



Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Distr. general
16 de diciembre de 2020
Español
Original: árabe

Grupo de Examen de la Aplicación

12º período de sesiones

Viena, 14 a 18 de junio de 2021

Tema 4 del programa provisional*

**Estado de la aplicación de la Convención de las
Naciones Unidas contra la Corrupción**

Resumen

Nota de la Secretaría

Adición

Índice

	<i>Página</i>
II. Resumen	2
Estado de Palestina	2

* CAC/COSP/IRG/2021/1.



II. Resumen

Estado de Palestina

1. Introducción: Sinopsis del marco jurídico e institucional establecido por el Estado de Palestina en el contexto de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

El Estado de Palestina se adhirió a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción depositando su instrumento de adhesión ante el Secretario General de las Naciones Unidas el 2 de abril de 2014.

El examen de la aplicación de los capítulos III y IV de la Convención por el Estado de Palestina se realizó en el cuarto año del primer ciclo de examen y el resumen de ese examen se publicó el 6 de octubre de 2015 ([CAC/COSP/IRG/I/4/1/Add.25](#)).

Conforme a la Ley Fundamental del Estado de Palestina, el sistema político del Estado es democrático, representativo y parlamentario, y se basa en la separación de poderes. El poder ejecutivo está formado por el Presidente, que se elige directamente por votación popular, y el Primer Ministro, que forma y dirige el Gobierno. El poder legislativo reside en el Consejo Legislativo, órgano electo que integran 132 representantes y equivale a un parlamento. Sin embargo, este órgano no se ha reunido desde 2007.

El Estado de Palestina no tiene un ordenamiento jurídico unificado; el ámbito de aplicación de determinadas leyes difiere según se trate de la Ribera Occidental o de la Franja de Gaza. Las leyes promulgadas por la Autoridad Palestina se aplican a ambos territorios, pero no ocurre lo mismo con las que se aprobaron antes de 1967 ni las órdenes militares que se dictaron hasta la creación de la Autoridad Palestina, que consideraban entidades distintas a la Ribera Occidental y la Franja de Gaza.

El Estado de Palestina aplica directamente los instrumentos internacionales en los que es parte. En virtud de la Decisión núm. 4 de 2017 del Tribunal Constitucional, dichos instrumentos priman sobre el derecho interno.

Las disposiciones del derecho palestino por las que se da efecto a los capítulos II y V de la Convención figuran en varias leyes, entre ellas la Ley núm. 1 de 2005 (la Ley de Lucha contra la Corrupción), en su forma enmendada; el Código Penal; el Código de Procedimiento Penal; y el Decreto Ley núm. 20 de 2015, sobre la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, enmendado por el Decreto Ley núm. 13 de 2016.

Las siguientes entidades se ocupan de la lucha contra la corrupción: la Comisión Palestina de Lucha contra la Corrupción, el Comité Nacional de Lucha contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo, la Dependencia de Seguimiento Financiero, la Oficina de Control Administrativo de la Auditoría del Estado, la Fiscalía y el Tribunal contra la Corrupción.

2. Capítulo II: Medidas preventivas

2.1. Observaciones sobre la aplicación de los artículos objeto de examen

Políticas y prácticas de prevención de la corrupción; órgano u órganos de prevención de la corrupción (arts. 5 y 6)

El Estado de Palestina aprobó su Estrategia Nacional contra la Corrupción para el período 2015-2018 y ha adoptado otras medidas para fortalecer la administración pública. Dicha estrategia, que es la segunda de ese tipo, se formuló en consulta con varios interesados gubernamentales y no gubernamentales. En ella se prevén medidas prioritarias expresas, se señalan los encargados de aplicarlas y las instancias participantes y se fija un calendario. La estrategia se ejecuta de manera descentralizada; se basa en gran medida en acuerdos bilaterales voluntarios (planes de trabajo) concertados entre la Comisión Palestina de Lucha contra la Corrupción y las instituciones correspondientes, que son más detallados y en los cuales se establece el presupuesto. La Comisión examina la aplicación de esos acuerdos, en particular por los

comités. La estrategia tiene índices de referencia relativos a su aplicación, pero no a sus resultados. Aunque se decidió analizar la eficacia de la estrategia, esto no se ha hecho. La Comisión tiene el mandato de examinar periódicamente las medidas y leyes contra la corrupción, cosa que ha hecho en colaboración con los asociados responsables de aplicar la estrategia.

Una de las cuatro esferas prioritarias de la estrategia es el fortalecimiento de la cooperación internacional. El Estado de Palestina se adhirió a la Convención Árabe sobre la Lucha contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo y a la Convención Árabe contra la Corrupción. Es miembro del Grupo de Acción Financiera de Oriente Medio y África del Norte (GAFIOMAN) y de la Red Árabe de Lucha contra la Corrupción y Promoción de la Integridad. Además, participa en la labor de los grupos de trabajo de la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

La Comisión, creada en virtud de la Ley núm. 7 de 2010, por la que se enmendó la Ley núm. 1 de 2005, sobre los beneficios ilícitos, es el principal organismo de lucha contra la corrupción. Tiene facultades amplias, que comprenden la prevención y la aplicación de la ley. En 2019 tenía 56 funcionarios¹. Conforme al artículo 3, párrafo 1, de la Ley núm. 7 de 2010, la Comisión es administrativa y financieramente independiente y dispone de un presupuesto propio en el marco del presupuesto general de la nación. El Presidente de la Autoridad Nacional Palestina puede destituir al Presidente de la Comisión en determinadas circunstancias concretas, por ejemplo, si deja de cumplir los requisitos para ocupar su cargo, como el de mantener buena reputación.

También se ocupan de aplicar la estrategia y las medidas contra la corrupción la Oficina de Control Administrativo de la Auditoría del Estado, el Ministerio de Economía Nacional, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Educación y Enseñanza Superior y el Consejo de Personal General.

Sector público; códigos de conducta para funcionarios públicos; medidas relativas al poder judicial y al ministerio público (arts. 7, 8 y 11)

La Ley de la Función Pública (Ley núm. 4 de 1998) y sus reglamentos de aplicación, así como, en particular, la Decisión núm. 45 de 2005 del Consejo de Ministros, rigen el nombramiento, el empleo, la retención, la promoción y la jubilación de los empleados públicos.

Los artículos 14 a 29 de la Ley de la Función Pública se refieren al empleo. Conforme a ellos la Autoridad Nacional Palestina es responsable de nombrar a los titulares de puestos de alto nivel, como los ministros y los integrantes del Departamento de Control Financiero y Administrativo. El nombramiento de algunos funcionarios de la categoría 1 está a cargo del Consejo de Ministros. El jefe de departamento correspondiente nombra a los funcionarios de las otras cuatro categorías.

La Oficina de la Administración Pública, en consulta con el departamento pertinente, determina los puestos que se cubren por concurso. Se ocupa de las oposiciones un comité de selección compuesto por representantes del departamento correspondiente y de la Oficina de la Administración Pública. Ese comité anuncia las vacantes, examina las solicitudes y aprueba las listas de candidatos. La Oficina se encarga de anunciar el nombre de los candidatos seleccionados (arts. 20 a 22 del Reglamento núm. 45). En cuanto a los recursos contra las decisiones sobre contratación, el examen de la práctica indica que quienes desean impugnar los resultados de las entrevistas en que estas se adoptan presentan dichos recursos al Consejo de Personal General; sin embargo, ese procedimiento no se ha codificado. Toda reclamación sobre decisiones relativas a la contratación puede presentarse por conducto del poder judicial.

La Escuela Nacional de Administración, creada en 2016, tiene diversos planes de estudios para funcionarios públicos. Además, hay muchas instituciones que les imparten formación, como el Instituto Judicial Palestino, el Instituto Financiero y el Instituto de

¹ Tras la reunión conjunta, las autoridades del Estado de Palestina señalaron que el número de funcionarios de la Comisión había aumentado a 105.

Formación de Docentes. No obstante, se considera importante sensibilizar a los funcionarios públicos sobre los riesgos de corrupción mediante sesiones de capacitación especializadas y apropiadas.

Los sueldos de los funcionarios se fijan según el grado y la categoría, teniendo en cuenta las cualificaciones y la experiencia.

El principal procedimiento que se aplica para reducir el riesgo de corrupción es la rotación de los funcionarios públicos, como los de rango superior y los titulares de cargos en el Departamento de Hacienda y Aduanas.

En el Estado de Palestina los miembros de los consejos locales y del Consejo Legislativo se designan mediante elecciones. Esas elecciones se rigen, respectivamente, por la Ley núm. 10 de 2005, en su forma enmendada, relativa a las que se celebran para los consejos locales, y por la Decisión núm. 1 de 2007, sobre las elecciones generales. Ambos instrumentos fijan los requisitos mínimos de las candidaturas, así como las causas de inhabilitación para presentarlas.

La financiación de las campañas electorales para la presidencia y para el Consejo Legislativo se rigen por los artículos 68 y 69 de la Decisión núm. 1 de 2007. No se permite recibir ningún tipo de financiación externa ni extranjera. Los candidatos deben presentar información detallada sobre la totalidad de las fuentes de financiación y los gastos, que pueden someterse a verificación externa.

No hay normas que reglamenten la financiación de los partidos políticos.

El Estado de Palestina aprobó un código de conducta (Decisión del Consejo de Ministros núm. 04/23/14 de 2012) que se aplica a todos los funcionarios públicos, incluso los jubilados. El capítulo III de ese código, relativo al fortalecimiento de la integridad y la lucha contra la corrupción, se refiere a los conflictos de intereses. En él se dispone que debe declararse todo conflicto de intereses, posible o real, así como los intereses externos que pueda tener el funcionario. En esos textos se fijan las normas para efectuar dichas declaraciones. No se permite aceptar regalos, salvo en determinadas circunstancias. En una evaluación de riesgos realizada por la Comisión Palestina de Lucha contra la Corrupción se señala la necesidad de impartir más orientación sobre la forma de registrar los regalos y de aplicar en la práctica las normas del código de conducta. Está previsto redactar artículos sobre esos asuntos².

Los funcionarios públicos deben denunciar todo caso de beneficios ilícitos o de corrupción, pero hay diversas disposiciones que les exigen presentar informes escritos a su superior jerárquico directo y a la Comisión. Se brinda protección en los ámbitos jurídico, profesional y personal a los denunciantes y a las personas que presenten de buena fe información documentada sobre actos de corrupción (Ley núm. 7 de 2010, art. 11). La Comisión señaló ejemplos de casos en que había intervenido para anular decisiones administrativas contra denunciantes. Sin embargo, tal vez sería útil que se aclarara más el marco jurídico actual, incluso con respecto a los canales autorizados para presentar denuncias³.

En el Estado de Palestina los fiscales son miembros del servicio judicial, y por ello están sujetos al régimen establecido en la Ley núm. 1 de 2002 (la Ley del Poder Judicial). Se contrata a los jueces mediante un concurso organizado por el Consejo Superior de la Magistratura. Sin embargo, no se han codificado los medios para organizarlo. La Ley núm. 1 de 2002, relativa al Poder Judicial, prohíbe a los jueces determinadas actividades que puedan atentar contra su integridad, por ejemplo, las que se realizaran en el extranjero, o la divulgación de información (arts. 28 y 29). Conforme a esas

² Tras la reunión conjunta, las autoridades del Estado de Palestina declararon que el Consejo de Ministros había adoptado la Decisión núm. 10 (2019), relativa a los regalos, y la Decisión núm. 1 de 2020, sobre las declaraciones de conflictos de intereses.

³ Tras la reunión conjunta, las autoridades del Estado de Palestina señalaron que el Consejo de Ministros había adoptado, el 28 de noviembre de 2019, la Decisión núm. 7 de 2019, sobre el régimen de protección aplicable a los denunciantes, testigos, informantes y expertos en casos de corrupción, así como a sus familiares y parientes cercanos. En ella se señalan los canales disponibles para presentar denuncias.

disposiciones, al asumir el cargo los jueces deben declarar ante el Tribunal Supremo su patrimonio, el de sus cónyuges y el de sus hijos menores. En virtud de la Decisión núm. 3 de 2006, el Consejo Superior de la Magistratura promulgó un código de conducta judicial, basado en gran medida en los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, en el que se fijan las obligaciones que deben cumplirse para reforzar la integridad. Por ejemplo, se prohíbe a los jueces y a sus familiares aceptar regalos (art. 17 de la Ley)⁴. Para garantizar la imparcialidad, el artículo 30 de la Ley del Poder Judicial detalla 30 casos en que los jueces deben recusarse. El capítulo 10 (arts. 153 a 163) del Código de Procedimiento Civil y Comercial (Ley núm. 2, de 2001) señala los asuntos por los cuales puede entablarse un procedimiento disciplinario contra los jueces, por ejemplo, si incurren en fraude, engaño o error profesional grave.

Además, para garantizar la integridad del sistema judicial y reducir el riesgo de corrupción, el Estado de Palestina introdujo la plataforma de gestión de casos Mizan II, para la asignación de estos y el intercambio de información entre las distintas dependencias y los tribunales, por una parte, y las entidades e instituciones externas que intervienen en asuntos judiciales, por la otra.

Contratación pública y gestión de la hacienda pública (art. 9)

La contratación pública se rige por el Decreto Ley núm. 8 de 2014 (la Ley de Contratación Pública, la Decisión núm. 5 (2014) del Consejo de Ministros, que reglamenta las compras del sector público, enmendada por la Decisión núm. 3 (2016) del Consejo de Ministros, y por los reglamentos pertinentes promulgados por el Consejo Superior de la Política de Contratación Pública, que se ocupa de formular las políticas y de vigilar y evaluar el funcionamiento del sistema de contratación pública en el Estado de Palestina. Ese marco jurídico se aplica a toda adquisición de suministros y contratación de servicios de consultoría o de otra índole. Abarca todas las instituciones públicas a las que se destina el presupuesto nacional (art. 1, párr. 2). El artículo 3 se refiere a las excepciones, como los contratos públicos de defensa; la impresión y emisión de dinero y el cambio de divisas; y las adquisiciones recíprocas entre organismos de contratación pública.

En la Decisión núm. 5 de 2014 del Consejo de Ministros se prevén cinco procesos de contratación: licitaciones abiertas; licitaciones limitadas; licitaciones basadas en opciones múltiples de precios; contratos de suministro permanente; y adquisiciones a un solo proveedor. Al efectuar adquisiciones se asigna prioridad a la competencia abierta y el organismo de contratación se compromete a no fraccionar el contrato. En la Decisión núm. 3 de 2016 del Consejo de Ministros se fijan las etapas del proceso de contratación.

Conforme a la Decisión núm. 5 de 2014 del Consejo de Ministros, se debe publicar una convocatoria a licitar que contenga la información necesaria, incluida la documentación que deben presentar los licitadores. Si la licitación es internacional, esa convocatoria deberá publicarse en inglés en el boletín del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Las convocatorias también se publican en el portal de contratación pública armonizado (www.shiraa.gov.ps).

Los criterios para examinar, evaluar y comparar las ofertas y las calificaciones de los licitantes se establecen en el artículo 38 de la Ley de Contratación Pública y son de base objetiva.

El procedimiento de contratación pública se da por iniciado en una reunión de participación abierta, a la que pueden asistir todos los licitadores (art. 82 de la Decisión núm. 5 de 2014 del Consejo de Ministros).

Pueden presentarse reclamaciones respecto de la adjudicación de un contrato al organismo de contratación pública. La decisión relativa a una reclamación puede someterse a la dependencia de revisión del Consejo Superior de la Política de

⁴ Tras la reunión conjunta, las autoridades del Estado de Palestina señalaron que en junio de 2020 el Gobierno había aprobado un nuevo código de conducta, conforme a una decisión del Consejo Superior de la Magistratura de transición.

Contratación Pública, integrada por expertos (arts. 56 y 57 de la Ley de Contratación Pública). Además, es posible recurrir judicialmente toda decisión de las entidades de contratación pública (art. 58 de la Ley de Contratación Pública) y las reclamaciones y solicitudes de revisión tienen el efecto de suspender el procedimiento.

En el capítulo 8 de la Ley de Contratación Pública se establecen obligaciones expresas para los oficiales de adquisiciones y los licitadores, como las de respetar la confidencialidad, evitar los conflictos de intereses y la colusión y garantizar la competencia leal. Los expertos de la dependencia de revisión deben presentar declaraciones de bienes anuales (art. 26 de la Decisión núm. 5 de 2014 del Consejo de Ministros). El Consejo Superior de la Política de Contratación Pública organiza sesiones de formación periódicas para los oficiales de contratación.

Conforme al artículo 64, párrafo 4, se prohíbe participar en una licitación a quienes hayan infringido la ley.

El Gobierno propone el presupuesto anual del Estado de Palestina, que luego aprueba el Consejo Legislativo. Sin embargo, desde 2007 los presupuestos se aprueban mediante decreto ley promulgado por el Presidente de la Autoridad Nacional Palestina; se publican tras su aprobación.

En la Decisión núm. 43 de 2005 del Consejo de Ministros, sobre la financiación de los ministerios e instituciones públicas, se fijan los principios y las normas financieras y contables aplicables a todo ministerio, departamento, institución pública, autoridad u organismo público financiado con cargo al presupuesto general de la Autoridad Nacional, en particular las instituciones que tengan independencia financiera y administrativa pero no un reglamento financiero propio. Los informes sobre ingresos y gastos se envían al Ministerio de Hacienda para su auditoría. Los informes mensuales de ese ministerio sobre los ingresos y los gastos se publican en su portal electrónico.

El capítulo 13 de la Decisión núm. 43 de 2005 del Consejo de Ministros, sobre las finanzas de los ministerios e instituciones públicas, establece las modalidades de revisión interna y las responsabilidades de los supervisores (art. 146) y de los comités de inspección e inventario (art. 147). Para cumplir su función principal, el Departamento de Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda se ciñe a un plan de trabajo anual aprobado por el Ministro. Se encarga, entre otras cosas, de vigilar el uso correcto y eficiente de los recursos públicos y de presentar informes al Ministro sobre los resultados de las auditorías y las recomendaciones, así como resúmenes de la información sobre riesgos concretos (art. 151).

El Estado de Palestina creó la plataforma digital Bisan, con enlaces al presupuesto general y a las instancias decisorias. La plataforma garantiza que no se desembolsen fondos si antes no se ha aprobado su asignación. Está conectada al sistema de control financiero del Ministerio de Hacienda, para garantizar que se respeten plenamente los procedimientos correspondientes.

La Oficina de Control Administrativo de la Auditoría del Estado cumple una función de verificación externa basada en estrategias cuatrienales. Presenta informes trimestrales sobre su labor al Presidente de la Autoridad Nacional, el Consejo Legislativo y el Consejo de Ministros para que adopten medidas oportunas (art. 26). Los informes sobre las actividades de la Oficina se publican en su sitio web. Conforme al artículo 36, párrafo b), de la Ley núm. 15 de 2004 (la Ley de la Oficina de Control Administrativo de la Auditoría del Estado), los responsables de los gastos de los organismos sujetos al control de la Oficina deben responder a las observaciones que esta formule.

Con arreglo al artículo 32 de esa ley, el Ministerio de Hacienda presenta a la Oficina informes trimestrales en que se examinan las propuestas y medidas correctivas apropiadas para restablecer el equilibrio financiero. Sin embargo, como el Consejo Legislativo no se ha reunido, no ha podido vigilar el seguimiento de esas medidas.

En la Decisión núm. 43 de 2005 del Consejo de Ministros se fijan normas para la conservación de los registros financieros y se prohíbe destruirlos antes de concluido un plazo determinado (art. 14) o si son objeto de investigación. Sin embargo, no se han adoptado medidas para hacer cumplir esas obligaciones.

Información pública; participación de la sociedad (arts. 10 y 13)

El Estado de Palestina no ha promulgado legislación específica sobre el acceso a la información, aunque desde hace varios años existe un proyecto de ley a ese respecto. Pese a ello, conforme a varias leyes se exige a determinadas organizaciones que redacten y publiquen diversos documentos, como informes anuales y presupuestos. Muchas de ellas, como la Comisión Palestina de Lucha contra la Corrupción, publican voluntariamente información adicional en sus sitios web. Actualmente se pueden presentar solicitudes de acceso a la información, pero la decisión de responder corresponde a cada organización.

En cuanto a la simplificación de los procedimientos administrativos, la Comisión apoyó una evaluación de riesgos en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y proyecta otras centradas en el entorno jurídico y organizativo de diversos sectores. Además, se ha decidido reforzar la gestión electrónica.

Como se prevé en la Estrategia Nacional contra la Corrupción, el Estado de Palestina ha adoptado varias medidas para sensibilizar sobre la corrupción a diversos sectores, incluidos las mujeres y los niños. En colaboración con el Ministerio de Educación y Enseñanza Superior, la Comisión inició un proyecto sobre el papel de la educación en la lucha contra el terrorismo, que comprende diversas iniciativas, en particular de formación de formadores y actividades extracurriculares para supervisores de la educación, profesores y estudiantes. Se han organizado varias actividades para estudiantes universitarios, entre ellas algunas de capacitación sobre el modo de realizar investigaciones, escribir reportajes sobre la corrupción para los medios de comunicación, organizar concursos y crear planes de estudio. Se colabora de diversas maneras con los medios de difusión, por ejemplo, mediante actividades de formación para periodistas de investigación, entrevistas con medios determinados y programas de televisión sobre el modo de prevenir y combatir la corrupción.

La Comisión recibe informes y denuncias sobre casos de corrupción (Ley núm. 7, de 2010, art. 9), que también pueden presentarse anónimamente. Además, informa al denunciante, si se conoce su identidad, sobre la decisión adoptada respecto de su denuncia.

Sector privado (art. 12)

En la Estrategia se reconoce la importancia del sector privado en la lucha contra la corrupción y uno de los objetivos es fomentar su participación. En 2015 la Comisión firmó un acuerdo con el Ministerio de Economía sobre un plan trienal (2015-2017) para reforzar la prevención de la corrupción en el sector privado. Como resultado, se ha impartido capacitación a más de 1.000 empleados de ese sector, se han presentado más de 60 documentos de trabajo y se está en vías de aprobar un código de conducta para los trabajadores del sector privado, elaborado en colaboración por la Comisión y el Ministerio de Economía.

La Ley de Sociedades Anónimas (Ley núm. 12 de 1964), la Ley de la Entidad Reguladora del Mercado de Capitales (Ley núm. 13 de 2004) y la Ley de Valores (Ley núm. 12 de 2004) prevén el enjuiciamiento de las entidades del sector privado que contravengan las obligaciones fijadas en esas leyes, en particular si incurren en fraude y prácticas desleales.

Para reforzar las normas de rendición de cuentas y supervisión en el sector privado, en virtud de varios reglamentos se exige a las empresas aplicar las normas internacionales en materia de información financiera, que comenzaron a difundirse en el país en 2010. Conforme al Código de Gobernanza Empresarial (2009) aprobado por la Comisión Nacional de Gobernanza Empresarial, las empresas e instituciones financieras públicas deben establecer códigos de conducta y se las alienta a establecer mecanismos para evitar los conflictos de intereses.

La prohibición de que los funcionarios públicos acepten contratos en el sector privado rige únicamente para el Gobernador y el Vicegobernador de la Autoridad Monetaria Palestina, que deben abstenerse de aceptar estos empleos por el lapso de un año.

Se viene procurando aumentar la transparencia en la creación y gestión de empresas, para evitar el uso indebido de los procedimientos que rigen a las empresas privadas. La Comisión Palestina de Lucha contra la Corrupción y el Ministerio de Economía firmaron un memorando de entendimiento para ocuparse de ambas cuestiones en el nuevo proyecto de ley de sociedades anónimas.

La creación de cuentas no registradas en libros, el registro de gastos inexistentes y el uso de documentos falsos están prohibidos en virtud del artículo 37, párrafos c), d) y j), del Código Tributario (2011).

Solo se autorizan deducciones tributarias respecto de los gastos indicados en los artículos 12 y 13 del Decreto Ley núm. 8 de 2011 (la Ley del Impuesto sobre la Renta). Por lo tanto, no se pueden deducir los gastos que constituyan soborno.

Medidas para prevenir el blanqueo de dinero (art. 14)

El régimen jurídico palestino para prevenir el blanqueo de capitales consiste en el Decreto Ley núm. 20 de 2015, las instrucciones emitidas por el Comité Nacional de Lucha contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo y los reglamentos de aplicación del Consejo de Ministros.

Palestina mantiene una lista de los bancos y las instituciones financieras no bancarias sujetas al régimen de prevención del blanqueo de dinero, basada en las actividades señaladas en los anexos 1 y 2 del Decreto Ley núm. 20 de 2015. Las instituciones financieras incluyen los bancos, las casas de cambio, las instituciones de crédito especializadas, las aseguradoras, las bolsas de valores, las empresas de arrendamiento financiero y las de financiación hipotecaria. Entre las profesiones no financieras figuran los agentes y corredores inmobiliarios, los comerciantes de metales preciosos, los abogados y contadores y los proveedores de servicios relacionados con seguros y empresas.

Ejercen facultades de supervisión la Autoridad Monetaria, en el caso de los bancos y las entidades de crédito, y la Entidad Reguladora del Mercado de Capitales, en el de las instituciones no bancarias. Las profesiones están sujetas a la supervisión del organismo correspondiente a cada sector, por ejemplo, el Colegio de Abogados, el Colegio de Contadores y, en el caso de los comerciantes, el Ministerio de Economía. Sin embargo, no se han definido legislativamente las facultades de supervisión y sanción aplicables a las instituciones sujetas al Decreto Ley núm. 20 de 2015.

Para prevenir el blanqueo de dinero, conforme al artículo 6 de ese decreto ley las instituciones financieras y las profesiones no financieras deben aplicar las normas de conocimiento del cliente, verificar los documentos de identidad (de las personas físicas o jurídicas) e identificar al beneficiario final. En el artículo 5 de la Instrucción núm. 6 de 2016, sobre las entidades bancarias, se establecen los procedimientos para cumplir esa obligación. Sin embargo, no se han emitido instrucciones sobre todas las profesiones no financieras.

En virtud del artículo 23 del decreto ley señalado, Palestina creó la Dependencia de Seguimiento Financiero, encargada de reunir y analizar información sobre casos de blanqueo de dinero. Es una entidad de carácter administrativo cuya labor es obtener, analizar y publicar dicha información. El Comité Nacional de Lucha contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo se creó en virtud del artículo 19 del decreto ley. Entre sus labores figura la de formular políticas públicas para prevenir y combatir el blanqueo de dinero. Además, ambos órganos se ocupan de la coordinación local y la cooperación internacional.

Con arreglo al artículo 35 del decreto ley y la Instrucción núm. 1 de 2016, relativo a la declaración del efectivo, los valores, la moneda electrónica, las piedras preciosas y los minerales en los cruces fronterizos, el Estado de Palestina estableció un régimen de declaraciones aplicable al efectivo y los valores negociables que entren en el territorio o salgan de él. En el artículo 1 se señalan las cuantías mínimas que deben declararse. Se aplican a quienes no presenten una declaración o presenten una falsa las sanciones previstas en el artículo 44. La aplicación de ese régimen compete a la Dirección de

Aduanas de Palestina, la cual está facultada para efectuar incautaciones, en particular en casos de presunto blanqueo de dinero.

El artículo 8 del decreto ley fija para las transferencias electrónicas los requisitos de conocimiento del cliente y de conservar la información sobre estas durante todo el ciclo de pagos. La Instrucción núm. 2 de 2016, sobre la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, en cuanto a las entidades bancarias, establece la información que es indispensable verificar a fondo y los documentos necesarios. Dispone también que debe rechazarse automáticamente una transacción si no se suministra toda esa información conforme a lo dispuesto en el artículo 7, párrafo 4.

Palestina procura reforzar la cooperación en la lucha contra el blanqueo de dinero, en particular con varios Estados árabes, en el marco de acuerdos bilaterales con la Dependencia de Seguimiento Financiero. Es miembro del GAFIOMAN y se preveía que su primera evaluación recíproca se efectuaría en 2020.

2.2. Logros y buenas prácticas

- Se ha procurado lograr la participación de grupos de mujeres en la aplicación de las estrategias nacionales de lucha contra la corrupción.
- Para la gestión de causas judiciales se utiliza la plataforma electrónica Mizan II.
- Se ha estrechado la cooperación entre la Comisión Palestina de Lucha contra la Corrupción y el Ministerio de Educación y Enseñanza Superior.
- La Comisión coopera con los medios de comunicación, en particular para formar a periodistas de investigación.

2.3. Problemas en la aplicación

Se recomienda al Estado de Palestina que:

- refuerce el seguimiento y la evaluación de la Estrategia Nacional contra la Corrupción y de las leyes y medidas pertinentes, por ejemplo, estableciendo índices de referencia para la evaluación del impacto (art. 5, párr. 3);
- revise los procedimientos para nombrar y destituir al Presidente de la Comisión Palestina de Lucha contra la Corrupción, a fin de que tenga la independencia necesaria (art. 6, párr. 2);
- considere la posibilidad de preparar más directrices y actividades de formación para los funcionarios e instituciones públicas sobre el riesgo de corrupción, y promulgue reglamentos expresos de orientación práctica;
- estudie la posibilidad de establecer un régimen eficaz para la presentación de recursos administrativos contra decisiones adoptadas en concursos de postulantes a cargos en la administración pública (art. 7, párr. 1);
- considere la posibilidad de reforzar la normativa sobre la financiación de los candidatos a cargos electivos y estudie la posibilidad de adoptar medidas para aumentar la transparencia en la financiación de los partidos políticos (art. 7, párr. 3);
- siga considerando la posibilidad de aclarar la información sobre los distintos mecanismos para presentar denuncias de corrupción, así como las medidas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien actos de este tipo y los procedimientos establecidos para protegerlos (art. 8, párr. 4)⁵;

⁵ Tras la reunión conjunta, las autoridades del Estado de Palestina señalaron que el Consejo de Ministros había adoptado, el 28 de noviembre de 2019, la Decisión núm. 7 de 2019, sobre el régimen de protección aplicable a los denunciantes, testigos, informantes y expertos en casos de corrupción, así como a sus familiares y parientes cercanos. En ella se señalan los canales existentes para la presentación de denuncias.

- siga procurando aumentar la eficacia del régimen para presentar declaraciones relativas a los regalos (art. 8, párr. 5)⁶;
- si el Consejo Legislativo no se reúne, garantice que se vigile la aplicación de las recomendaciones de los exámenes (art. 9, párr. 2 e));
- imponga sanciones administrativas y penales a quienes falten a la obligación de preservar la integridad de los libros y registros contables (art. 9, párr. 3);
- siga evaluando el entorno jurídico y normativo en todos los sectores y organizaciones, para determinar si la simplificación, la gestión electrónica o la adopción de medidas de otro tipo facilitarían el acceso del público y aumentarían la transparencia (art. 10);
- aumente la transparencia aprobando el proyecto de ley sobre el acceso a la información y adopte otras medidas, como la de establecer una política pública y principios rectores para el sector público (arts. 10 y 13);
- considere la posibilidad de codificar las formas de organizar concursos para contratar a funcionarios del poder judicial, teniendo presentes los requisitos fijados en el artículo 7, párrafo 1, de la Convención (art. 11);
- estudie la posibilidad de imponer un período de restricciones a las actividades profesionales de los funcionarios públicos de las categorías correspondientes y fijar su duración, según proceda (art. 12);
- considere la posibilidad de adoptar medidas para promover la transparencia respecto de la propiedad y la gestión de empresas, y prohibir la utilización indebida de los procedimientos que regulan a las entidades privadas (art. 12);
- siga procurando emitir directrices e instrucciones sobre la aplicación de las medidas previstas en el régimen de prevención del blanqueo de dinero para todas las entidades obligadas a presentar información; y adopte medidas legislativas para aclarar qué instituciones son responsables de supervisar e imponer sanciones a esas entidades (art. 14, párr. 1).

2.4. Necesidades de asistencia técnica para mejorar la aplicación de la Convención

- Creación de capacidad y organización de cursos de formación especializada para el personal de la Comisión Palestina de Lucha contra la Corrupción.

3. Capítulo V: Recuperación de activos

3.1. Observaciones sobre la aplicación de los artículos objeto de examen

Disposición general; cooperación especial; acuerdos y arreglos bilaterales y multilaterales (arts. 51, 56 y 59)

Palestina no ha promulgado una ley de asistencia judicial recíproca; a ese respecto, se remite a las disposiciones pertinentes del Decreto Ley núm. 20 de 2015. Se está intentando aprobar un proyecto de ley de asistencia judicial en asuntos penales.

En el Estado de Palestina las solicitudes de asistencia judicial se reciben por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores y se remiten a la autoridad central, es decir, el Ministerio de Justicia, que a su vez las transmite a la Fiscalía o a la judicatura para que respondan a ellas.

Palestina no ha adoptado medidas que permitan el intercambio de información automático y sin solicitud previa con otros Estados partes.

⁶ Tras la reunión conjunta, las autoridades del Estado de Palestina declararon que el Consejo de Ministros había adoptado la Decisión núm. 10 (2019), relativa a los regalos, y la Decisión núm. 1 de 2020, sobre las declaraciones de conflictos de intereses.

Palestina se adhirió a la Convención Árabe de Riad para la Cooperación Judicial, la Convención Árabe contra la Corrupción y la Convención Árabe sobre la Lucha contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo.

Prevención y detección de transferencias del producto del delito; dependencia de inteligencia financiera (arts. 52 y 58)

Las instituciones financieras y las profesiones no financieras están sujetas a los requisitos de diligencia debida fijados en el artículo 6 del Decreto Ley núm. 20 de 2015. En sus instrucciones, el Comité Nacional de Lucha contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo señala las medidas que debe adoptar cada institución. Entre esos requisitos figuran los de cumplir las normas en materia de conocimiento del cliente aplicables a personas físicas y jurídicas y verificar la identidad del beneficiario final (art. 6, párr. 1, del decreto ley); vigilar constantemente la relación comercial (art. 6, párr. 3, del decreto ley); actualizar periódicamente la información sobre el cliente; y notificar toda transacción sospechosa (art. 14 del decreto ley). Las instituciones financieras y las profesiones no financieras deben aplicar un enfoque basado en los riesgos (art. 6, párr. 8, del decreto ley), en particular sometiendo a mayor escrutinio a los altos funcionarios extranjeros y nacionales, sus familiares y sus colegas (Instrucción núm. 1 de 2018 sobre las personas expuestas políticamente). Se vienen adoptando medidas de reducción de riesgos basadas en los resultados de la evaluación nacional de riesgos realizada en el primer trimestre de 2019.

Palestina ha aprobado directrices para los bancos sobre la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. La Autoridad Monetaria aprobó una guía de procedimiento a esos efectos. El Comité Nacional de Lucha contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo ha emitido instrucciones para las instituciones financieras en las que se señalan los casos que requieren mayor escrutinio. El artículo 11, párrafo b), del Decreto Ley núm. 20 de 2015 dispone que los funcionarios y empleados deben recibir formación continua. Palestina no ha establecido un mecanismo para comunicar a las instituciones financieras las listas de personas que deben estar sometidas a mayor escrutinio.

En el artículo 10 del Decreto Ley núm. 20 de 2015 se establece la obligación de conservar los registros. Los estados y los documentos relativos a transacciones financieras nacionales y extranjeras deben conservarse durante no menos de 10 años a partir de la fecha de finalización de la transacción o de término de la relación comercial o conclusión de la investigación si la cuenta se cerrara a causa de un delito de blanqueo de dinero o de financiación del terrorismo.

En virtud del artículo 6 de la Ley de la Banca (la Ley núm. 9 de 2009) está prohibido tramitar operaciones bancarias sin licencia. Conforme al párrafo 11 de la Instrucción núm. 2 de 2011, relativa a la Autoridad Monetaria, sobre la concesión de licencias bancarias en Palestina, quienes las soliciten deben informar a esa entidad sobre la sede del banco. El Estado de Palestina prohíbe a las instituciones financieras entablar relaciones con bancos registrados que no tengan presencia real. Con arreglo al artículo 4 del Decreto Ley núm. 20 de 2015, los bancos extranjeros no deben permitir que sus cuentas sean utilizadas por bancos que no tengan presencia real.

Palestina estableció un régimen de divulgación de información financiera aplicable a una gran diversidad de funcionarios públicos y de otros sectores, incluidas las personas que trabajen para partidos políticos y sindicatos. Dicho régimen comprende a los cónyuges y los hijos menores de edad. La Comisión de Lucha contra la Corrupción se ocupa de recibir y examinar esa información (art. 16 de la Ley núm. 1 de 2005), excepto la relativa al Presidente de la Autoridad Palestina y a los miembros del Consejo de Ministros, el Consejo Legislativo, el servicio judicial y la Fiscalía, que deben presentarla al Tribunal Supremo. El incumplimiento de esa obligación se sanciona con multa no superior a 1.000 dinares jordanos por cada mes de retraso. La presentación de una declaración falsa se sanciona también con una multa de un máximo de 1.000 dinares jordanos (arts. 28 y 29 de la Ley de Lucha contra la Corrupción). El Estado de Palestina puede compartir esa información financiera a través del Ministerio de Justicia; sin embargo, no ha habido casos en que lo haya hecho. Las declaraciones presentadas

por los funcionarios públicos no comprenden los casos en que estos tengan algún derecho o poder de firma o de otra índole sobre una cuenta financiera.

La Dependencia de Seguimiento Financiero ha firmado cinco memorandos de entendimiento, con sus homólogos de la Federación Rusa, Jordania, Marruecos, el Sudán y Túnez. En una reunión conjunta se señaló que la Dependencia de Seguimiento Financiero se incorporaría muy próximamente al Grupo Egmont⁷.

Medidas para la recuperación directa de bienes; mecanismos de recuperación de bienes mediante la cooperación internacional para fines de decomiso; cooperación internacional para fines de decomiso (arts. 53, 54 y 55)

Las normas generales del derecho palestino no impiden a otros Estados entablar una acción civil para reclamar su derecho de propiedad sobre bienes adquiridos mediante la comisión de un delito o solicitar indemnización por los daños resultantes de un acto delictivo (art. 3 de la Ordenanza sobre los Delitos Civiles (Ley núm. 36 de 1944)). La parte afectada puede presentar, paralelamente a su causa penal, una demanda civil para solicitar indemnización por daños, conforme a los artículos 194 a 204 del Código de Procedimiento Penal. Sin embargo, hasta ahora ello no ha ocurrido en ningún caso en que el demandante fuera otro Estado. El derecho palestino no prevé medidas que permitan a otro Estado parte reclamar, cuando se va a adoptar una decisión sobre el decomiso, su derecho sobre bienes adquiridos mediante la comisión de un delito tipificado con arreglo a la Convención.

En Palestina solo se ha establecido un marco de asistencia judicial recíproca para los delitos de blanqueo de dinero. En el artículo 45, párrafo 3, del Decreto Ley núm. 20 de 2015 se prevé la ejecución directa, previa ratificación, de las órdenes extranjeras de decomiso por delitos de blanqueo de dinero y financiación del terrorismo.

El producto de un delito determinante puede decomisarse conforme a las disposiciones sobre el blanqueo de dinero contenidas en el artículo 40 del Decreto Ley núm. 20 de 2015.

La legislación palestina permite ese decomiso si el autor de un delito de blanqueo de dinero muere o se fuga (art. 40 del Decreto Ley núm. 20 de 2015).

Palestina ejecuta las órdenes de embargo preventivo o incautación por delitos de blanqueo de dinero con arreglo al artículo 45, párrafo 2, del Decreto Ley núm. 20 de 2015.

Palestina no ha adoptado otras medidas para preservar los bienes a efectos de decomiso.

La legislación palestina no fija condiciones para ejecutar órdenes extranjeras de decomiso, embargo preventivo o incautación.

En aplicación directa de la Convención, Palestina da al Estado requirente la oportunidad de presentar sus razones a favor de mantener en vigor una medida cautelar.

Conforme al artículo 41 del Decreto Ley núm. 20 de 2015, tras ejecutarse una orden de decomiso por delitos de blanqueo de dinero se reconocen a efectos de restitución los derechos de los terceros de buena fe.

Restitución y disposición de activos (art. 57)

En virtud del artículo 42 del Decreto Ley núm. 20 de 2015, se considera que los fondos decomisados pertenecen al Estado de Palestina y se transfieren al fisco. No se han adoptado medidas para restituir activos con arreglo al artículo 57 de la Convención.

El Estado de Palestina puede deducir los gastos que haya efectuado en el curso de las investigaciones, el enjuiciamiento o las actuaciones judiciales mediante la aplicación directa de la Convención.

⁷ Tras la reunión conjunta, las autoridades del Estado de Palestina comunicaron que la unidad de inteligencia financiera se había incorporado oficialmente al Grupo Egmont el 3 de julio de 2019.

El Estado de Palestina no ha celebrado ningún acuerdo sobre disposición de activos. A la fecha de la reunión conjunta todavía no había recibido ninguna solicitud de restitución de activos.

3.2. Problemas en la aplicación

Se recomienda al Estado de Palestina que:

- siga procurando aprobar un proyecto de ley de asistencia judicial recíproca que incorpore los requisitos fijados en el capítulo V de la Convención (art. 51);
- siga promoviendo la aplicación de un enfoque basado en los riesgos; y adopte medidas apropiadas en función de los riesgos observados, a efectos de reducirlos efectivamente (art. 52, párr. 1);
- procure que las sanciones por incumplimiento de las obligaciones previstas en el régimen de divulgación de información financiera tengan un efecto disuasorio (art. 52, párr. 2);
- aliente la aplicación del régimen de divulgación de información financiera a los funcionarios públicos que tengan algún derecho o poder de firma o de otra índole sobre una cuenta financiera en otro país, previendo medidas para que lleven el debido registro de dicha cuenta, así como sanciones adecuadas, según proceda (art. 52, párr. 6);
- garantice que los Estados extranjeros puedan entablar acciones ante sus tribunales, con el fin de aplicar el artículo 53;
- adopte las medidas necesarias para que, cuando se deba adoptar decisiones con respecto al decomiso, se reconozca el derecho de propiedad de otros Estados sobre bienes adquiridos mediante la comisión de un delito tipificado con arreglo a la Convención, que tiene fuerza de ley (art. 53, párr. c));
- amplíe a todos los delitos tipificados con arreglo a la Convención el ámbito de aplicación de las medidas que permiten la ejecución de órdenes de decomiso extranjeras (art. 54, párr. 1 a));
- considere la posibilidad de ampliar el alcance del decomiso sin condena a todos los delitos previstos en la Convención (art. 54, párr. 1 c));
- haga extensivos los procedimientos para la identificación, la localización, el embargo preventivo y la incautación, de conformidad con sus artículos 54, párrafos 2 a) y b), y 55, párrafo 2, a todos los delitos previstos en la Convención;
- considere la posibilidad de adoptar otras medidas para preservar los bienes a efectos de decomiso, por ejemplo sobre la base de una orden extranjera de detención o inculpación penal relacionada con la adquisición de esos bienes. (art. 54, párr. 2 c));
- adopte las medidas necesarias para aplicar el artículo 55, párrafo 1, y establezca un sistema eficaz para proteger los derechos de terceros de buena fe al proceder al embargo preventivo, la incautación o el decomiso del producto y los instrumentos de todos los delitos tipificados con arreglo a la Convención, incluso cuando se preste asistencia judicial a un Estado parte respecto de esas medidas (art. 55, párr. 9);
- adopte medidas para remitir a otro Estado parte que no la haya solicitado información sobre el producto de delitos tipificados con arreglo a la Convención (art. 56);
- adopte las medidas necesarias para aplicar lo dispuesto en el artículo 57, párrafos 1, 2 y 3, de la Convención;
- considere la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales con miras a aumentar la eficacia de la cooperación internacional para la

recuperación de activos, y examine si incorporarse a redes y grupos de recuperación de activos favorecería esa labor (art. 59).

3.3. Necesidades de asistencia técnica para mejorar la aplicación de la Convención

- Ayuda para efectuar una revisión de las leyes con miras a incorporar una sección sobre la cooperación internacional contra la corrupción (arts. 51, 54 y 55).
- Creación de capacidad para analizar las declaraciones de bienes (art. 8, párr. 5, y art. 52, párr. 5).
- Asistencia legislativa con miras a la promulgación de medidas que faciliten el cumplimiento de los requisitos fijados en el artículo 57 de la Convención.
- Creación de capacidad en materia de recuperación de activos, entre otras cosas mediante sesiones de formación para las instituciones que participan en el proceso (art. 55).
