica y en los recortes presupuestales verdaderas amenazas a sus carreras.

Al mismo tiempo, la red del narcotráfico continúa ampliándose. Dirigida por mercados en expansión, está penetrando los sistemas políticos de casi todos los países de la región, amenazando incluso democracias relativamente sólidas, como las del Caribe angloparlante. El tráfico de estupefacientes prospera en una cultura de corrupción, mina los ya debilitados y politizados sistemas judiciales, anima la violencia política y criminal y constituye un pretexto para quienes violan los derechos humanos, tengan o no uniforme.

Retrocesos en Perú y Venezuela, desarrollos potencialmente positivos en Brasil y El Salvador y la resurrección de la cultura política democrática en Chile después de años de gobierno militar, indican que los prospec-

---

1 / *Freedom Review*, febrero de 1993.

tos para el fortalecimiento del gobierno democrático cambian de un país a otro. Pero, por encima de todo, puede afirmarse que si va a darse una avanzada democrática, si los derechos políticos y las libertades civiles van a ser garantizadas por el gobierno de la ley y no simplemente toleradas por quienes detentan el poder, entonces también la naturaleza de los propios políticos latinoamericanos debe cambiar.

### *“Muerte a los políticos”*

LOS PRESIDENTES ALBERTO FUJIMORI, del Perú, y Carlos Andrés Pérez, de Venezuela, no asistieron a la reunión de mandatarios latinoamericanos en Madrid. Fujimori, apoyado por los militares, había disuelto el Congreso de su país en abril y se encontraba ocupado consolidando su autogolpe. Pérez, por su parte, había sobrevivido a duras penas a un intento de golpe de Estado perpetrado por oficiales del Ejército de nivel medio en febrero y su mando se veía débil todavía (debió soportar aún otro intento golpista en el mes de noviembre).

Fujimori, al contrario de Pérez, no fue apoyado en Madrid al condenar sus colegas “cualquier intento de alterar el orden institucional de la democracia”. Sin embargo, la mayoría de peruanos y venezolanos mostraron otra visión de los acontecimientos. Encuestas en Perú evidenciaron que la popularidad de Fujimori había aumentado después que éste sacó del gobierno a la mayor parte de la clase política del país y prometió erradicar a la guerrilla de Sendero Luminoso.

Pérez, cuyos índices de popularidad estaban por los suelos en ese entonces, era acosado por amplias protestas que pedían su renuncia. Venezuela, productor de petróleo, tiene el más alto índice de ingresos per cápita de Suramérica, pero más de la mitad de su población vive en condiciones de pobreza. Las encuestas mostraron en este caso que muchos venezolanos simpatizaban con los soldados rebeldes y señalan la corrupción como la principal razón del intento golpista.

Una idea frecuentemente expresada en los dos países era: es preferible una dictadura honesta que una democracia corrupta. Y aquellos que escriben “Muerte a los políticos” en las paredes de las ciudades reflejan más fielmente la naturaleza del disgusto popular. Los sondeos de opinión demuestran que latinoamericanos de todas las clases creen que sus respectivos gobiernos están involucrados en la corrupción. Indican también que la mayoría de la gente no desea perder las libertades democráticas tan duramente ganadas. No desean volver a la dictadura. Sólo quieren que sus políticos sean limpios, o al menos que construyan un camino para una generación más honesta y representativa.

La elección del presidente Fernando Collor de Mello en Brasil en 1989 pareció señalar que al menos en un país había surgido una nueva generación. Collor, elegante y joven, llegó al poder a través de una plataforma anticorrupción. Para 1992 se había detectado su implicación en sobornos con dineros públicos en una cuantía aproximada a los 55 millones de dólares y en tráficos de influencias con sus más cercanos colaboradores políticos y miembros de su



familia. Dos meses después de haber regresado de Madrid fue suspendido por el Congreso brasileño y enfrentaba un juicio.

Parece a primera vista como si Collor hubiese comprado su tranquilidad invirtiendo millones de dólares en el pago de favores políticos a legisladores influyentes en las elecciones. Había también protestas por parte de cierto militar que dio paso al gobierno civil sólo hasta 1985. Pero con las protestas anticorrupción llenando las calles de las más importantes ciudades del Brasil y los medios de comunicación mostrando cada movimiento efectuado en el Congreso, Collor pasó a la historia como el primer presidente latinoamericano removido de su cargo por medios constitucionales.

La caída de Collor es sólo el primer paso en la depuración de los políticos brasileños. Después de todo el país estaba siendo desangrado por legisladores que se daban a sí mismos salarios de 6.000 dólares mensuales en un contexto en el cual el salario mínimo, para quienes tienen la suerte de tenerlo, llega apenas a 40 dólares mensuales. Pero lo que ha ocurrido en Brasil sugiere que los sistemas políticos en América Latina pueden ser forzados a abandonar las prácticas corruptas si existe un ambiente de libre expresión.

### *¿Sigue Argentina?*

LOS ACONTECIMIENTOS EN BRASIL HICIERON cundir temores similares en los países de la región al anunciar los medios de comunicación el fin de la era de los "intocables". En ninguna otra parte se observó el "collorgate" tan de cerca como en la vecina Argentina, en donde los escándalos han rondado al presidente Carlos Menem desde 1991. Menem no ha sido relacionado directamente con las actividades ilícitas en las que está involucrada su familia y algunos de sus más cercanos colaboradores. Pero la prensa argentina continúa indagando en los pliegues de la corrupción gubernamental, invitando incluso a Carl Bernstein, del caso *Watergate*, a Buenos Aires para hacerle una serie de consultas.

La respuesta de Menem ha sido estrechar los límites del gobierno democrático. Desde 1991 ha gobernado prácticamente por decreto. Ha manipulado a la Suprema Corte, al punto de utilizarla para apoyar órdenes del Ejecutivo tendientes a remover oficiales. Igualmente, inició una campaña para implicar a periodistas y escritores en una red de litigios, mientras sus ayudantes preparaban una barrera de ataques verbales. Los periodistas continúan siendo asesinados en América Latina en tasas alarmantes, particularmente en los países andinos. Pero el asalto a los medios en Argentina refleja un nuevo patrón de intimidación más sofisticado a través de gobernantes electos atrapados en algún escándalo.

Menem se burla de las críticas a su estilo autoritario hechas por el Congreso y la prensa afirmando, antes de la reunión de Madrid, que "no me molesta gobernar por decreto". Su confianza se apoya en el éxito obtenido en el control inflacionario y en la aprobación de sus reformas económicas en los círculos internacionales. Pero las encuestas mostraban que el 90 por ciento de los argentinos creen que la corrupción en el gobierno de Menem era

“alta“ o “muy alta”. Dados el descenso económico a finales de 1992 y la notoria volatilidad de la opinión pública, muchos argentinos pensaban ya en un *Menemgate*.

El desdén de Menem por el concepto de la separación de poderes sugiere la atracción que ejerce sobre él el modelo mexicano. México, de hecho, es el ejemplo de muchos países de la región. El presidente Carlos Salinas ha llevado a cabo un importante reacondicionamiento de la economía mexicana poniendo a su país a las puertas de la firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Pero tiene la ventaja de un virtual gobierno monopartidista. En el sistema mexicano la figura del presidente es preponderante. Las modestas reformas políticas de los últimos años han alterado bien poco su condición de ser el país más autoritario de América Latina después de Cuba y, ahora, de Perú.

Con la entrada de México a la economía de mercado, la presión para la democratización está aumentando. En México y en toda América Latina, el rompimiento de las barreras comerciales ha conducido al desmantelamiento de las barreras psicológicas de la premodernidad que ayudaron a mantener la tradición autoritaria por siglos. La apertura de México al mundo y la experiencia de una mayor libertad económica han producido una formación de organizaciones cívicas independientes que dan peso a las peticiones de la oposición para que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) deje de ejercer su presión sobre el Estado y permita elecciones libres. Salinas ha atribuido al factor económico lo que promete será un “México moderno”. Pero entre más resista la transición hacia un gobierno democrático, más grande es el riesgo de que su proyecto fracase.

El presidente César Gaviria, de Colombia, es un líder que ha hecho un intento serio de crear un sistema político más honesto y representativo. Después de su elección en 1990 inició la redacción de una nueva constitución dirigida a romper el tradicional control de la oligarquía sobre el gobierno, acabar la corrupción institucional y consolidar la independencia y los poderes de la Rama Judicial. Se esperaba que estas reformas ayudaran a que la guerrilla izquierdista se decidiera a participar en el proceso político. Gaviria intentó también reducir el narcoterrorismo ofreciendo a los traficantes de estupefacientes indulgencia a cambio de su entrega a las autoridades.

En 1992 Colombia fue acosada por otra ola de violencia que relacionaba guerrilla y drogas. La credibilidad de Gaviria se derrumbó cuando el mayor narcotraficante del país, Pablo Escobar, quien se había entregado voluntariamente en 1991, huyó de la prisión y enfiló el aparato armado del cartel de Medellín en contra de jueces y policías. Por otra parte, ante el fracaso de las conversaciones de paz, las guerrillas izquierdistas iniciaron una ofensiva a nivel nacional. Los insurgentes, habiendo peleado casi tres décadas bajo la bandera marxista, parecen ahora más interesados en conservar su multimillonaria empresa de secuestros y extorsiones. Para el sitiado Gaviria, el asegurar la supervivencia del Estado se ha hecho más importante que sus reformas al mismo.



## América Central

CON LA SOLA EXCEPCIÓN DE una Costa Rica democrática, las naciones de América Central son las más atrofiadas políticamente en el hemisferio. La transición hacia un gobierno electo es aún tímida, algunos militares corruptos continúan ejerciendo el poder de veto sobre gobiernos civiles igualmente corruptos, los sistemas judiciales no funcionan y más de la mitad de la población no puede satisfacer sus necesidades básicas de alimentación y salud.

En Guatemala la violación de los derechos humanos y la violencia política son responsables de más muertes que en ningún otro país de América Latina, con excepción de Colombia y Perú. En Nicaragua el gobierno de la presidente Violeta de Chamorro se ha mantenido muy próximo a los sandinistas, lo cual ha permitido al general Humberto Ortega emerger como el hombre fuerte, en la misma tradición de la dinastía Somoza. En Panamá, un gobierno incompetente e impopular depende de la presencia de Estados Unidos para su seguridad a pesar de las protestas y de la violencia política. Las encuestas indican que la mayoría de panameños no desean que los militares estadounidenses abandonen el país.

Después de doce años de guerra civil el pueblo de El Salvador ha tenido un alivio. Un acuerdo, mediado por las Naciones Unidas, entre las guerrillas izquierdistas y el gobierno condujo finalmente a un cese al fuego en febrero de 1992. El pacto acordó que las guerrillas se desarmaran y el gobierno redujera el Ejército a la mitad y se sancionaran las violaciones a los derechos humanos para finales de octubre. Aunque hubo momentos de tensión y mutuas acusaciones de no cumplimiento entre las partes, la paz armada se mantuvo y las Naciones Unidas lograron forjar un segundo acuerdo que extendió el límite temporal hasta finales de año. Pero con una milicia impenitente y extremistas de derecha amenazantes, los salvadoreños prefieren mostrarse cautelosos.

### *La última prueba de Castro*

FIDEL CASTRO FUE A LA REUNIÓN DE MADRID con el fin de encontrar ayuda para salvar a la economía de Cuba del colapso total. Asistió igualmente para firmar la declaración que garantiza la democracia representativa y el respeto a los derechos humanos; un acto monumental de cinismo, incluso para Castro. Pero no funcionó: no fue apoyado por sus colegas y los medios españoles e internacionales lo criticaron acerbamente. De nuevo en casa Castro declaró: "Nosotros los revolucionarios preferimos cien veces la muerte" a terminar con el sistema socialista en Cuba. La isla parece encabezada por lo que Castro llama la *opción cero*, lo que, en pocas palabras, supone la involución hacia una sociedad preindustrial apartada del mundo. Es difícil determinar cuánto tiempo tolerará el pueblo cubano una dieta de retórica apocalíptica, privaciones y represión. Castro parece querer hacer del capítulo final de la Revolución Cubana un episodio horrendo, un complemento potencialmente grotesco a la tragedia entre el Paso Windward y Haití.

Se le preguntó a Castro durante una entrevista en 1992 si aún creía que la historia lo absolvería. Contestó afirmativamente, repitiendo su predicción acerca de la inminente caída de la democracia capitalista. Para apuntalar su opinión, hizo un recorrido sobre miríadas de problemas que acosan a América Latina y se refirió a las recientes tendencias en la región que amenazan con terminar con la promesa de la democracia. Castro, más un producto de la tradición antidemocrática latinoamericana que de la ideología marxista, no quiere creer que tales tradiciones pueden dar vida a una nueva serie de valores democráticos.

Pero la cultura política evoluciona lentamente. Hace veinte años España y Portugal estaban gobernadas por dictadores. Amarga a Castro el hecho que los colonizadores de América Latina se hayan convertido en democracias representativas sólidas. Pero en la América Latina de hoy la gente común va más allá que sus líderes en lo tocante a los valores democráticos. Están siendo organizadas federaciones de campesinos, movimientos de trabajadores, asociaciones de vecinos, grupos de pequeñas empresas, de profesionales, de servicios legales y de derechos. Incluso aquellos de las nacientes economías informales, los más pobres entre los pobres, están demostrando una habilidad para formar unidades sociales y económicas en forma más democrática y eficiente que los gobiernos centrales que las rehuyen. La pregunta es si los políticos acogerán con entusiasmo sus responsabilidades antes que el cinismo y la desilusión se hagan presentes..

“Conforme a la concepción liberal, el *status* de los ciudadanos viene definido por los derechos subjetivos que los ciudadanos tienen frente al Estado y a los demás ciudadanos. Como portadores de derechos subjetivos los ciudadanos gozan de la protección del Estado mientras persiguen sus intereses privados dentro de los límites trazados por las leyes”.

*Jürgen Hubermas*



# BOLETIN

DE LAS LEYES

Y DE LAS ORDENES Y DECRETOS

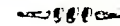
*DEL GOBIERNO.*



LIBRO QUINTO.



**SEGUNDA EDICION.**



SANTIAGO DE CHILE:  
IMPRESA DE LA INDEPENDENCIA.

1840.

**BOLETIN**

DE LAS LEYES

Y DE LAS ORDENES Y DECRETOS DEL GOBIERNO.

---

**SANTIAGO DE CHILE NOVIEMBRE 10 DE 1831.**

---

**MINISTERIO DEL INTERIOR.****DECRETO—NOMBRANDO MINISTRO.***Santiago, Abril 6 de 1830.*

**1** No sufriendo ya demoras la actual crisis del Estado, y hallándose retardado el despacho del Gobierno por falta de los ministros nombrados, que han hecho presente no hallarse todavía en estado de encargarse de los respectivos ministerios; nombro Ministro de Estado en los departamentos de Relaciones Exteriores, del Interior y de Guerra y Marina a don Diego Portales, de cuya aptitud me hallo plenamente satisfecho, esperando de su amor patrio este nuevo e importante servicio a la causa pública.—Tómese razon y comuníquese.

OVALLE.

*Alcances.***INTENDENTE DE SANTIAGO—SE NOMBRA.***Santiago, Abril 7 de 1830.*

**2** Careciendo esta Provincia de Santiago de Intendente y Vice-Intendente, y queriendo el Gobierno promoverla de ambos funcionarios, tan necesarios en las actuales circunstancias, en uso de la facultad de que esta investido, tiene a bien nombrar, para el primer cargo, al Coronel don Enrique Campino, y para el segundo al Teniente coronel don Pedro N. Urrondo, cuya idoneidad y distinguidos méritos han in-



voto informativo

8.º Por cada vez que faltare a las sesiones de la junta, incurrirá en la multa de cuatro pesos, que se aplicara a los fondos destinados a la propagacion de la vacuna.

9.º Nadie podrá ser vacunado sin que el facultativo de turno reconozca el estado de salud del vacunando.

10. El que por alguna enfermedad no estuviese dispuesto a recibir la vacuna, recibirá gratis inmediatamente la receta del médico.

11. Si el paciente fuese pobre, la receta visada por el presidente de la junta de vacuna, será despachada en la botica de semana, la cual habiendo acabado su turno, pasará la cuenta al Gobierno por el Ministerio del Interior, para decretar su pago.

12. Es obligacion del médico de turno visitar los establecimientos de educacion, cuarteles, cárceles y hospicios de esta ciudad.

13. En todos los pueblos donde hayan municipalidades, se establecerán juntas compuestas de cuatro individuos, nombrados por su respectiva municipalidad, las cuales cuidarán de estender la vacuna por todo el distrito, y darán cuenta de su comision a aquel cuerpo para que por su conducto llegue a noticia de la junta de Santiago.

14. Se prohíbe la inoculacion de la viruela natural, bajo la pena de cincuenta pesos, o quince dias de prision.

15. El Ministro del Interior es encargado del cumplimiento de este decreto, que comunicará a quienes corresponda y dispondrá se imprima.

OVALLE.

Portales.

#### JUNTA DE VACUNA.

*Santiago, Junio 11 de 1830.*

14 Conforme al art. 1.º del decreto de esta fecha, vengo en nombrar, para que compongan la jun-

ta de vacuna, a los ciudadanos don Pedro Mena, don Manuel Huici, don Francisco Huidobro, don Vicente Iniguez, don Manuel Reyes, don Ambrosio Aduate y don Juan de Dios Correa de Saa. Comuniquese este nombramiento e imprimase.

OVALLE.

Portales.

#### ACUSACIONES POR ABUSOS DE IMPRENTA.

*Santiago, Junio 14 de 1830.*

15 Considerando que la imprenta bien dirigida es uno de los medios mas poderosos para mantener la regularidad y pureza de los empleados en el desempeño de sus funciones públicas.

Considerando que el escandaloso abuso que se ha hecho de ella, convirtiéndole en un instrumento de pasiones malélicas, la incapacita para ejercitar este saludable influjo, y la hace mas a propósito para estraviar, que para dirigir la opinion; que aun las acusaciones fundadas que se lanzan por la imprenta contra aquellos que abusan de sus facultades en daño del público, no exitarán la atencion que debieran, vertiéndose por un órgano habitualmente depravado; que los acusados se escudan con la licenciosidad de la prensa para no sincerar su conducta; y que este orden de cosas, confundiendo a los buenos servidores del Estado con los prevaricadores, compromete igualmente el honor de todos ellos, y cede en desdoro del Gobierno.

Ha venido en decretar y decreta:

1.º Todo funcionario público, cuya conducta en lo que toca al ejercicio de su empleo, fuere atacada por la imprenta, debe acusar, por sí o por apoderado, al autor o editor del impreso, ante el tribunal competente y en el término de la lei.

2.º El que así no lo hiciere, queda suspenso de hecho en el ejercicio de su empleo, y el fiscal le acusará con el mismo impreso ante el tribunal competente.

3.º El Ministro del Interior queda encargado

del cumplimiento de este decreto. Imprimase para que llegue a noticia de todos.

OVALLE.

Portales.

## MINISTERIO DE GUERRA.

### BAJAS MILITARES.

Santiago, Marzo 27 de 1830. (\*)

15 Teniendo consideracion a lo acordado por el Congreso nacional de plenipotenciarios en 9 del corriente, vengo en decretar, que los jenerales don José Manuel Borgoño, don Francisco de la Lastra, don Francisco Calderon, don Juan Gregorio de Las-Heras; los coroneles don Ramon Picaute, don Manuel Urquiza, y los tenientes coroneles don Eduardo Huítike y don Venancio Escanilla, sean dados de baja desde esta fecha en el ejército. Tómese razon y comuníquese.

RUIZ TAGLE.

Mujica.

Sub-Secretario.

*Nueva planta, que en virtud del supremo decreto de hoy presenta al Gobierno el Ministro de la Guerra y Marina, con expresion del sueldo anual que se señala a cada clase de su dotacion.*

### DEPARTAMENTO DE LA GUERRA.

Oficial mayor	1500
Oficial primero	1000
Idem segundo	600
Idem tercero	500

### DEPARTAMENTO DE MARINA.

Oficial mayor	1500
Idem único	600
Oficial de partes de ambos departamentos	600
Idem. auxiliar de idem	365

Santiago, Abril 10 de 1830.

D. Portales.

(\*) La insercion de este decreto correspondia al

DECRETO.

Santiago, Abril 10 de 1830.

27 Se aprueba la planta que antecede; en consecuencia nombrase oficial único del Ministerio de Marina a don Francisco Contador, y de la mesa de partes de este y del de la Guerra a don José Miguel Echaves; debiendo continuar en sus destinos los oficiales mayores de ambos departamentos don Bartolomé Mujica y don José Manuel Calderon, como asimismo el primero del de la Guerra don Guillermo Vega. Tómese razon.

OVALLE.

Portales.

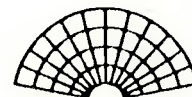
### BAJAS MILITARES.

Santiago, Abril 17 de 1830.

13 Despues que el Capitan jeneral don Ramon Freire sin autoridad alguna sublevó una parte de las tropas de la Republica para turbar el orden, en cuyo restablecimiento él mismo habia tomado parte; despues que despreciando las reconvencciones de la Junta de Santiago, se apoderó de Valparaiso, autorizando en aquel puerto los hechos mas encandalosos; y causando enormes perjuicios al Erario, despues que invadió a Coquimbo, mandó fuerzas a Concepcion, y emisarios a Chilcú y Valdivia, para encender de este modo la guerra que ha movido por sus ajentes en todos los pueblos del Estado, con el único objeto de privarlo de su libertad y reinstalar un gobierno que acababa de destronarse por el voto unánime de todas las provincias. Ultimamente despues de los horrores causados en el sitio de Chillan, todavia pudo creerse que este militar cediese a la voz de la Nacion expresada por el órgano de sus plenipotenciarios, que al recibir oficialmente la noticia de la instalacion del Congreso y eleccion del Gobierno jeneral, prestase

*Bol. núm. 9 del lib. 4.º, y por no haberse tenido a la vista no se puso.*





## LA CORRUPCION Y LOS MECANISMOS DE PROTECCION DE NUESTRA LEGISLACION ADMINISTRATIVA

### I. ELEMENTOS PARA SU COMPRENSION

La palabra corromper viene del latín "corrumpere". En su sentido primario significa alterar y trastocar la forma de alguna cosa, es decir, echarla a perder, dañarla. Habitualmente se la hace sinónimo de soborno.

En el sentido que aquí nos interesa, los elementos que permiten comprender el fenómeno de corrupción pueden sintetizarse en los siguientes. En primer lugar, ésta implica un uso incorrecto del cargo o función, es decir, que se le utilice contrariando prohibiciones de un determinado comportamiento. Enseguida, supone el interés personal aparejado a alguna ventaja; en la corrupción se posterga el interés público. En tercer término, ella supone influir en el proceso de adopción de decisiones, de los recursos y las facilidades oficiales. Finalmente, exige la convicción que el fin perseguido no puede obtenerse a través de los cauces oficiales.

Se han establecido muchas causas que explican el fenómeno de la corrupción. Ella puede deberse a un ambiente político que no ejerza suficiente presión moral; a que el cargo no disponga de procedimientos adecuados de control o no valore los patrones de conducta elevados; en fin, a divergencias entre las pautas de conducta oficiales y las normativas.

Samuel P. Huntington <sup>(1)</sup> asocia la corrupción con fases intensas de modernización. Para él, el grado de corrupción se relaciona con la rápida modernización

social y económica; y revela la falta de institucionalización política efectiva. La modernización engendra corrupción, en primer lugar, porque provoca un cambio en los valores básicos de la sociedad. La corrupción es un producto de la diferenciación entre el bienestar público y el interés privado, que sólo surge con la modernización. Enseguida, la modernización contribuye a la corrupción cuando crea nuevas fuentes de riqueza y poder, cuya relación con la política no es definida por las normas tradicionales dominantes, en tanto que las pautas modernas aún no han sido aceptadas por los grupos dominantes de la sociedad. En este sentido - señala Huntington- la corrupción es un producto directo del ascenso de grupos con nuevos recursos y de sus esfuerzos por afirmarse en la esfera política. Finalmente, la modernización fomenta la corrupción gracias a los cambios que produce del lado de la salida del sistema político, pues implica una expansión de la autoridad gubernamental y una multiplicación de las actividades sujetas a la reglamentación del gobierno.

Por otra parte, para Huntington las funciones de la corrupción, así como sus causas, son similares a las de la violencia. A ambas las fomenta la modernización; ambas son sintomáticas de la debilidad de las instituciones políticas; ambas constituyen un método por el cual los individuos y los grupos se relacionan con el sistema político, violando sus costumbres. De ahí que la sociedad con una elevada capacidad para la corrupción la posea también para la violencia. Las dos son medios ilegítimos de presentar exigencias al sistema.

La corrupción puede proporcionar beneficios inmediatos y concretos a grupos que de otro modo se encontrarían marginados de la sociedad. Para Huntington ésta aparece cuando la ausencia de oportunidades fuera de la política, junto con la falta de instituciones políticas fuertes y flexibles, canaliza las energías a comportamientos políticos desviados.

La corrupción puede ser individual, sistemática y sistémica <sup>(2)</sup>. La individual tiene lugar cuando existen actos furtivos, esporádicos y oportunistas. La sistemática supone una actividad regular y generalizada en la que se hace caso omiso de los procedimientos y responsabilidades formales. Los cargos públicos se utilizan abiertamente en todo sistema político para enriquecimiento personal. Finalmente, la corrupción sistémica tiene lugar cuando se afecta al funcionamiento de los sistemas políticos. Se singulariza porque no se aceptan los procedimientos oficiales de toma de decisiones.

## II. MECANISMOS DE PROTECCION DE LA ADMINISTRACION

Al Estado le interesa asegurar que sus funcionarios no se corrompan. Ello le garantiza la independencia e imparcialidad en la toma de decisiones, evita la colisión de intereses, permite la dedicación absoluta de sus funcionarios a las tareas que les han sido asignadas y facilita el cumplimiento de sus funciones.



Con el fin de lograr tal protección, los instrumentos más adecuados para ello pueden estructurarse en cuatro grandes categorías:

En primer lugar, los instrumentos de control. Por este medio se persigue verificar que los funcionarios adecuen su tarea a la ley y a los objetivos que se impone la propia administración. Los controles pueden ser internos, es decir, dentro de la propia administración, o externos, o sea fuera de ella. También puede haber un control de conformidad de su actuación con una habilitación previa hecha por la ley, o un control de mérito, es decir, que verifique la oportunidad, la conveniencia y la eficacia y eficiencia de las actuaciones. Además, el control puede ser realizado por organismos técnicos o por órganos políticos. Finalmente, los controles pueden ser previos a la actuación o posteriores a ella.

En segundo lugar, está la responsabilidad de los funcionarios. Mediante este instrumento se busca que ellos respondan por sus decisiones. La responsabilidad puede ser administrativa, o sea, por infracción de los deberes y prohibiciones que los estatutos funcionarios establecen para el personal de la administración; responsabilidad penal, o sea, por los delitos en que incurran; responsabilidad civil, es decir, por los daños o lesiones que causen; y responsabilidad política, por la pérdida de confianza del electorado o de la autoridad facultada para hacer el respectivo nombramiento.

En tercer lugar, están las incompatibilidades, prohibiciones y obligaciones a que están sujetos los funcionarios. Las incompatibilidades buscan asegurar la dedicación exclusiva a una función y la independencia e imparcialidad en la toma de decisiones. Las prohibiciones tienen por objeto impedir la realización de conductas estimadas inconvenientes. Finalmente, las obligaciones buscan asegurar que los funcionarios cumplan de la mejor manera posible sus funciones.

Por último, están los mecanismos de selección del personal que aseguren un alto nivel técnico y profesional de sus integrantes.

### III. LOS INSTRUMENTOS DE PROTECCION CONTRA LA CORRUPCION QUE TIENE EL SISTEMA CHILENO

1. **Instrumentos de Control.** De los tres poderes del Estado, el Ejecutivo es el más controlado. En efecto, está sujeto, en primer lugar, a controles externos, que ejercen los tribunales, la Contraloría y la Cámara de Diputados a través de la fiscalización. El control jurisdiccional es de gran amplitud, pues no sólo comprende la legalidad de las actuaciones, sino que también su mérito. Ello contrasta con la fiscalización que ejerce la Contraloría, que, fundamentalmente, hace un control de

juridicidad; y con el control político de la Cámara de Diputados, que es de mérito. En segundo lugar, está sujeto a estrictos controles internos. Las autoridades y jefaturas deben ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia (art. 10, LOC BGAD). Las autoridades y jefaturas deben velar, también, por el cumplimiento de los planes y de la aplicación de las normas dentro del ámbito de sus atribuciones (art. 58, E.A.). Este control es de legalidad y de mérito. La fiscalización que ejercen las autoridades y jefaturas se extiende tanto a la eficiencia como a la eficacia en el cumplimiento de los fines establecidos. En tercer lugar, la administración está sujeta a controles preventivos y represivos. Un ejemplo de control preventivo es el que ejerce la Contraloría a través del trámite de toma de razón a que están sujetos la gran mayoría de los actos administrativos, pues si dicho organismo objeta el acto, éste nunca podrá nacer a la vida del derecho. Por regla general, el control jurisdiccional es represivo, es decir, opera una vez que el acto administrativo ha nacido a la vida jurídica. Vale la pena consignar que este control jurisdiccional, por una parte, está a cargo de cualquier tribunal de la República, o sea, no está restringido a los tribunales superiores de justicia. Por otra parte, es un control que no sólo vela por la legalidad del acto administrativo, sino también por la constitucionalidad. En este último sentido destaca la competencia del Tribunal Constitucional para conocer de todos los decretos inconstitucionales de la administración.

Esta proliferación de controles a que está sujeta la administración no se observa respecto de los otros poderes del Estado. Así por ejemplo, el Poder Legislativo está sujeto al control de constitucionalidad de las leyes que aprueba, al que ejerce el pueblo en las elecciones y al que ejerce el Ejecutivo durante el proceso de tramitación de las leyes. Por su parte, el Poder Judicial tiene el control que ejerce el Parlamento a través del juicio político y el que hace efectivo el Presidente de la República en el nombramiento de sus integrantes.

La diferencia entre el Ejecutivo y los otros dos poderes del Estado no radica, pues, en la ausencia de controles en estos dos últimos, sino en la superposición de controles a que está sujeto el Ejecutivo. Ello tiene una explicación histórica que arranca del hecho que el Poder Judicial y el Legislativo se desprendieron de los poderes del príncipe; de modo que, para garantizar su independencia, debía estar sujeto a los menores controles posibles.

2. **El instrumento de la responsabilidad.** Como ya se indicó, la administración está sujeta a varios tipos de responsabilidad: administrativa, penal, civil y política.



**En primer lugar, la responsabilidad administrativa surge cuando los funcionarios infringen sus deberes y obligaciones.** Trae aparejada la aplicación de una medida disciplinaria, que puede consistir en censura, multa, suspensión y destitución. Para que pueda aplicarse una medida disciplinaria es necesaria la existencia de una investigación sumaria o de un sumario administrativo. Ambos procedimientos se diferencian en el carácter concentrado y verbal de la investigación sumaria. El sumario administrativo se caracteriza por ser escrito y de más larga duración. Es importante anotar que la medida de destitución sólo puede ser aplicada previo sumario administrativo, es decir, nunca es consecuencia de una investigación sumaria.

Las sanciones administrativas tienen ciertas particularidades: 1) están señaladas y definidas expresamente en la ley; 2) son independientes de la responsabilidad civil y penal; 3) no proceden por hechos que no hayan sido materia de cargos; 4) deben ser notificadas al afectado, y 5) se aplican tomando en cuenta la gravedad de la falta y las circunstancias agravantes que arroje el mérito de los antecedentes.

**En segundo lugar, respecto de la responsabilidad penal de los funcionarios públicos, el Código Penal chileno regula una gran variedad de delitos que pueden cometer los empleados públicos en el desempeño de sus cargos.** Pueden incurrir en estos delitos no sólo ellos, sino cualquiera persona que ejerza una función pública, es decir, el sujeto activo de estos delitos es más amplio de lo que se piensa. El bien jurídico protegido de todos estos delitos, según la doctrina, es el recto y normal desenvolvimiento de la administración pública. Se acostumbra clasificar estos delitos en cuatro grandes categorías <sup>(3)</sup>:

- i) Los delitos de carácter reglamentario o formal. Aquí se encuentran la anticipación y prolongación indebida de funciones y los nombramientos ilegales.
- ii) Los delitos que consisten en infracción de los deberes del cargo. En esta categoría se encuentra la prevaricación, la usurpación de atribuciones, la infidelidad en la custodia de documentos, la violación de secretos, la resistencia y desobediencia, la denegación de auxilio y abandono de destino y los abusos contra particulares.
- iii) Los delitos que consisten en falta de probidad. Aquí se encuentran todas las modalidades de malversación de caudales públicos (sustracción de fondos, distracción de fondos, aplicación diferente, negativa a un pago o entrega) y los fraudes, las negociaciones incompatibles y las exacciones ilegales.



iv) Los cohechos, es decir, la aceptación por parte del funcionario de una retribución no debida, entregada o prometida, en consideración a actos de su oficio.

**En tercer lugar, la administración está sujeta a la responsabilidad civil.** Conviene precisar de inmediato que aquí nos encontramos ante una responsabilidad doble. Por una parte, la administración está obligada a responder por toda lesión que ocasione perjuicio en los derechos de una persona, aun cuando el acto sea lícito. Basta que una persona no esté obligada a soportar el daño que le provoca un acto de la administración, aunque éste se ajuste perfectamente a la ley, para que surja el derecho a reclamar una indemnización de perjuicios. Por otra parte, existe la responsabilidad individual del funcionario. Este queda sujeto a la regla básica de la responsabilidad extracontractual: todo daño debe ser indemnizado.

Finalmente, algunos funcionarios están sujetos a la responsabilidad política. Esta tiene lugar respecto de aquéllos que son de exclusiva confianza, cuya remoción queda sujeta a la apreciación de mérito de la autoridad; y respecto de aquéllos que son elegidos, cuya remoción se hace efectiva por su no reelección.

3. **El instrumento de las incompatibilidades, prohibiciones y obligaciones.** El estatuto administrativo establece una serie de incompatibilidades que afectan a los funcionarios públicos. Así, en una misma institución no pueden desempeñarse personas ligadas entre sí por matrimonio, o por cierto grado de parentesco; los empleos del estatuto son incompatibles entre sí y con todo otro empleo u otra función que se preste al Estado. Las excepciones a dichas incompatibilidades están expresamente señaladas. Así por ejemplo, permite la compatibilidad con un cargo docente de hasta 12 horas semanales o con el ejercicio de un máximo de dos cargos de miembro de consejos o juntas directivas de organismos estatales.

Los funcionarios públicos están sujetos también a una serie de prohibiciones. Entre otras, puede anotarse la de realizar actividad política dentro de la administración; la de usar la autoridad, cargo o bienes de la institución para fines ajenos a sus funciones; la de actuar indirecta o directamente contra los intereses del Estado o de las instituciones que de él forman parte.

Los funcionarios están sujetos, también, a obligaciones de distinto tipo.

En primer lugar, están obligados a desempeñar el cargo personal, oportuna, plena y permanentemente, además de hacerlo con esmero, cortesía, dedicación y eficiencia.

En segundo lugar, están sujetos a un deber de obediencia. Este surge del carácter jerarquizado y designado de la administración. En tal virtud deben cumplir las destinaciones y las comisiones de servicio que disponga la autoridad competente y deben obedecer las órdenes impartidas por el superior jerárquico.

En tercer lugar, están sujetos a un deber de probidad administrativa. Este lo entiende nuestra legislación como la mantención de "una conducta funcionaria moralmente intachable y una entrega honesta y leal al desempeño de su cargo, con preeminencia del interés público sobre el privado" (letra g), art. 55, E.A.; y art. 7º LOC BGAD). Manifestaciones de este deber son la observancia de una vida social acorde con la dignidad del cargo y el deber de proporcionar con fidelidad y precisión los datos que la institución le requiera relativos a situaciones personales o de familia que sean de interés para la administración (art. 55, letras i), y j)). En este mismo sentido se encuentra la prohibición que tiene todo funcionario de intervenir, en razón de su función, en asuntos en que tenga interés él, su cónyuge o sus parientes más cercanos; la de someter a tramitación innecesaria o dilatar los asuntos entregados a su conocimiento o resolución o exigir para estos efectos documentos o requisitos no establecidos en las disposiciones vigentes; y la de solicitar, hacerse prometer, o aceptar donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza para sí o para terceros (art. 78, letras b), e), f), E.A.).

En cuarto lugar, están sujetos a una obligación de lealtad hacia la administración. En tal sentido, deben orientar el desarrollo de sus funciones al cumplimiento de los objetivos de la institución y a la mejor prestación de los servicios que a ésta corresponden; también deben realizar sus labores contribuyendo a materializar los objetivos de la institución; y deben guardar secretos en los asuntos que revistan el carácter de reservados. Asimismo, no pueden actuar contra los intereses del Estado, atentar contra los bienes de la institución o incitar a destruir, inutilizar o interrumpir instalaciones públicas o privadas, o participar en hechos que las dañen.

4. **El instrumento de selección de personal.** Los organismos de la administración del Estado tienen mecanismos expeditos para asegurar el ingreso de personal altamente calificado y asegurarle una carrera funcionaria.

En efecto, en primer lugar, en materia de requisitos de ingreso, cabe consignar que a todo funcionario público se le exige haber aprobado la educación básica y poseer el nivel educacional o título profesional o técnico que por la naturaleza del empleo sea necesario; también, no



haber cesado en un cargo público como consecuencia de calificaciones deficientes o por una medida disciplinaria; además, se le exige no estar inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos ni hallarse condenado o procesado por crimen o simple delito.

En segundo lugar, cabe consignar que el ingreso a los cargos de carrera en calidad de titular se hace por concurso público y en el último grado de la planta respectiva, con la sola excepción de la existencia de grados vacantes superiores no proveídos por ascenso. El concurso está sujeto a estrictas reglas, que permiten evaluar los antecedentes de los postulantes, de modo que se seleccione al mejor.

En tercer lugar, para evaluar el desempeño y las aptitudes de cada funcionario existe un sistema anual de calificación, que sirve de base para el ascenso, los estímulos y la eliminación del servicio.

#### IV. CONCLUSIONES

1. La corrupción es un elemento perverso cuando se da en los sistemas políticos, pues hace primar el interés personal sobre el público, influye en el proceso de adopción de decisiones y se funda en que el fin perseguido no puede conseguirse a través de cauces oficiales. Ello afecta seriamente la legitimidad del sistema.
2. En los casos de "corrupción" denunciados por la oposición en el último tiempo, es posible advertir el funcionamiento de los mecanismos de protección de nuestro sistema: los sumarios administrativos, los instructivos de la autoridad gubernamental, la fiscalización política del Parlamento, el control jurisdiccional de los tribunales. En todo caso, si hubiera que encasillar dichos actos en algunas de las tres categorías de corrupción que indica Alan Doig, es claramente individual.

Cuando una actividad se corrompe, en parte importante ello se debe más a la falla de los mecanismos de prevención que a la propia actividad.

3. Nuestra institucionalidad posee mecanismos de protección que garantizan una administración exenta de corrupción o con niveles bajos de ella. Los controles a que está sujeta la administración son abundantes y de distinto tipo. La responsabilidad de los funcionarios y de la administración abarca todos los aspectos posibles. A través de las incompatibilidades, prohibiciones y obligaciones, se garantiza la independencia, imparcialidad, primacía del interés público y dedicación esmerada al cargo. Finalmente, los mecanismos de selección del personal están diseñados para que ingrese el más capacitado técnica y profesionalmente.



4. Sin embargo, conviene estudiar el diseño de algunos mecanismos que perfeccionen los actualmente existentes. En este sentido pueden anotarse los siguientes.
- a) En primer lugar, la inhibición del conocimiento de los asuntos en que hubieren intervenido o asesorado debe extenderse en el tiempo. Es decir, la inhibición tiene que seguir a la persona durante los años siguientes a la fecha de su cese en el desempeño del cargo, de modo que se asegure que el ex funcionario no desarrolle actividades privadas directamente relacionadas con expedientes sobre los que haya dictado resolución en el ejercicio del cargo.
  - b) En segundo lugar, debe establecerse la obligación de todo funcionario de declarar las causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que le proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos. En este sentido se enmarca la obligación de declarar las actividades y el patrimonio de los funcionarios públicos. Dicha declaración debiera inscribirse en un registro de intereses llevado en el Ministerio u organismo respectivo.
  - c) Deben tipificarse dos delitos en nuestra legislación penal: el tráfico de influencias y el manejo de información privilegiada. La interdependencia que existe entre el sector público y el privado hace frecuente que personas que en su momento ejercieron cargos de responsabilidad pública, ocupen en otro momento de su vida profesional, cargos decisivos en actividades privadas colindantes con actuaciones del sector público, beneficiándose de modo ilícito de una influencia personal sobre los órganos decisorios de la administración o de una información privilegiada que se adquirió en el desempeño del cargo público.

**Ahora bien, el tráfico de influencias es aquella actividad de inducción o persuasión ante las autoridades o funcionarios, practicada con el fin de incidir en la formación de voluntad de los órganos administrativos o sus titulares, y obtener de este modo beneficios patrimoniales para sí mismo o para terceros.**

**Por su parte, el manejo de información privilegiada es la utilización por quien ostenta un alto cargo (o lo ha desempeñado en un tiempo inmediatamente anterior), de informaciones o datos de los que haya tenido conocimiento en razón de su cargo con el fin de obtener un beneficio patrimonial para sí o para terceros.**

Para facilitar la investigación de ambas figuras se debe facultar a los tribunales para extender la investigación judicial a los parientes más cercanos del funcionario o ex funcionario. Asimismo, se debería entender que existen presunciones fundadas del tráfico de influencias



o del manejo de información privilegiada cuando el funcionario no justifique, al ser debidamente requerido, la procedencia de un incremento considerable de su patrimonio posterior a la toma de posesión de su cargo y hasta un plazo razonable desde que cese en el mismo.

5. Es necesario preocuparse de que el sistema no valore los patrones de conducta elevados de los funcionarios. Por ejemplo, un funcionario del Registro Civil que lleva la anotación del estado civil de una persona así como sus antecedentes penales, cumple una función de primera importancia en la organización del Estado. Imaginemos el caos social que se produciría si esta institución se corrompe. Sin embargo, sus remuneraciones son bajas y sus condiciones de trabajo no muy estimulantes. Es decir, se requiere que la sociedad premie el funcionamiento leal y probo de su personal.
6. La corrupción también puede darse en el ámbito privado; este flagelo no es exclusivo de la administración del Estado. De ahí que las medidas contra ella no deben considerar sólo a los funcionarios sino también a los privados. Por eso sorprende que haya oposición a establecer ciertas incompatibilidades entre directores de empresas relacionadas, pues ello atenta contra el principio que donde concurre la misma razón debe concurrir la misma disposición.

Los mecanismos de protección del mundo privado tienen gran similitud con los que rigen a la administración. En efecto, los instrumentos a través de los cuales se resguarda el desarrollo de la actividad privada también pueden clasificarse en instrumentos de control; de responsabilidad; de incompatibilidades, prohibiciones y obligaciones; y de selección de los contratantes.

- a) Los instrumentos de control persiguen, en primer lugar, resguardar la libre competencia, es decir, el libre juego de la oferta y la demanda. Enseguida, buscan "moralizar" la relación contractual. En este ámbito destacan las buenas costumbres (las reglas de decencia y lealtad que deben regir los vínculos contractuales) y la prohibición de celebrar actos que adolezcan de causa u objeto ilícito. En tercer lugar, pretenden garantizar la validez, la certeza y el conocimiento por terceros de los actos celebrados o ejecutados. Aquí cabe señalar las formalidades que se exigen a ciertos actos, como la estructuración, el registro, la publicación, etc. Finalmente, buscan cautelar la fe pública, es decir, la confianza de las personas o instituciones respecto del funcionamiento correcto de ciertos actos. En este sentido, destacan los requisitos de solidez y seriedad que se exigen a ciertos organismos, como cierto capital mínimo, para constituirse de una determinada manera, etc.

Cabe destacar que los controles pueden ser internos (por ejemplo, las juntas de accionistas) o externos (por ejemplo, los auditores externos y las superintendencias).

- b) Los privados también están sujetos en su accionar a reglas de responsabilidad. Esta puede clasificarse en civil y penal. La primera admite una distinción entre la que emana de una relación contractual y la que opera al margen de ella. En ambos casos se traduce en la obligación de individualizar si se ha ocasionado un perjuicio. Por su parte, la responsabilidad penal también puede clasificarse en responsabilidad penal propiamente tal, que es aquella que surge como consecuencia de haber incurrido en un delito; y responsabilidad penal administrativa, que surge como producto de la infracción de ciertas prohibiciones o condiciones, y que se traduce, por regla general, en multas, clausuras, etc.
- c) En materia de incompatibilidades, las normas son más flexibles que en el mundo de la administración, pues estamos en presencia de una libertad originaria de acción; en cambio, la administración está interdicta de actuar, salvo autorización legal expresa y previa. La regla general es que no existan incompatibilidades; requieren, por tanto, texto expreso. Puede anotarse, como ejemplo, la que afecta a un corredor de bolsa para ser director de una sociedad anónima abierta. Respecto de las prohibiciones, éstas buscan asegurar ciertas reglas mínimas de buen comportamiento. Así por ejemplo no valen las cuentas entre cónyuges. También pretenden asegurar la probidad. Por ejemplo, un director de sociedad anónima no puede tomar en préstamo dinero o bienes de la sociedad. Y una sociedad no puede celebrar actos o contratos en los que uno o más directores tengan interés, sino cuando dichas operaciones sean conocidas y aprobadas por el directorio y se ajusten a condiciones de equidad similares a las que habitualmente prevalecen en el mercado. Además, tienden a garantizar la lealtad hacia la contraparte. Así por ejemplo, el vendedor responde de los vicios ocultos de la cosa vendida, o el director de una sociedad no puede presentar a los accionistas cuentas irregulares, informaciones falsas u ocultarles información esencial.  
Los privados también están sujetos a obligaciones. Así por ejemplo, deben pagar impuestos; una sociedad debe distribuir utilidades si corresponde, etc.
- d) En lo que respecta a la selección de la contraparte, también existen mecanismos. Así, nadie está obligado a contratar con una determinada persona; no pueden ser directores de una sociedad anónima quienes hayan sido encargados reos o condenados por delito que merezca pena aflictiva, etc.



## NOTAS

- (1) Samuel P. Huntington, El Orden Político en las Sociedades en Cambio, Edit. Paidós, B.A., 1972.
- (2) Corrupción Política, Alan Doig, en Enciclopedia de las instituciones políticas, Edit. Alianza, 1990.
- (3) Alfredo Etcheberry, Derecho Penal, T. IV, Edit. Carlos Gibbs, Sigo. 1965, pág. 177 y ss.

# DICCIONARIO DE CIENCIAS SOCIALES

**COMITE EDITORIAL:**

**SALUSTIANO DEL CAMPO**  
DIRECTOR DEL DICCIONARIO

**JUAN F. MARSAL**  
REPRESENTANTE DE CLACSO

**JOSE A. GARMENDIA**  
REPRESENTANTE DEL GRUPO ESPAÑOL

REDACTADO BAJO EL PATROCINIO DE LA  
U. N. E. S. C. O.



**INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS**  
M A D R I D 1 9 7 5



La correlación describe la forma en que dos o más variables se ligan o relacionan, pero no nos dice nada respecto de la relación causal entre ellas, ya que no toma en consideración la relación de tiempo que se da entre las variables que se estudian, elemento esencial de la relación causal. Para ello, y sobre todo para una correcta interpretación, sería necesario tener otros elementos de juicio que escapen al cálculo del coeficiente (r).

Teniendo en cuenta que la correlación sólo describe la forma de la relación y el grado de ella, sin referirse a la relación causal entre variables, considerando además que mide esencialmente relaciones lineares entre variables, algunos autores miran con alguna preocupación y escepticismo el uso de la correlación en Sociología. En efecto, advierten la posibilidad de caer en graves errores de interpretación y hacen presente que la correlación de propiedades o características entre grupos o áreas (ecológicas) debe ser especial y cuidadosamente interpretadas.

En Ciencias sociales se utiliza una gran variedad de coeficientes de correlación; por ejemplo, del producto-momento de Pearson —las dos dimensiones correlacionadas admiten muchos valores—, la correlación tetracórica —ambas dimensiones son racionales y se dicotomizan en función de sus frecuencias—, ambas dimensiones son nominales y dicotomizadas, etcétera. (cfr. J. Bugeda: *Manual de Técnicas de Investigación*, I. E. P., Madrid, 1970, páginas 367 y ss.)

La relación entre dos variables puede ser espúrea: La relación espúrea prueba que una determinada relación entre dos variables ( $X$  e  $Y$ ) es sólo aparentemente casual, puesto que una tercera variable anterior a ellas en el tiempo ( $T$ ) se asocia con una de ellas y es la relación de  $X$  o  $Y$  con  $T$  la que verdaderamente se mantiene" (A. Almarcha, A. de Miguel y otros: *La documentación y organización de los datos en la investigación sociológica*, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid, 1969, página 134).

Finalmente, deberá distinguirse entre la correlación parcial y la múltiple: "Emplearemos el término de *correlación parcial* para designar la correlación entre dos variables cualesquiera cuando los efectos de otras variables se han controlado. El de *correlación múltiple*, en cambio, servirá para indicar qué tanto de la variación total de la variable dependiente puede explicarse por todas las variable indepen-

dientes actuando conjuntamente" (H. M. Blacklock: *Estadística Social*, F. C. E., México, 1966, página 356).

Véase: ASOCIACION, COEFICIENTE, REGRESION;  
Grupo Latinoamericano

## Corrupción

**1. Etimología:** Del latín *corrumpere*, corromper. Acción y efecto de corromper o corromperse. Cambio por el cual es destruida una sustancia (*Diccionario de la Real Academia de la Lengua*).

**2. Usos corrientes:** 1. Descomposición y desorganización de las partes de un todo.

2. Alteración o vicio en un documento, libro o escrito.

3. Fetidez, hedor, peste, asquerosidad, podredumbre, etc.

4. En un sentido moral se considera como vicio, desorden o abuso introducido en las actividades humanas, soborno, cohecho, seducción, corrupción de costumbres, depravación, perversión y desmoralización.

**3. Aspecto físico-lógico:** La cosmología ha dado a esta palabra el sentido más en consonancia con su etimología, de *cum* y *rumpo* a saber: rompo a un tiempo o simultáneamente. En general, es la disgregación o ruptura de los elementos de un ser compuesto. Una mudanza o cambio negativo, de una manera de ser a la negación de la misma. Dícese antonomásticamente de los compuestos sustanciales, cuyos principios constituidos son, según la escuela aristotélica, la materia, la forma y la unión entre ambos. Puede extenderse la denominación a los compuestos accidentales, cuyos elementos son la sustancia, el accidente y la unión entre uno y otra. La muerte de un ser vivo es una corrupción sustancial, en que pasa la materia viva a la privación del principio vital que la informaba; sustancialmente se corrompe también el agua al perder su naturaleza por la acción de la corriente eléctrica y originar el oxígeno y el hidrógeno, que se reparten su materia.

**4. Aspecto social:** Dentro del marco de las sociedades modernas se suele utilizar el término corrupción para la abundante tipología de desórdenes en la acti-

## Cortes

vidad de los hombres en la comunidad. Así, se habla de corrupción administrativa, política, de costumbres, de menores, etcétera.

**5. Corrupción de menores:** Es uno de los delitos contra la honestidad. Prevalecerse de los pocos años de la víctima para deshonrarla y explotarla. Se ha considerado siempre como un crimen en todos los pueblos. Sin embargo, la tolerancia con la prostitución llevó consigo la de la corrupción. Esta se distingue del *estupro* en que el esturador hace el engaño o la inducción para satisfacer pasiones por el lucro que ello le reporta. La gravedad de este delito es mayor cuando, para cometerlo, se usa de la autoridad que se ejerce sobre la persona a la que se quiere corromper.

Los romanos castigaron la corrupción de menores con la esclavitud *in metallum*, si los corruptores pertenecían a la categoría de "humiliores", y con la relegación a una isla o el destierro si se trataba de "honestiores", imponiendo a los padres o señores que obligasen a prostituirse o corromperse a sus hijas o esclavas la pérdida de la potestad. El *Fuero Juzgo*, impuso penas pecunarias, y de no poderlas satisfacer, la prisión. *Las Partidas* fulminaron severos castigos contra la alcahuetería, como una clase de la cual se consideraba la corrupción de menores, obligando al corruptor a casar y dotar con sus bienes a la mujer corrompida por él, y si no quisiera o no pudiese, sufriría la pena de muerte. El Código penal de 1848 penó la corrupción de menores cuando se hiciera habitualmente, o con un abuso de autoridad o confianza, imponiendo en esos casos la pena de prisión correccional (art. 367). No tenía mayor alcance el artículo 459 del Código penal de 1870 que imponía la pena de prisión correccional en sus grados mínimo y medio e inhabilitación temporal absoluta si fuera autoridad el corruptor. Pero el desarrollo del mal fue tan grande que, respondiendo a lo hecho por otras naciones, la Ley de 21 de julio de 1904 reformó dicho artículo 459 en la forma que hoy está vigente.

**6. Corrupción como** Suele hablarse de corrupción en relación con desviaciones delictivas cometidas por personas respetables, de *status* social elevado, en el curso del desempeño de su función y violando la confianza depositada por el público. Tales desviaciones obedecen al

propósito de recibir en cambio determinadas ventajas: enriquecimiento, encubrimiento de escándalos, etc. Wolf Middendorff trata de la corrupción en el marco de la delincuencia de "cuello blanco". Al respecto, relaciona la corrupción con la política —"permaneciendo a menudo los principales culpables en segundo plano, siendo acusados tan sólo los órganos meramente ejecutivos"—, con la policía, las autoridades aduaneras, médicos, cargos de responsabilidad, etc. (W. Middendorff: *Soziologie des Verbrechens*, Diederichs Verlag, Duesseldorf, 1959, página 73).

La corrupción ha sido universal, con independencia de sistemas políticos. La Iglesia registra, por ejemplo, el caso de corrupción conocido bajo el nombre de simonía o concesión de cargos eclesiásticos a cambio de riquezas materiales.

Véase: DELINCUENCIA, NEPOTISMO.

Jesús María Vázquez

## Cortes

**1. Etimología:** *Cohors-ortis*. Séquito o acompañamiento de una persona poderosa, grupo de personas.

**2. Concepto:** En la ley XXVII, título IX, de la *Partida II*, encontramos esta definición de lo que son las Cortes: "Corte es el llamado lugar, do es el Rey, é sus vasallos, é sus oficiales con él... é los omes del Reino que se llegan y, o por honra del, ó por alcanzar derecho, ó por facerlo, ó por recabdar las otras cosas que han de ser con el... E otro si ha rome en latín Curia que quiere tanto decir como lugar do es la cura de todos los fechos de la tierra, ca allí se ha de catar lo que cada uno deue auer, según su derecho o su estado."

La Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, en su Ley Constitutiva de las Cortes, artículo 1.º, define este término diciendo: "Las Cortes son el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado. Es misión principal de las Cortes la elaboración y aprobación de las leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al Jefe del Estado."

Entre la definición de *Las Partidas* y la Ley Orgánica del Estado, no sólo se levanta un largo período histórico, sino además toda una concepción diferente de lo que ha sido y es en la actualidad esta institución.



SAMUEL P. HUNTINGTON

**El orden político  
en las sociedades  
en cambio**



EDITORIAL PAIDOS

BUENOS AIRES

1972

parte inferior de la pirámide social." <sup>80</sup> En los países africanos la independencia ofreció a los pocos que llegaron al poder frecuentes oportunidades de amasar inmensas riquezas, en una época en que el nivel de vida de las grandes masas de la población se mantenía estacionario o inclusive declinaba. Cuanto antes se producía la independencia en la evolución de una sociedad colonial, mayor era la desigualdad económica —y política— que ese hecho le infería.

El desarrollo aumenta la desigualdad económica al mismo tiempo que la movilidad social disminuye la legitimidad de ésta. Ambos aspectos de la modernización se combinan para producir inestabilidad política.

### *Modernización y corrupción*

La corrupción es una desviación de la conducta de los funcionarios públicos, que se aparta de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados. Es evidente que existe en todas las sociedades, pero es más común en unas que en otras, y más frecuente en ciertos períodos de la evolución social. La primera impresión sugiere que el grado de corrupción se relaciona con la rápida modernización social y económica. La vida política en la América del siglo XVIII y del XX habría sido, al parecer, menos corrupta que la del XIX. De igual modo, la de Gran Bretaña en el siglo XVIII y finales del XIX era, según parece, *más honesta* que durante el XVIII. ¿Es simple casualidad que el alto grado de corrupción de la vida pública inglesa y norteamericana haya coincidido con el impacto provocado por la revolución industrial, el desarrollo de nuevas fuentes de riqueza y poder, y la aparición de clases que presentaron nuevas reivindicaciones al gobierno? En ambos períodos las instituciones políticas sufrieron tensiones, y cierta proporción de decadencia. La corrupción es, por supuesto, un indicador que señala la falta de una institucionalización política efectiva. Los funcionarios públicos carecen de autonomía y coherencia, y subordinan sus roles institucionales a exigencias exógenas. La corrupción puede predominar en algunas culturas más que en otras, pero en la mayoría de los casos parece ser mayor durante las fases más intensas de modernización. Los diferentes niveles de corrupción que registran las sociedades modernizadas y políticamente desarrolladas de América del Norte y Europa, y las de América latina, Asia y África reflejan en buena medida sus distintos grados de modernización y desarrollo político. Cuando los líderes de juntas militares y movimientos revolucionarios condenan la "corrupción" de sus sociedades, en realidad reprueban el atraso de éstas.

<sup>80</sup> Gustav F. Papanek: *Pakistan's Development: Social Goals and Private Incentives*. Cambridge, Harvard University Press, 1967, págs. 207, 67-72 y 176-178, y Barbara Ward (lady Jackson): Notas para un Seminario. Harvard University, Center for International Affairs, 11 de marzo de 1965. Véase también David Wurfel: "The Philippine Elections: Support for Democracy", *Asian Survey*, 2, mayo de 1962, pág. 25; John J. Johnson: *The Military and Society in Latin America*. Stanford, Stanford University Press, 1964, págs. 94-95.



¿Por qué la modernización engendra corrupción? En primer lugar, implica un cambio en los valores básicos de la sociedad. Abarca, en especial, la aceptación gradual, por ciertos grupos sociales, de normas universalistas y basadas en el éxito; el surgimiento de lealtades e identificaciones de individuos y grupos con el Estado-nación, y la difusión del supuesto de que todos los ciudadanos tienen iguales derechos e idénticas obligaciones frente al Estado. Desde luego, estas normas son generalmente aceptadas ante todo por los estudiantes, los oficiales militares y otros que han tomado contacto con ellas en el exterior. Tales grupos comienzan luego a juzgar a su propia sociedad de acuerdo con esas nuevas normas. La conducta que para las pautas tradicionales era aceptable y legítima resulta inaceptable cuando se la examina con una óptica más moderna. Por lo tanto, en una sociedad en vías de modernización, la corrupción, más que de la desviación respecto de las normas aceptadas, proviene en parte del hecho de que éstas se apartan de las pautas establecidas de conducta. Las nuevas normas y criterios sobre lo que está bien y lo que está mal llevan al repudio, por lo menos de algunos esquemas de conducta tradicionales. "Lo que los ingleses veían como reprobable y los hausa como opresivo —observó un estudioso con respecto a Nigeria del Norte—, los fulani podrían considerarlo a la vez necesario y tradicional."<sup>81</sup>

2 // Lo que es más, el rechazo de las viejas normas tiende a socavar la legitimidad de todas; el conflicto entre las pautas modernas y las tradicionales posibilita comportamientos que ni las unas ni otras justifican.

Para que haya corrupción es necesario reconocer la diferencia entre el rol público de un funcionario y su interés privado. Si la cultura de la sociedad no distingue entre el papel del rey como individuo y como gobernante, es imposible acusarlo de corrupción en el uso del erario público. La distinción entre los bienes personales y los gastos públicos se desarrolló en Europa occidental, poco a poco, sólo a comienzos del período moderno. Pero para llegar a alguna conclusión acerca de si los actos del rey son correctos o no, es necesario poseer alguna noción de esa diferencia. Según los códigos tradicionales, en muchas sociedades el funcionario tenía la responsabilidad y la obligación de ofrecer recompensas y empleo a los miembros de su familia. No existía diferencia alguna entre la obligación hacia el Estado y la obligación hacia la familia. Sólo cuando los grupos dominantes de la sociedad aceptan esa distinción, resulta posible definir esa conducta como "nepotismo", y por consiguiente, considerarla deshonesta. Por cierto que la introducción de normas de realización puede estimular una mayor identificación con la familia y una necesidad más grande de proteger los intereses de ésta ante el peligro que plantean las costumbres ajenas. La corrupción es, entonces, un producto de la diferenciación entre el bienestar público y el interés privado, que surge con la modernización.

<sup>81</sup> M. G. Smith: "Historical and Cultural Conditions of Political Corruption Among the Hausa", *Comparative Studies in Society and History*, 6, enero de 1964, pág. 194.

Por otra parte, ésta contribuye a la corrupción cuando crea nuevas fuentes de riqueza y poder, cuya relación con la política no es definida por las normas tradicionales dominantes, en tanto que las pautas modernas aún no han sido aceptadas por los grupos dominantes de la sociedad. En este sentido, la corrupción es un producto directo del ascenso de grupos con nuevos recursos, y de sus esfuerzos para afirmarse en la esfera política. Además puede ser una forma de asimilar nuevos grupos al sistema político, cuando éste es incapaz de adaptarse con suficiente rapidez para proporcionar medios legítimos y aceptables con tal propósito. En Africa la corrupción tendió "un puente entre quienes ocupan el poder político y quienes dominan la riqueza, y permitió que las dos clases, notablemente separadas durante las etapas iniciales de los gobiernos nacionalistas, se asimilaran entre sí".<sup>82</sup> Los nuevos millonarios compran bancas en el Senado o en la Cámara de los Lores, y de ese modo se convierten en participantes del sistema político en lugar de ser opositores de él, cosa que habría podido ocurrir si les hubiera sido negada esta oportunidad de corromper el sistema. De igual modo, las masas hace poco emancipadas o los inmigrantes recién llegados utilizan el poder de su voto para comprar puesto y favores al aparato político local. Existe, pues, la corrupción de los pobres y la de los ricos. Unos intercambian poder político por dinero, los otros dinero por poder político. Pero en ambos casos se vende algo público (un voto, un puesto, una decisión) en beneficio personal.

En tercer lugar, la modernización fomenta la corrupción gracias a los cambios que produce del lado de la salida del sistema político. En los países que recorren desde hace poco aquel camino, ello implica una expansión de la autoridad gubernamental y una multiplicación de las actividades sujetas a la reglamentación del gobierno. En Nigeria del Norte, "la opresión y la corrupción mostraron tendencia a aumentar entre los hausa al producirse la centralización política e incrementarse las tareas de gobierno". Todas las leyes, como señaló McMullan, ponen en desventaja a algún grupo, y éste se convierte entonces en una fuente potencial de corrupción.<sup>83</sup> La multiplicación de las leyes aumenta de este modo las posibilidades de corrupción. La medida en que esta posibilidad se da en la práctica depende del apoyo popular que respalda a aquéllas; de que la ley pueda ser violada con impunidad, y del beneficio que se obtenga con su violación. Las leyes relacionadas con el comercio, la aduana, los impuestos, y las que regulan actividades populares y lucrativas —el juego, la prostitución, el expendio de bebidas alcohólicas—, se convierten en grandes incentivos para la corrupción. De ahí que en una sociedad donde ésta se encuentre muy difundida, la promulgación de leyes estrictas para enfrentarla sólo sirve para multiplicar las oportunidades de su desarrollo.

En un país en transición, la adhesión inicial a los modernos valores por parte de un grupo adopta a menudo formas extremas. Los ideales de

<sup>82</sup> M. McMullan: "A Theory of Corruption", *The Sociological Review*, 9, julio de 1961, pág. 196.

<sup>83</sup> Smith, pág. 194; McMullan, págs. 190-191.



honestidad, probidad, universalismo y mérito se hacen con frecuencia tan rígidos, que individuos y grupos condenan como corruptas —en su propia sociedad— prácticas aceptadas como normales y aun legítimas en sociedades más modernas. El primer contacto con el modernismo tiende a crear normas puritanas irrazonables. Esta escalada de los valores lleva a la negación y el rechazo de la negociación y la conciliación, esenciales en política, y propicia la identificación de ésta con la corrupción. Al entusiasta de la modernización, la promesa de un político de construir diques de riego para los agricultores de un pueblo, si resulta elegido, le parece tan corrompida como comprar cada habitante su voto antes de la elección. Las élites modernizadoras son nacionalistas y acentúan la dominadora preeminencia del bienestar general de la sociedad considerada como un todo. De ahí que en un país como Brasil “los esfuerzos de los intereses privados por influir sobre la política sean considerados, según pensaba Rousseau, como *intrínsecamente corrompidos*”. Por lo mismo, se entiende como “demagógica” la acción del gobierno basada en la deferencia frente a determinadas exigencias y presiones de la sociedad”.<sup>84</sup> En una sociedad como la brasileña los partidarios de la modernización condenan como corrompido el nombramiento de embajadores para recompensar a amigos o aplacar las críticas, y también la elaboración de proyectos de gobierno a cambio del apoyo de ciertos grupos. En casos extremos, el repudio a la corrupción puede adoptar la forma de un puritanismo intenso y fanático, característico de algunos regímenes militares y de la mayoría de los revolucionarios, por lo menos en sus fases iniciales. Paradójicamente, esta fanática mentalidad contraria a la corrupción tiene en definitiva efectos parecidos a los que intenta rechazar. Ambas desafían a la autonomía política: una mediante el cambio de las metas públicas por las personales; la otra, con el reemplazo de los valores políticos por los técnicos. La escalada de las pautas de una sociedad en vías de modernización, y la concomitante reducción al mínimo de la política y su rechazo, representan la victoria de los valores de la modernidad sobre las necesidades de la sociedad.

Por consiguiente, reducir la corrupción en una comunidad implica a menudo una reducción en la rigidez de las normas de conducta que se consideran para los funcionarios públicos, y al mismo tiempo supone cambios en su comportamiento general, de acuerdo con esas normas. El resultado es una mayor congruencia entre éstas y las conductas corrientes, pero a costa de cierta incompatibilidad entre ambas. En el proceso político es normal que algunas conductas sean entendidas como “honestas”, y no calificadas de soborno, a la vez que a otras similares se las condena y en general se las elude. Tanto Inglaterra como Estados Unidos pasaron por este proceso: en un momento la primera aceptó la venta de títulos de pares, pero no de cargos en embajadas, mientras que la Unión aceptó la venta de estos cargos, pero no la de puestos judiciales. “En Estados Unidos

<sup>84</sup> Nathaniel Leff: “Economic Development Through Bureaucratic Corruption”, *American Behavioral Scientist*, 8, noviembre de 1964, pág. 132 (en bastardilla en el original).

—como apuntó un observador—, el resultado es un verdadero mosaico: el alcance del padrinazgo político ha quedado reducido en considerable proporción y el soborno de altos servidores públicos eliminado en gran parte. Al mismo tiempo, grandes zonas de la vida pública se han mantenido hasta el momento más o menos inmunes a la reforma, y prácticas que en una esfera serían vistas como corrompidas se dan casi por ventadas en otras.”<sup>85</sup> El desarrollo, en una sociedad, de la aptitud para establecer esta discriminación es un signo de su paso de la modernización a la modernidad.

Las funciones de la corrupción, así como sus causas, son similares a las de la violencia. A ambas las fomenta la modernización; ambas son sintomáticas de la debilidad de las instituciones políticas; una y otra son características de lo que en adelante llamaremos sociedades pretorianas; las dos constituyen, por último, un método por el cual los individuos y los grupos se relacionan con el sistema político, y en verdad participan de él violando sus costumbres. De ahí que la sociedad con una elevada capacidad para la corrupción la posea también para la violencia. En alguna medida, una forma de conducta desviada puede sustituir a la otra, pero es más frecuente que las distintas fuerzas sociales exploten simultáneamente sus distintas capacidades para la una y la otra. El predominio de la violencia, sin embargo, constituye para el funcionamiento del sistema una amenaza mayor que el de la corrupción. Cuando no hay acuerdo sobre los objetivos públicos, la corrupción lo reemplaza por la coincidencia en torno de metas privadas, en tanto que la violencia lo sustituye por el conflicto entre los objetivos públicos y los privados. Tanto la corrupción como la violencia son medios ilegítimos de presentar exigencias al sistema, pero aquella es a la vez un medio ilegítimo de satisfacerlas. La violencia es más a menudo un gesto de protesta simbólico, que no tiene recompensa ni está concebido para tenerla. Es el síntoma de una alienación más extrema. Es más factible que quien corrompe a los funcionarios policiales se identifique con el sistema a que pertenecen éstos, y no que lo haga quien asalta sus cuarteles policiales.

Como política general de camarillas o de clientela, la corrupción proporciona beneficios inmediatos, específicos y concretos a grupos que de otro modo se encontrarían marginados de la sociedad. Así puede resultar funcional para el mantenimiento de un sistema político, del mismo modo que la reforma, además de sustituir a ésta, o bien unírsele y reemplazar entre ambas a una revolución. Sirve para reducir las presiones de los grupos en favor de cambios políticos, del mismo modo que la reforma reduce la presión que ejercen las clases para lograr cambios de estructura. En Brasil, por ejemplo, los préstamos del gobierno a dirigentes gremiales hicieron que éstos olvidasen “las reivindicaciones más importantes de sus gremios. Tales traiciones han sido un factor importante en lo referente

<sup>85</sup> Colin Leys: “What is the Problem About Corruption?”, *Journal of Modern African Studies*, 3, 1965, pág. 230.



a reducir las presiones de las clases y agrupaciones gremiales sobre el gobierno".<sup>86</sup>

El grado de corrupción que origina la modernización depende, por supuesto, de la naturaleza de la sociedad tradicional, y de la del proceso de modernización. La presencia de varios sistemas de valores o culturas competitivos en una sociedad tradicional fomentará por sí misma la corrupción. Pero en una cultura relativamente homogénea, el grado de corrupción que puede desarrollarse durante la modernización parecería ser inversamente proporcional al de estratificación social de la sociedad tradicional. Una estructura altamente articulada de castas o clases implica un sistema de normas muy desarrollado, que regula el comportamiento entre individuos de distintos status. Estas normas son puestas en vigor tanto por la socialización de los individuos dentro de su propio grupo, como por las expectativas y sanciones potenciales de otros grupos. En semejante sociedad, la inobservancia de las normas pertinentes que rigen las relaciones entre los grupos puede llevar a una intensa desorganización e infelicidad personales.

La corrupción, pues, debería ser menos amplia en la modernización de sociedades feudales que en la de sociedades burocráticas y descentralizadas. Habría debido ser más reducida en Japón que en China, y en las culturas hindúes que en las islámicas. A primera vista parecería que así fue. Un análisis comparativo de las sociedades occidentales demuestra que Australia y Gran Bretaña tienen "niveles bastante altos de votos de clase" en comparación con Estados Unidos y Canadá. Pero la corrupción política parece haber sido mayor en estos dos últimos países; Quebec es quizás el punto más corrompido de cualquiera de los cuatro países, "los países donde las clases están más polarizadas parecen tener menos corrupción política".<sup>87</sup> De igual modo, en los países "mulatos" de América latina (Panamá, Cuba, Venezuela, Brasil, República Dominicana y Haití) "parece haber mayor igualdad social y mucho menos rigidez en la estructura social" que en los países indígenas (México, Ecuador, Guatemala, Perú, Bolivia) o mestizos (Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay). Sin embargo, la relativa "ausencia de una clase alta arraigada implica también la carencia relativa de una ética de clase gobernante, con su sentido de *noblesse oblige*"; de ahí que "parece indudable que en países de esta categoría sociorracial es donde el peculado alcanza niveles escandalosos". Pérez Jiménez en Venezuela, Batista en Cuba y Trujillo en la República Dominicana son buenos ejemplos: ninguno provenía de clases altas y todos se volvieron multimillonarios durante su ocupación de la presidencia. También "Brasil y Panamá se destacan por poseer una distribución más amplia y 'democrática' del soborno político".<sup>88</sup> El predominio de la corrupción en los Estados africanos podría muy bien tener relación con la falta general de divisiones clasistas rígidas. "La rápida movilidad

<sup>86</sup> Leff, pág. 137.

<sup>87</sup> Robert R. Alford: *Party and Society*. Chicago, Rand McNally, 1963, pág. 298.

<sup>88</sup> Needler: *Political Development in Latin America*, cap. 6, págs. 15-16.

de la pobreza a la riqueza y de una ocupación a otra —señala un observador con respecto a Africa— impidió el desarrollo de fenómenos de clase, es decir, del status hereditario o de la conciencia de clase.”<sup>89</sup> Pero esa misma movilidad multiplica las oportunidades de corrupción y la atracción de ésta. Filipinas y Tailandia, que han tenido sociedades bastante fluidas y abiertas, con grados de movilidad social relativamente altos, se caracterizaron por las frecuentes denuncias contra la corrupción política generalizada.

En casi todas sus formas, ésta implica un intercambio de acción política por riqueza económica. Las que predominen en una sociedad dependerán de la facilidad de acceso a uno de los factores en comparación con el otro. En una sociedad con múltiples oportunidades para la acumulación de riquezas y pocos puestos de poder político, será habitual usar la primera para conseguir lo segundo. En Estados Unidos, la riqueza ha sido con más frecuencia el camino hacia la influencia política, y no la función política el camino a la riqueza. Las leyes contra la utilización de los cargos públicos para obtener beneficios personales son más estrictas y respetadas que aquellas que penan el uso de la riqueza personal para conseguir cargos públicos. Un fenómeno sorprendente, pero muy común en la política norteamericana —el de que un ministro del gabinete o el secretario del presidente se vea obligado a abandonar su cargo con el fin de mantener a su familia—, sería visto con asombro e incredulidad en casi todo el mundo. En los países en proceso de modernización se da habitualmente la situación inversa. Las oportunidades para la acumulación de riqueza por medio de la actividad privada se encuentran limitadas por las normas tradicionales, el monopolio de los resortes económicos por minorías étnicas o el dominio de la economía por compañías o inversores extranjeros. En tal sociedad, la política se convierte en el camino a la riqueza, y las ambiciones y talentos emprendedores que no pueden encontrar lo que quieren en los negocios pueden hacerlo en la política. En muchos países en proceso de modernización, a un joven capaz y ambicioso le resulta más fácil convertirse en ministro del gabinete por medio de la actividad política, que hacerse millonario por medio de los negocios. A la inversa de lo que ocurre en Norteamérica, esos países pueden aceptar como normal el uso de la función pública en beneficio personal, pero al mismo tiempo ser estrictos con respecto al uso de la riqueza personal para obtener cargos públicos. La corrupción, como la violencia, aparece cuando la ausencia de oportunidades fuera de la política, junto con la falta de instituciones políticas fuertes y flexibles, canaliza las energías hacia comportamientos políticos desviados.

El predominio de intereses extranjeros en un país determinado tiende a promover la corrupción, porque los extranjeros tienen menos escrúpulos para violar las normas de la sociedad, y porque su control sobre importantes fuentes de bienestar económico impulsa a empresarios nativos en

<sup>89</sup> Peter C. Lloyd: "The Development of Political Parties in Western Nigeria", *American Political Science Review*, 49, septiembre de 1955, pág. 695.



potencia a tentar fortuna por medio de la política. No cabe duda de que la descripción que hace Taylor de las Filipinas, tiene gran aplicación entre los países en vías de modernización: "La política es una importante industria para los filipinos; es un estilo de vida. La política es la principal ruta hacia el poder, y éste, a su vez, el mejor medio para obtener riquezas... Se puede ganar más dinero en menos tiempo, con ayuda de la influencia política, que de cualquier otra forma".<sup>90</sup> El uso de la función pública como medio para enriquecerse implica una subordinación de las instituciones y los valores políticos a los económicos. El principal objetivo de la política deja de ser el logro de metas públicas, y es sustituido por la promoción de intereses individuales.

En todas las sociedades la *escala* de corrupción (es decir, el valor promedio de los bienes privados y los servicios públicos comprometidos en un intercambio corrompido) aumenta a medida que se asciende en la jerarquía burocrática o la escala política. Sin embargo, la *incidencia* de la corrupción (es decir, la frecuencia con que cierto sector de la población participa de ella) en un nivel dado de la estructura burocrática o política puede variar considerablemente de una sociedad a otra. En la mayoría de los sistemas políticos, dicha incidencia es alta en los niveles inferiores de la autoridad política y burocrática. En algunas sociedades parece ser constante, o crecer a medida que se asciende en la jerarquía política. En términos de frecuencia, así como de proporción, los legisladores nacionales están más corrompidos que los funcionarios locales; los burócratas de alto nivel más que los de esferas inferiores; los ministros de gabinete son los que alcanzan los grados más extremos, y el presidente o líder máximo es el más corrompido de ellos. En tales sociedades el mayor dirigente —Nkrumah, Sarit, San Martín, Pérez Jiménez— puede alzarse con decenas o cientos de millones de dólares. En ese sistema la corrupción tiende a acentuar desigualdades ya existentes. Quienes obtienen acceso al máximo poder político tienen más oportunidades de amasar grandes riquezas. Tal modelo de corrupción en la cumbre supone un nivel de institucionalización política muy bajo, pues las instituciones políticas más elevadas de la sociedad, que deberían ser las más impermeables a las influencias externas, son en realidad las más susceptibles a ellas. Esta pauta de corrupción no es necesariamente incompatible con la estabilidad, siempre que las vías de ascenso por medio del aparato político o la burocracia se mantengan abiertas. Pero si la generación de políticos más jóvenes se ve indefinidamente excluida de la participación en las ganancias por los líderes más antiguos, o si los coroneles del ejército tienen pocas esperanzas de ser promovidos y la posibilidad de compartir las oportunidades se abre sólo para los generales, el sistema se expone al derrocamiento violento. En esta sociedad, la corrupción política y la estabilidad dependen de la movilidad vertical.

<sup>90</sup> George E. Taylor: *The Philippines and the United States: Problems of Partnership*. Nueva York, Praeger, 1964, pág. 157.

La probabilidad de que haya más corrupción en las altas esferas se invierte en otras sociedades. La incidencia de la conducta corrompida aumenta a medida que se desciende en la jerarquía burocrática o política. Los niveles inferiores de la burocracia son más propensos a la corrupción que los altos; es más posible que estén corrompidos los funcionarios locales y del estado que los nacionales; el máximo liderazgo nacional y el gabinete se hallan relativamente libres de corrupción, en tanto que el municipio y los organismos locales están profundamente comprometidos con ella. Hay una relación inversa entre la escala y la incidencia de la corrupción. Este esquema parecería ser el que corresponde a las sociedades muy modernas, como la de Estados Unidos, y también a algunas sociedades en vías de modernización, como la India. Asimismo, es probable que sea el imperante en los Estados comunistas. El factor crucial de este tipo de sociedad es la existencia de instituciones políticas nacionales bastante fuertes, que socializan a los líderes políticos en ascenso inculcándoles un código de valores con firme acento en las responsabilidades públicas del liderazgo político. Las instituciones políticas nacionales son bastante autónomas y están diferenciadas, en tanto que los individuos y las organizaciones políticas locales y de menor nivel se encuentran más comprometidos con otros grupos y fuerzas sociales. Esta pauta de corrupción puede acentuar en forma directa la estabilidad del sistema político. Los líderes máximos de la sociedad permanecen leales a las normas establecidas de la cultura política y aceptan el poder político y la virtud moral como sustitutos del beneficio económico. A los funcionarios de bajo nivel, a su vez, se les compensa su falta de categoría política mediante una mayor oportunidad de participar en la corrupción. Su envidia por el poder de sus líderes es atemperada por el consuelo que les da su propio y pequeño peculado.

Así como la corrupción provocada por la expansión de la participación política ayuda a integrar nuevos grupos dentro del sistema, también la producida por la expansión de la reglamentación gubernamental puede contribuir a estimular el desarrollo económico. Es posible que se convierta en una forma de superar las leyes tradicionales o las reglamentaciones burocráticas que traban la expansión económica. En Estados Unidos, durante las décadas de 1870 y 1880, la corrupción de las legislaturas estatales y de los municipios por parte de las corporaciones industriales, empresas de servicios públicos o de ferrocarriles, aceleró sin duda el crecimiento de la economía norteamericana. "Muchas actividades económicas se paralizarían —observó Weiner refiriéndose a la India—, si no fuera por la flexibilidad que el *bakshish*\* le otorga al complejo y rígido sistema administrativo."<sup>91</sup> En forma un tanto parecida, la alta tasa de desarrollo económico registrada en Brasil durante el gobierno de Kubitschek correspondía en apa-

\* *Bakshish*: término angloindio = propina. [T.]

<sup>91</sup> Myron Weiner: *The Politics of Scarcity*. Chicago, University of Chicago Press, 1962, pág. 253. Véase, en general, Joseph S. Nye: "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review*, 61, junio de 1967, págs. 417-427.



riencia a un índice similar de corrupción parlamentaria, pues los empresarios industrializadores compraban la protección y la ayuda de los legisladores rurales conservadores. Se ha llegado a sugerir que en sociedades como la egipcia, una de las consecuencias de los esfuerzos gubernamentales para reducir la corrupción es la de crear nuevos obstáculos al desarrollo económico. En términos de crecimiento en este terreno, más negativa que una sociedad con burocracia rígida, ultracentralizada y deshonestas, es aquella con las dos primeras características, pero que es honesta. Una sociedad relativamente incorrupta —una tradicional, por ejemplo, en la cual las antiguas normas siguen siendo poderosas— puede descubrir que cierto grado de corrupción actúa como un beneficioso lubricante para facilitar el camino hacia la modernización. Una sociedad tradicional desarrollada puede mejorarse —o al menos modernizarse— mediante un poco de corrupción, pero es improbable que una en la que ésta predomina mejore con su aumento.

La corrupción, por supuesto, tiende a debilitar o a perpetuar la debilidad de la burocracia gubernamental. En tal sentido, es incompatible con el desarrollo político. A veces, empero, algunas de sus formas pueden contribuir a él cuando ayudan a fortalecer a los partidos. "La corrupción de un gobierno —dijo Harrington— ... es el nacimiento de otro."<sup>92</sup> De modo semejante, la corrupción de un organismo del gobierno puede ayudar a la institucionalización de otro. En la mayoría de los países en vías de modernización, la burocracia está superdesarrollada en comparación con las instituciones responsables de acumular los intereses y manejar las entradas del sistema político. Mientras la burocracia gubernamental esté corrompida por los intereses de los partidos, el desarrollo político resultará impulsado en lugar de obstaculizado. La protección a los partidos es sólo una forma moderada de corrupción, si en realidad merece llamársela así. Cuando un funcionario concede un cargo público a cambio de dinero, es evidente que pone el interés privado por encima del interés general. Pero cuando lo hace a cambio de una contribución en trabajo o dinero para la organización partidaria, está subordinando un interés público a otro más necesitado.

En términos históricos, las organizaciones partidarias fuertes fueron formadas desde abajo por una revolución, o construidas desde arriba mediante el patrocinio. La experiencia de Inglaterra y Estados Unidos en el siglo XIX es una larga lección sobre el uso de los fondos públicos y de los cargos oficiales para construir una organización partidaria. La repetición de este esquema en los países que en la actualidad se hallan en vías de modernización, contribuyó de manera directa a la formación de algunos de los partidos y sistemas políticos más efectivos y estables. En esos países, las fuentes de la riqueza privada son escasas y demasiado reducidas como para realizar una contribución importante a la construcción de los partidos.

<sup>92</sup> James Harrington, citado en Sabine: *A History of Political Theory*, edición revisada. Nueva York, Henry Holt, 1950, pág. 501. [Hay versión castellana: *Historia de la teoría política*. México, F. C. E., 1968.]

Así como el gobierno debe representar en el desarrollo económico un papel más importante que el que desempeñó en Inglaterra y Estados Unidos, también tiene reservado uno descollante en el desarrollo político. En las décadas del 20 y el 30, Atatürk utilizó los recursos del gobierno turco para fomentar el desarrollo del Partido Republicano del Pueblo. Después de su creación en 1929, el Partido Revolucionario Mexicano también se benefició con la corrupción y protección gubernamentales. La formación del Partido Democrático Republicano en Corea, a comienzos de la década de 1960, fue financiada con los dineros del gobierno y contó con la colaboración del personal estatal. En Israel y la India, el apoyo del gobierno fortaleció en forma notable al Mapai y al Partido del Congreso. La corrupción en Africa Occidental derivó en parte de las necesidades de los partidos políticos. Y por supuesto, el caso más evidente y flagrante de todos es el de los partidos comunistas: una vez que toman el poder, subordinan directamente las burocracias y los recursos del gobierno a sus propios fines.

La razón para corromper a la burocracia en favor de los partidos no deriva de las simples preferencias por una organización respecto de otra. La corrupción, como vimos, es un producto de la modernización, y en particular de la expansión de la conciencia y la participación políticas. Para reducirla hace falta, a la larga, organizar y estructurar esa participación. Los partidos políticos son las principales instituciones de la política moderna que pueden cumplir esa función. La corrupción prospera con la desorganización, la ausencia de relaciones estables entre los grupos y la falta de pautas de autoridad reconocidas. El desarrollo de organizaciones políticas que ejerzan una autoridad efectiva y originen intereses de grupo orgánicos —el "aparato", la "organización", el "partido"— más importantes que los individuos y de grupos sociales, reduce las oportunidades de corrupción. Esta varía en razón inversa a la organización política, y a medida que construye partidos mina las condiciones de su propia existencia.

La corrupción prevalece más en Estados que carecen de partidos políticos efectivos, en sociedades donde predominan los intereses del individuo, la familia, la camarilla o el clan. En un sistema político en vías de modernización, cuanto más débiles y menos aceptados son los partidos, mayores son las posibilidades de corrupción. En países como Tailandia e Irán, donde los partidos conocieron cuanto mucho una semilegalidad, la corrupción en favor de los intereses individuales y familiares ha sido muy amplia. En Filipinas, donde los partidos son reconocidamente débiles, ha prevalecido en forma notable. También en Brasil la debilidad de los partidos políticos se reflejó en una política "de clientela", en la cual la corrupción fue un factor importante.<sup>98</sup> En cambio, parecería que su incidencia en países donde los recursos del gobierno canalizados o "corrompidos" para la formación de partidos, es en general menor que en aquellos donde los partidos siguieron siendo débiles. La experiencia histórica de Occidente refleja este modelo. Los partidos, que al comienzo son las san-

<sup>98</sup> Véase Leff, págs. 10-12.



guijuelas de la burocracia, al final se convierten en la corteza que la protege de las langostas más destructivas: la camarilla y la familia. Partidismo y corrupción, como sostuvo Henry Jones Ford, "son en realidad principios antagónicos. El partidismo tiende a establecer una vinculación basada en obligaciones públicas reconocidas, en tanto que la corrupción consulta los intereses privados e individuales que se ocultan y evitan cualquier control. La debilidad de la organización partidaria es ideal para la corrupción".<sup>94</sup>

*La brecha ciudad-campo: la expansión urbana y la rebelión rural*

Una consecuencia política fundamental de la modernización es la brecha que se produce entre el campo y la ciudad. Esta brecha es, en realidad, una característica política destacada de las sociedades que experimentan rápidos cambios económicos sociales. Es la fuente principal de su inestabilidad política y uno de los principales obstáculos, si no el más importante para la integración nacional. La modernización se mide, en gran parte, por el crecimiento de la ciudad. Esta se convierte en el centro de las nuevas actividades económicas, de las nuevas clases sociales, de la flamante cultura y educación, que la diferencian fundamentalmente del campo, más atado a la tradición. Al mismo tiempo, la modernización puede plantearle a éste otras exigencias, lo que intensifica su hostilidad hacia la ciudad. Los sentimientos de superioridad intelectual del habitante urbano y el menosprecio por el atrasado poblador rural se enfrentan a los de superioridad moral del campesino y a la envidia que siente por el embaucador ciudadano. La ciudad y el campo se convierten en naciones diferentes, en formas de vida distintas.

Históricamente, la emigración del campesino desde su choza aldeana a los barrios bajos de la ciudad significó un cambio decisivo e irreversible. Pero en los países que en la actualidad se hallan en proceso de modernización el movimiento es menos drástico, y la brecha entre campo y ciudad más reducida. La radio lleva el lenguaje y las esperanzas de la ciudad al pueblo de campaña; el ómnibus traslada las expresiones y las creencias del pueblo a la ciudad. Los primos de la ciudad y el campo están en contacto más frecuente. La infraestructura moderna reduce de esta manera la brecha urbano-rural, pero no la elimina. Las diferencias siguen siendo fundamentales. El nivel de vida en la ciudad suele ser cuatro o cinco veces más elevado que en el campo. La mayoría de los habitantes urbanos están alfabetizados; una parte considerable de los campesinos es analfabeta. Las actividades y oportunidades económicas que ofrece la ciudad son casi infinitamente más variadas que las del campo. Su cultura es amplia, moderna, secular; la del campo se mantiene cerrada, tradicionalista y religiosa. La diferencia entre ambas es la que existe entre el sector más moderno de la sociedad y el más tradicional. Un problema político

<sup>94</sup> Henry Jones Ford: *The Rise and Growth of American Politics*. Nueva York, Macmillan, 1858, págs. 322-323.

# BOLETIN DE LAS LEYES,

Y DE LAS

ÓRDENES Y DECRETOS DEL GOBIERNO.

---

REIMPRESION OFICIAL.

---

TOMO SEGUNDO,

QUE CONTIENE LOS LIBROS V, VI Y VII.



Imprenta del Mercurio, calle de la Aduana, núm. 24.  
1846.

Art. 1.º No se reconocerá ningun crédito despues de vencidos los plazos siguientes :

El de seis meses para los acreedores que moren en el territorio de la república. El de un año para los que residan en América. El de un año y medio para los que existan en cualquiera otra parte.

Art. 2.º No se consideran escludidos de reconocimiento aquellos créditos que habiéndose presentado en tiempo, no fueren despachados a causá de haber ocurrido algunas dificultades en las oficinas encargadas de estas labores.

Art. 3.º Los créditos contenciosos que se declaren contra el fisco deberán reconocerse quince dias despues de publicada la última sentencia. Pasado este término, no serán admitidos al reconocimiento.

Art. 4.º Esta disposicion no comprende los créditos procedentes de embargos o secuestros, para cuyo reconocimiento debe esperarse la lei especial a que se refiere el artículo 4.º de la lei de 17 de noviembre de 1835.

Art. 5.º Rejístrese, circúlese y publíquese.

PRIETO.

*Joaquin Tocornal.*

---

SANTIAGO DE CHILE SETIEMBRE 8 DE 1837.

---

**Boletin n.º 8.**

**MINISTERIO DEL INTERIOR.**

**IMPLICANCIAS Y RECUSACIONES DE LOS JUECES.**

*Santiago, febrero 2 de 1837.*

(58.) Atendiendo a que la ilimitada libertad concedida para las recusaciones es el principal fundamento de las quejas que se emiten contra la morosidad en la administracion de justicia, como un abuso que entorpece el curso de los juicios y ofrece ocasiones a los litigantes de mala fé para burlar las acciones mas lejitimas en los juicios civiles, y diferir el castigo o buscar la impunidad en los criminales, con las facultades que me confieren el artículo 161 de la Constitucion y la lei de 31 de enero del presente año, he venido en acordar y decreto :

Art. 1.º Los jueces se inhiben de conocer en los juicios por



implicancia legalmente declarada, o por recusacion legalmente admitida: fuera de estos casos, ningun juez puede escusarse de conocer en la instancia o recurso judicial deferido por la lei a su conocimiento.

Art. 2.º La lei conoce por implicancias legales, que representadas por algunas de las partes o por el juez inhabilitan a éste para entender en la causa deferida a su conocimiento, las siguientes:—

1.º El parentesco que el juez tenga con alguna de las partes en la línea recta de ascendientes o descendientes, sin limitacion de grados; en causas de hermanos, sobrinos por consaguinidad o afinidad, primos hermanos, tíos, hermanos de padres, o abuelos, suegros, yernos y cuñados; aun cuando el consorte por quien procede la afinidad hubiere fallecido. Pero no es implicancia tener el juez igual parentesco con ambos litigantes. (\*)

2.º Seguir actualmente pleito civil o criminal con el juez, sus ascendientes, descendientes, su consorte, suegros, yernos, hermanos o cuñados, ya sea en nombre propio o de otro, como tutor, curador, apoderado, albacea, síndico, administrador o representante de algun establecimiento público; salvo si estas demandas se han interpuesto dos meses antes de comenzarse el pleito en que se supone implicado el juez.

3.º Ser el juez tutor, curador, administrador, jefe o empleado de algun menor, establecimiento o corporacion que fuere parte en la causa, o ser alguna de las partes su sirviente.

4.º Haber sido el juez abogado o apoderado de alguna de las partes en la misma causa, o haber alegado en ella, o manifestado de palabra o por escrito su dictámen sobre el pleito pendiente. (\*\*)

---

(\*) *Santiago mayo 29 de 1837.*

Se declara que por la parte primera, artículo segundo del decreto de 2 de febrero del presente año, el parentesco de afinidad que el juez tenga con alguna de las partes no produce implicancia fuera de los sobrinos para conocer en la causa, y que la cláusula « aun cuando el consorte por quien procede la afinidad hubiere fallecido » que se encuentra al fin del mismo artículo, es relativa a los sobrinos. Tráscrbase en contestacion y publíquese.

PRIETO.

*Joaquin Tocornal.*

(\*\*) *Santiago junio 28 de 1837.*

Con las facultades que me confiere el artículo 161 de la Constitucion y la lei de 31 de enero del presente año decreto:—

Art. 1.º Se deroga la disposicion del número 4.º artículo 2.º de la lei de 2 de febrero de 1837 sobre implicancias y recusaciones; y en lo sucesivo solo se entenderá por causa de implicancia, el haber sido el juez de la causa abo-

5.<sup>a</sup> Haber concurrido como juez al pronunciamiento de la sentencia sobre qué pende el juicio, o haber declarado en la causa, como testigo en la cuestion principal que se ajita, y no en las incidencias o artículos pronunciados en la misma causa, y que no tuvieren conexión inmediata con el punto pendiente. No se entiende implicado el juez por haber solo proveido decretos de sustanciación o autos interlocutorios, cuya decisión no influye en la cuestion pendiente. Tampoco se entienden implicados los jueces de los tribunales superiores para conocer en recursos de súplica, por haber juzgado en primera instancia.

6.<sup>a</sup> Tener el juez, su consorte, ascendientes, descendientes, suegros, yernos, hermanos o cuñados, pleito pendiente en que se ajite la misma cuestion y sostengan éstos el mismo derecho que se litiga.

7.<sup>a</sup> Ser el juez deudor de plazo cumplido, o acreedor de alguna de las partes.

8.<sup>a</sup> Ser los jueces de primera instancia, o los asesores de sus juzgados, hermanos, o cuñados del abogado de alguna de las partes.

9.<sup>a</sup> Tener el juez, su consorte, ascendientes, descendientes, suegros, yernos o hermanos causa pendiente en la que deba fallar como juez o como compromisario de alguna de las partes.

10.<sup>a</sup> La incapacidad legal del juez por haber incurrido en alguno de los casos en que debe ser suspenso o separado de sus funcio-

---

gado o apoderado de alguna de las partes en la misma causa, o haber alegado en ella.

Art. 2.<sup>o</sup> Se derogan igualmente las disposiciones de los números 6.<sup>o</sup>, 7.<sup>o</sup>, 8.<sup>o</sup> y 9.<sup>o</sup> de la misma lei, y en lo sucesivo se reputarán solo como causas de recusación, las que en dichos números se señalaban como causas de implicación.

Art. 3.<sup>o</sup> Se reputará tambien como causa de recusación, el haber el juez manifestado de palabra o por escrito su dictámen despues de haber tomado conocimiento del pleito pendiente, o antes si lo hizo con vista del proceso o conocimiento de causa.

Art. 4.<sup>o</sup> Notándose un error de impresion en el testo del número 9.<sup>o</sup> artículo 2.<sup>o</sup> de la lei citada, se leera en la forma siguiente. — Tener el juez, su consorte, ascendientes, suegros, yernos o hermanos causa pendiente en la que deba fallar como juez o como compromisario alguna de las partes.

Art. 5.<sup>o</sup> Si dentro de los dos dias siguientes a la notificación del auto, que el juez que se reconociese implicado debe proveer conforme al artículo 18, o si dentro del menor término que el juez o tribunal señalare habiendo urgencia, ninguna de las partes pidiere que se separe en efecto del conocimiento de la causa el juez implicado, se entenderá que se conforman con que éste continúe conociendo, y no podrá reclamar en lo sucesivo la misma implicación.

Art. 6.<sup>o</sup> Publíquese —

PRIETO.

Mariano de Egaña.

Art. 2.º Para conducir dichos efectos se observarán las formalidades prevenidas en los artículos 27, 28 y 29 del reglamento de la lei de esportacion. Rejístrese, publíquese y archívese.

PRIETO.

*Joaquin Tocornal.*

EMPLEADOS DE ADUANA.

*Santiago, junio 21 de 1836.*

(20.) No creyendo el Gobierno conveniente a los intereses fiscales, que los empleados de las Aduanas intervengan en los negocios que en ellas ocurrieren a sus parientes inmediatos, ha acordado y decreta.

1.º Por ahora, y mientras se dicta la lei para la organizacion de la Contaduría mayor y demas oficinas fiscales, los jefes de las aduanas, vistas, alcaides y comandantes del resguardo no podrán intervenir en el despacho de los negocios que ocurran a sus parientes dentro del tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad, computados civilmente.

2.º Se entenderá la misma prohibicion aun para los casos en que los parientes se presenten al despacho como agentes de otros negociantes.

3.º Deberán ser subrogados los empleados implicados por parentesco; por los que sean llamados por la lei, o por aquellos que en su ausencia deban hacer sus veces.

4.º Rejístrese donde corresponda, transcribábase para su cumplimiento y archívese.

PRIETO.

*Joaquin Tocornal.*

SANTIAGO DE CHILE AGOSTO 12 DE 1837.

**Boletin n.º 3.**

MINISTERIO DEL INTERIOR.

OBISPADOS.

*Santiago, agosto 24 de 1836.*

(21.) Por cuanto el Congreso Nacional ha discutido y acordado el siguiente proyecto de lei:

Art. 1.º El Presidente de la República dirijirá a la Sede Apos-



# BOLETIN DE LAS LEYES,

Y DE LAS

## ÓRDENES Y DECRETOS DEL GOBIERNO.

REIMPRESION OFICIAL.

TOMO SEGUNDO,

QUE CONTIENE LOS LIBROS V, VI Y VII.



Imprenta del Mercurio, calle de la Aduana, núm. 24.  
1846.

## JUNTA DE VACUNA.

Santiago, junio 11 de 1830.

(11.) Conforme al art. 1.º del decreto de esta fecha, vengo en nombrar, para que compongan la junta de vacuna, a los ciudadanos don Pedro Mena, don Manuel Huici, don Francisco Huidobro, don Vicente Iñiguez, don Manuel Réves, don Ambrosio Aldunate y don Juan de Dios Correa de Saá. Comuníquese este nombramiento, e imprímase.

OVALLE.

Portales.

## ACUSACIONES POR ABUSOS DE IMPRENTA.

Santiago, junio 14 de 1830.

(12.) Considerando que la Imprenta bien dirigida es uno de los medios mas poderosos para mantener la regularidad y pureza de los empleados en el desempeño de sus funciones públicas.

Considerando que el escandaloso abuso que se ha hecho de ella, convirtiéndole en un instrumento de pasiones malélicas, la incapacita para ejercitar este saludable influjo, y la hace mas a propósito para estraviar, que para dirigir la opinion; que aun las acusaciones fundadas que se lanzan por la Imprenta contra aquellos que abusan de sus facultades en daño del público, no exitarán la atención que debieran, vertiéndose por un órgano habitualmente depravado; que los acusados se escudan con la licenciosidad de la prensa para no sincerar su conducta; y que este orden de cosas, confundiendo a los buenos servidores del Estado con los prevaricadores, compromete igualmente el honor de todos ellos, y cede en desdoro del Gobierno.

Ha venido en decretar y decreta—

1.º Todo funcionario público, cuya conducta en lo que toca al ejercicio de su empleo, fuere atacada por la Imprenta, debe acusar, por sí o por apoderado, al autor o editor del impreso, ante el tribunal competente y en el término de la lei.

2.º El que así no lo hiciere, queda suspenso, de hecho en el ejercicio de su empleo, y el fiscal le acusará con el mismo impreso ante el tribunal competente.

3.º El Ministro del Interior queda encargado del cumplimiento de este decreto. Imprímase para que llegue a noticia de todos.

OVALLE.

Portales.



## OFICIO A LA CORTE DE APELACIONES.

Al Rejente de la Ilustrísima Corte de Apelaciones.

Santiago, junio 1.º de 1830.

(13.) De todos los ramos de la administracion pública, ninguno influye mas poderosamente sobre la moralidad y buen orden de los pueblos, que el de la justicia. S. E. el Vice-presidente de la República, quiere por esto darle todas las mejoras de que sea susceptible. Desde mucho tiempo ántes de nuestra libertad e independencia, ya se oían quejas amargas, y todavía se censuran no pocos vicios que no han sido remedidos con leyes de circunstancias. Felizmente ahora, y para honor de Chile, no se atribuye el orijen del mal a los magistrados y jueces, sino a los reglamentos complicados y defectuosos que rijen, por que no estan en consonancia con las constituciones políticas de que partieron, y que fueron sustituidas por otras. — La Ilustrísima Corte en nota de 31 de octubre de 1828 que corre impresa en el periódico titulado *Gaceta de Chile núm. 6*, espuso por este Ministerio, a la anterior administracion, cual era el orijen del mal. Sensible es que desde entonces acá no se hubiese dictado una providencia a este respecto. S. E. lo haria ahora, pero quiere que las mejoras no sean parciales y por decretos sueltos que se confunden con otros de que está plagada nuestra lejislacion. Debe presentarse todo en un reglamento de justicia que, o se forme de nuevo, o se corrija y adicione el que tenemos—Esta grande y última obra la comete S. E. el Vice-presidente al celo y conocimientos de la Ilustrísima Corte, esperando se concluya en el presente mes. S. E. desea que en ese reglamento se pongan las obligaciones de los Escribanos, Receptores, Procuradores, Abogados y Relatores: que se fijen los casos, modo y forma de los juicios de conciliacion: que se especifiquen los de recusacion y sus motivos, los de nulidad en que parece hai bastantes abusos: que se moderen los términos de ordenanza: que se haga ménos costoso al érrario, y mas espedito, el despacho en las causas de hacienda, de comercio y minas, y en las militares: que en fin, la Ilustrísima Corte forme un reglamento o adicione el que tenemos, de modo que la administracion de justicia se haga ménos costosa, mas espedita y sin incertidumbre. Los conocimientos prácticos del tribunal y su interes patrio presajian el acierto. — Dios guarde a V. S. I. muchos años.

Rúbrica de S. E.

Diego Portales.



## EMPLEADOS DE LOS MINISTERIOS.

*Santiago, febrero 15 de 1837.*

(52.) Siendo de absoluta necesidad para el acertado y pronto despacho de las secretarías de Estado que los oficiales empleados en ellas tengan, además de las buenas costumbres y decente comportacion tan indispensables en todos los destinos públicos, una educacion literaria que los haga capaces de desempeñar las varias funciones y trabajos que les son ordinariamente encargados; con las facultades que me confieren el artículo 161 de la Constitucion y la lei de 31 de Enero del presente año, decreto —

Art. 1.º Ninguno podrá ser admitido en clase de oficial de número o auxiliar en cualquiera de las secretarías de Estado, sin estar completamente instruido en la gramática y ortografía castellana, en la Constitucion del Estado, y en alguna de las principales lenguas vivas de Europa.

2.º Para que alguno sea admitido en clase de oficial de número de los secretarios del Interior, Relaciones Exteriores, y de Justicia, deberá haber cursado filosofía, literatura, lejislacion, derecho natural y de jentes y derecho civil. Para obtener colocacion en la secretaría de justicia se necesita además haber cursado derecho canónico y el conocimiento de la lengua latina.

3.º Para que alguno sea admitido en clase de oficial de número en la secretaría de Hacienda, se exigirá el conocimiento de la aritmética, de la teneduría de libros, de los reglamentos fiscales, de la lejislacion y economía política.

4.º Para que alguno sea nombrado oficial de número en la secretaría de Guerra y Marina, necesita tener el conocimiento especial de las ordenanzas militares para el primer departamento, y de las navales para el segundo.

5.º Además de los oficiales de número señalados a cada ministerio en decreto de 1.º del mes corriente, habrá oficiales auxiliares cuando y en el número que los trabajos de cada ministerio exijieren.

6.º Estos oficiales auxiliares no podrán optar a las plazas de número vacantes, sino probaren estar en posesion de las aptitudes que por los artículos precedentes se requieren para servirlos.

7.º Las aptitudes que se exigen a los que hayan de ser empleados en las secretarías de Estado, se comprobarán por los boletos de exámenes y aprobaciones que deben haber obtenido del rector del Instituto científico de Santiago en los tiempos en que los hayan rendido, y además por un nuevo exámen acerca de la teo-

ría y práctica de las materias respectivas ante una comision que el jefe de la secretaría nombrará al efecto, y que él mismo presidirá si le fuere posible.

8.º Los oficiales de número actualmente empleados en las secretarías de Estado, que carezcan de los conocimientos que se exigen en esta disposicion, conservarán sin embargo sus destinos, pero deben poseer precisamente estos conocimientos para sus ascensos. Cada ministro en su respectivo despacho queda encargado de la ejecucion de este decreto, que se mandará imprimir por el del interior.

PRIETO.

*Diego Portales.*

CÓNSEJOS DE GUERRA PERMANENTES.

*Santiago, febrero 2 de 1837.*

(53.) Atendiendo a la necesidad que hai de remover las causas que favorecen la impunidad de los delitos políticos, los mas perniciosos para las sociedades, y que consisten principalmente en los trámites lentos y viciosos a que tienen que ceñirse los tribunales ordinarios; con las facultades que me confieren el artículo 161 de la Constitucion y la lei de 31 de enero del presente año, he venido en acordar y decreto:

Art. 1.º Los delitos de traicion, sedicion, tumulto, motin, conspiracion contra el órden público, contra la Constitucion o el Gobierno que actualmente existiere, e infidencia o intelijencia verbal o por escrito con el enemigo, cualquiera que sea la clase o fuero de sus autores ó cómplices, serán castigados con arreglo a las disposiciones de la Ordenanza militar, y juzgados por un Consejo de guerra permanente, que residirá en la capital de cada provincia.

Sin embargo, los individuos del ejército que incurrieren en dichos delitos, hallándose este en campaña o en marcha, serán juzgados por los respectivos consejos de guerra que establece la Ordenanza militar: pero la sentencia se ejecutará sin apelacion, revision, ni otro recurso.

Art. 2.º El Consejo permanente, de que habla el artículo anterior, se compondrá del Juez de Letras de la Provincia y de dos individuos mas que el Gobierno por un decreto especial, nombrará desde ahora para constituir dicho Consejo en las provincias.

Art: 3.º La actuacion de las causas de que conociere el Consejo permanente, se reducirá soló a los trámites siguientes.

1.º Habida noticia ó sospecha del delito, el Juez de Letras, o