



Examen de aplicación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción Primer Ciclo de Examen (Capítulo III y IV)

Parte general:

Se recomienda a México que:

- **realice un estudio comparativo entre el derecho federal y estatal sobre las materias de los capítulos III y IV de la Convención y, en el caso de divergencias, abra un espacio de diálogo entre la Federación y los Estados, a fin de asegurar la aplicación de la Convención en todos los niveles del Estado;” (sic)**

De conformidad con el artículo 25 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Secretaría Ejecutiva tiene por objeto fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional, a efecto de proveerle la asistencia técnica así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones, conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

En el marco del Proyecto “Fortalecimiento de las Capacidades de Prevención de la Corrupción en México”, financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en México desarrolló e implementó el **“Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en México” (2020 – 2023)**, un ejercicio innovador y pionero en el mundo que busca documentar y analizar a nivel subnacional la aplicación de la Convención en México.

El Mecanismo está basado en el Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés). En esta primera edición, el Mecanismo analizó la implementación de tres artículos, a saber:

1. Contratación pública y gestión de la hacienda pública;
2. Información pública;
3. Protección de los denunciantes.



El ejercicio contó con la participación de más de 100 entes públicos de distintas entidades federativas en las materias de fiscalización superior; órganos garantes de transparencia; Comités de Participación Ciudadana y las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Estatales Anticorrupción de las 32 entidades federativas del país.

El Mecanismo de evaluación se dividió en 3 ciclos. Las entidades a evaluar y las entidades evaluadoras fueron seleccionadas por sorteo público, transparente, y objetivo organizado por UNODC. Cada ciclo comprendió las siguientes actividades:

1. Sorteo;
2. Designación de enlaces;
3. Envío de cuestionarios de autoevaluación a entidades evaluadas;
4. Capacitación a entidades evaluadas y evaluadoras;
5. Llenado de cuestionarios por entidades evaluadas;
6. Revisión de cuestionarios por entidades evaluadoras;
7. Visita *in situ* de las entidades evaluadas;
8. Redacción de informe por parte de UNODC;
9. Retroalimentación de informe por entidades evaluadas y evaluadoras.

Durante el desarrollo e implementación del Mecanismo, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción fue invitada por la UNODC en México a coadyuvar en la ejecución de este ejercicio, aprovechando su experiencia y conocimiento técnico en la materia, en particular, en lo relacionado con los artículos 9 y 33 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en México. En este sentido, y desde el inicio de los trabajos preparatorios del Mecanismo en 2020, la SESNA coadyuvó en la retroalimentación en el diseño técnico de los cuestionarios de autoevaluación; así como la participación como institución observadora en el ciclo de las visitas *in situ* presenciales de las entidades federativas, en las cuáles se revisaron los insumos técnicos proporcionados por las entidades evaluadas y evaluadoras; y se intercambiaron experiencias y buenas prácticas sobre la implementación de los artículos evaluados de la Convención.

Como parte de los trabajos de esta primera edición del Mecanismo, UNODC generó una serie de recomendaciones dirigidas a las entidades federativas de México, con el fin de que puedan alcanzar una mayor y mejor implementación de los artículos analizados. Para mayor información, consultar los siguientes sitios de información sobre los resultados del Mecanismo:

- 1. 32 informes estatales del Mecanismo Nacional:** se detalla el nivel de implementación de estos artículos, de acuerdo con la información proporcionada y revisada por las instituciones participantes en cada estado:



<https://www.unodc.org/lpomex/es/noticias/enero-2023/mecanismo-nacional-de-revision-entre-pares-en-mexico.html>

2. **Recomendaciones** que generó UNODC: dirigidas a las entidades federativas de México para la implementación de los artículos 9, 10 y 33: https://www.unodc.org/lpomex/uploads/documents/Publicaciones/Corrupcion/Mecanismo-nacional-revision-entre-pares/Recomendaciones_UNODC_Final.pdf
3. **La identificación de 380 buenas prácticas:** en todo el país relativas a los tres artículos revisados: https://drive.google.com/drive/folders/1iF_s4Vv8Z3njDM3eQgFgLg2uTH5Vlr4t

Ahora bien, en específico, en torno a la evaluación de la implementación del artículo 33 de la Convención, el reporte indica las siguientes generalidades:

1. La ausencia de una disposición normativa para la protección de los denunciantes de hechos de corrupción;
2. La necesidad de considerar medidas administrativas, penales y laborales para proteger contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención;
3. La importancia de considerar el desarrollo y la adopción de mecanismos de recepción únicos para las denuncias anónimas, a través de medios innovadores y digitales que faciliten la denuncia y se seguimiento por parte de las autoridades y la ciudadanía.

Liga de consulta del informe del artículo 33:
https://www.unodc.org/lpomex/uploads/documents/Publicaciones/Corrupcion/Mecanismo-nacional-revision-entre-pares/Recomendaciones_UNODC_Final.pdf

Adicionalmente, desde la SESNA se realizaron las siguientes acciones relacionadas con el capítulo III “Penalización y aplicación de la ley” de la Convención, las cuales se encuentran encaminadas a la homologación normativa a efecto de contar con una tipificación estándar de conductas, que sirvan de base para una aplicación objetiva de la legislación en cada caso en concreto:

- En febrero de 2018, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción en su carácter de órgano de apoyo técnico del Comité



Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, implementó el **“Diagnóstico sobre el grado de armonización de las constituciones locales respecto de la reforma constitucional federal en materia de combate a la corrupción”**, con el objeto de identificar aquellos rubros o temas en los cuales existían inconsistencias entre los textos constitucionales a nivel federal y estatal vigentes. Al momento de realizar dicho análisis, se reconocieron una variedad de diferencias tanto en lo conceptual como en el diseño y operación propia de los poderes y las instituciones en cada entidad federativa.

Liga de consulta: https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2019/08/184.dgv_diagnostico_constituciones_locales_sna.pdf

- En junio de 2018, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción en seguimiento al objeto de contar con un diagnóstico de la legislación expedida por los congresos de las entidades federativas, presentó el estudio denominado **“Diagnóstico del grado de armonización de las leyes de los sistemas estatales anticorrupción respecto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción”**, que exhibió al lector la estructura de las leyes locales, identificando las oportunidades y retos que éstas ofrecieron en términos de coordinación de acciones entre las autoridades estatales y el Sistema Nacional Anticorrupción.

En dicho diagnóstico el criterio de aplicación general, fue verificar que la legislación estatal incorporara una redacción equivalente para cada uno de los preceptos legales que forman parte de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, asignando un estatus “verde” cuando se reconocía la existencia del concepto evaluado, “amarillo” cuando se reconocieron parcialmente los mismos y “rojo” cuando no existía o difería totalmente a los conceptos establecidos.

Liga de consulta: https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2019/08/180.dgv_diagnostico_leyes_sla.pdf

- El 15 de octubre de 2021, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción publicó un avance por entidad federativa y por organismo en



el que se observaba que solo faltaban dos entidades federativas -Baja California y Baja California Sur- relacionadas con el órgano Fiscal Anticorrupción en cumplimiento al referido diagnóstico.

Liga de consulta: https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2021/10/Avance_Estructura_Operativa_SLA-15Oct2021.pdf

- El 29 de septiembre de 2022, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción publicó un nuevo avance por entidad federativa y por instrumento jurídico en el que se puede observar la totalidad de la semaforización en verde, respecto del diagnóstico, por lo que todas las entidades federativas cumplieron con la obligación establecida en el artículo cuarto transitorio de las reformas constitucionales federales en materia anticorrupción.

Liga de consulta: https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2021/10/Avance_Marco_Normativo_SLA-29Sep2022.pdf

Penalización y aplicación de la ley:

• Considere la posibilidad de aprobar legislación sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas que suprima los elementos "con los medios que las ...entidades proporcionen"; adopte medidas para sensibilizar a las autoridades sobre la posibilidad de perseguir a las personas jurídicas en base a la ley vigente amplíe las medidas administrativas más allá de las contrataciones públicas y la responsabilidad civil más allá del daño causado por el personal que no sean los socios o directores o gerentes; vele porque todas las medidas tomadas cuenten con sanciones eficaces, proporcionadas y disuasivas, y que se establezca un seguimiento estadístico al respecto (art. 26)...

México cuenta con una amplia legislación que prevé las medidas necesarias para sancionar a personas jurídicas que participan en actos de particulares involucrados en faltas administrativas graves estableciendo incluso las sanciones a las que, en su caso, se harían acreedores.



En el ámbito administrativo, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) publicada el 18 de julio de 2016 y cuya última modificación data del 27 de diciembre de 2022, establece como responsables a los particulares (tanto personas físicas como jurídicas) vinculados con actos de corrupción y violaciones administrativas consideradas como graves (Art. 3, XVII). En términos de la LGRA, las personas morales y físicas serán sancionadas cuando lleven a cabo actos vinculados con faltas administrativas graves cometidas por servidores públicos. En este tenor, la LGRA establece que la responsabilidad de los particulares se determinará de manera autónoma e independiente a la participación de un servidor público en dichas faltas.

Entre los actos de los particulares vinculados con faltas administrativas graves, se contempla el soborno (Art. 66), participación ilícita en procedimientos administrativos (Art. 67), tráfico de influencias (Art.68), utilización de información falsa y obstrucción de facultades de investigación (Art. 69), colusión respecto de transacciones comerciales internacionales (Art. 70), entendiéndose por ésta no solo los actos y procedimientos relacionados con la contratación, sino también los actos y procedimientos relativos al otorgamiento y prórroga de permisos, concesiones, o cualquier otra autorización o trámite relacionado con dichas transacciones que lleve a cabo cualquier organismo u organización pública de un estado extranjero o que involucre la participación de un servidor público extranjero en el que participen personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. De igual forma contempla el uso indebido de recursos públicos (Art. 71) y la contratación indebida de ex servidores públicos.

Dicho ordenamiento prevé a su vez las sanciones por faltas a particulares, las cuales, tratándose de personas morales podrán consistir en: sanción económica, inhabilitación temporal, suspensión de actividades, disolución de la sociedad, indemnización por daños y perjuicios (Artículo 81, fracción II, incisos a, b, c, d y e). En materia de sanciones a personas morales, se prevé que las mismas incluso sean sancionadas cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen en su nombre o representación, y pretendan la obtención de beneficios para dicha persona legal (Artículo 24). De igual forma, establece que en la determinación de las sanciones para las personas morales, se valorará además, si éstas cuentan o no con una política de integridad (Art. 25).



Acciones y buenas prácticas llevadas a cabo por la **Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)** a las recomendaciones y observaciones en el marco del *Examen de aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*:

Capítulo III – Penalización y aplicación de la ley	
<p>2.3 Problemas en la aplicación</p> <p><i>Aplicación de la ley</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Regule el aseguramiento y el decomiso producto del delito que se haya transformado o convertido parcialmente o totalmente en otros bienes, de los ingresos u otros beneficios derivados de ese producto o de los bienes en que se haya transformado o convertido, y el decomiso del valor del producto del delito que haya sido entremezclado con bienes adquiridos de fuentes lícitas (art. 31 4) y 6))</i> 	<p>Con el objetivo de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo (LD/FT), así como sus delitos precedentes, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), integra una Lista de Personas Bloqueadas (LPB) y una Lista de Personas Vinculadas (LPV), de tal forma que no puedan hacer uso indebido del sistema financiero de México.</p> <p>De igual forma, a través de documentos emitidos por el Grupo de Acción Financiera (GAFI, por sus siglas en francés) y Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera, se ha reconocido la utilidad de que las Unidades de Inteligencia Financiera de los países, cuenten con este tipo de herramientas preventivas para evitar que los activos se disipen y, de igual forma, coadyuvar a asegurar que puedan ser objeto de decomiso o aseguramiento.</p>



De esta manera, a partir de disposiciones legales, las instituciones que conforman el Sistema Financiero Mexicano están obligadas a entregar información y documentación relacionada con los actos, operaciones y servicios a que se refieren las leyes financieras. Asimismo, deben suspender inmediatamente la realización de actos, operaciones o servicios con los clientes o usuarios que la SHCP les informe mediante el mecanismo establecido para tales efectos.

De manera específica, de acuerdo con el Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (RISHCP), en su artículo 10, fracciones XXXIV y XXXV, es atribución de la Unidad de Inteligencia Financiera:

XXXIV. *Integrar la lista de personas bloqueadas, prevista en las leyes financieras, incluida la introducción y eliminación de personas de dicha lista, así como emitir los lineamientos, guías o mejoras prácticas en la materia a que se refiere esta fracción;*

XXXV. *Sustanciar y resolver los procedimientos administrativos relacionados con la integración de la lista a la que se refiere la fracción anterior*



2.3 Problemas en la aplicación

Aplicación de la ley

- *Continúe sus esfuerzos por agilizar el requerimiento de información financiera (art. 40)*

De acuerdo con el RISHCP, en su artículo 10 fracciones IX, X, XII y XIV, es atribución de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) requerir, recibir, recabar y recopilar información financiera de los sujetos obligados, tanto del sector financiero como no financiero, ya sea de manera directa o a través de las autoridades correspondientes. Asimismo, tiene la facultad para proporcionar, requerir e intercambiar información con autoridades competentes nacionales y extranjeras. De manera particular, dichas fracciones establecen lo siguiente:

[...]

IX. *Requerir y recabar de las entidades y personas sujetas a las disposiciones de carácter general señaladas en la fracción I de este artículo y de quienes realicen actividades vulnerables, entidades colegiadas y órganos concentradores a que se refieren las secciones Segunda y Cuarta del Capítulo III de la LFPIORPI, directamente o a través de las instancias correspondientes, según sea el caso, información, documentación, datos e imágenes relacionadas con los reportes previstos en el inciso b) de la fracción I de este artículo y los avisos a que se refiere la LFPIORPI y su Reglamento,*



así como obtener información adicional de otras personas o fuentes para el ejercicio de sus atribuciones;

X. Requerir a las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría la información y documentación necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, incluido el acceso a las bases de datos que contengan dicha información y documentación, en los términos y plazos establecidos por la propia Unidad, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

[...]

XII. Recibir y recopilar, en relación con las materias a que se refiere este artículo, las pruebas, constancias, reportes, avisos documentación, datos, imágenes e informes sobre las conductas que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con dichos delitos, así como sobre las estructuras financieras de las organizaciones delictivas, e integrar los expedientes respectivos;

[...]

XIV. Proporcionar, requerir e



intercambiar con las autoridades competentes nacionales y extranjeras la información y documentación necesaria para el ejercicio de sus atribuciones.

Por otra parte, desde 1998, la UIF forma parte, como miembro de pleno derecho, del Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera, cuyos objetivos principales incluyen:

- *Impulsar una coordinación internacional para intercambiar información de inteligencia financiera bajo principios básicos y buenas prácticas comunes;*
- *Proporcionar una red segura de comunicación, denominada Red Segura de Egmont (ESW), para el intercambio de información de inteligencia financiera entre UIF de distintos países.*

Aunado a esto, los “Principios para el Intercambio de Información entre las Unidades de Inteligencia Financiera” son una serie de lineamientos que buscan que todos los miembros de Grupo Egmont cuenten con un marco general para fomentar la cooperación a nivel internacional, a través del intercambio de información de manera espontánea o a solicitud, de manera rápida, constructiva y efectiva.



	<p>De igual forma se han diseñado estrategias que habilitan la construcción de mecanismos de cooperación interinstitucional con el objetivo de intercambiar información de cualquier índole, incluida la de carácter financiero, con el objetivo de prevenir LD/FT, así como sus delitos precedentes.</p> <p>Así mismo, las distintas autoridades del Estado mexicano, incluida la UIF de la SHCP, llevan a cabo la firma de convenios de colaboración interinstitucional con el objetivo de determinar las diferentes formas de cooperación e intercambio de información para el desarrollo pleno de sus funciones y competencias.</p>
<p>2.4 Necesidades de asistencia técnica para mejorar la aplicación de la Convención</p> <p><i>Un resumen de buenas prácticas y la asistencia in situ por parte de un experto anti-corrupción ayudarían a mejorar la aplicación de la Convención (arts. 15, 17, 18, 19 y 20)</i></p>	<p>Capacitación y asistencia técnica en la materia, según las necesidades institucionales requeridas por los diferentes actores que conforman el régimen de prevención y combate a la corrupción.</p>
<p>Capítulo IV – Cooperación Internacional</p>	
<p>3.3 Problemas en la aplicación</p> <p><i>Aclare en su legislación que las autoridades competentes pueden pedir incautación de documentos bancarios, y proporcionar asistencia relacionada al decomiso y la recuperación de activos (art. 46 3))</i></p>	<p>Aunado a lo señalado en el punto 2.3 del presente documento, México, a través de la UIF y la FGR, forma parte de la Red de Recuperación de Activos del GAFILAT (RRAG), la cual es una plataforma regional cuyo objetivo es facilitar la identificación y</p>



localización, tendiente a la recuperación de activos, productos o instrumentos de actividades ilícitas.

Al respecto, uno de los compromisos de la RRAG es consolidarse como un centro de experiencia para perseguir los ingresos procedentes del crimen, promover el intercambio de información y actuar como un grupo asesor a las autoridades nacionales competentes, el cual aconseja, facilita la asistencia legal mutua y, por iniciativa propia, comparte buenas prácticas, conocimientos y experiencias, además de suministrar retroalimentación para colaborar con investigaciones en la materia.