



Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques

Las Convenciones de la OCDE, la ONU y la OEA en materia de combate a la corrupción y su implementación en México

Ciudad de México. Febrero, 2013.



Serie

Apuntes de Derecho Internacional



CONTENIDO

I. CONVENCIÓN PARA COMBATIR EL COHECHO DE SERVIDORES PÚBLICOS EXTRANJEROS EN TRANSACCIONES COMERCIALES INTERNACIONALES	2
ANTECEDENTES	2
CONTENIDOS Y COMPROMISOS FUNDAMENTALES	3
OTROS COMPROMISOS ASUMIDOS Y EVALUACIÓN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN EN MÉXICO	5
<i>Compromisos adicionales</i>	5
<i>Las fases de la evaluación a México</i>	6
<i>Otros pendientes: el Reporte de Transparencia Internacional 2010</i>	15
II. CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN (CNUCC)	17
ANTECEDENTES	17
CONTENIDO Y COMPROMISOS FUNDAMENTALES	18
OTROS COMPROMISOS ASUMIDOS Y EVALUACIÓN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN EN MÉXICO	21
<i>La Conferencia de Estados Parte, Mecanismo de seguimiento de la UNCAC</i>	23
III. CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS	26
ANTECEDENTES	26
CONTENIDOS Y COMPROMISOS ESENCIALES	26
OTROS COMPROMISOS ASUMIDOS Y EVALUACIÓN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN EN MÉXICO	30
<i>Sumario del Informe de la Cuarta Ronda</i>	31

I. CONVENCION PARA COMBATIR EL COHECHO DE SERVIDORES PÚBLICOS EXTRANJEROS EN TRANSACCIONES COMERCIALES INTERNACIONALES

ANTECEDENTES

Un antecedente inmediato es la Recomendación Revisada para Combatir el Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales, adoptada por el Consejo de la OCDE el 23 de mayo de 1997. Mediante esta recomendación los países miembros acordaron establecer mecanismos de coordinación de medidas eficaces para disuadir, prevenir y combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en relación con las transacciones comerciales internacionales y específicamente para penalizar tal cohecho de manera eficaz y coordinada así como de conformidad con los elementos comunes acordados que se señalan en tal Recomendación y con los principios básicos legales y jurisdiccionales de cada país. Si bien ésta Recomendación no era un instrumento jurídico vinculante sentó las bases para la Convención que, en definitiva, si tiene la naturaleza jurídica de un Tratado Internacional.

Un antecedente remoto es, sin duda, la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de los Estados Unidos de 1977, instrumento jurídico que inspiró buena parte de los estándares internacionales actuales y en cierta medida la negociación de la OCDE.

La Convención fue adoptada en 1997 por la denominada Conferencia negociadora de la OCDE y hasta el momento ha sido ratificada por 38 Estados (todos los países miembros de la OCDE además de Sudáfrica, Argentina, Brasil, Bulgaria, Estonia, Israel y Eslovenia). México

Esta Convención fue adoptada en 1997 por la Conferencia negociadora de la OCDE, y a principios del año 2010 ha sido ratificada por 38 Estados (los países miembros de la OCDE más Sudáfrica, Argentina, Brasil, Bulgaria, Estonia, Israel y Eslovenia). México ratificó la Convención el 22 de abril de 1999 y entró en vigor para él el 26 de julio de 1999. México firmó la CICC el 15 de febrero de 1999 y el Senado ratificó la misma el 27 de mayo del mismo año. Por tanto, desde el 26 de julio de 1999 México es parte de la Convención.

La Convención fue apenas el primero de tres instrumentos del denominado “dispositivo anti-corrupción de la OCDE” que se conforma por la CICC y dos recomendaciones de enorme importancia. En mayo de 2009, la OCDE adoptó la Recomendación del Consejo de la OCDE para establecer la prohibición de deducir fiscalmente los pagos de soborno efectuados por las empresas, práctica que solía ser vigente en países como Canadá, Francia, Alemania y Japón. Por su

parte, en noviembre del mismo año, se adoptó la Recomendación para reforzar el combate al cohecho en las transacciones comerciales internacionales.

Estos tres pilares atienden el objetivo específico de prohibir y penalizar el pago de sobornos para la obtención de negocios internacionales así como una serie de buenas prácticas y estándares en materia de compras gubernamentales, requisitos contables, auditorías externas y controles internos de las empresas.

CONTENIDOS Y COMPROMISOS FUNDAMENTALES

En función de este objetivo la Convención anti-cohecho de la OCDE establece una serie de obligaciones tanto para los gobiernos, como para las empresas y la sociedad civil de los Estados miembros a fin de adoptar e implementar mecanismos de prevención, disuasión, identificación y sanción de las infracciones cometidas por toda persona física o jurídica que, en transacciones comerciales internacionales, directamente o mediante intermediarios, otorgue, prometa o encubra gratificaciones a un servidor público extranjero para que actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de funciones oficiales en relación con transacciones comerciales internacionales. Es importante observar, en este sentido, que la Convención trata con lo que, en la ley de algunos países, se denomina “corrupción activa o cohecho activo” que significa “el delito cometido por la persona que promete o da el soborno a diferencia del cohecho pasivo, que corresponde al delito cometido por el funcionario que recibe el soborno”.¹ En todo caso, de lo que se trata es de cubrir todo el fenómeno delictivo, para lo cual la Convención tiene un carácter complementario y contar, en todos los países miembros, con sanciones a servidores públicos, personas, empresas y profesionistas que encubran o participen en lo que los expertos denominan “la oferta de corrupción”.

El Artículo 1 de la Convención establece, precisamente, que “Cada Parte tomará las medidas necesarias para establecer que es un delito punible bajo su ley el que cualquier persona intencionalmente ofrezca, prometa o efectúe un pago indebido u otra ventaja, sea directamente o a través de algún intermediario, a un servidor público extranjero en su beneficio o en el de un tercero, a fin de que ese funcionario actúe o deje de hacer, en cumplimiento de sus deberes oficiales, con el propósito de obtener o mantener un negocio o cualquiera otra ventaja indebida, en la realización de negocios internacionales”

“Por servidor público extranjero –continúa el Artículo- se entiende toda persona que detente una posición legislativa, administrativa o judicial en un país extranjero,

¹ *Comentarios a la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*. Adoptados por la Conferencia Negociadora el 21 de noviembre de 1997.

haya sido nombrada o elegida; cualquier persona que ejerza una función pública para un país extranjero, incluyendo para una agencia pública o empresa pública o cualquier funcionario o agente de una organización pública internacional”.

Esto no sólo crea, de acuerdo con la OCDE, igualdad de oportunidades para las empresas que compiten por las contrataciones gubernamentales –eliminando la competencia desleal generada por gratificaciones extraoficiales- sino que define los delitos, la base jurisdiccional, disposiciones secundarias y compromisos de cooperación mutua en asuntos de cooperación jurídica internacional y asuntos de extradición.

Tan importante como aquello resulta también la forma en que los Estados decidieron encargar tareas de monitoreo y seguimiento sobre el cumplimiento de la Convención al Grupo de Trabajo sobre el Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales. Se trata de un Grupo de Trabajo que precede la misma Convención puesto que se constituyó en 1994 con el objetivo precisamente de elaborar la misma.

La Convención establece además la obligación de los Estados Miembros de perseguir y sancionar estos delitos tanto en su dimensión penal y civil como administrativa así como hacerlo a través de medidas eficaces, proporcionadas y disuasivas. En efecto, de acuerdo con la Convención, el culpable puede ser perseguido en cualquier país firmante de la misma –con independencia del lugar donde el cohecho fue cometido- y, más aún, el delito de cohecho puede ser motivo de extradición. En este sentido, la Convención funge como base legal para extradición con respecto al delito de cohecho de un servidor público extranjero aún ante la ausencia de un Tratado de Extradición entre las Partes. Otras sanciones que de acuerdo con los Comentarios de la Conferencia Negociadora podrían adoptarse como sanciones civiles o administrativas tienen que ver con la exclusión del derecho a gozar de beneficios o ayuda públicos, la descalificación temporal o permanente para participar en compras gubernamentales o para desempeñar otras actividades comerciales así como la puesta bajo supervisión judicial y la orden judicial de liquidación.² Finalmente, el dinero, recursos o bienes utilizados para cometer el cohecho, deberá ser embargado y decomisado.

Más aún, para combatir de manera eficaz este delito, el Artículo 8 de la Convención establece que “cada Parte tomará las medidas necesarias, dentro del marco de sus leyes y reglamentos, para el mantenimiento de libros y registros contables, la publicación de estados financieros, las normas de contabilidad y auditoría, para prohibir el establecimiento de cuentas no registradas y el mantenimiento de doble contabilidad o de transacciones inadecuadamente

² *Idem.*

identificadas, el registro de gastos no existentes, el registro de cargos con identificación incorrecta de su objeto, así como el uso de documentos falsos por parte de las compañías sujetas a dichas leyes y reglamentos, con el propósito de cohechar a servidores públicos extranjeros u ocultar dicho cohecho”.

OTROS COMPROMISOS ASUMIDOS Y EVALUACIÓN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCION EN MÉXICO

Compromisos adicionales

Un documento complementario a la Convención denominado “Elementos comunes acordados de la legislación penal y medidas relacionadas” estableció otros compromisos para los Estados parte en materia de jurisdicción, sanciones y cooperación internacionales. De acuerdo con este Anexo de la Convención la jurisdicción al respecto del delito de cohecho de servidores públicos extranjeros debe establecerse en cualquier caso cuando el delito se comete total o parcialmente en el territorio del Estado acusador por lo que la base territorial para la jurisdicción debe interpretarse de manera amplia. Por ello, todos los países miembros deberán revisar si su base actual de jurisdicción es eficaz en la lucha contra el cohecho de servidores públicos extranjeros.

Por su parte, además de los compromisos ya descritos en el apartado anterior, el delito de cohecho de servidores públicos extranjeros debe tener sanciones comparables a las aplicables a los sobornadores en los casos de corrupción de servidores públicos nacionales así como contemplarse penas monetarias o de tipo civil, mercantil o penal sobre cualquier persona moral implicada, tomando en cuenta los montos del cohecho y de los productos derivados de la transacción.

De acuerdo con este documento, los Estados miembros también se obligan a sancionar adecuadamente la omisión, falsificación y el fraude contable así como darle un tratamiento leal al cohecho de servidores públicos extranjeros como conexo del delito de lavado de dinero.

Los Estados Miembros se comprometieron también a adaptar sus leyes sobre la asistencia legal mutua para admitir la cooperación con países que estén investigando casos de cohecho de servidores públicos extranjeros, aún en terceros países (contemplando el país del sobornador y el país donde ocurrió el acto) así como países que apliquen distintos tipos de esquemas de penalización.

Las fases de la evaluación a México³

Fase I de Evaluación

Esta fase se llevó a cabo del 28 de enero al 3 de febrero de 2000 y consistió en demostrar que nuestro sistema legal era compatible con los lineamientos de la Convención. Asimismo, se reformó el Código Penal Federal incluyendo el artículo 222-bis que hace compatible la Convención con nuestra legislación, al tipificar el cohecho¹.

El resultado de la evaluación fue positivo, aun cuando se hicieron observaciones para profundizar las reformas legales.

Fase II de Evaluación

Esta fase inició en noviembre de 2003, y durante febrero de 2004, un grupo de evaluadores visitó nuestro país para asegurar el cumplimiento de los requisitos de la Fase II. Finalmente, el Informe emitido por la OCDE como resultado de esta fase, fue aprobado por el Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la Organización en junio de 2004 y presentado oficialmente el 1º de octubre del mismo año.

El objetivo fue:

- Verificar que existieran las condiciones necesarias para cumplir con las leyes nacionales relacionadas con la Convención;
- Demostrar que las recomendaciones derivadas de la Fase I hubieran sido solventadas;
- Comprobar que la Convención había sido ampliamente difundida entre los actores responsables de su cumplimiento;
- Comprobar que hubiera un contexto adecuado para cumplir con los lineamientos de la Convención como:
 1. Controles internos en las empresas,
 2. Auditorías y sistemas contables que prevengan el cohecho, impulsados por contadores públicos, y
 3. Casos registrados en donde se haya sancionado el cohecho.

³ Reproducción *verbatim* del texto de la Secretaría de la Función Pública, Evaluación y avances de México en relación con la Convención Anti-cohecho de la OCDE, disponible en: http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/ocde_convencion_evaluacion

Etapas de la Evaluación de Fase II:

1. Inició en noviembre de 2003 con la respuesta a dos Cuestionarios (Específico y General) de evidencia a los esfuerzos y logros de México en la implementación de la Convención.
2. En febrero de 2004 tuvo lugar la revisión Insitu de evaluadores del Grupo de Trabajo sobre Cohecho de OCDE con el fin de asegurar:
 1. El cumplimiento de los lineamientos de la Convención;
 2. la profundización de las reformas legales;
 3. la adecuada y amplia campaña de difusión entre los sectores público y privado;
 4. la adopción de recomendaciones.

Los Evaluadores que efectuaron reuniones y paneles con miembros del sector público y privado en México fueron:

Expertos de Países Bajos: Nils Langemeijer, Dick Piel y de España: Víctor Quesada Morales y Beatriz González Betancort.

3. La revisión y aprobación del Informe Preliminar fue discutida en el marco del Grupo de Cohecho de la OCDE en París, Francia del 22 al 24 de junio con la participación de 32 delegados de OCDE, el grupo evaluador y la delegación mexicana encabezada por el Secretario de la Función Pública, Eduardo Romero Ramos.
4. En Septiembre de 2004 se dio a conocer el Informe Final de la Fase II de Evaluación de México que incluye las recomendaciones de la Organización para que nuestro país adopte plenamente los lineamientos de la Convención.

En el Informe se reconoció:

- La voluntad política del Gobierno del Presidente Vicente Fox y los avances en el combate a la corrupción logrados.
- El fortalecimiento del vínculo entre prevención y combate al lavado de dinero y diversos actos de corrupción.
- La presentación de una iniciativa para reformar el sistema de justicia.

- El apego a las reglas internacionales de auditoría y transparencia financiera
- La promoción de programas de integridad.
- Las campañas nacionales para sensibilizar sobre los costos de la corrupción y el alcance de la Convención.
- El desarrollo de sistemas de atención a quejas, denuncias e inconformidades.
- Los avances de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- La entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.
- La creación de la Comisión Intersecretarial para el Combate a la Corrupción.
- La existencia de “Declaranet”, un programa en línea para dar seguimiento al patrimonio de funcionarios públicos.

Asimismo en el Informe se establecieron una serie de recomendaciones y compromisos a futuro, para que México adopte plenamente los principios de la Convención, tales como:

1. Impulsar mayor colaboración con estados y municipios;
2. Ampliar la capacitación para contadores, auditores y abogados sobre el delito de cohecho transnacional;
3. Crear una lista de empresas involucradas en casos de cohecho, que pueda difundirse entre las instituciones de gobierno, previéndolas de tener tratos con ellas;
4. Asegurar que los servidores públicos cumplan con la obligación de denunciar;
5. Garantizar que los contadores y auditores reporten delitos, de acuerdo con el artículo 116 del Código Penal Federal;
6. Facilitar la denuncia y proveer canales eficientes para su presentación;
7. Adoptar y promover una protección amplia para denunciantes;
8. Concretar la aprobación de reformas legislativas pendientes en torno a establecer sanciones a personas morales, a eliminar los prerrequisitos de

convicción de personas físicas y legislar en materia de protección a denunciantes.

En términos generales el resultado de la evaluación fue positivo, aun cuando se hicieron observaciones para profundizar las reformas legales.

¿Cuáles son los beneficios para México al aprobar la Fase II de Evaluación?

1. Afecta positivamente el grado de inversión que se otorga a México.
2. Impacta favorablemente las percepciones que son consideradas para la conformación de las encuestas y los estudios internacionales en materia de transparencia y corrupción.
3. Fomenta una relación comercial más sana entre los países, y por tanto abre nuevas oportunidades de negocios para las empresas.

Post-Fase II de Evaluación

Reporte Oral sobre los Avances en las Recomendaciones del Grupo de Trabajo

18 al 20 de octubre de 2005, París, Francia

A un año de la publicación oficial del Informe de Evaluación de la Fase II(2004), México presentó oralmente en octubre de 2005, ante el Grupo de Trabajo sobre Cohecho, su Informe de Avances en la Implementación de las Recomendaciones para México, resultado de la Fase II de Evaluación.

En este Informe se hizo una breve recapitulación de las principales acciones llevadas a cabo por parte del gobierno y los distintos actores que han participado en el avance de la implementación de la Convención, y que servirán de insumo para seguir trabajando en el mismo sentido y preparar el reporte escrito que México deberá presentar a finales del 2006.

Reporte Post Fase II de Evolución

Reunión del Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales

25 al 27 de octubre de 2006, París, Francia

En el marco de la Reunión del Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales (GTC), se presentó y defendió el Informe Escrito de México de actualización de la fase II de evaluación de la Convención para

Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE.

En dicha evaluación, la Delegación Mexicana detalló las acciones emprendidas y los argumentos ante el grupo evaluador y el GTC de la OCDE, logrando un resultado positivo para nuestro país, ya que a dos años de haberse publicado el Reporte sobre la Implementación de la Convención en la fase II, México presentó avances significativos en todas las recomendaciones emitidas por el Grupo para lograr la plena adopción de la Convención.

Asimismo, el GTC destacó los importantes esfuerzos que ha realizado México en cuanto a la difusión del contenido y alcances de la Convención.

Reunión del Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales

9 al 11 de octubre de 2007, París, Francia

En el marco de la Reunión del Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales (GTC), México presentó su Informe Oral de Avances en la implementación de las recomendaciones derivadas de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. Lo anterior, a un año de la presentación del Informe Escrito de México de Actualización de la Fase II de evaluación.

En dicha reunión, la Delegación Mexicana detalló las acciones emprendidas por nuestro país en los avances para la implementación de las 12 recomendaciones que habían sido catalogadas como parcialmente implementadas y no implementadas durante la evaluación de México en octubre de 2006.

El GTC destacó los importantes esfuerzos que ha realizado México en cuanto a la difusión del contenido y alcances de la Convención. De las 12 recomendaciones evaluadas, 5 de ellas deberán ser revisadas en una futura reunión del Grupo de Trabajo sobre Cohecho.

Las Medidas adoptadas por el Gobierno de México

De acuerdo con el Informe más reciente del Gobierno de México sobre las medidas adoptadas para implementar la Convención⁴, se destacan las siguientes:

⁴ *Steps taken by Mexico to implement and enforce the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* (information as of June 2011), disponible en la página electrónica de la OCDE.

1. Legislación de implementación.- A fin de implementar la Convención, se efectuó una reforma al Código Penal Federal que en el artículo 222 bis establece el delito de cohecho a servidores públicos extranjeros. De acuerdo con este artículo: “Se impondrán las penas previstas en el artículo anterior al que con el propósito de obtener o retener para sí o para otra persona ventajas indebidas en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios:

I.- A un servidor público extranjero o a un tercero que éste determine, para que dicho servidor público gestione o se abstenga de gestionar la tramitación o resolución de asuntos relacionados con las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión;

II.- A un servidor público extranjero, o a un tercero que éste determine, para que dicho servidor público lleve a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto que se encuentre fuera del ámbito de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, o

III. A cualquier persona para que acuda ante un servidor público extranjero y le requiera o le proponga llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto relacionado con las funciones inherentes al empleo, cargo o comisión de este último.

Para los efectos de este artículo se entiende por servidor público extranjero, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el poder legislativo, ejecutivo o judicial o en un órgano público autónomo en cualquier orden o nivel de gobierno de un Estado extranjero, sea designado o electo; cualquier persona en ejercicio de una función para una autoridad, organismo o empresa pública o de participación estatal de un país extranjero; y cualquier funcionario o agente de un organismo u organización pública internacional.

Cuando alguno de los delitos comprendidos en este artículo se cometa en los supuestos a que se refiere el artículo 11 de este Código⁵, el juez impondrá a la persona moral hasta mil días multa y podrá decretar su suspensión o disolución, tomando en consideración el grado de conocimiento de los órganos de

⁵ ARTICULO 11. CUANDO ALGUN MIEMBRO O REPRESENTANTE DE UNA PERSONA JURIDICA, O DE UNA SOCIEDAD, CORPORACION O EMPRESA DE CUALQUIERA CLASE, CON EXCEPCION DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO, COMETA UN DELITO CON LOS MEDIOS QUE PARA TAL OBJETO LAS MISMAS ENTIDADES LE PROPORCIONEN, DE MODO QUE RESULTE COMETIDO A NOMBRE O BAJO EL AMPARO DE LA REPRESENTACION SOCIAL O EN BENEFICIO DE ELLA, EL JUEZ PODRA, EN LOS CASOS EXCLUSIVAMENTE ESPECIFICADOS POR LA LEY, DECRETAR EN LA SENTENCIA LA SUSPENSION DE LA AGRUPACION O SU DISOLUCION, CUANDO LO ESTIME NECESARIO PARA LA SEGURIDAD PUBLICO.

administración respecto del cohecho en la transacción internacional y el daño causado o el beneficio obtenido por la persona moral”.

2. Otras reformas legales o decretos.- En marzo de 2002, se aprobaron diversas reformas a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a fin de prevenir ciertas conductas ilícitas relacionadas con este delito y en diciembre de 2005 el Congreso aprobó una reforma al artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito a fin de darle autoridad a la Procuraduría General de la República en el acceso a información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. El informe cita también reformas importantes a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley del Impuesto sobre la Renta con importantes implicaciones para una persecución eficaz del cohecho de servidores públicos extranjeros.

México informó, además, que se había adherido el 27 de mayo pasado a la Convención en materia de asistencia administrativa mutua en materia fiscal de la OCDE y el Consejo de Europa lo cual le garantizará acceso a mecanismos de intercambio de información en relación con evasión de impuestos. Por otro lado, la parte mexicana informó también que el Ejecutivo Federal había presentado al Congreso distintas iniciativas que podrían mejorar el combate contra el cohecho a servidores públicos extranjeros para reformar el Código Penal y de Procedimientos Penales, La Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos e incluso iniciativas en materia de identificación y prevención de operaciones con recursos de origen y financiamiento ilegal.

3. Acciones de entrenamiento y sensibilización pública.- El Informe refiere una gran diversidad de acciones en materia de divulgación de mejores prácticas en talleres, seminarios y publicaciones así como capacitación a servidores públicos e integrantes de los sistemas de procuración e impartición de justicia.

4. Casos de cohecho a servidores públicos extranjeros.- Se reporta que de acuerdo con información de la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público, se trabaja actualmente en dos casos considerados como de cohecho multinacional y materia de la Convención referida. Se comparte además la siguiente estadística oficial.

AÑO	INVESTIGACIONES SOBRE COHECHO	INVESTIGACIONES SOBRE COHECHO DE SERVIDORES PÚBLICOS EXTRANJEROS
2007	2	0
2008	1	0

2009	3	0
2010	4	2

Fuente: A partir de datos de la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público de la PGR.

Reconocimiento de avances y pendientes: el Reporte de la fase 3 de evaluación sobre la implementación de la Convención en México

En octubre de 2011, la OCDE publicó el reporte de la fase 3 de implementación de esta Convención en México.⁶ Se trata de un reporte que evalúa y emite recomendaciones sobre el cumplimiento de la misma en nuestro país a partir del informe de la fase 2 publicado en 2004. En gran medida, el reporte describe lo encontrado durante una visita de trabajo del Grupo de Trabajo establecido por la Convención en México. El equipo de evaluación se integró por examinadores expertos de Eslovenia y España así como otros miembros del Secretariado de la OCDE. De acuerdo con la OCDE, México mantiene vínculos estrechos con la economía global, lo cual sugiere una alta potencialidad de delitos de esta naturaleza.

El reporte enfatiza primero ciertos avances en la implementación de la Convención mismos que fueron descritos en el apartado anterior. El equipo de evaluación de la OCDE hace notar, por ejemplo, que el Congreso Mexicano reformó el Código Penal en respuesta sus sugerencias para elevar las multas a quienes sean encontrados culpables de este delito además de que se encuentra considerando muchas otras iniciativas en la materia. Especial atención dedican a la Ley Anticorrupción en Contrataciones Públicas misma que, en aquel momento tenía apenas el status de iniciativa, pero que fue aprobada por el Congreso y luego publicada en junio de 2012. Se trata de una ley que busca “Establecer las responsabilidades y sanciones que deban imponerse a las personas físicas y morales, de nacionalidad mexicana y extranjeras, por las infracciones en que incurran con motivo de su participación en las contrataciones públicas de carácter federal previstas en esta Ley, así como aquéllas que deban imponerse a las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana, por las infracciones en que incurran en las transacciones comerciales internacionales previstas en esta Ley”. Se hace mención al hecho de que esta Ley contiene sanciones administrativas diferentes a las que se establecen en el Código Penal y al hecho de que incorpora una novedad en el sistema legal mexicano en lo que se refiere a la reducción de las penalidades a aquellos delincuentes que cooperen con las autoridades. Destaca también que la ley será implementada por la Secretaría de la Función

⁶ OCDE, *Phase 3 reporting on implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Mexico*, October 2011.

Público por lo que coexistirían un sistema legal para el cohecho internacional y un sistema criminal a partir de lo dispuesto en el propio Código Penal.

El informe reconoce también avances en materia de asistencia legal internacional, de sensibilización sobre la importancia de combatir la corrupción en la opinión pública, de capacitación de funcionarios de las Secretarías de Hacienda y de la Función Pública al respecto así como avances en la capacitación de más de 1990 auditores fiscales en materia de cohecho internacional mediante distintos cursos pero también mediante la incorporación del Manual del Auditor para la ubicación del cohecho nacional e internacional como parte de la normatividad aplicable en el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

No obstante, de acuerdo con los redactores existen aún rezagos muy importantes. El primero tiene que ver con un asunto de territorialidad. De acuerdo con un criterio judicial, si alguien ofrece o promete una gratificación a un funcionario extranjero cuando está fuera del país el delito se completa de manera extraterritorial y por ello México no tiene jurisdicción para perseguirlo. Este criterio es incompatible con la Convención específicamente en su artículo 4 que exige que la jurisdicción debe estar fuera de duda en estos casos sin importar si acaso el cohecho es precedido por una oferta o promesa hecha fuera del país.

Se identificaron otros problemas en relación con los dispositivos de responsabilidad legal. Primero, bajo el artículo 11 del Código Penal Federal, una empresa puede resultar con responsabilidad solo si una persona que ha sido su representante ha sido consignada por el delito. En segundo lugar, la responsabilidad corporativa solo tiene lugar si el cohecho se ha cometido a través del representante legal de la empresa. En tercer lugar, no se puede aplicar esta responsabilidad a compañías paraestatales. Se trata, sin duda, de restricciones a la plena incorporación de la Convención en nuestro derecho interno.

Otro problema grave señalado por el reporte tiene que ver con que México no establece sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas en relación con el ámbito contable de las empresas tal y como lo establece el artículo 8(2) de la Convención. Más aún en materia de auditoría, México ha intentado honrar sus compromisos a través de un esquema de capacitación a auditores que no ha resultado exitosa y no ha emprendido la reforma al artículo 116 del Código Federal de Procedimientos Penales para establecer que la obligación del auditor de reportar cualquier sospecha de cohecho en transacciones internacionales es preeminente frente a las que mantiene con su cliente. Esto supone además la obligación de considerar una protección legal adecuada a los auditores que elaboran sus reportes de la manera más transparente posible.

Finalmente la legislación fiscal de México, de acuerdo con la OCDE, no prohíbe de manera explícita la deducción de sobornos, como se establece por las recomendaciones de referencia. Al contrario, los sobornos podrían hacerse pasar por ciertos tipos de gastos deducibles.

El reporte hace también hincapié en problemas de coordinación entre distintas agencias gubernamentales en el combate a estos delitos, falta de entrenamiento adecuado a funcionarios para emprender investigaciones complejas en materia de finanzas internacionales, baja prioridad de la persecución de estos delitos en el contexto general de combate a la corrupción y del combate a delitos como el lavado de dinero y el crimen organizado, poca efectividad de las investigaciones que redundan en reducidos casos de corrupción y en aún menores cifras de personas que por la comisión de este delito van a la cárcel así como la aún insuficiente protección a los informantes en casos de cohecho internacional. Otro pendiente, igualmente importante, tiene que ver con trabajar para que el cohecho internacional se aborde también no sólo desde la Federación sino incluso desde los Estados y los municipios quienes necesitan establecer políticas y legislar en la materia. Sobre todas estas materias, el reporte formula recomendaciones y califica como moderados los avances registrados desde la evaluación de la fase II.

Otros pendientes: el Reporte de Transparencia Internacional 2010

El reporte más reciente de cumplimiento de las obligaciones y compromisos derivados de la Convención fue publicado recientemente por Transparencia Internacional y comprende las acciones instrumentadas al respecto hasta el 2010 por parte de todos los Estados Miembros.⁷ El reporte clasifica a los países miembros en tres categorías de “Activa Aplicación”, “Moderada Aplicación” y “Escasa Aplicación” situado a México en la última junto con países como Australia, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, la República Eslovaca, Eslovenia, Sudáfrica y Turquía.

El reporte interpreta así una serie de variables sobre el número de casos e investigaciones relacionadas con cohecho de servidores públicos extranjeros. En el caso mexicano se refiere explícitamente a una falta de voluntad política para perseguir el delito, a problemas en el acceso a la información y a la falta de coordinación institucional para la implementación efectiva de la Convención.

El reporte de Transparencia Internacional enfatiza que a pesar de algunas investigaciones, no hay un solo caso de aplicación de la Convención y lo atribuye

⁷ Fritz Heimann y Gillian Dell, *Progress Report 2010: Enforcement of the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, Transparency International, 2010, 90 p.

a tres fundamentales: 1) Un esquema legal inadecuado.- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 34 establece que “las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fuesen de carácter continuo”. En la opinión de Transparencia Internacional esto es incompatible con la Convención; 2) Un esquema institucional y de aplicación de la ley inadecuado.- Falta de coordinación entre investigación y persecución, y entre las agencias federales a cargo de los aspectos administrativos, financieros y criminales de las investigaciones en la materia. Adicionalmente, una falta de mecanismos para que las compañías establezcan códigos de conducta y protección para informantes internos. Además de requisitos insuficientes en materia de auditoria y contabilidad y 3) Acceso inadecuado a la información sobre casos e investigación.- Si bien hay estadísticas disponibles, no hay detalles publicados sobre cada caso. Esto también tiene que ver con la inexistencia de un sistema de información “que concentre toda la información disponible y la haga accesible al público respecto de la aplicación de las Convenciones Internacionales Anti-corrupción que México ha ratificado”.⁸

⁸ *Ibid.*, p. 45.

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN (CNUCC)⁹

ANTECEDENTES

El 4 de diciembre de 2000, la Asamblea General de la ONU adoptó la resolución 55/61, por la que convocó a un grupo intergubernamental de expertos encargado de elaborar los términos de referencia para la negociación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). Posteriormente del 4 al 7 de diciembre de 2001, se realizó en Buenos Aires, Argentina, una reunión preparatoria durante la cual las delegaciones participantes sugirieron elementos sustantivos que debiera contener la futura Convención.

Más tarde, mediante resolución 56/260 del 31 de enero de 2002, la Asamblea General de la ONU aprobó los términos de referencia y solicitó al Comité Especial completar su trabajo antes de finalizar 2003.

Es de destacar que nuestro país presentó al Comité, un proyecto de Convención que planteaba una serie de elementos y medidas integrales de cooperación internacional, que hacían referencia al trato y sanción de actos de corrupción a todos los niveles, incluidos el abuso del poder, el blanqueo de dinero, la malversación de fondos financieros y mecanismos de control, así como disposiciones relativas a la repatriación de bienes producto del delito de corrupción y a la restitución de los fondos que fueran sustraídos de un país determinado. A su vez, dicho proyecto incorporó diversas medidas de prevención. La mayoría de estas medidas fueron recogidas en el texto vigente de la Convención.

El 2 de octubre del mismo 2002, el Comité Especial, después de siete sesiones en Viena, Austria, concluyó el texto de la Convención, misma que fue adoptada a través de la resolución 58/4 en el 58 periodo de sesiones de la Asamblea General. Al día de hoy, ha sido ratificado por 154 países.

México ofreció a la ONU ser sede de la Conferencia de Alto Nivel para la firma de la Convención, la cual se llevó a cabo del 9 al 11 de diciembre de 2003 en la ciudad de Mérida, Yucatán. De conformidad con su artículo 68, la Convención entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, al reunir las 30 ratificaciones entre los Estados firmantes.

⁹ Elaborado con información obtenida del texto de la Convención, con información del portal web *Convenciones Internacionales Anticorrupción* http://www.anticorrupcion.org.mx/ONU_imp.html, y con información de la *Conferencia Política de Alto Nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/conf1s.pdf

El 29 de abril de 2004 el Senado mexicano aprobó la Convención publicando en el D.O.F. el decreto el 27 de mayo de 2004; el instrumento de ratificación firmado por el Ejecutivo Federal, de fecha 31 de mayo de 2004, fue depositado ante el Secretario General de la ONU el 20 de julio del mismo año; finalmente, el 14 de noviembre de 2005 se promulgó el texto de la Convención en el D.O.F.

CONTENIDO Y COMPROMISOS FUNDAMENTALES

La Convención se compone de VIII capítulos y 71 artículos. El espíritu de este instrumento, de conformidad con el *Preámbulo* de la misma, nace de la preocupación de los Estados Parte por la *gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley.*

El Capítulo I contiene las disposiciones generales, entre ellas, la finalidad, las definiciones (en este rubro es de señalar que la Convención distingue entre funcionario público, funcionario público extranjero y funcionario de una organización internacional pública), el ámbito de aplicación y la protección de la soberanía.

Mediante el artículo 1, la Convención establece como finalidad lo siguiente: a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

El ámbito de aplicación del citado instrumento se enfoca a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción y al embargo preventivo, la incautación, el decomiso y la restitución del producto de delitos tipificados con arreglo a la misma.

En el Capítulo II se establecen las medidas preventivas destinadas a los sectores público y privado, aunque se concentra mayormente en el público. Entre lo propuesto están las políticas preventivas modelo, consistentes en establecer órganos anticorrupción y aumentar la transparencia en la financiación de campañas electorales y partidos políticos. Asimismo, los Estados deben velar porque sus funciones públicas estén sujetas a salvaguardias que promuevan la eficiencia, la transparencia y la contratación basada en el mérito. Y una vez que los funcionarios públicos sean contratados, deberán estar sujetos a códigos estrictos de conducta. También se busca fomentar la participación activa para la

prevención y lucha contra la corrupción, de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base comunitaria.

Es precisamente lo planteado por el Capítulo II lo que hace diferente a la Convención de otros instrumentos. “Este instrumento difiere, entre otras cosas, de la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como de la Convención contra el Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de las cuales México también es parte, por contener aspectos relativos a la corrupción en el sector privado”.¹⁰

Además, pide que los Estados establezcan mecanismos encargados de examinar las transacciones sospechosas, analizar los datos financieros e intercambiar información, con la finalidad de prevenir el blanqueo del dinero. También deberá promoverse la transparencia y la obligación de rendir cuentas en asuntos de hacienda pública. Involucra a los ciudadanos en el combate a la corrupción, exhortando a los países miembros a que alienten y promuevan activamente la participación de las organizaciones no gubernamentales y de otros elementos de la sociedad civil, para despertar la conciencia pública ante la corrupción.

En el Capítulo III se plantea que los países miembros tipifiquen una amplia gama de actos de corrupción, si aún no son considerados en su derecho interno y aún cuando el alcance de la obligación de tipificar sea distinto de acuerdo con cada delito. De esta forma, los Estados Parte quedan obligados a adoptar medidas para tipificar como delitos (tanto en el sector público como privado) en su legislación interna los siguientes: soborno; malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes; tráfico de influencias; abuso de funciones; enriquecimiento ilícito; blanqueo de dinero; encubrimiento; y obstrucción de la justicia. Igualmente, se considera que la responsabilidad de las personas jurídicas por la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la Convención podrá ser penal, civil o administrativa.

Asimismo, este capítulo contiene una serie de disposiciones en respaldo de la penalización, tales como medidas para promover la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y otros órganos pertinentes, e impulsar la elaboración de normas y procedimientos encaminados a salvaguardar la integridad de las entidades privadas (responsabilidad de las personas jurídicas, participación y tentativa, prescripción, proceso, fallo y sanciones, embargo

¹⁰ Guillermo A. Hernández Salmerón, “México y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, SRE, p. 129. <http://www.sre.gob.mx/revistadigital/images/stories/numeros/n78/Salmeron.pdf>

preventivo, incautación y decomiso, protección de testigos, peritos y víctimas, protección de los denunciantes, indemnización).

Respecto al Capítulo de la Cooperación Internacional, Capítulo IV, los países han convenido cooperar entre sí en todos los ámbitos de la lucha contra la corrupción. De esta forma los países se comprometen a prestarse asistencia judicial recíproca en los ámbitos de prevención, investigación, recuperación de activos y enjuiciamiento de infractores, medidas que faciliten la localización, el embargo preventivo, la incautación y el decomiso del producto, para reunir pruebas que puedan ser presentadas ante los tribunales y así extraditar a los delincuentes.

Otro punto adicional a destacar en la Convención, es el relativo a la recuperación internacional de activos producto de la corrupción, estipulado en el Capítulo V de la misma, y el cual se establece como principio fundamental en la lucha contra la corrupción. De esta forma, en este Capítulo se obliga a las Partes a prestarse la mayor cooperación posible, y con este fin prevé mecanismos de prevención y detección de transferencias del producto, medidas para la recuperación directa de bienes mediante la cooperación, así como la restitución y disposición de activos, los acuerdos y arreglos bilaterales y multilaterales.

Respecto a la recuperación propiamente dicha, la Convención prevé dos mecanismos a los cuales los Estados podrán acudir de manera indistinta: la recuperación directa a través de acciones civiles en los tribunales del Estado Parte en cuyo territorio se ubiquen los activos, y la recuperación a través de la cooperación internacional. Para efectos de la devolución, se establecen medidas específicas para facilitar la devolución de bienes provenientes del erario público.

Mediante el Capítulo VI los miembros convienen la asistencia técnica y el intercambio de información a través de: formular, desarrollar, o perfeccionar programas de capacitación; recopilar, intercambiar y analizar información; así como aumentar y prestar asistencia financiera.

En los mecanismos de aplicación, Capítulo VII, se instituye una Conferencia de los Estados Parte encargada de supervisar la aplicación de la Convención en los ámbitos de asistencia técnica, capacitación, prevención, penalización e intercambio de información. El Secretario General de las Naciones Unidas convocará la Conferencia que celebrará reuniones periódicas.

Finalmente, el Capítulo VIII señala las disposiciones finales relativas a la aplicación, solución de controversias, firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión, entrada en vigor, enmiendas, denuncias, depositario e idiomas.

“En suma, la *integralidad* de la Convención de Mérida queda manifiesta con el establecimiento de múltiples formas de prevención, investigación, tipificación y cooperación en todos los niveles”.¹¹

OTROS COMPROMISOS ASUMIDOS Y EVALUACIÓN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN EN MÉXICO

A fin de simplificar su adopción, durante el proceso de negociación de la Convención, México procuró que el texto se ajustara en la mayor medida a la legislación mexicana vigente. De esta manera, se llevaría a cabo con relativa rapidez la puesta en marcha de las disposiciones referentes a medidas preventivas, penalización y cooperación internacional.¹²

De esta forma, las facultades legales al interior de la República mexicana en materia de corrupción corresponden a varias instancias, tanto federales como estatales y municipales. En especial, los aspectos preventivos y de transparencia en el ejercicio público son de la aplicación –y preocupación- de todos los niveles de gobierno.

En este ámbito, la Secretaría de la Función Pública es la encargada por el Ejecutivo para hacer de la Convención un marco de aplicación de las políticas públicas en México en materia de prevención y combate a la corrupción. Más específicamente, el 12 de marzo de 2004, en la octava sesión de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción¹³, presidida por la Secretaría de la Función Pública, se acordó el establecimiento de la Subcomisión Intersecretarial para el Cumplimiento de la Convención de la ONU contra la Corrupción, con el objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la Convención de Mérida, mediante el esfuerzo coordinado de las instituciones de la administración pública federal involucradas, y además de ser un compromiso que México firmó a fines de 2003 y que fue ratificado por el Senado de la República en abril de 2004¹⁴.

La Subcomisión, también llamada Subcomisión de la ONU, fue instalada formalmente el 14 de julio de 2004. Su principal objetivo es “asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, mediante los esfuerzos coordinados de las instancias gubernamentales involucradas”.

¹¹ *Ibidem*, p. 134

¹² *Idem*.

¹³ Creada a principios de la administración de Vicente Fox Quezada, mediante el “Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente”, publicado el 4 de diciembre de 2000.

¹⁴ Cuarto Informe de Gobierno, Vicente Foz Quezada, apartado “Prevención y abatimiento de prácticas de corrupción e impunidad”, <http://cuarto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=325>

Por su parte, la Subcomisión fue dotada de cuatro grupos de trabajo:

- El de medidas preventivas.
- El de reformas legales y jurídicas.
- El de vinculación con el Legislativo y los Estados.
- El de cooperación internacional.

Estos grupos están conformados por diversas dependencias que tienen atribuciones legales en torno a la prevención, penalización y cooperación en materia de corrupción, entre las cuales destacan: la Secretaría de la Función Pública, la de Gobernación, la de Hacienda y Crédito Público, la Procuraduría General de la República, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Servicio de Administración Tributaria y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Cada grupo de trabajo, en coordinación con las dependencias y entidades del gobierno federal, ha efectuado a la fecha tareas relacionadas con sus responsabilidades en torno a la aplicación de la CNUCC en México.

Por su parte, la Secretaría de la Función Pública ha señalado que la Subcomisión, a fin de que nuestro gobierno cumpla con los compromisos adquiridos en la Convención, ha desarrollado, dentro de sus principales trabajos: la introducción de criterios transparentes en la contratación y gestión del personal del sector público, la expedición de reglas para identificar a los clientes y beneficiarios finales en operaciones financieras, con objeto de prevenir y detectar el lavado de dinero; la expedición de disposiciones fiscales para evitar la deducción tributaria de gastos por cohecho; la creación de la Unidad de Inteligencia Financiera, que mantiene intercambios de información con entidades similares en otros países, así como la emisión de reformas al Código Penal Federal respecto a cohecho de servidores públicos extranjeros.¹⁵

Llama la atención que la aplicación en México de la parte preventiva de la CNUCC, al igual que la de penalización, cooperación internacional e intercambio de información, se ha agilizado, en virtud de que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, la del Servicio Público Profesional de Carrera, así como el establecimiento de diversos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública ejecutivo-administrativa, legislativa y

¹⁵ Guillermo A. Hernández Salmerón, *op.cit.*, p. 136.

judicial a nivel federal, han adquirido raíces en corto tiempo y su existencia cubre en buena medida los preceptos de la Convención en ese sentido.¹⁶

Asimismo, la legislación penal mexicana cubre los delitos a los cuales se refiere el capítulo acerca de la penalización y aplicación de la ley.

“En resumen, el marco normativo de México en el nivel federal presenta pocos retos en cuanto a su adecuación para el cumplimiento de nuestro país con el texto de la Convención de Mérida. De hecho, la existencia y aplicación de muchos de esos preceptos han sido ya reportados y analizados mediante los mecanismos de seguimiento y revisión de la Convención Interamericana contra la Corrupción y de la Convención de la OCDE con resultados positivos”.¹⁷

La Conferencia de Estados Parte, Mecanismo de seguimiento de la UNCAC

En el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se estableció, con arreglo al artículo 63 de la propia Convención, la Conferencia de Estados Parte (COP por sus siglas en inglés), instrumento creado para la aplicación de la Convención y cuyo objeto es impulsar la cooperación entre los Estados Parte, así como promover y observar la implementación de la Convención.¹⁸

De conformidad con el Reglamento de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Conferencia celebrará períodos ordinarios de sesiones cada dos años como mínimo, y salvo que la Conferencia decida otra cosa, su segundo período ordinario de sesiones se celebrará en el plazo de un año a partir del primero.

La Primera Conferencia de los Estados Parte de la Convención se llevó a cabo del 10 al 14 de diciembre de 2006, en Amman, Jordania. En la misma se acordó una revisión efectiva y eficiente de la implementación de la Convención. Por su parte, México participó en esta reunión, reafirmando su compromiso con la Convención, y la delegación mexicana que asistió encabezó la lista de oradores.

En su discurso, el jefe de la delegación mexicana destacó los avances de nuestro país en cuanto a las acciones emprendidas para hacer frente a la corrupción, como es el caso de la anteriormente citada Subcomisión de la ONU, así como los diferentes procesos y operaciones, al igual que reformas a instrumentos legales, que permiten a México la plena instrumentación de la Convención.

¹⁶ Véase <http://www.funcionpublica.gob.mx>

¹⁷ Guillermo A. Hernández Salmerón, *op.cit.*, p. 137.

¹⁸ Reglamento de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Oficina contra la Droga y el Delito, ONU, Nueva York, 2007. http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/cosp/07-80233_Ebooks.pdf

Además, México se propuso como uno de los primeros candidatos para una posible lista de voluntarios en caso de que se apruebe un esquema de revisión y autoevaluación, en el que se valoraría cuál es el estado actual –a nivel de instituciones, legislación y en general estructuras- que guarda cada país en relación con la implementación de la Convención.

Por otra parte, en el marco de los trabajos realizados durante la COP se aprobó un mecanismo de reunión de información sobre la aplicación de la Convención, el cual implica un mecanismo de autoevaluación y monitoreo para examinar la aplicación de la Convención. Además, se establecieron Grupos de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta para los temas relativos a la recuperación de activos y asistencia técnica, con la finalidad de que estos grupos examinen las necesidades de los Estados Parte y orienten respecto a dichos temas.

Derivado de lo anterior se estableció un programa piloto con el objetivo de poner a prueba la eficacia y eficiencia del enfoque adoptado para la evaluación y tomar una decisión sobre el establecimiento del mecanismo apropiado de examen. En este programa, México participó voluntariamente, en el establecimiento del Programa Piloto del Mecanismo de Evaluación de la Convención, como país evaluador de República Dominicana y como país evaluado por Panamá y Tanzania.

Finalmente, entre los logros alcanzados de la Primera Conferencia de la COP, está la aprobación del Reglamento de la misma; y la aprobación de una decisión sobre el “Examen del soborno de funcionarios de organizaciones internacionales públicas”.

La Segunda Conferencia de la COP se celebró del 28 de enero de 2007 al 1° de febrero de 2008, en Bali, Indonesia. Durante esta reunión las medidas sobre el mecanismo de revisión fueron la cuestión más importante.

La Tercera Conferencia se llevó a cabo del 9 al 13 de noviembre de 2009, en Doha, Qatar. Durante ésta última se adoptaron los términos de referencia (TOR) del “Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción 2010-2015” y se estableció el Grupo sobre el Examen de la Aplicación, siendo el primer mecanismo de revisión entre pares de las Naciones Unidas y dota a la Convención de un proceso de revisión continuo, además de ofrecer oportunidades para intercambiar opiniones, ideas y buenas prácticas. La reunión inaugural del Grupo se celebró en Viena, Austria del 28 de junio al 2 de julio de 2009.

Según los TOR, cada fase de revisión se compondrá de dos ciclos de revisión de cinco años cada uno y un cuarto de los Estados Parte será revisado cada año durante los primeros cuatro años del ciclo. Al final de cada fase de revisión, todos los Estados parte serán examinados sobre todos los artículos de la Convención.

Una lista de auto-evaluación (*self-assessment check-list*) será distribuida a cada Estado Parte para empezar el proceso de recolección de la información sobre la implementación de la Convención. La información recabada gracias a esta lista será analizada por dos Estados, uno obligatoriamente de la región geográfica del Estado examinado pero dos Estados no se podrán revisar mutuamente. Este proceso podrá ser completado por una vista *in situ* si el Estado examinado lo permite.

Sin embargo, para la sociedad civil, el mecanismo que se adoptó falta de transparencia y de eficacia. Los párrafos que se habían incluido en los borradores de los TOR anteriores respecto a la participación de la sociedad civil y del sector privado se borraron. El nuevo Grupo de la revisión de la implementación de la Convención encargado de hacer recomendaciones a la COP sobre el funcionamiento del mecanismo de seguimiento, será únicamente intergubernamental. El Estado examinado adoptará su propio informe, en consultación con los expertos gubernamentales que lo examinaron. Finalmente, el Informe de revisión de cada Estado será confidencial, pudiendo publicarse si el Estado examinado “ejerce su derecho soberano de publicar el reporte”. Sólo un resumen ejecutivo será publicado. Habrá fases posteriores de seguimiento de los Informes por país anteriores.

En el Primer Ciclo de Revisión de la Convención (Capítulos III y IV del texto), en febrero de 2011, México y Haití fungieron como países evaluadores en la revisión de la República Federal de Brasil.

Es de destacar que en este año, 2012, se dio inicio al proceso de evaluación a México sobre la Aplicación de la Convención de la ONU contra la corrupción.

Finalmente, la Cuarta Conferencia de los Estados Parte de la Convención tendrá lugar en Marruecos, en el 2013; y la Quinta Conferencia se ha planeado para el 2015-2020 en Panamá. Mientras el segundo ciclo de revisión de la Convención (Capítulos II y V del texto de la Convención) se llevará a cabo en el 2020, concluyendo así con la primera fase de revisión de la Convención.

CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS¹⁹

ANTECEDENTES

La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos fue el primer instrumento jurídico de alcance regional para reunir a Estados Parte en un esquema de cooperación contra la corrupción mediante la asistencia jurídica recíproca y la cooperación técnica. Entre sus objetivos destacan los de promover, fortalecer el desarrollo de mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. Adoptada el 29 de marzo de 1996 en Caracas, Venezuela, y en vigor a partir de marzo de 1997 se convirtió en el primer instrumento jurídico internacional en su tipo por varias razones. En primer lugar porque reconoce el alcance global de la corrupción y, por tanto, la necesidad de contar con un instrumento multilateral para combatirla eficazmente. En segundo lugar porque advierte que la corrupción no puede ser combatida bajo la perspectiva represiva sino que es necesario adoptar también medidas preventivas en relación con la modernización de las instituciones públicas y con las causas y condiciones que dan origen y fortalecen la corrupción. Finalmente, porque reconoce que exige no sólo el compromiso del Estado en su conjunto sino además de la activa participación de la sociedad civil. Otros rasgos sobresalientes de la Convención tienen que ver con la extradición de personas por delitos de corrupción así como el seguimiento al cumplimiento e implementación de la Convención, a partir del 4 de junio de 2001, mediante el denominado Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC).

El 29 de marzo de 1996 México firma la Convención. Su aprobación por parte del Senado de la República tuvo lugar el 30 de octubre de 1996 y su entrada en vigor el 2 de julio de 1997. Incluyendo a México, la Convención ha sido ratificada por 33 Estados de la Organización (Cuba no la firmó por su exclusión de la OEA desde 1962 mientras que Barbados decidió no ratificarla).

CONTENIDOS Y COMPROMISOS ESENCIALES

La Convención enumera en su artículo II los siguientes Propósitos Generales:

- I. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Parte, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y

¹⁹ Elaborado a partir de los contenidos de la Convención y otros documentos relevantes en el portal electrónico de la Organización de Estados Americanos así como del Portal Anticorrupción de las Américas.

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

En el artículo III, sin embargo, comienzan a establecerse compromisos importantes. De ahí que rece que los Estados Parte “convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

I. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas;

II. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta;

III. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades;

IV. Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda;

V. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas;

VI. Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado que impidan la corrupción;

VII. Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción de los Estados Parte;

VIII. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución, y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno;

IX. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas;

X. Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción;

XI. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción

La Convención obliga, a los Estados Parte, en su artículo V, a que adopten las medidas que consideren necesarias para ejercer su jurisdicción sobre estos delitos que haya previamente tipificado de conformidad con la Convención y define, en su artículo VI, a los actos de corrupción de la manera que sigue:

a) El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

b) El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

c) La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones públicas;

d) El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra

persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.

e) La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero:

f) El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y

g) La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo;

En lo sucesivo la Convención compromete a los Estados parte a adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para 1) tipificar como delitos los actos de corrupción descritos anteriormente; 2) prohibir y sancionar el soborno transnacional definido como el acto de ofrecer y otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial; 3) tipificar como delito el enriquecimiento ilícito de un funcionario público; 4) el aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón de la función desempeñada; 5) El uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas de cualquier tipo de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, a las cuales ha tenido acceso en razón o en ocasión de la función desempeñada; 6) Toda acción u omisión efectuada por cualquier persona que, por sí misma o por persona interpuesta o actuando como intermediaria, procure la adopción, por parte de la autoridad pública, de una decisión en virtud de la cual obtenga ilícitamente para sí o para otra persona, cualquier beneficio o provecho haya o no detrimento del patrimonio del Estado; y 7) La desviación ajena a su objeto que, para beneficio propio o de terceros, hagan los funcionarios públicos, de bienes muebles e inmuebles, dinero o valores, pertenecientes al

Estado, a un organismo descentralizado o a un particular, que los hubieran percibido por razón de su cargo.

El artículo XIII establece que cada uno de estos delitos se considerará incluido entre aquellos que den lugar a extradición en todo Tratado de extradición vigente entre Estados Parte y aún en ausencia de cualquier Tratado, tomando ésta Convención como la base jurídica para ello.

Se comprometieron también, los Estados Parte, a prestar “la más amplia asistencia recíproca, de conformidad con sus leyes y los tratados aplicables, dando curso a las solicitudes emanadas de las autoridades que, de acuerdo con su derecho interno, tengan facultades para la investigación o juzgamiento de los actos de corrupción descritos en la presente Convención, a los fines de la obtención de pruebas y la realización de otros actos necesarios para facilitar los procesos y actuaciones referentes a la investigación o juzgamiento de actos de corrupción”.

Se comprometen también a la asistencia y cooperación técnica mutua sobre formas y métodos efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción así como para la identificación, rastreo, inmovilización, confiscación y decomiso de bienes obtenidos o derivados de la comisión de los delitos tipificados de conformidad con la Convención.

Finalmente, el artículo XVI, se establece una obligación crucial: la de los Estados Parte requeridos para no poder negarse a proporcionar la asistencia solicitada por el Estado Parte requirente amparándose en el secreto bancario. Por tanto se obligan a establecer disposiciones de derecho interno a fin de hacer esto posible.

OTROS COMPROMISOS ASUMIDOS Y EVALUACIÓN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN EN MÉXICO

Uno de los compromisos asumidos luego de la entrada en vigor de la Convención pero que se relaciona intrínsecamente con la evaluación a la misma tiene que ver con la creación del MESICIC o Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Se trata de un instrumento intergubernamental establecido en el marco de la OEA a fin de apoyar a los Estados parte en la implementación de las disposiciones de la Convención a partir de un proceso de evaluaciones mutuas entre los Estados que, en condiciones de igualdad, terminen formulando recomendaciones específicas con relación a las áreas que requieran mayores avances.

Este órgano se conforma por la Conferencia de los Estados Parte, integrada por representantes de todos los Estados, y tiene la autoridad y responsabilidad

general de instrumentar el mecanismo; por el Comité de Expertos integrado por expertos designados por cada Estado Parte –responsable del análisis técnico de la implementación- así como por la Secretaría Técnica que es ejercida por la propia Secretaría Técnica de la OEA. México ocupó recientemente la presidencia del Comité de Expertos hasta septiembre de 2012, fecha en la que se presentó y aprobó el informe final relativo a la evaluación de México en la Cuarta Ronda de Análisis del mecanismo.

Los objetivos explícitos del MESICIC son: promover la implementación de la Convención y contribuir al logro de sus propósitos; dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados Parte y analizar la forma en que están siendo implementados; y facilitar la realización de actividades de cooperación técnica, intercambio de información y armonización legislativa. En este último tema vale la pena señalar que la MESICIC ha tenido papel fundamental en la elaboración de propuestas de leyes-modelo en dos áreas fundamentales previstas en la Convención: 1) Sistemas de declaraciones de intereses, ingresos, activos y pasivos de quienes desempeñan funciones públicas y 2) Denuncia de actos de corrupción y protección de denunciantes y testigos.

Los antecedentes y el texto de las propuestas de leyes modelo “sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas” y “para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos” pueden ser consultados en el *Portal Anticorrupción de las Américas* en: www.oas.org/juridico/spanish/leyes_modelo.htm

El documento más reciente de evaluación de México en el cumplimiento de esta Convención ha sido publicado el 14 de septiembre de 2012 luego de la visita del Comité de expertos del MESICIC a México en marzo pasado. Por considerarlo de interés integral, reproducimos aquí el Sumario que sintetiza lo más importante al respecto:

Sumario del Informe de la Cuarta Ronda²⁰

El presente informe contiene el análisis integral de la implementación en México del artículo III, Párrafo 9, de la Convención Interamericana contra la Corrupción, correspondiente a “órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas”, que fue seleccionada por el Comité de Expertos del MESICIC para la

²⁰ Reproducción *verbatim* extraída del documento Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, Vigésima Reunión del Comité de Expertos, *México: Informe Final*, Aprobado en la sesión plenaria del 14 de septiembre de 2012, disponible en la página electrónica: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_mex_sp.pdf

Cuarta Ronda; las buenas prácticas informadas por dichos órganos; y el seguimiento de la implementación de las recomendaciones que se le formularon a México en la Primera Ronda.

El análisis se efectuó dentro del marco de la Convención, el Documento de Buenos Aires, el Reglamento del Comité, y las metodologías adoptadas por el mismo para la realización de las visitas *in situ* y para la Cuarta Ronda, incluidos los criterios allí establecidos para orientar el análisis sobre tratamiento igualitario para todos los Estados parte, equivalencia funcional, y el propósito tanto de la Convención como del MESICIC de promover, facilitar y fortalecer la cooperación entre los Estados Parte en la prevención, detección, sanción y erradicación de la corrupción.

Para llevar a cabo el análisis se contó con la respuesta de México al cuestionario; la información suministrada por organizaciones de la sociedad civil; la información recabada por la Secretaría Técnica; y con una nueva e importante fuente de información, como lo fue la visita *in situ* realizada entre el 21 y el 23 de marzo de 2012 por los miembros del subgrupo de análisis de México, integrado por Canadá y Perú, con el apoyo de la Secretaría Técnica, con ocasión de la cual se pudo precisar, aclarar y complementar la información suministrada por México y escuchar opiniones de organizaciones de la sociedad civil, del sector privado, asociaciones profesionales, académicos e investigadores sobre temas útiles para el análisis, lo cual contribuyó a que el Comité contara con información objetiva y completa sobre dichos temas, facilitó la obtención de información sobre buenas prácticas, y brindó a México la oportunidad de ofrecer y/o requerir asistencia técnica para los propósitos de la Convención.

El análisis de los órganos de control superior se orientó, de acuerdo con lo previsto en la metodología para la Cuarta Ronda, a determinar si los mismos cuentan con un marco jurídico, si éste es adecuado para los propósitos de la Convención, y si existen resultados objetivos; y teniendo en cuenta lo observado se formularon las recomendaciones pertinentes al Estado analizado. Los órganos de control superior de México analizados en este informe son: la Secretaría de la Función Pública (SFP); los Órganos Internos de Control (OIC); la Auditoría Superior de la Federación (ASF); la Procuraduría General de la República (PGR); y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF).

Algunas de las recomendaciones formuladas a México, para su consideración, en relación con los anteriores órganos apuntan a propósitos tales como los que se destacan a continuación: Con respecto a la SFP y los OIC, fortalecer la coordinación interinstitucional; acordar actividades de cooperación recíproca en las áreas en las que se ha manifestado interés en brindarla y recibirla; superar las

dificultades de los OIC relativas al marco jurídico interno de las entidades frente a las que ejercen sus funciones, al seguimiento de las recomendaciones que les formulan a las mismas, y a la falta de una cultura arraigada de respeto y protección del patrimonio y los intereses públicos. En relación con la ASF, fortalecer la coordinación interinstitucional; agilizar la toma de decisiones en relación con las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria efectuadas por la ASF, por parte de las instancias de control y fiscalización que tienen competencia para esto; agilizar la culminación, por parte de la autoridad competente, de las averiguaciones previas relativas a las denuncias de hechos formuladas por la ASF; agilizar la culminación de los procedimientos resarcitorios iniciados por la ASF y la recuperación, por parte de la Tesorería de la Federación, de los recursos correspondientes a las responsabilidades por detrimento patrimonial que han sido fincadas por la ASF.

En lo atinente a la PGR, agilizar la expedición de las disposiciones reglamentarias del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial; asegurar la aplicación de los protocolos para la integración de averiguación previa, proceso penal y amparo; superar las dificultades para la implementación de la “Estrategia de Administración de Riesgos”; fortalecer las unidades encargadas de la investigación y persecución penal de los actos de corrupción; evitar que los programas de rotación de personal afecten el cabal cumplimiento de esta función; y culminar la implementación del proyecto denominado “Programa Justicia Efectiva para Todos.”

En lo relativo al CJF, adoptar una regulación para la provisión, a través de concurso de méritos, de los cargos del personal de mandos medios y operativo del CJF que no están cubiertos por el régimen de Carrera Judicial; contar con una plataforma tecnológica que permita analizar la información de las declaraciones patrimoniales presentadas por vía electrónica, de tal manera que arroje indicadores que sirvan para iniciar investigaciones por posibles irregularidades; incrementar la realización de estudios de evolución patrimonial; y culminar la actualización de los manuales de organización y de procedimientos con los que cuenta el CJF.

Las buenas prácticas sobre las que México suministró información se refieren, sintéticamente, a una estrategia de la SFP para detectar en flagrancia a funcionarios corruptos, denominada “Usuario Simulado”; una estrategia de la SFP para identificar con oportunidad y de forma automatizada posibles incrementos sustanciales injustificados en el patrimonio de los servidores públicos, denominada “Investigaciones de Evolución Patrimonial”; un “Sistema para el Seguimiento a Eventos de Contratación en Tiempo Real”, denominado “SISEC”, en el OIC PEMEX - PETROQUÍMICA; y un proyecto de la PGR para reducir los espacios de

discrecionalidad e interpretación e incrementar los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en las actuaciones del agente del Ministerio Público de la Federación, denominado protocolos para la integración de averiguación previa, proceso penal y amparo.

Con respecto al seguimiento de las recomendaciones formuladas a México en la Primera Ronda, sobre las que el Comité estimó que requerían atención adicional en los informes de la Segunda y Tercera Rondas, con base en la metodología de la Cuarta Ronda y teniendo en cuenta la información suministrada por México en su respuesta al cuestionario y en la visita *in situ*, se definieron cuáles de dichas recomendaciones habían sido implementadas satisfactoriamente; cuáles requerían atención adicional; y cuáles precisaban ser replanteadas, y se hizo un recuento de las que quedan vigentes, el cual se incluye como anexo I del informe.

Entre los avances relativos a la implementación de tales recomendaciones se destacan, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, en lo atinente a la denuncia anónima y a la confidencialidad de la identidad del denunciante; la Ley Federal de Archivos, en relación con el acceso a la información pública; el fortalecimiento de la verificación del contenido de las declaraciones patrimoniales, a través de las herramientas informáticas inteligentes denominadas Sistema de Alertas y OMEXT y del Procedimiento de Evolución Patrimonial; y el aumento considerable de los Programas de la Administración Pública Federal (APF) que cuentan con esquemas de Contraloría Social.

Algunas de las recomendaciones formuladas a México en la Primera Ronda que quedan vigentes o que han sido replanteadas, apuntan a propósitos, tales como: adoptar un sistema de evaluación y seguimiento del cumplimiento por parte de las entidades de la APF de la obligación de adoptar un Código de Conducta; garantizar la sostenibilidad de los programas de capacitación y difusión relativos a las disposiciones atinentes a la obligación de denunciar actos de corrupción y adoptar medidas de protección para quienes los denuncien; regular la publicidad de las declaraciones patrimoniales y optimizar su análisis de tal manera que sean útiles para la detección de conflictos de intereses; y asegurar que las dependencias y entidades den cumplimiento a las obligaciones que regulan el derecho de acceso a la información y que identifiquen, publiquen y difundan información socialmente útil o focalizada.

Por supuesto, para comprender cabalmente la evolución en la implementación de esta Convención por parte de México sería importante echar un vistazo a los Informes de las rondas previas. Es ahí donde se hace mención a etapas

primigenias de implementación con reformas legales y administrativas que en su momento fueron celebradas por el MESICIC.²¹

²¹ Todos ellos están disponibles en la página electrónica que sobre México mantiene el Departamento de Cooperación Jurídica de la OEA: <http://www.oas.org/juridico/spanish/mex.htm>

RESPONSABLES DE LA INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Mtro. Arturo Magaña Duplancher

Mtra. Jacaranda Guillén Ayala



<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/>