

# Las obligaciones internacionales de México y el Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción

## *The International Obligations of Mexico and the New National Anti-Corruption System*

Víctor Manuel Rojas Amandi

Universidad Iberoamericana

*victor.rojas@ibero.mx*



### **Resumen:**

El Sistema Anticorrupción de México es una legislación marco diseñada para ayudar a erradicar la corrupción en la administración pública. En el Sistema Anticorrupción de México se han transformado tres tratados internacionales en leyes y políticas nacionales: la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de la OCDE contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales. El artículo examina el rol que han jugado éstos en las normas del Sistema Nacional Anticorrupción. Por otra parte, el artículo investiga el grado en que en la lucha contra la corrupción del Sistema Nacional Anticorrupción se ha dado cumplimiento a las disposiciones de los tratados internacionales que son vinculantes para México.



### **Abstract:**

The Mexican Anti-Corruption System is a framework legislation designed to help root out corruption in public service. In the Mexican Anti-Corruption acts three international treaties have been transformed into national law and policy: the United Nations Convention against Corruption, the Inter-American Convention Against Corruption and the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. The paper examines the role of these in Mexican Anti-Corruption Law. Furthermore, the article investigates the extent to which the Mexican Anti-Corruption System has given effect to the international treaties that are binding on Mexico.



### **Palabras clave:**

Tratados en materia anticorrupción, Sistema Nacional Anticorrupción, derecho internacional, derecho nacional.



### **Key Words:**

Treaties used to address corruption, the Mexican Anti-Corruption System, international law, municipal law.

# Las obligaciones internacionales de México y el Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción

*Víctor Manuel Rojas Amandi*

## Introducción

En 1911 el periodista John Kenneth Turner en su polémica obra *México bárbaro* definió a México como “un país con una Constitución y leyes escritas tan justas en general y democráticas como las nuestras [refiriéndose a Estados Unidos]; pero donde ni la Constitución ni las leyes se cumplen”.<sup>1</sup> Después de más de cien años, esto sigue siendo cierto, por lo menos en cuanto a las normas federales y locales que se han emitido desde 1982 para la prevención y combate contra la corrupción.<sup>2</sup>

En el estudio de María Amparo Casar, *México: anatomía de la corrupción*,<sup>3</sup> se muestra que las políticas públicas para la prevención y el combate a la

---

<sup>1</sup> John Kenneth Turner, *México bárbaro*, México, Editores Mexicanos Unidos, 1983, p. 7.

<sup>2</sup> En ese año el presidente Miguel de la Madrid Hurtado comenzó su gestión con la promesa de una renovación moral de la sociedad, para lo que se creó la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo cuyo Reglamento Interior (*Diario Oficial de la Federación [DOF]*, 12 de diciembre de 1983) estableció un amplio régimen de responsabilidades de servidores públicos. Enrique Díaz-Aranda, “¿Previene el delito de enriquecimiento ilícito la corrupción?”, en Ricardo Méndez-Silva (coord.), *Lo que todos sabemos de la corrupción y algo más*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2010, p. 80 y ss.

<sup>3</sup> María Amparo Casar, *México: anatomía de la corrupción*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)/Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (IMCO), 2015.

corrupción que se han ejecutado en México “no han funcionado”. Como argumentos, valen tanto mediciones de percepción —México con una calificación de 35 puntos de 100, ocupa el lugar número 103 de 175 en el índice de percepción de la corrupción de transparencia internacional—,<sup>4</sup> como los datos duros, como el número de personas consignadas penalmente por delitos de corrupción —de 444 denuncias presentadas en 15 años se consignó a siete personas.<sup>5</sup> Esto resulta más grave si consideramos la evolución, tanto a nivel de derecho comparado como de derecho internacional público, que ha tenido el tema de la prevención y combate contra la corrupción durante las últimas décadas.

La primera etapa, que va desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los años setenta, se caracteriza por que el fenómeno de la corrupción era visto como un problema de poca importancia y se consideraba que podía ser combatido exclusivamente con normas nacionales de derecho penal. La corrupción en los países altamente desarrollados no parecía preocupar ni a la clase política, ni a los académicos. En los países en vías de desarrollo, en los que eran evidentes altos niveles de corrupción, ésta con frecuencia fue vista como un mal necesario en el camino a la modernidad<sup>6</sup> o fue instrumentalizada en el contexto de los intereses de la Guerra Fría. En la mayoría de las legislaciones de los países desarrollados se prescribían severas penas contra el soborno de funcionarios públicos nacionales, sin embargo, el soborno de funcionarios públicos extranjeros no se encontraba prohibido.<sup>7</sup> Incluso, las empresas podían hacer deducibles fiscalmente los sobornos pagados en el extranjero.

<sup>4</sup> “Corruptions Perceptions Index, 2014: Results”, en Transparency International, en <https://www.transparency.org/cpi2014/results> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2015).

<sup>5</sup> M. A. Casar, *op. cit.*, p. 57.

<sup>6</sup> Samuel P. Huntington, “Modernization and Corruption”, en Arnold J. Heidenheimer y Michael Johnston (coords.), *Political Corruption, Concepts and Contexts*, Londres, Transaction Publisher, 2001, pp. 253-263.

<sup>7</sup> Ioannis N. Androulakis, *Die Globalisierung der Korruptionsbekämpfung. Eine Untersuchung zur Entstehung, zum Inhalt und zu den Auswirkungen des internationalen Korruptionsstrafrechts unter Berücksichtigung der sozialökonomischen Hintergründe*, Baden-Baden, Nomos, 2007, pp. 65-115.

La segunda etapa comienza en 1977 cuando en Estados Unidos el Congreso emitió la Foreign Corrupt Practices Act<sup>8</sup> (FCPA),<sup>9</sup> que por primera vez previó sanciones en contra del soborno de funcionarios extranjeros por empresas nacionales. Además, este país promovió en otros Estados la criminalización de la corrupción en el extranjero e, incluso, en el marco de las Naciones Unidas impulsó un acuerdo en contra del soborno.<sup>10</sup> Sin embargo, sólo Suecia siguió el ejemplo estadounidense.<sup>11</sup>

La tercera etapa de la lucha anticorrupción se presentó a mediados de los años noventa. El fin de la Guerra Fría, el inicio de la globalización, la difusión creciente de los valores democráticos y del Estado de derecho, nuevas evidencias económicas sobre los costos de la corrupción, la mayor presencia mediática del tema, un mayor interés por parte de la sociedad civil,<sup>12</sup> entre otros factores, llevaron en un corto periodo de tiempo a que varias organizaciones internacionales se ocuparan del tema.<sup>13</sup> Cabe mencionarse que en esta etapa, se trabajó en dos niveles: por una parte, con base en la emisión de simples recomendaciones no vinculantes,<sup>14</sup> por la otra, en la preparación y la negociación de verdaderos tratados internacionales.<sup>15</sup> En 1996, la Organización de los

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 159-166.

<sup>9</sup> Sobre la FCPA, véase Robert W. Tarun, *The Foreign Corrupt Practices Act Handbook: A Practical Guide for Multinational General Counsel, Transactional Lawyers and White Collar Criminal Practitioners*, Chicago, American Bar Association, 2010.

<sup>10</sup> Mark Pieth, "Internationale Harmonisierung von Strafrecht als Antwort auf transnationale Wirtschaftskriminalität", en *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, vol. 109, núm. 4, enero de 1997, p. 759.

<sup>11</sup> Sebastian Wolf, *Korruption, Antikorruptionspolitik und öffentlichen Verwaltung*, Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden (Grundwissen Politik, 54), 2014, p. 102.

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> Vito Tanzi, "Corruption around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures", en *IMF Staff Papers*, vol. 45, núm. 4, diciembre de 1998, p. 560.

<sup>14</sup> En el ámbito de la ONU, la Asamblea General emitió la Resolución A/RES/51/59, Medidas contra la corrupción, 28 de enero de 1997; la Resolución A/51/601, Declaración de Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales, 21 de febrero de 1997, y la A/RES/54/128, Medidas contra la corrupción, 28 de enero de 2000.

<sup>15</sup> Jan Wouters, Cedric Ringaert y Ann Sofie Cloots, *The Fight against Corruption in International Law*, Lovania, Katholieke Universiteit Leuven (Working Paper, 94), 2012.

Estados Americanos (OEA) se convertiría en el primer organismo en lograr la conclusión de un tratado en la materia: la Convención Interamericana contra la Corrupción.<sup>16</sup> En el marco de las Naciones Unidas<sup>17</sup> se auspició la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.<sup>18</sup> En Europa, el 26 de julio de 1995 el Consejo de la Unión Europea aprobó el Convenio establecido sobre la base del artículo k.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas; el 27 de enero de 1999 abrió para firma el Convenio de Derecho Penal sobre la Corrupción del Consejo de Europa y el 4 de noviembre de ese mismo año el Convenio de Derecho Civil sobre la Corrupción del Consejo de Europa. En el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se firmó el 17 de diciembre de 1997 la Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.<sup>19</sup>

La cuarta etapa, que inicia a principios del siglo XXI, se vio impulsada por la necesidad de cumplir las obligaciones a cargo de los Estados Parte establecidas en los tratados mencionados. Ello implicaba la modernización de sus respectivas legislaciones nacionales en materia de combate a la corrupción y permitir el monitoreo internacional de los resultados de sus políticas públicas en esa misma materia. Hoy, la ONU,<sup>20</sup> la OCDE y el

<sup>16</sup> Aprobada en una conferencia interamericana extraordinaria. Abierta a la firma en Caracas el 29 de marzo de 1996 y en vigor internacional el 6 de marzo de 1997.

<sup>17</sup> Cabe mencionar que la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que fuera aprobada por la Asamblea General en la Resolución A/RES/55/25 de 15 de noviembre de 2000 y abierta a firma del 12 al 15 de diciembre de 2000 en Palermo, Italia, se suele ubicar como una convención anticorrupción; sin embargo, al tratarse de un instrumento cuyo objetivo principal consiste en la lucha contra la delincuencia organizada internacional no se le consideró como tal en este ensayo.

<sup>18</sup> Aprobada mediante la Resolución A/RES/58/4 y presentada en una conferencia política de alto nivel, en Mérida, Yucatán, del 9 al 11 de diciembre de 2003. Después de haber sido firmada la Convención por 95 países en Mérida y con la presentación del instrumento de ratificación número 30, la Convención entró en vigor el 14 de diciembre de 2005.

<sup>19</sup> Víctor Rojas Amandi, "Los tratados internacionales sobre corrupción", en R. Méndez-Silva, *op. cit.*, pp. 168-169.

<sup>20</sup> Tim Rolls, *The United Nations' Contribution to the Fight Against Corruption. An Analysis of the Development of the "UNCAR Review Mechanism*, tesis de licenciatura, Constanza, Universidad de Constanza, 2010.

Consejo de Europa ejecutan mecanismos de monitoreo con base en procesos de evaluación.

El objetivo de este ensayo es exponer la manera en que se han integrado en las normas del Sistema Nacional Anticorrupción los compromisos internacionales que ha contraído México en materia de combate a la corrupción.

En el apartado siguiente se expondrán las reglas de recepción de los tratados en el sistema jurídico mexicano, así como el alcance de las obligaciones internacionales en materia anticorrupción que ha contraído el Estado mexicano al ratificar los tratados internacionales de la materia. A continuación se explicarán las bases constitucionales del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción haciendo especial énfasis en la reestructuración administrativa y nuevas competencias de las autoridades responsables de la prevención y combate a la corrupción en México. Finalmente, se analizará la forma en que las normas que integran el Sistema Nacional Anticorrupción pueden ser vistas como complementarias de las obligaciones internacionales que ha contraído el Estado mexicano en la materia.

## Las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia anticorrupción

El Estado mexicano es parte de tres tratados en materia anticorrupción: la Convención Interamericana contra la Corrupción<sup>21</sup> (CICC),<sup>22</sup> la Con-

<sup>21</sup> Adoptada en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996. Firma de México: 29 de marzo de 1996. Aprobación del Senado: 30 de octubre de 1996. Publicación en el *DOF* de la aprobación: 18 de noviembre de 1996. Ratificación: 2 de junio de 1997. Entrada en vigor internacional: 6 de marzo de 1997. Entrada en vigor para México: 2 de julio de 1997. Publicación de la promulgación: 9 de enero de 1998.

<sup>22</sup> Sobre la CICC, véase Edmundo Vargas Carreño, "The Inter-American Convention against Corruption", documento preparado para la Conferencia de Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo, mayo de 2000, disponible en <http://www.iabd.org/leg/Documents/Bennazar%20Carrenio%20Eng.pdf> (fecha de consulta: 1 de septiembre 2015), y Carlos A. Manfroni, *The Inter-American Convention against Corruption: Annotated with Commentary*, actualizado por Richard S. Werksman, Lanham, Lexington Books, 2003.

vención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales<sup>23</sup> (CCCFPETCI)<sup>24</sup> y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>25</sup> (CNUCC).<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Adoptada en París el 17 de noviembre de 1997. Firma de México: 17 de diciembre de 1997. Aprobación del Senado: 22 de abril de 1999. Ratificación: 27 de mayo de 1999. Entrada en vigor internacional: 15 de febrero de 1999. Entrada en vigor para México: 26 de julio de 1999. Publicación en el *DOF* de la promulgación: 27 de septiembre de 1999. Esta convención ha sido complementada por seis documentos de la OCDE no vinculantes, de gran valor para la implementación en México de las obligaciones internacionales: Comentarios sobre la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales; Recomendación del Consejo para Fortalecer la Lucha contra el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales adoptada por el Consejo el 26 de noviembre de 2009; Recomendación del Consejo sobre Medidas Fiscales para Combatir más a Fondo el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de 25 de mayo de 2009 (C[2009]64); Recomendación del Consejo sobre Cohecho y Créditos Oficiales para la Exportación de 14 de diciembre de 2006 (C[2006]163); Recomendación del Comité de Ayuda para el Desarrollo sobre Propuestas Anticorrupción para las Adquisiciones con Ayuda Bilateral del 7 de mayo de 1996 (DCD/DAC[96]11/FINAL); Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales del 27 de junio de 2000 (C[2000]96/REV1).

<sup>24</sup> Sobre la CCCFPETCI, véase Michael P. van Alstine, "Treaty Double Jeopardy: The OECD Anti-Bribery Convention and the FCPA", en *Ohio State Law Journal*, vol. 73, núm. 5, 2012, pp. 1322-1352; Christopher K. Carlberg, "A Truly Level Playing Field for International Business: Improving the OECD Convention on Combating Bribery Using Clear Standards", en *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 26, núm. 1, 2003, disponible en <http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1142&context=iclr> (fecha de consulta: 1 de septiembre de 2015); Policy Development and Review Department-Fondo Monetario Internacional, *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, 18 de septiembre de 2001; Carl Pacini, Judyth A. Swingen y Hudson Rogers, "The Role of the OECD Convention in Combating Bribery of Foreign Public Officials", disponible en [http://aei.pitt.edu/2154/1/002247\\_1.PDF](http://aei.pitt.edu/2154/1/002247_1.PDF) (fecha de consulta: 1 de septiembre de 2016); Fritz Heimann, Ádám Földes y Sophia Coles, *Exportar corrupción. Reporte de avance de 2015: evaluación de la aplicación de la Convención de la OCDE para combatir el soborno transnacional*, Berlín, Transparency International, 2015.

<sup>25</sup> Adoptada en Nueva York el 31 de octubre de 2003. Firma de México: 9 de diciembre de 2003. Aprobación del Senado: 29 de abril de 2004. Publicación en el *DOF* de la Aprobación: 27 de mayo de 2004. Ratificación: 20 de julio de 2004. Entrada en vigor internacional: 14 de diciembre de 2005. Entrada en vigor para México: 14 de diciembre de 2005. Publicación en el *DOF* de la promulgación: 14 de diciembre de 2005.

<sup>26</sup> Sobre la CNUCC, véase Philippa Webb, "The United Nations Convention against Corruption Global Achievement or Missed Opportunity?", en *Journal of International Economic Law*, vol. 8, núm. 1, marzo de 2005, pp. 191-229; R. Rajesh Babu, "The United Nations Convention against Corruption: A Critical Overview", disponible en <http://ssrn>.

Los tres tratados son en términos del derecho internacional público jurídicamente independientes entre sí, toda vez que fueron preparados bajo los auspicios de diferentes organismos internacionales, a que cada uno de ellos cuenta con diferentes Estados Parte y en razón de que sus ámbitos de validez material son diferentes. Sin embargo, debido a que los objetivos y fines de los tres tratados son similares, deben ser vistos como complementarios entre sí<sup>27</sup> y como parte de un corpus integral para prevenir, erradicar y disuadir las prácticas públicas y privadas constitutivas de la corrupción.

Con base en dichas convenciones México ha adquirido un conjunto de obligaciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar prácticas de corrupción que tengan lugar en su territorio e, incluso, en el territorio de otro Estado Parte de alguna de ellas.

### *Necesidad de la transformación de las obligaciones internacionales en materia anticorrupción*

Según lo que dispone el artículo 26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, las normas de los tratados se deben cumplir de “buena fe” para ser consistentes con el principio *pacta sunt servanda*. Es por esto, por lo que las normas del derecho nacional no pueden ser invocadas como excepción de la aplicación de las disposiciones convencionales. En la práctica de los Estados se suele utilizar tres métodos para dar validez en

---

*com/abstract=891898* (fecha de consulta: 1 de septiembre de 2015); Alejandro Posadas, “Combating Corruption under International Law”, en *Duke Journal of Comparative International Law*, vol. 10, núm. 2, primavera de 2010, pp. 345-414; Fritz Heimann, Gillian Dell y Gabor Bathory, *UN Convention against Corruption. Progress Report 2013*, Berlín, Transparency International, 2013.

<sup>27</sup> En el preámbulo del documento de la OCDE Recomendación del Consejo para Fortalecer la Lucha contra el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales se precisa: “Reconociendo que la Convención Anticohecho de la OCDE y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) se complementan y apoyan mutuamente, y que la ratificación y aplicación de la CNUCC apoya un método integral para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales”.

el ámbito interno a las normas de los tratados: *incorporación* (que también se le conoce como *adopción*), *ejecución* y *transformación*.<sup>28</sup>

El método de incorporación consiste en integrar las normas de los tratados como tales en el derecho interno de los Estados; esto es, el mismo texto que es válido en el derecho internacional se aplica en el ámbito interno de los Estados.<sup>29</sup>

En el método de transformación, la validez de las normas internacionales en el ámbito interno supone que el contenido de las disposiciones de los tratados se reformule en una fuente del sistema jurídico interno.<sup>30</sup> Este método permite evitar que la aplicación de las normas de los tratados pueda ser objetada en razón de acusar problemas de constitucionalidad, en razón de que en la transformación se tiene oportunidad para adaptar los contenidos normativos de los tratados a los requerimientos constitucionales particulares.<sup>31</sup>

El método de ejecución supone un acto de autorización de validez de la norma internacional mediante el que se pone en vigor a las normas internacionales en el ámbito nacional. Así, mediante este acto soberano de ejecución, las disposiciones de los tratados como tales, esto es, en su formulación original, adquieren validez en el sistema jurídico interno. Dicha orden interna no tiene una función de transformación, sino sólo de reconocimiento de validez interna de las normas del tratado. Por esto, la interpretación de las normas de los tratados se rige en este caso por las normas del derecho internacional público.<sup>32</sup>

En México, la única condición de obligatoriedad que establece el artículo 4 de la Ley sobre Celebración de Tratados consiste en la publicación pre-

<sup>28</sup> Alfred Verdross y Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, Berlín, Duncker & Humblot, 1984, pp. 545-546.

<sup>29</sup> *Idem*.

<sup>30</sup> Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1988, p. 450.

<sup>31</sup> César Sepúlveda, *Derecho internacional*, México, Porrúa, 1981, p. 79.

<sup>32</sup> A. Verdross y B. Simma, *op. cit.*, p. 546, nota 23.

via en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del texto del acuerdo. Esto es, en México se sigue el método de ejecución al que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha denominado en su ejecutoria 1475/98 como “adaptación especial”. Tal como lo estableció la Suprema Corte en ejecutoria en el expediente 120/2002, por una parte, no se requiere “la expedición de una ley o norma específica para que el texto mismo del tratado suscrito se convierta en norma aplicable internamente” y, por otra, debido a que “debe ser un decreto del Presidente de la República publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, donde se dé a conocer que un determinado tratado ha sido aprobado por el mismo y por el Senado”.

No obstante, la transformación de las disposiciones de los tratados internacionales pudiera resultar necesaria por razones técnicas. En efecto, la posibilidad de que la norma de un tratado a la que determinado sistema jurídico nacional le reconoce validez plena como tal pueda ser aplicada de manera directa como fundamento de las decisiones de la autoridad depende de varios factores. En primer lugar, de la intención de las partes del tratado —*criterio subjetivo*—.<sup>33</sup> En segundo término, del grado de aplicación directa que se le pueda atribuir a la disposición de un tratado por el sistema jurídico nacional —*criterio objetivo*—. Esto último depende, en cierta medida, de si la materia que regula la disposición de un tratado se encuentra bajo la competencia de los tribunales o de las autoridades administrativas, o sea, si son los órganos de aplicación del derecho los destinatarios de las normas del tratado;<sup>34</sup> es decir, la norma internacional debe poder ser directamente invocable<sup>35</sup> o *self*

<sup>33</sup> Carlos Manuel Vazquez, “The Separation of Powers as Safeguard of Nationalism”, en *Notre Dame Law Review*, vol. 83, núm. 4, 2008, p. 1601.

<sup>34</sup> John Jackson, “Status of Treaties in Domestic Legal System: A Policy Analysis”, en *American Journal of International Law*, vol. 86, núm. 2, abril de 1992, p. 321.

<sup>35</sup> En el caso *Medellín v. Texas* (128 S.Ct. 1346, 2008) la Corte Suprema de Estados Unidos, para determinar si el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas cumplía las condiciones para ser directamente aplicable por los tribunales del país, privilegió el análisis del texto sobre el análisis multifactorial que utilizan las cortes de instancias inferiores, que incluye la consideración, entre otros, de factores tales como el objeto del tratado, los objetivos de los negociadores, la existencia de procedimientos e instituciones internas que permitan una aplicación directa, la disponibilidad y facilidad de métodos alternativos de cumplimiento y las consecuencias inmediatas y a largo plazo

*executing*.<sup>36</sup> Esto significa que la invocabilidad de una norma convencional ante autoridades nacionales es, en sí misma, un problema de interpretación.<sup>37</sup>

En México, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha tratado el caso de la doctrina de las *normas autoejecutivas*, según la cual las disposiciones de los tratados resultan aplicables únicamente cuando “no piden reglamentación, que signifique un paso intermedio, necesario y previo para que pueda hacerseles actuar”.<sup>38</sup> De esta forma, ciertas normas jurídicas previstas en los tratados deben someterse a una transformación por parte del órgano legislativo en razón de que, tanto por su generalidad como por dirigirse expresamente al legislador, no podrían aplicarse directamente por el Poder Judicial.

Las obligaciones internacionales previstas en los tratados en materia anticorrupción de los que México es parte se caracterizan por tener como destinatarios a los órganos legislativos de los Estados. En efecto, muchas disposiciones de tales acuerdos internacionales establecen la necesidad de que la legislación nacional de los Estados Parte cuente con ciertas instituciones o tipos penales específicos. En estos casos, la obligación internacional consiste en contar con delitos en las legislaciones nacionales cuyos tipos se encuentran previstos en los instrumentos internacionales,

---

de una directa aplicación o no de las disposiciones del acuerdo. Curtis Bradley, “Intent, Presumptions, and Non-self-executing Treaties”, en *The American Journal of International Law*, vol. 102, núm. 3, julio de 2008, pp. 540-542.

<sup>36</sup> El criterio *self executing* fue adoptado por vez primera en la decisión de la Corte Suprema de Estados Unidos en el caso *Foster v. Neilson* (27 U. S. 253, 314, 1829): “A self executing treaty is one which furnished by its own terms [...] a rule of Law for the executive branch of the Government, the Courts, the States, or for privates individuals”. El término *self executing* significa en su construcción participial una actividad como una propiedad del tratado, esto es, el tratado se debe ejecutar a sí mismo, tanto en el derecho internacional público, como en el derecho nacional. Albert Bleckmann, *Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge*, Basel, A. Francke Verlag, 1970, p. 114.

<sup>37</sup> David H. Moore, “An Emerging Uniformity of International Law”, en *George Washington Law Review*, vol. 75, núm.1, 2006, pp. 12-14.

<sup>38</sup> “Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XI, marzo de 2000, p. 442 (considerando octavo).

dejando que sean los órganos legislativos internos los que establezcan las penas específicas y demás condiciones que permitan su aplicación. También, las disposiciones internacionales que se refieren al establecimiento de órganos para el combate y la prevención de la corrupción deben ser creadas por una ley interna en cada uno de los Estados Parte considerando las características propias de sus estructuras institucionales.

### *Obligaciones del Estado mexicano en materia anticorrupción*

Las tres convenciones en materia anticorrupción de las que el Estado mexicano es parte establecen obligaciones de cinco tipos: 1. Medidas preventivas. 2. Tipificación de delitos. 3. Normas procesales. 4. Normas sobre cooperación internacional. 5. Normas sobre recuperación de activos.

#### Medidas preventivas

Para el cumplimiento de las obligaciones internacionales a cargo del Estado mexicano, su legislación interna deberá contar con normas que establezcan medidas de prevención de actos de corrupción. Éstas son básicamente normas sobre el Estado de derecho, la transparencia de la hacienda pública, la recaudación y el control de ingresos, la eliminación de beneficios tributarios, los códigos de conducta, el establecimiento de órganos especializados de combate a la corrupción, la contratación de funcionarios públicos, la denuncia de funcionarios públicos, la obligación de los funcionarios públicos de presentación de declaraciones patrimoniales, contratación pública, la transparencia y el acceso a la información, el combate de prácticas de corrupción en el sector privado, órganos y procedimientos de denuncia, la participación de la sociedad civil, las dependencias de inteligencia financiera, contabilidad y transparencia financiera, sistemas de contabilidad y monitoreo, y sobre normas de conducta. Destacan dentro de las medidas preventivas el establecimiento de un sistema legal administrativo para combatir el blanqueo de dinero.

En materia de Estado de derecho los artículos 5 de la CNUCC y de la CCCF-PETCI precisan que en la formulación y la aplicación de las políticas públicas en materia de combate a la corrupción deberán respetarse los principios de imperio de la ley, de debida gestión de los asuntos públicos, de integridad y de transparencia. Además, la CNUCC en su artículo 11 se refiere a la independencia del poder judicial. Al preverse que lo mismo deberá hacerse “de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico” se estima que “el artículo 5 reconoce la naturaleza fundamental de los regímenes nacionales de discrecionalidad para procesar”.<sup>39</sup>

Por cuanto hace a la transparencia de la hacienda pública, el párrafo 2 del artículo 9 de la CNUCC precisa que los Estados Parte deben “adoptar medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública” que incluyan la aprobación del presupuesto, información oportuna de gastos e ingresos, normas de contabilidad y auditoría, sistemas de control de riesgo y control, y medidas correctivas. La conservación de libros, registros contables, estados financieros y documentos relacionados debe quedar garantizada (párrafo 3).

Dentro de las medidas preventivas destaca el establecimiento de órganos especializados de combate a la corrupción. Los artículos 6 y 36 de la CNUCC y el artículo III, párrafo 9, de la CICC precisan que los Estados Parte deberán establecer órganos independientes de prevención de la corrupción que cuenten con personal especializado y recursos suficientes para supervisar, coordinar y aplicar las políticas públicas de la materia. Además, la legislación nacional garantizará que dichos órganos de combate a la corrupción dispongan de los instrumentos para la cooperación nacional e internacional con otros órganos similares (artículos 38 y 39 de la CNUCC).

En términos de lo dispuesto por el artículo 7 de la CNUCC se deberá procurar que la contratación de funcionarios públicos se base “cuando sea apropiado” en sistemas “de convocatoria, contratación, retención, promo-

<sup>39</sup> OCDE, Comentarios Sobre la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, núm. 27.

ción y jubilación de funcionarios públicos”, observando procedimientos de selección, formación y capacitación especializada transparentes. En especial, se recomienda considerar la adopción de medidas para aumentar la transparencia en el financiamiento de candidatos a cargos de elección popular y de partidos políticos.

Se debe considerar el establecimiento de medidas para promover que los funcionarios públicos denuncien actos de corrupción y para que hagan públicas sus actividades externas que puedan significar un conflicto de intereses con sus funciones públicas (artículo 8 de la CNUCC).

El artículo III, párrafo 4, de la CICC precisa que los Estados Parte deberán considerar que sus sistemas jurídicos internos cuenten con 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”.

De especial importancia para México es el artículo 8 de la CNUCC y el III, párrafos 1 y 2, de la CICC respecto a la introducción de códigos de conducta que promuevan la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre los funcionarios públicos, y que además sirvan para “prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones”.

La contratación pública representa por sí misma una fuente casi inagotable de prácticas corruptas, por lo mismo, el artículo 9 de la CNUCC y el 3, párrafo 5, de la CICC establecen que los Estados Parte tienen la obligación de establecer las medidas necesarias para organizar sistemas de contratación pública que cuenten con criterios objetivos de selección y adjudicación de recursos y de apelación con base en los principios de transparencia, publicidad, equidad y eficiencia. Por lo mismo, se recomienda a los Estados Parte de la CCCFPETCI que sus leyes y reglamentos permitan a las autoridades competentes:

Suspender —en un grado adecuado— de los concursos por contratos públicos o ventajas públicas de otro tipo, incluidos los contratos de adquisiciones públicas y los contratos financiados con ayuda

oficial para el desarrollo, a las empresas resueltas a sobornar a servidores públicos extranjeros contraviniendo las leyes nacionales de ese país miembro y, en la medida en que un miembro aplique sanciones en materia de adquisiciones a las empresas resueltas a sobornar a servidores públicos nacionales, que esas sanciones se apliquen por igual en el caso de cohecho de servidores públicos extranjeros.<sup>40</sup>

Los Estados Parte de la CNUCC quedan obligados a adoptar las medidas que resulten necesarias a fin de optimizar la transparencia en la administración pública mediante sistemas simplificados que permitan al público obtener información pública, incluida, de ser posible, la que se refiera a la toma de decisiones públicas (artículos 10 y 13, párrafo 1, inciso b, de la CNUCC).

Un gran avance en las políticas de prevención contra la corrupción a que obligan las modernas convenciones en materia anticorrupción tienen que ver con el tema de la corrupción del sector privado. Tanto la CNUCC como la CCCFPETCI parten de la evidencia de que en la corrupción del sector público con frecuencia se involucran intereses privados que la fomentan o encubren. Para el efecto, el artículo 12 de la CNUCC y el artículo 8 de la CCCFPETCI precisan que los Estados Parte deberán adoptar medidas para prevenir la corrupción privada mediante un mejoramiento de normas contables y de la presentación por parte de las empresas privadas de auditorías externas independientes del sector privado<sup>41</sup> que prohíban la doble contabilidad, la creación de cuentas no asentadas en libros, y con el establecimiento de sanciones disuasorias de tipo civil, administrativo o penal. Se recomienda a los Estados Miembros “exigir a las empresas que divulguen en sus estados financieros toda la variedad de pasivos contingentes materiales”.<sup>42</sup> Destaca la prevención de conflictos de interés

<sup>40</sup> OCDE, Recomendación del Consejo para Fortalecer la Lucha Contra el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, XI, i.

<sup>41</sup> *Ibid.*, X, B.

<sup>42</sup> *Ibid.*, X, ii.

mediante restricciones temporales a exfuncionarios públicos de ciertas actividades profesionales o a participar en procesos de contratación en el sector privado.

Sobre la participación de la sociedad civil, la CNUCC, en su artículo 13, establece la obligación a cargo de los Estados Parte para adoptar medidas que promuevan la participación de la sociedad civil en la prevención y la lucha contra la corrupción.

La capacitación y la asistencia técnica son medios preventivos y, de ser necesario, se deberá desarrollar o perfeccionar programas de capacitación para el personal encargado de prevenir y combatir la corrupción. Estos programas, entre otros temas, podrán versar sobre formulación y planificación de políticas públicas en la materia, seguimiento de procesos administrativos o judiciales para evitar transferencia de recursos o para obtener la restitución de recursos y la restitución de víctimas y testigos (artículo 60 de la CNUCC).

Destaca la recomendación que se hace en el artículo 14, párrafo 1, inciso b, y en el 58 de la CNUCC sobre el establecimiento de una dependencia de inteligencia financiera para investigar las transacciones financieras que parezcan sospechosas.

De especial importancia para el caso mexicano resulta la obligación que prevé el artículo III, párrafo 7, de la CICC respecto a considerar la aplicación de medidas “que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones”.

El artículo 14 de la CNUCC prevé el establecimiento de un sistema legal y administrativo para supervisar bancos e instituciones financieras no bancarias “a fin de prevenir y detectar todas las formas de blanqueo de dinero”, el cual permita a las autoridades nacionales intercambiar información tanto nacional como internacionalmente.

## Tipificación de delitos

En términos de lo previsto en las convenciones anticorrupción ratificadas por México, el Estado mexicano se ha obligado a tipificar en su legislación los delitos de soborno, de soborno de funcionarios públicos extranjeros

y de soborno en el sector privado, así como los de apropiación indebida, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, malversación o peculado público, malversación o peculado privado, conversión o transferencia de los bienes producto del delito, violencia para obstaculizar la justicia, obstrucción de la justicia, encubrimiento, intervención de personas privadas en prácticas corruptas, uso de recursos de procedencia ilícita extranjera, lavado de dinero y de responsabilidad de personas jurídicas. Asimismo, el legislador mexicano debería considerar tipificar el mal uso de la información, el uso o aprovechamiento de bienes del Estado o el desvío de bienes.

La legislación penal de los Estados parte de la CNUCC deberá prever dos tipos diferentes de soborno: el soborno de funcionarios públicos nacionales, y el de funcionarios públicos extranjeros y el de organizaciones internacionales públicas. Además, se deberá considerar la tipificación del soborno en el sector privado. De esta forma, la legislación nacional en materia penal deberá prever como tipo delictivo la promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público nacional, extranjero o de una organización internacional, o la solicitud o aceptación de la misma por parte de éstos “de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales”<sup>43</sup> (artículos 15 y 16 de la CNUCC; artículo VI, párrafo 1, y artículo I

<sup>43</sup> En el contexto de las transacciones internacionales un caso complejo lo es de los denominados *pagos de facilitación*, esto es, de “pagos que en algunos países se hacen para inducir a los servidores públicos a cumplir con sus funciones, como expedir licencias o permisos”, pues si bien es cierto que éstos están prohibidos en muchos países, “no constituyen pagos hechos para obtener o quedarse con negocios o con otra ventaja indebida dentro del significado del párrafo 1 y, por consiguiente, tampoco son un delito”. Por lo que la OCDE ha recomendado que los “demás países pueden y deben atacar este fenómeno corrosivo mediante otros recursos, como el apoyo a los programas de buena gobernanza” ya que “la tipificación como delito por parte de otros países no parece una medida complementaria práctica ni eficaz”. Véase OCDE, Comentarios sobre la Convención..., núm. 9. La recomendación más concreta precisa que “se deben alentar a las empresas para que prohíban o se opongan al uso de la facilitación en los controles internos de la compañía, las medidas o programas de ética y cumplimiento”. Véase OCDE, Recomendación del Consejo..., VI, ii.

de la CCCFPETCI, y artículo VIII de la CICC). En forma complementaria, la legislación mexicana deberá establecer las medidas fiscales<sup>44</sup> y mercantiles que impidan que las personas privadas, naturales o jurídicas, incurran en prácticas de soborno (artículo III, párrafo 10, de la CICC).

Las legislaciones nacionales de los Estados Parte de la CNUCC deberán establecer en su legislación penal como tipos delictivos, “la malversación o el peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación por un funcionario público, en beneficio propio o de terceros u otras entidades, de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado al funcionario en virtud de su cargo” (artículo 17 de la CNUCC). Además, los Estados Parte deberán considerar la necesidad de establecer en la legislación nacional el tipo delictivo de malversación o el peculado de bienes del sector privado (artículo 22 de la CNUCC).

La CNUCC en su artículo 23 obliga a los Estados Parte a tipificar como delitos varias prácticas que se relacionan con el blanqueo del producto del delito. Dentro de ésta se encuentran la conversión o la transferencia de bienes producto del delito; la ocultación o la disimulación del origen o el movimiento de la propiedad de bienes o del derecho a los mismos; la adquisición, posesión o utilización de bienes producto del delito; la participación en cualquiera de las prácticas mencionadas anteriormente. Asimismo, el artículo 7 de la CCCFPETCI precisa que cuando el cohecho se haya tipificado como delito respecto a “sus propios servidores públicos para efectos de aplicar sus leyes contra el lavado de dinero, deberá hacerlo en los mismos términos para el cohecho de un servidor público extranjero, independientemente del lugar donde éste haya ocurrido”.

Los Estados Parte quedan obligados a tipificar como delito en su legislación interna la obstrucción de la justicia respecto a la investigación o procesos judiciales relacionados con delitos de corrupción (artículo 25 de la CNUCC).

---

<sup>44</sup> La OCDE ha estimado que la posibilidad de “compartir información por parte de las autoridades fiscales con otras autoridades competentes puede ser una herramienta importante para detectar e investigar delitos de cohecho transnacionales”. OCDE, Recomendación del Consejo..., preámbulo.

Independientemente de la responsabilidad penal de las personas naturales que lleven a cabo conductas tipificadas como delitos de corrupción, la legislación interna de los Estados Parte debe prever la responsabilidad penal, civil o administrativa de personas morales por su participación en la comisión de delitos por prácticas corruptas (artículo 26 de la CNUCC). Esta responsabilidad se debe hacer extensiva también a las personas morales que participen en el cohecho de funcionarios públicos en el extranjero<sup>45</sup> (artículo 2 de CCCFPEITCI).

La legislación nacional de los Estados Parte deberá establecer normas para tipificar como delito en su legislación la complicidad, la colaboración o la instigación, así como todo acto de tentativa y de preparación de un delito de corrupción (artículo 27 de la CNUCC y el VI, párrafo 1, inciso e, de la CICC).

El enriquecimiento ilícito deberá ser previsto en la legislación de los Estados Parte de la CICC como tipo delictivo, entendiéndose bajo el mismo 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” (artículo VI, párrafo 1, inciso c, de la CICC). La inclusión de la tipificación de este delito en la legislación interna de los Estados Parte de la CNUCC sólo debería ser considerada por los Estados Parte (artículo 20).

El “aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes” de delitos de corrupción debería encontrarse previsto como tipo delictivo en la legislación de los Estados Parte de la CICC (artículo VI, párrafo 1, inciso d).

Por otra parte, la CNUCC precisa que los Estados parte deberán considerar la posibilidad de tipificar como delito el tráfico de influencias (artículo 18), el abuso de funciones (artículo 19), el enriquecimiento ilícito (artículo 20), el de

---

<sup>45</sup> En el numeral 20 de los Comentarios sobre la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales se establece que en “el caso de que, conforme al régimen jurídico de una Parte, la responsabilidad penal no sea aplicable a las personas morales; no deberá requerírsele a esa Parte que establezca ese tipo de responsabilidad penal”.

soborno en el sector privado (artículo 21), el de malversación o peculado de bienes del sector privado (artículo 22) y el de encubrimiento (artículo 24).

Los plazos de prescripción de los delitos de corrupción deberán ser lo suficientemente amplios para permitir el inicio de investigaciones. La interrupción de la prescripción podrá ser reglamentada cuando el presunto delincuente haya eludido la acción de la justicia (artículo 29 de la CNUCC y 6 de la CCCFPEICI). Las penas que se prevean para cada uno de los supuestos delictivos en la legislación interna de los Estados Parte deberán tener en cuenta la gravedad de los delitos y establecer un equilibrio adecuado con las inmunidades y prerrogativas jurisdiccionales otorgadas a los funcionarios públicos. Se deberá considerar complementar las sanciones penales con la destitución y la inhabilitación de los funcionarios públicos involucrados en delitos de corrupción (artículo 30 de la CNUCC).

## Normas procesales

Las normas procesales que la legislación mexicana debe incorporar para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales previstas en los tratados de los que el Estado mexicano es parte consisten en reglas sobre el debido proceso, embargo preventivo, medidas cautelares, reglas para la protección de testigos y denunciantes, indemnización por daños y perjuicios y reglas sobre competencia territorial.

Respecto a las reglas del debido proceso que se debe observar en los procesos que tengan por objeto sancionar las prácticas que se pudieran considerar delictivas por haberse cometido los supuestos de delitos de corrupción se encuentran las de investigación, procesamiento y sentencia con base en los principios de independencia del poder judicial, derecho de defensa en juicio, comparecencia del acusado con la posibilidad de considerar la libertad anticipada en los procesos correspondientes (artículo 30 de la CNUCC).

Las legislaciones procesales de los Estados Parte de la CNUCC deberán establecer disposiciones que permitan el embargo preventivo o la incautación de bienes producto de delitos de corrupción, de su administración y, llegado el caso, su decomiso, garantizando que queden a salvo bienes

adquiridos de fuentes lícitas y facultando a las autoridades judiciales o administrativas para ordenar “presentación o incautación de documentos bancarios, financieros o comerciales” (artículo 31 de la CNUCC).

La protección de testigos, peritos, víctimas de delitos de corrupción deberá quedar garantizada en la legislación procesal de los Estados Parte de la CNUCC mediante procedimientos para la protección física de las personas y que permitan su participación procesal sin poner en peligro su integridad personal (artículo 32). La protección a denunciantes sólo se establece en el artículo 33 de la CNUCC y en el III, fracción 8, de la CICC como una recomendación a efecto de que los Estados Parte consideren su reglamentación en la norma nacional.

El derecho de acción en favor de las entidades o personas perjudicadas para iniciar acción legal por los daños y perjuicios que hayan sufrido con motivo de alguna conducta delictiva tipificada como delito de corrupción y para anular o dejar sin efecto un contrato o revocar una concesión u otro objeto semejante debe quedar garantizado en la legislación interna de los Estados Parte de la CNUCC (artículos 34 y 35).

Una de las obligaciones de carácter procesal más importantes a cargo de los Estados, prevista tanto en la CNUCC (artículo 42) como en la CIC (artículo V), consiste en dotar mediante normas internas a los jueces de una competencia muy amplia para conocer de delitos sobre corrupción y poder incluir los casos cuando el delito se cometa en contra de un nacional, ya sea por uno de sus nacionales “o por una persona que tenga residencia habitual en su territorio”, cuando se cometa fuera del territorio blanqueo del producto del dinero, cuando se cometa contra el Estado Parte, cuando el delincuente se encuentre en el territorio del Estado y cuando el delincuente se encuentre en su territorio y el Estado Parte no lo extradite.

## Cooperación internacional

El sistema jurídico mexicano debe prever algunas reglas de cooperación internacional para cumplir las obligaciones internacionales previstas en los tratados anticorrupción de los que es parte el Estado mexicano. Dentro de las mismas se encuentran reglas sobre extradición, el traslado de

personas, la asistencia judicial recíproca, la remisión de actuaciones judiciales, investigaciones conjuntas, el establecimiento y el funcionamiento de la autoridad central, el intercambio de información, la cooperación en la investigación y el secreto bancario.

Tanto el artículo 44, párrafos 1 y 2, como el XIII, párrafo I, de la CICC establecen normas para optimizar la extradición respecto a presuntos delincuentes que hayan llevado a cabo conductas que en términos de las mismas se consideren constitutivas de delitos de corrupción y se encuentren tipificadas en los sistemas jurídicos internos de los Estados requirente y requerido —e incluso cuando la legislación interna lo permita sólo en la legislación interna del requirente o en el caso del cohecho de un funcionario público extranjero cuando “una Parte condicione la extradición a la existencia de la doble penalización del delito, esa condición deberá considerarse cumplida” (artículo 10, párrafo 4, de la CCCFPTCI)—, y siempre y cuando “la persona que es objeto de la solicitud de extradición se encuentre en el territorio del Estado Parte requerido”. En cambio, la CCCFPTCI sólo contempla la extradición respecto al cohecho de un servidor público extranjero (artículo 10).

Los delitos previstos por la Convención, los que en ningún caso se considerarán delitos políticos, se entenderán incluidos entre los delitos que dan lugar a la extradición entre los Estados Parte, y para los tratados de extradición que celebren los Estados Parte entre sí en un futuro, los mismos se comprometen a incluir tales delitos como casos de extradición (artículo 44, párrafo 4, de la CNUCC y artículo XIII, párrafo 2, de la CICC).

Cuando “un Estado Parte que supedita la extradición a la existencia de un tratado recibe una solicitud de extradición de otro Estado Parte con el que no lo vincula ningún tratado de extradición podrá considerar” tanto a la CNUCC como a la CICC como “la base jurídica de la extradición respecto de los delitos” de corrupción (artículo 44, párrafo 5, de la CNUCC y el XIII, párrafo 3, de la CICC). Así, las convenciones anticorrupción mismas funcionan como un acuerdo de extradición que garantiza la sanción efectiva de los delitos de corrupción, lo que también sucede con la CCCFPETCI. Cuando un Estado Parte no supedita la extradición a la existencia de un

tratado reconocerá los delitos de corrupción como casos de extradición respecto a cualquier otro Estado Parte (artículo 44, párrafo 7, de la CNUCC y artículo XIII, párrafo 4, de la CICC).

Si la solicitud por un delito de corrupción se deniega sólo en razón de tratarse de un ciudadano nacional, el Estado Parte requerido se obliga a presentar el caso ante sus autoridades competentes para incorporar el proceso e informar oportunamente al requirente de su resultado final (artículo 44, párrafo 11, de la CNUCC; artículo XIII, párrafo 6, de la CICC y artículo 10, párrafo 3, de la CCCFPETCI). Asimismo, los Estados Parte procurarán agilizar los procedimientos de extradición (artículo 44, párrafo 9, de la CNUCC). De permitirlo el derecho interno del Estado Parte requerido y en términos de lo dispuesto en sus tratados de extradición, dicho Estado “podrá, tras haberse cerciorado de que las circunstancias lo justifican y tienen carácter urgente, y a solicitud del Estado Parte requirente, proceder a la detención de la persona cuya extradición se solicite y que se encuentre en su territorio o adoptar otras medidas adecuadas para asegurar su comparecencia en los trámites de extradición” (artículo 44, párrafo 10, de la CNUCC y artículo XIII, párrafo 7, de la CICC). En todo caso, se puede denegar la extradición cuando el Estado requerido pueda presumir que la solicitud se fundamenta en motivaciones discriminatorias; sin embargo, en aquellos casos que existan cuestiones tributarias involucradas no se puede denegar la solicitud (artículo 44, párrafos 15 y 16, de la CNUCC).

La CNUCC recomienda el uso de otra herramienta de cooperación que consiste en la celebración de acuerdos para el traslado de personas que hayan sido privadas de la libertad con motivo de delitos de corrupción para compurgar su condena (artículo 45).

De conformidad con el artículo 46 de la CNUCC, los Estados Parte están obligados a proporcionarse mutuamente con arreglo al sistema jurídico interno del Estado requerido, y sin que medie un tratado especial de asistencia judicial recíproca, una amplísima asistencia judicial para obtener un óptimo apoyo por parte de órganos judiciales extranjeros en materia de investigaciones, procesos y actuaciones judiciales sobre delitos de corrupción. En términos de lo dispuesto por el artículo 9 de

la CCCFPETCI, dicha asistencia también se debe proporcionar para actos no penales dentro del ámbito de la convención “iniciados por una Parte contra una persona moral”. Entre otras, las conductas de asistencia podrán consistir en la recepción de testimonios o toma de declaraciones, presentación de documentos judiciales, desahogo de inspecciones, incautaciones, embargos preventivos, examen de objetos y lugares, obtener información, elementos de prueba y dictámenes periciales, remisión de originales o copias certificadas de los documentos y expedientes, incluidas documentales públicas, constancias bancaria y financiera, así como documentos mercantiles, localización del producto del delito, la comparecencia voluntaria de personas en el Estado Parte, la transmisión de información no solicitada, y la recuperación de activos. El secreto bancario no puede invocarse para negar la asistencia judicial (artículo 46, párrafo 8, de la CNUCC y artículo XVI de la CICC). La remisión de actuaciones penales queda al arbitrio de las autoridades judiciales de los Estados Parte (artículo 47). Para agilizar la comunicación entre los Estados Parte se debe nombrar una autoridad central. Una negativa para proporcionar asistencia judicial recíproca sólo procede con base en causas debidamente fundamentadas.

La cooperación internacional también debe existir para el propósito de optimizar la eficacia de la ley. Para el efecto, se deberán mejorar los canales de comunicación y la coordinación entre los organismos y las autoridades nacionales y el intercambio de personal para garantizar el intercambio seguro y rápido de la información, la cooperación en las investigaciones y la asistencia para investigar el paradero de personas y el movimiento de productos y de bienes (artículo 48 de la CNUCC y XIV de la CICC). Asimismo, la CICC establece la obligación de los Estados Parte para prestar “la más amplia cooperación técnica mutua sobre las formas y métodos más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción”.

Los Estados Parte de la CNUCC deberán considerar la celebración de acuerdos generales o especiales para constituir órganos mixtos para la realización de investigaciones conjuntas (artículo 49).

## Recuperación de activos

Un tema complejo que enfrentaron los negociadores de la CNUCC fue el relativo a la recuperación de fondos transferidos ilícitamente al extranjero, debido a la falta de una regulación penal sustantiva especial y a problemas procesales tales como la larga duración de los procesos y el reconocimiento y la ejecución de las sentencias. Por ello, se decidió incluir un capítulo en la CNUCC sobre recuperación de activos,<sup>46</sup> que consta de nueve disposiciones —artículos 51 al 59—. Las normas sobre recuperación de activos, que la legislación de los Estados Parte deberían prever para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales en materia anticorrupción, tratan sobre el monitoreo financiero, sobre la recuperación de bienes, sobre la restitución y disposición de activos y sobre la posibilidad de establecer una dependencia de inteligencia financiera.

Como obligación central de la regulación de la CNUCC sobre recuperación de activos, los Estados Parte deben adoptar las medidas necesarias para que las instituciones financieras instauren sistemas estrictos de escrutinio sobre identidad de clientes, cuentas y beneficiarios finales, en especial, tratándose de las personas que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas prominentes, familiares y colaboradores. Para el efecto, cada Estado Parte deberá emitir directrices en la materia y atender las solicitudes de escrutinio de ciertas cuentas de otros Estados Parte. Las instituciones financieras deberán ser obligadas a mantener durante un plazo razonable los registros de cuentas y transacciones relacionadas con funcionarios o exfuncionarios públicos. Asimismo, se deberán emitir medidas para impedir el establecimiento de bancos sin presencia real (artículo 52).

Los Estados Parte de la CNUCC deben establecer en su legislación interna normas que permitan en la vía civil “determinar la titularidad o propiedad de bienes adquiridos mediante la comisión de un delito tipificado” en términos de dicha Convención, y para autorizar el pago de daños y

---

<sup>46</sup> Antonio Argandoña, *La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y su impacto sobre las empresas transnacionales*, Barcelona, Universidad de Navarra (Documento de Investigación, 656), octubre de 2006, p. 8.

perjuicios a otro Estado Parte que pudiere haber sido afectado por tales delitos (artículo 53).

En materia de recuperación de bienes, los Estados Parte deben adoptar medidas para que sus autoridades cumplan las órdenes de decomiso solicitadas por tribunales de otro Estado Parte respecto a delitos de corrupción u ordenar el mismo cuando tengan jurisdicción en el asunto. También, los Estados Parte deberán adoptar medidas a efecto de que sus autoridades competentes puedan acordar embargos preventivos o incautación de bienes u otras medidas para la conservación de bienes (artículo 54). Para entablar la comunicación entre autoridades requirentes y requeridas, la CNUCC prevé un mecanismo exhaustivo para la tramitación de las solicitudes de cooperación (artículo 55). Incluso la cooperación se podría efectuar sin solicitud para que las autoridades de un Estado Parte proporcionen información a las autoridades de otro Estado Parte sobre delitos de corrupción (artículo 56).

Los Estados Parte de la CNUCC deberán adoptar medidas legislativas o de otra índole que permitan que las autoridades de la materia restituyan los bienes decomisados al Estado requirente, pudiendo deducir los gastos y costas de investigaciones o actuaciones judiciales (artículo 57).

Para facilitar la recuperación de activos, los Estados Parte de la CNUCC deberán considerar la posibilidad de crear una dependencia de inteligencia financiera que “se encargará de recibir, analizar y dar a conocer a las autoridades competentes todo informe relacionado con las transacciones financieras sospechosas” (artículo 58).

## Asistencia técnica

Los Estados Parte de la CNUCC están obligados a preparar programas de capacitación para profesionalizar y actualizar a su personal competente en materia de prevención y combate a la corrupción, y considerarán la posibilidad de prestarse asistencia técnica para perfeccionar los procesos y la operación de sus órganos en la materia (artículo 60).

La elaboración de índices, evaluaciones y demás instrumentos de medición de la corrupción, así como el intercambio internacional de los mismos

se encuentra recomendado por la CNUCC para sus Estados Parte (artículos 60 y 61). Asimismo, en esta convención se establece una obligación para los Estados Parte, en la medida de lo posible, para proporcionar ayuda financiera, material y técnica a los países en vías de desarrollo para el diseño y la ejecución de políticas de prevención y combate a la corrupción (artículo 62).

## La creación del Sistema Nacional Anticorrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción nació a la vida jurídica mediante el decreto de reformas, adiciones y derogación de diversas disposiciones de la CPEUM que fue publicado en el *DOF* el 27 de mayo de 2015, mismas que fueron reglamentadas por diversas leyes y reformas legales publicadas en el *DOF* el 18 de julio de 2016. Respecto a las reformas constitucionales, se reformaron 14 artículos de la CPEUM: 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, apartado A; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, tercero y sus fracciones I, II y IV; 104, fracción III; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116 párrafo segundo, fracción II; 122, apartado C base primera, fracción V, inciso c), en su párrafo segundo e), m) y n), y base quinta. Asimismo, se modificó la denominación del Título Cuarto para quedar: “De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado”. Se adicionaron seis disposiciones constitucionales: 73, con una fracción XXIX-V; 74 con una fracción VIII; 79 con un tercer y cuarto párrafos; 108 con un último párrafo; 116 párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo; 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo. Se derogó el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la CPEUM. En materia legal se emitieron la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; también se reformaron la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Federación, el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Sistema Nacional Anticorrupción se levanta sobre dos columnas institucionales que son complementadas por un régimen de responsabilidades y otros mecanismos de carácter preventivo. La primera, una “instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, la detección y la sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y el control de recursos públicos”, la cual se integra de un comité coordinador y un comité de participación ciudadana (artículo 113 de la CPUEM) y se regula por la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. La segunda base institucional consiste en el fortalecimiento de los órganos competentes en materia de prevención y combate de hechos constitutivos de corrupción, y de la planeación de políticas públicas en la materia; particularmente de los órganos de control interno, como los son los Órganos Internos de Control y la Secretaría de Estado del Ejecutivo encargada del Control Interno, así como de los órganos externos de control tales como la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción y el Tribunal de Justicia Administrativa. Sin embargo, la reforma anticorrupción de la CPEUM no estableció mayor regulación sobre la organización y competencia de la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción ni de la nueva Secretaría de Estado del Ejecutivo encargada del Control Interno.

El Sistema se complementa con un régimen de responsabilidades y de medidas preventivas. Dentro del primero se encuentra la responsabilidad de servidores públicos, la responsabilidad de particulares, el tratamiento de los bienes derivados del delito de enriquecimiento ilícito conforme al procedimiento de extinción de dominio y no mediante el “decomiso”, y la ampliación del plazo para prescripción de la aplicación de sanciones administrativas por faltas graves. Dentro del segundo género figura la declaración patrimonial y la declaración de conflicto de intereses.

### *Organización y competencia del Sistema*

El Sistema Nacional Anticorrupción se organiza con base en un comité coordinador que está integrado por los titulares de la Auditoría Superior

de la Federación, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del Control Interno, el magistrado presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el comisionado presidente del Organismo Autónomo garante que establece el artículo 6 de la Constitución, así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana, órgano conformado por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Esta “integración obedece a los siguientes aspectos: fiscalización, investigación, control, vigilancia, sanción, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana”.<sup>47</sup>

Las competencias del Comité Coordinador del Sistema se encuentran previstas en la fracción III del artículo 113 de la Constitución y son básicamente seis: 1. Establecer mecanismos de coordinación con los sistemas locales (inciso a); 2. Diseñar políticas públicas en la materia (inciso b); 3. El desarrollo de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información en la materia (inciso c); 4. La coordinación de las autoridades de fiscalización y control de recursos públicos (inciso d); 5. La elaboración de un informe anual (inciso e), y 6. La emisión de recomendaciones no vinculantes a las autoridades de la materia.

### *La Auditoría Superior de la Federación (la Auditoría)*

La Auditoría es el órgano más fortalecido por la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción. Sin que se haya alterado su estructura, la Auditoría cuenta con siete atribuciones que o bien son novedosas o han sido sustancialmente robustecidas: 1. La realización de auditorías en tiempo real; 2. La realización de auditorías de actos irregulares en

<sup>47</sup> Comisión de Puntos Constitucionales de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, “Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del sistema nacional anticorrupción”, en *Gaceta Parlamentaria*, año XVIII, núm. 4223, 26 de febrero 2015, Anexo III, p. 36.

ejercicios anteriores; 3. Un mayor plazo para que la Auditoría fiscalice la cuenta pública; 4. Una mayor oportunidad en la presentación de resultados; 5. La ampliación de materias objeto de fiscalización; 6. La promoción de responsabilidades, y 7. La fiscalización de fideicomisos.

En primer lugar, cabe señalar que, con independencia de la revisión de la cuenta pública, mediante la eliminación de los principios de anualidad y posterioridad, ahora se permite la realización de auditorías en tiempo real sobre actos del ejercicio fiscal en curso o sobre presuntos actos irregulares de ejercicios anteriores (artículo 79 de la CPUEM). Para el efecto, la Auditoría tiene el derecho de exigir cualquier tipo de información a los entes públicos y éstos deberán proporcionar cualquier información que les sea solicitada y en caso de negarse a hacerlo podrán ser sancionados en términos de lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y en las demás leyes penales aplicables (artículos 9 y 11 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación).

Por otra parte, en el artículo 79 de la CPUEM se prevé que la Auditoría inicie el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil siguiente al ejercicio fiscal a ser auditado, además de que puede solicitar durante el ejercicio fiscal en curso la información necesaria para la planeación de sus auditorías. Esto tiene como efecto real contar con un mayor plazo para la fiscalización de la cuenta pública.

Asimismo, la Auditoría podrá presentar los hallazgos de sus auditorías a las comisiones de la Cámara de Diputados antes de la presentación de su informe del resultado de la revisión de la cuenta pública. De esta forma, las mismas cuentan con más tiempo y oportunidad para realizar su examen. Así, los informes individuales de auditoría se entregarán en tres fechas diferentes a lo largo del año: el último día hábil de junio y octubre, y el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública (artículo 79, fracción II, de la CPUEM).

Respecto a las materias objeto de fiscalización, la Auditoría cuenta con facultades para auditar el ejercicio y destino de los recursos que se hayan obtenido mediante deuda pública contratada por estados y municipios, y garantizada por la Federación, y mantiene sus competencias anteriores para la fiscalización de los recursos transferidos de la Federación a estados

y municipios. Las facultades de la Auditoría se extienden también a la fiscalización de recursos federales que se transfieran a fideicomisos, fondos y mandatos públicos y privados (artículos 79, fracción I, de la CPEUM).

En materia de fincamiento de responsabilidades, la Auditoría tiene la facultad de investigar irregularidades de la cuenta pública tanto en ejercicios anteriores como en el ejercicio en curso y de iniciar los trámites ante el Tribunal de Justicia Administrativa y ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción para fincar responsabilidades, así como de coadyuvar con la Fiscalía en los procesos penales y presentar denuncias de juicio político ante la Cámara (artículo 79, fracción IV, de la CPEUM y artículo 67 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación).

### *Órganos internos de control*

En términos de lo dispuesto por el artículo 109, fracción III, de la CPEUM todos los entes públicos federales, estatales, municipales y del Distrito Federal deben contar con órganos internos de control. Las competencias generales de estos cuerpos son de tres tipos. En primer lugar, tienen facultades en la prevención, corrección o investigación de actos u omisiones de conductas que pudieran ser constitutivas de responsabilidades administrativas no graves. En segundo término, cuentan con facultades para “revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales”. Finalmente, tienen competencia para presentar denuncias por presuntos hechos que pudieran ser constitutivos de delitos de corrupción ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Los titulares de los órganos de control de los organismos constitucionales autónomos que ejerzan recursos del presupuesto de egresos de la Federación deberán ser electos por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción VIII, de la CPUEM).

### *Tribunal de Justicia Administrativa (el Tribunal)*

Con la reforma anticorrupción el anterior Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la Federación se transformó en el nuevo Tribunal Fe-

deral de Justicia Administrativa. Con la transición, el Tribunal adquiere una competencia adicional en materia de imposición de sanciones por responsabilidades administrativas graves a cargo de los servidores públicos de la Federación y de “los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves” (artículo 109, fracciones III y IV, de la CPEUM).

Los estados y el Distrito Federal deberán constituir sus propios tribunales de justicia administrativa dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, mismos que serán competentes para sancionar a servidores públicos locales y municipales por faltas administrativas graves, y a los particulares que incurran en faltas vinculadas con faltas administrativas del mismo tipo (artículo 116, fracción V, y 122, base quinta, de la CPEUM).

### *Responsabilidad de servidores públicos*

El supuesto general que establece la CPEUM de cuya realización dependerá que los funcionarios públicos incurran en faltas que den lugar a responsabilidades de tipo administrativo es el de actos u omisiones que “afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”. De realizarse la hipótesis normativa, la consecuencia jurídica consistirá “en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas”, incluida la reparación de daños y perjuicios (artículo 109, fracción III, de la CPEUM y artículo 75 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas). Los procesos que deberán sustanciarse para el efecto serán regulados por la ley.

Una de las novedades que introdujo la reforma constitucional es la relativa a la distinción entre faltas graves y no graves. La distinción entre ambas se encuentra precisada en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las no graves las regulan los artículos 49 y 50 —falta de disciplina y respeto (artículo 49, fracción I); omitir denunciar los actos u omisiones que constituyan faltas administrativas (artículo 49, fracción II); no atender las instrucciones de los superiores (artículo 49, fracción III); no presentar a tiempo las declaraciones patrimonial y de intereses (artículo 49, fracción IV); no registrar, integrar, custodiar y cuidar documentos e informes (artículo 49, fracción V);

no supervisar que los servidores públicos cumplan con sus obligaciones (artículo 49, fracción VI); no rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones (artículo 49, fracción VII); no colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que el órgano sea parte (artículo 49, fracción VIII); no cerciorarse de cumplir con las formalidades para garantizar que los particulares cumplan las formalidades necesarias para justificar que no incurrir en conflicto de intereses (artículo 49, fracción IX), y causar daños y perjuicios a la hacienda pública de manera culposa o negligente (artículo 50), en tanto que las graves se prevén en los artículos que van del 52 al 64 de la misma; cohecho (art. 52); peculado (art. 53); desvío de recursos públicos (art. 54); utilización indebida de información (art. 55); abuso de funciones (art. 57); actuación bajo conflicto de intereses (art. 58); contratación indebida (art. 59). Para los efectos procesales, las faltas graves “serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente”. En cambio, las faltas no graves “serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control” o por las Secretarías de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas (artículo 109, fracción III, de la CPEUM y el 77 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas). La investigación y el procedimiento de responsabilidad administrativa de las faltas graves y no graves en que incurran los servidores públicos se deberán sustanciar conforme a lo establecido por los artículos que van del 90 al 229 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Para garantizar la independencia de los miembros de los respectivos poderes judiciales la CPEUM precisa que de la investigación, la substanciación de los procedimientos y la aplicación de sanciones con motivo a faltas administrativas de sus servidores públicos deberán conocer sus propios órganos establecidos para el efecto en términos de lo dispuesto en las reglas constitucionales y legales que regulan la organización y funcionamiento de dichos órganos (artículo 109, fracción III, de la CPEUM).

## *Responsabilidad de particulares vinculados con faltas administrativas graves*

Dentro del nuevo régimen anticorrupción se prevé como supuesto de conductas antisociales los actos u omisiones vinculadas con faltas administrativas graves que lleven a cabo los particulares —soborno, participación ilícita en procedimientos, tráfico de influencias, utilización de información falsa, colusión, uso indebido de recursos públicos, contratación indebida de servicios públicos, cohecho por candidatos a cargos de elección popular y miembros de equipos de campaña electoral o de transición y líderes sindicales (artículos 66 a 73 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas). Las consecuencias normativas para este caso consisten en “sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública o a los entes públicos federales, locales o municipales”. Tratándose de personas morales, según el artículo 109, fracción IV, de la CPEUM y el artículo 81 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se podrá además ordenar:

La suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves.

### *Delitos*

La reforma en materia anticorrupción no establece un catálogo de conductas que debieran ser tipificadas como delitos de corrupción, por lo que se puede presumir que se ha estimado que los tipos delictivos previstos

en las legislaciones penales, tanto federal —ejercicio ilícito de servicio público (artículo 214 del Código Penal Federal), abuso de autoridad (artículo 215 del Código Penal Federal), desaparición forzada de personas (artículo 215 bis del Código Penal Federal), coalición de servidores públicos (artículo 216 del Código Penal Federal), uso ilícito de atribuciones y facultades (artículo 217 del Código Penal Federal), concusión (artículo 218 del Código Penal Federal), intimidación (artículo 219 del Código Penal Federal), ejercicio abusivo de funciones (artículo 220 del Código Penal Federal), tráfico de influencias (artículo 221 del Código Penal Federal), cohecho (artículo 222 del Código Penal Federal), cohecho a servidores públicos extranjeros (artículo 223 del Código Penal Federal), peculado (artículo 223 del Código Penal Federal), enriquecimiento ilícito (artículo 224 del Código Penal Federal) y delitos contra la administración de justicia (artículo 225 del Código Penal Federal)—, como locales y las penas para ellos previstos resultan suficientes para permitir un combate efectivo en contra de las prácticas habituales de corrupción en el sector público. El único tipo a que se refiere la reforma es el de enriquecimiento ilícito y sólo por cuanto hace a la procedencia de la extinción de dominio cuando se perpetren conductas que concreten los requisitos de dicho tipo delictivo (artículo 22, fracción II, de la CPEUM). Más bien, en el nuevo régimen se establecen los mecanismos para agilizar la presentación de denuncias y se eliminan ciertas excepciones derivadas de la secrecía de la información en materia fiscal.

En materia de delitos, la CPEUM le atribuye tanto a los órganos internos de control de los tres órganos de gobierno, como a la auditoría, la competencia para presentar denuncias por conductas que pudieran ser constitutivas de delitos de corrupción ante la fiscalía especializada en el combate a la corrupción (artículo 79, fracción I, y 109, fracción III).

Por otra parte, para facilitar las investigaciones, en el artículo 109, fracción IV, de la CPEUM se establece que a las autoridades competentes no se les pueden hacer valer las disposiciones fiscales o financieras que protegen la secrecía de la información en esa materia, a la que dichas autoridades podrán acceder en los términos que dispongan las leyes.

### *Ampliación del plazo para la prescripción de sanciones administrativas graves*

El artículo 114 de la CPEUM y el 78 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establecen que la prescripción de responsabilidades administrativas derivada de faltas graves será de siete años, contados “a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo”. El objetivo que se persigue con el término de prescripción para la falta grave es que la misma adquiera “un carácter transexenal, es decir, que aquellos servidores públicos que incurrieran en alguna falta administrativa grave, puedan ser incluso investigados y sancionados por una administración distinta en la que ejercían sus funciones cuando cometieron alguna de dichas faltas”.<sup>48</sup>

Por su parte, el artículo 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas dispone que para “el caso de faltas administrativas no graves, las facultades de las secretarías o de los órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en tres años”.

### *Declaración patrimonial y de conflicto de intereses*

En términos de lo dispuesto por el artículo 108 los servidores públicos están obligados a presentar su declaración patrimonial y de conflicto de intereses. El objetivo de esta medida preventiva es doble: por una parte, con la declaración patrimonial se transparenta el historial de la situación económica de un funcionario público; por la otra, con la declaración patrimonial se previene que la toma de decisiones de un servidor sea influenciada por intereses privados. Además, ambas declaraciones “servirán para implementar mecanismos de control que eleven los costos del agente racional y servidor público frente al indebido ejercicio de sus facultades públicas”.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Comisión de Puntos Constitucionales de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 74.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 69.

## Integración de las obligaciones internacionales en el Sistema Nacional Anticorrupción

Los sistemas nacional e internacional en materia anticorrupción muestran tres coincidencias fundamentales. Buscan la coordinación y armonización de las normas materiales y sustantivas de diversos sistemas normativos; por un lado, entre las disposiciones de los diferentes Estados Parte de las convenciones anticorrupción —sistema internacional— y, por la otra, entre las disposiciones del sistema jurídico federal y los sistemas jurídicos locales. En segundo lugar, ambos establecen un amplio instrumental de medidas preventivas, que van desde la presentación de informes hasta la organización de instituciones y procedimientos, pasando por la capacitación de funcionarios, la transparencia y la emisión de códigos de conducta. Finalmente, ambos sistemas establecen estructuras de cooperación entre instancias nacionales o entre autoridades federales y locales.

No obstante lo anterior, entre el sistema anticorrupción internacional y el nacional hay diferencias importantes. En tanto que las obligaciones internacionales del Estado mexicano previstas en los tres tratados analizados tienen que ver con el establecimiento de medidas preventivas, sancionadoras o de cooperación y, en menor medida, atienden aspectos institucionales, el Sistema Nacional Anticorrupción promueve fundamentalmente el fortalecimiento de la organización administrativa y judicial destinada a la prevención y el combate de prácticas corruptas en el sector público. No se consideró necesario en las reformas y adiciones constitucionales y legales que dieron lugar al nuevo Sistema Anticorrupción incluir nuevos tipos penales —excepción hecha del delito de uso ilícito de atribuciones y facultades por particulares previsto en el artículo 217 bis— aunque sí endurecer los ya existentes. Con esto se apostó más por garantías preventivas de carácter institucional y por un endurecimiento de los tipos delictivos, así como de las sanciones penales y administrativas (artículos 212, 213 y 213 bis del Código Penal Federal). Sobre estos temas de carácter penal se venía trabajado desde 1982 y los delitos y las penas que regulan actualmente los códigos penales parecían, en lo general, a inicios de las negociaciones de la reforma constitucional, como medidas suficien-

tes para el castigo de prácticas de corrupción. A diferencia de la materia penal, en el ámbito de las responsabilidades de carácter administrativas, la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos pareció todavía incompleta, por lo que se ordenó introducir la distinción entre faltas administrativas graves y no graves, además de nuevos supuestos de faltas a cargo de los particulares.

De cualquier forma, tanto el sistema normativo internacional, como el marco normativo del Sistema Nacional Anticorrupción persiguen un objetivo común: la prevención y erradicación de la corrupción. Si bien es cierto, en México se requiere contar con instituciones más sólidas para lograr dicho objetivo, también lo es que “la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional” y que “se requiere de un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir eficazmente la corrupción”.<sup>50</sup> Así las cosas, ambos sistemas normativos —el nacional y el internacional— se deben ver como complementarios y no como antagónicos. Es por esto, por lo que la reforma reglamentaria del Sistema Nacional Anticorrupción ha servido para transformar parcialmente en la legislación mexicana las obligaciones internacionales que el Estado Mexicano ha contraído al ratificar las convenciones anticorrupción.

El sistema internacional anticorrupción forma parte del moderno derecho internacional público de cooperación, pues a diferencia del tradicional derecho internacional de coexistencia que se limita a establecer los ámbitos temporal, material espacial y personal de los diversos sectores de la soberanía, a regular las relaciones de los Estados entre sí y a establecer ciertos estándares para el trato recíproco de los órganos de los Estados y de los ciudadanos; como parte del derecho internacional público de cooperación prescribe obligaciones a cargo de las autoridades nacionales, las que se ejecutan conforme a sus procedimientos administrativos y judiciales internos y organiza mecanismos de cooperación interestatal en donde la participación de las organizaciones internacionales y la participación de la sociedad civil adquiere gran importancia. El sistema internacional

---

<sup>50</sup> CNUCC, preámbulo.

anticorrupción prevé fundamentalmente obligaciones de hacer. Esto implica que el Estado mexicano debe legislar y poner en ejecución medidas anticorrupción en los tres temas fundamentales a los que nos hemos referido anteriormente: armonización normativa, instrumentos de prevención e instancias de cooperación.

En cuanto a la armonización, el poder legislativo mexicano se encuentra obligado a transformar en el derecho nacional ciertas normas sustantivas y adjetivas para asegurar con medios del sistema jurídico nacional el cumplimiento forzoso de las obligaciones internacionales.<sup>51</sup> Así, la fuente original de los mecanismos necesarios para asegurar el cumplimiento de las obligaciones nacionales en materia anticorrupción lo es el sistema internacional anticorrupción. De esta forma, las normas internacionales en materia anticorrupción sólo se pueden realizar con los instrumentos y por medio de los órganos del sistema jurídico mexicano —sistema *bottom up*.<sup>52</sup> En este sistema en que el derecho nacional se vuelve el brazo ejecutor de disposiciones internacionales no se debe pasar por alto que el cumplimiento de las obligaciones internacionales en el ámbito interno se debe llevar a cabo “de conformidad con su ordenamiento jurídico y sus principios constitucionales” o “con sujeción a los principios jurídicos del Estado Parte”. Esto es, al legislador mexicano le ha quedado reservado en su labor de armonización un margen de apreciación nacional.

Un tema importante en materia de armonización que ha quedado pendiente en el derecho mexicano lo es el de la homologación y unificación de los tipos delictivos tal como se regulan en los códigos penales de México conforme a los tipos y supuestos que prevén las convenciones anticorrupción. Aquí vale la pena señalar, a guisa de ejemplo, que los tipos previstos en las convenciones son más claros, precisos y escuetos que aquellos que se establecen en el Código Penal Federal. Esto trae

<sup>51</sup> A. Bleckmann, *Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre: vom Kompetenz- zum Kooperationsvölkerrecht*, Colonia, Heymanns, 1995, p. 763 y ss.

<sup>52</sup> “Developments in the Law: International Environmental Law”, en *Harvard Law Review*, vol. 104, núm. 7, mayo de 1991, p. 1547.

como consecuencia que no siempre resulte sencillo encontrar en el Código Penal Federal el correspondiente tipo delictivo que regulan las convenciones. Así, el tipo de delito de abuso de funciones que establece con único supuesto el artículo 19 de la CNUCC corresponde a los supuestos de distintos tipos delictivos —uso ilícito de atribuciones y facultades (artículo 217, fracciones I y II, del Código Penal Federal), concusión de servidor público (artículo 218 del Código Penal Federal) o ejercicio abusivo de funciones (artículo 220 del Código Penal Federal) previstos en dicho código. Esto, además de contribuir a una mejor armonización de la legislación mexicana con la internacional y con la extranjera, permitiría revisar si las autoridades legislativas mexicanas han transformado correctamente las normas de las convenciones anticorrupción, un monitoreo más sencillo y transparente de la legislación mexicana por parte de los organismos internacionales, los que desde finales del siglo XX se han vuelto fundamentales en la modernización, la armonización y la unificación del derecho anticorrupción, y le facilitaría al Sistema Nacional Anticorrupción una medición de derecho comparado más eficiente. Esto es importante, en razón de que los intereses que tiene el Estado mexicano para que la legislación nacional en materia anticorrupción se aplique correctamente son también intereses de la sociedad civil y de la comunidad internacional en la preservación de la estabilidad y seguridad de las sociedades y de los “valores de la democracia, la ética, la justicia [...] el desarrollo sostenible y el imperio de la ley”.<sup>53</sup>

Para garantizar que la homologación de tipos delictivos y la armonización de medidas preventivas y de cooperación y de asistencia técnica no se desvirtúe por diferentes criterios que emitan diferentes instancias nacionales, las normas internacionales anticorrupción se deberán entender como un derecho uniforme, el que sólo se podrá realizar mediante una sustancial uniformidad de interpretación. Y dicha uniformidad debe realizarse hacia adentro y hacia afuera. Esto es, se deberá lograr entender al sistema internacional anticorrupción como una unidad sistemáticamente

---

<sup>53</sup> CNUCC, preámbulo.

te consistente y se deberá trabajar en los mecanismos de diálogo entre la jurisprudencia e instrumentos interpretativos internacionales con los criterios administrativos y jurisprudenciales nacionales. Lo mismo deberá suceder entre las compilaciones administrativas y jurisprudenciales locales entre sí y con el sistema federal. En la legislación reglamentaria del Sistema Nacional Anticorrupción se podría establecer un sistema para recopilar y organizar criterios administrativos y jurisprudenciales, locales, federales y extranjeros en materia anticorrupción, tomando como modelo el sistema para la recopilación de decisiones judiciales y laudos arbitrales relativos a los convenios, convenciones y leyes modelo emanados de la de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional denominado CLOUT (Case Law on UNCITRAL Texts).<sup>54</sup> El objetivo fundamental sería facilitar la aplicación e interpretación uniforme de las disposiciones anticorrupción.

En materia de prevención, se puede mencionar que en la integración de los sistemas normativos del Sistema Nacional Anticorrupción y del sistema internacional anticorrupción se debe concebir a la estructura institucional del Sistema como la garantía institucional para lograr el cumplimiento de las obligaciones internacionales a la luz de las prácticas y circunstancias de cada lugar y momento determinado. Las competencias para implementar y aplicar las obligaciones internacionales en materia anticorrupción han sido transferidas por el derecho internacional a las autoridades mexicanas. La mejor garantía de la realización de los objetivos comunes de la reforma que crea el Sistema Nacional Anticorrupción y del sistema internacional anticorrupción consiste en que el sistema jurídico mexicano incorpore las máximas de independencia judicial y del debido proceso tal y como se reglamentan en los artículos 11 y 30 a 35 de la CNUCC.

También como medida preventiva ambos sistemas normativos analizados han previsto la participación de la sociedad civil en el diseño y la ejecución de las políticas anticorrupción. En el Sistema Nacional Anticorrupción

---

<sup>54</sup> Disponible en la siguiente dirección electrónica: [http://www.uncitral.org/uncitral/es/case\\_law.html](http://www.uncitral.org/uncitral/es/case_law.html).

se pretende integrar un Comité de Participación Ciudadana (artículo 113 de la CPUEM), en tanto que en el artículo 13 de la CNUCC se convoca a que los Estados Parte fomenten la participación activa de personas y grupos de la sociedad civil. En la legislación reglamentaria se garantiza que los miembros de dicho comité tengan participación e injerencia en las medidas a que se refiere dicha disposición convencional transparencia, propuestas ciudadanas, acceso a la información, información y educación pública en materia de corrupción, investigación y denuncia (artículo 21 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción).

Otras dos medidas preventivas que las convenciones de la materia recomiendan considerar y que en el caso mexicano podrían aportar grandes beneficios serían, por una parte, la adopción de “sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos” con base en los principios establecidos en el artículo 7 de la CNUCC. Por otra parte, la aplicación de medidas que eliminen la posibilidad de recibir “beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones” (artículo III, párrafo 7, de la CICC).

El sistema internacional anticorrupción del que México forma parte requiere que el país cuente además con canales expeditos y transparentes de comunicación y con instrumentos de cooperación con otros organismos nacionales, con las entidades del sector privado y con las organizaciones internacionales que auspiciaron y dan seguimiento al cumplimiento de las obligaciones previstas en los diferentes tratados de la materia para optimizar las denuncias y diseño de políticas públicas, y para agilizar los procesos de evaluación, la asistencia técnica, los procesos de extradición, el traslado de personas condenadas a cumplir una pena, la asistencia judicial recíproca, la remisión de actuaciones, la aplicación de la ley, la organización de instancias para llevar a cabo investigaciones conjuntas, la detección de transferencias del producto del delito, la ejecución de medidas para recuperar y decomisar bienes a solicitud de otro Estado y la restitución de activos. De esta forma, se podrá coadyuvar al logro de los objetivos del derecho anticorrupción, puesto que tal y como se precisa en el preámbulo de la CCCFPETCI “para lograr progresos en este campo no sólo se requieren esfuerzos a nivel nacional, sino también la cooperación multilateral, la supervisión y el seguimiento”.