



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

Distr. general  
12 de marzo de 2013  
Español  
Original: inglés

## Grupo de examen de la aplicación

### Cuarto período de sesiones

Viena, 27 a 31 de mayo de 2013

Tema 2 del programa provisional\*

### Examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

## Aplicación a escala regional del capítulo III (Penalización y aplicación de la ley) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

### Informe preparado por la Secretaría

#### *Resumen*

El presente informe contiene información, organizada por regiones, que complementa los informes temáticos sobre la aplicación del capítulo III (Penalización y aplicación de la ley) y el capítulo IV (Cooperación internacional) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CAC/COSP/IRG/2013/6-9).

\* CAC/COSP/IRG/2013/1.



## **I. Introducción, alcance y estructura del informe**

1. En su resolución 3/1, la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción aprobó los términos de referencia del Mecanismo de examen (que figuraban en el anexo de esa resolución), así como el proyecto de directrices aplicables por los expertos gubernamentales y la secretaría para la realización de los exámenes de los países y el proyecto de modelo básico para los informes sobre el examen de los países (recogidos en el apéndice del anexo de la resolución 3/1), que fueron ultimados por el Grupo de examen de la aplicación en su primer período de sesiones, celebrado en Viena del 28 de junio al 2 de julio de 2010.
2. Conforme a lo dispuesto en los párrafos 35 y 44 de los términos de referencia del Mecanismo de examen, se han preparado informes temáticos sobre la aplicación con miras a recopilar, organizándola por temas, la información más corriente y pertinente sobre los logros, las buenas prácticas y los problemas, así como sobre las observaciones y las necesidades de asistencia técnica que figuraban en los informes sobre los exámenes de los países, a fin de presentarla al Grupo de examen de la aplicación con objeto de que sirva de base para su labor analítica.
3. El presente informe contiene información, organizada por regiones, que complementa los informes temáticos sobre la aplicación del capítulo III (Penalización y aplicación de la ley) y el capítulo IV (Cooperación internacional) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, incluidos en los documentos CAC/COSP/IRG/2013/6-9, concretamente sobre la aplicación de determinadas disposiciones del capítulo III sobre penalización y aplicación de la ley.
4. Este informe por regiones se basa en la información consignada en los informes sobre los exámenes de 34 Estados parte objeto de examen en los años primero y segundo del primer ciclo del Mecanismo de examen, que se habían concluido, o estaban por concluir, en la fecha de redacción del presente documento<sup>1</sup>.

## **II. Aplicación de determinadas disposiciones del capítulo III (Penalización y aplicación de la ley) por regiones**

5. Inicialmente se seleccionaron dos temas del informe temático sobre la aplicación para su posterior análisis a escala regional: inmunidades y prerrogativas jurisdiccionales otorgadas a los funcionarios públicos (párrafo 2 del artículo 30 de la Convención) y enriquecimiento ilícito (artículo 20 de la Convención). Los temas tratados son temas respecto de los que abundaban matices, buenas prácticas y dificultades específicas de cada región en cuanto a la aplicación de la Convención, y sobre los que pudo extraerse información suficiente de los informes sobre los exámenes de los países para analizar las tendencias regionales. A medida que se vayan concluyendo más exámenes y se disponga de más datos, se irán incluyendo nuevos temas en los informes regionales. Por otra parte, los Estados de América Latina y el Caribe se tratarán en futuros informes a escala regional, pues, en el momento en que se redactaba el presente informe, únicamente habían terminado de elaborarse dos informes sobre el examen de países de esa región.

---

<sup>1</sup> Los datos se basan en los exámenes de los países recibidos hasta el 4 de marzo de 2013.

## **A. Aplicación del párrafo 2 del artículo 30 (inmunidades o prerrogativas jurisdiccionales otorgadas a los funcionarios públicos para el cumplimiento de sus funciones)**

### **Estados de África**

6. En los seis Estados de África que se incluyeron en el informe temático sobre la aplicación, las inmunidades otorgadas a los funcionarios públicos estaban relativamente bien definidas y se limitaban a determinadas categorías de personas. Por ejemplo, en un Estado parte, la Constitución concedía inmunidad de procesamiento penal únicamente al Presidente por actos u omisiones cometidos durante su mandato o el ejercicio de sus funciones. La inmunidad también persistía, tras cesar en el cargo, para los actos realizados por el Presidente a título personal mientras desempeñaba el cargo, si no existía resolución parlamentaria en sentido contrario. Cabe mencionar un caso en que un ex Presidente fue absuelto en virtud de dicha ley. Además, los miembros del Parlamento y los funcionarios judiciales gozaban de inmunidad funcional para los actos realizados en el ejercicio de sus funciones oficiales. Del mismo modo, en otro Estado parte, la Constitución únicamente concedía inmunidad al Presidente, quien estaba exento de actuaciones procesales ante cualquier tribunal mientras ocupase el cargo. Se observó la inexistencia de inmunidad en dos jurisdicciones: en un caso debido a una reciente reforma constitucional, en virtud de la cual los miembros del Parlamento y los magistrados ya no gozaban de inmunidad y tenían responsabilidad penal ante los tribunales por delitos o faltas cometidos en el ejercicio de sus funciones; en el otro caso, no se concedía inmunidad a ningún funcionario público, incluidos el Jefe de Estado, o cualquier ministro o empleado público, que podían ser investigados y procesados penalmente. En dos países se concedía una protección limitada a los fiscales y los funcionarios policiales, que estaban obligados por sus respectivos códigos de conducta.

7. En cuanto a los procedimientos para la suspensión o el levantamiento de inmunidades, únicamente dos Estados parte de la región tenían establecidos mecanismos a tal efecto. En uno de ellos se concedía inmunidad funcional a los miembros del Parlamento, pero esta podía levantarse si existían pruebas concretas y suficientes que indicasen delitos relacionados con la corrupción. Si bien la inmunidad se había levantado en varios casos de delitos no relacionados con la corrupción, en la práctica, el Parlamento había decidido no suspender la inmunidad de sus miembros en numerosas ocasiones. En el segundo país, excepto en caso de delito flagrante, el Parlamento debía levantar la inmunidad para procesar a un miembro del Parlamento o a un senador. Para procesar al Presidente y los miembros del Gobierno se requería una mayoría de cuatro quintas partes del Parlamento, mientras que en el caso de los jueces, el Fiscal General podía incoar un proceso penal por orden del Ministro de Justicia.

### **Estados de Asia y el Pacífico**

8. La situación en los diez Estados de Asia y el Pacífico difería de unos a otros. Los funcionarios públicos, o bien gozaban de inmunidades concretas que podían suspenderse o ser objeto de renuncia en determinadas circunstancias o, en dos casos, no gozaban de inmunidad alguna. La mayoría de los países de esta región

que concedían inmunidades a los funcionarios públicos habían establecido procedimientos para su suspensión. Por ejemplo, en un Estado parte, el Presidente, los jueces y los altos funcionarios de la Fiscalía, todos los ministros del gobierno y los miembros del Parlamento gozaban de inmunidad frente a investigaciones por delitos de corrupción. La concesión y suspensión de inmunidad se regía por la legislación pertinente que la establecía. Así por ejemplo, los miembros del Parlamento no podían ser investigados ni ser considerados responsables salvo que se hubiera suspendido su inmunidad, lo que podía hacerse en el caso de delitos cometidos con anterioridad a la concesión de protección. Los jueces no podían ser investigados sin autorización del Presidente, excepto en caso de delito flagrante (en que el individuo es sorprendido bien cometiendo el acto delictivo o en el lugar del delito habiendo pruebas que lo demuestren), mientras que los fiscales no podían ser investigados sin la autorización del Fiscal General, quien, al igual que sus adjuntos, no podía ser investigado sin la autorización del Presidente, a menos que fuera sorprendido *in fraganti*. A menudo, las solicitudes de suspensión de inmunidad sufrían retrasos y los casos en que había motivos razonables para investigar a miembros del Parlamento por asuntos relacionados con la corrupción habían quedado en suspenso. Del mismo modo, otro Estado parte concedía algunas prerrogativas e inmunidades a los empleados públicos y los parlamentarios en el cumplimiento de sus funciones oficiales, en virtud de distintas leyes. La inmunidad de que gozaban esos funcionarios podía ser levantada por voto de la mayoría del Parlamento o si se sorprendía al funcionario *in fraganti* en la comisión de un delito grave. Los presuntos casos de corrupción en que estuvieran involucrados funcionarios públicos podían dar lugar a la creación de una comisión de investigación, que podía recomendar que se entablasen actuaciones penales, si se estimaba que el acto cometido era constitutivo de delito penal. No podían adoptarse medidas punitivas contra miembros del poder judicial sin la autorización del Ministro de Justicia. En un tercer Estado parte, la ley también otorgaba inmunidades a una serie de altos funcionarios y miembros del Parlamento, si bien para investigar a esos funcionarios se requería la aprobación por escrito del Presidente, en los casos que no fueran delitos de corrupción. Sin embargo, en esa jurisdicción, no era necesario que la comisión contra la corrupción obtuviera autorización antes de investigar a determinadas categorías de altos funcionarios. En una cuarta jurisdicción, los funcionarios públicos no gozaban de inmunidad general. Ahora bien, la Constitución y las leyes relativas al Poder Judicial y el Parlamento concedían inmunidad de actuaciones procesales a los miembros del Parlamento, la judicatura y los dirigentes políticos, respectivamente. Toda persona sorprendida *in fraganti* en la comisión de un delito perdía su inmunidad de forma automática, si bien era necesario levantar la inmunidad para poder llevar a cabo una investigación o un procedimiento penal, previa petición de la fiscalía al tribunal. Además, podía concederse inmunidad frente a investigaciones, actuaciones procesales o demandas judiciales a determinados funcionarios públicos, incluidos los miembros del Parlamento y los ministros, a fin de evitar procedimientos de investigación o judiciales contra ellos de no existir el acuerdo del Parlamento. Eso también se aplicaba a los fiscales y los jueces, a quienes únicamente podía exigirse responsabilidades penales con el consentimiento del Alto Consejo de la Magistratura, a instancias del Ministerio Fiscal. En varios casos, se había revocado la inmunidad de los parlamentarios y se habían presentado cargos en su contra, así como contra ex ministros, que tuvieron que responder en un juicio ante ministros. En un Estado parte, el código de procedimiento penal establecía que la instrucción y

el enjuiciamiento de actos delictivos por los tribunales, y los fallos emitidos con relación a estos, en que estuvieran implicados jueces y funcionarios públicos por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones oficiales únicamente podrían llevarse a cabo previa autorización del Gobierno, que podía determinar quién y qué tribunal debía ocuparse del procedimiento penal y en qué modo debía llevarse a cabo. En una jurisdicción, cuando el Presidente o los miembros del Gobierno eran acusados de un delito punible con una pena de prisión de más de dos años, estos eran suspendidos de sus cargos para que el proceso pudiera llevarse a cabo; en el caso de tratarse de un delito punible con una pena inferior a dos años de prisión, la suspensión de funciones se decidía mediante votación parlamentaria.

9. En una jurisdicción se otorgaban inmunidades constitucionales más amplias a toda persona que actuase en nombre o bajo la autoridad del Jefe de Estado; esa persona no se vería sujeta a procedimientos judiciales respecto de algo que hubiera hecho o hubiera dejado de hacer en su carácter oficial. En cambio, en dos jurisdicciones no se concedía inmunidad alguna a los funcionarios públicos o cargos electos de ningún nivel por razón de su cargo.

### **Estados de Europa oriental**

10. Por lo general, en los nueve países pertenecientes a Europa oriental, el Presidente, los miembros del Parlamento y, en la mayoría de los casos, los jueces gozaban de inmunidad, que podía ser objeto de renuncia o de levantamiento por el Parlamento. Así por ejemplo, en un Estado parte, la Constitución concedía inmunidad de procesamiento al Presidente, los miembros del Parlamento y el Gobierno, el Auditor General y los miembros de la judicatura. Para levantar la inmunidad de las cuatro primeras categorías de personas y de los jueces del Tribunal Supremo, era necesario el consentimiento de una mayoría simple del Parlamento, en tanto que el enjuiciamiento penal de los jueces ordinarios requería la aprobación del Presidente. De igual modo, en una segunda jurisdicción, la Constitución otorgaba inmunidad de procesamiento al Presidente, los miembros del Parlamento, el Primer Ministro, los ministros y los jueces. La inmunidad podía levantarse con el consentimiento de más de la mitad de todos los parlamentarios, salvo en los casos de delito flagrante. El Presidente, el Primer Ministro, los ministros y los jueces del Tribunal Constitucional gozaban de inviolabilidad e inmunidad, y no podían ser detenidos ni encausados en acciones penales o administrativas, mientras ocuparan su cargo. El Parlamento y el Presidente podían levantar la inmunidad, a excepción de la inmunidad presidencial, que no podía levantarse. Las investigaciones y el enjuiciamiento de los jueces ordinarios requerían la aprobación parlamentaria o presidencial. En un tercer caso, el Presidente, los miembros del Parlamento y los jueces gozaban de inmunidad en los procedimientos penales en virtud de la Constitución. El procedimiento para levantar la inmunidad de los parlamentarios y los jueces estaba establecido en el reglamento del Parlamento. Por ejemplo, las investigaciones y la inculpación en causas penales contra ellos requerían la aprobación del Parlamento. En otro país existía un procedimiento similar, en virtud del cual la Constitución otorgaba inmunidad al Presidente y los miembros del Parlamento, al Primer Ministro y los miembros del Gabinete ministerial, a los jueces del Tribunal Constitucional y al Fiscal General. El Parlamento decidía en cuanto a los derechos de inmunidad y podía levantar las inmunidades para posibilitar el enjuiciamiento penal. Los jueces también gozaban de inmunidad funcional, que podía levantarse por decisión del Consejo del Poder Judicial.

11. En otros Estados parte las inmunidades en vigor eran más limitadas. En un país, el código penal definía el alcance de la inmunidad de detención del Presidente, los miembros del Parlamento, el Presidente del Tribunal de Cuentas, el Fiscal General y los jueces. La inmunidad de detención no se aplicaba cuando la persona era sorprendida cometiendo un delito, salvo en el caso del Presidente. El código de procedimiento penal también concedía inmunidad procesal, si bien no frente a investigaciones penales, que podía ser levantada por el Parlamento. En otro país se concedía un conjunto de protecciones ligeramente diferente y la Constitución confería inmunidad procesal penal en el ejercicio de sus funciones oficiales al Presidente y el Vicepresidente, los miembros del Parlamento (a excepción de delitos graves, y en ese caso únicamente con la autorización del Parlamento, salvo que fuesen sorprendidos en delito flagrante), los miembros del Tribunal Constitucional (salvo que la inmunidad fuese levantada por dos tercios de los votos del Tribunal Constitucional) y los candidatos a las elecciones parlamentarias presidenciales y locales, o al Parlamento Europeo (salvo si la persona era sorprendida *in fraganti* en el caso de delitos graves). En un tercer país, los funcionarios públicos no disfrutaban de inmunidad, a excepción del Presidente y los miembros del Parlamento, cuya inmunidad podía levantarse de conformidad con la Constitución y la ley.

12. En muchos países de la región, la inmunidad, según se indicó, no había afectado en realidad al enjuiciamiento de los casos de corrupción, ya que se renunciaba a ella si así se pedía, aunque había excepciones notables. En dos casos, la inmunidad otorgada era muy amplia en cuanto al tipo y el alcance de la protección que ofrecía a los altos funcionarios. En un caso, la Constitución brindaba protección a los funcionarios siguientes: el Presidente, los miembros del Parlamento, el Primer Ministro y los jueces. Ahora bien, los parlamentarios gozaban de inmunidad absoluta, no funcional, que mantenía su vigencia después de cesar en el cargo por conductas que hubieran tenido lugar mientras lo ocupaban. Se necesitaba la aprobación del Parlamento y del Consejo del Poder Judicial para iniciar investigaciones sobre los miembros del Parlamento y los jueces, previa solicitud del Fiscal General. Los fiscales e investigadores de la fiscalía no gozaban de inmunidad, si bien era preciso obtener autorización del Presidente del Tribunal Supremo para detener e investigar al personal de la fiscalía. Se habían dado casos en que se había levantado la inmunidad a miembros del Parlamento y en los últimos años varios fiscales habían recibido sentencias condenatorias. En el segundo caso, entre los funcionarios que gozaban de inmunidad figuraban los ex presidentes y candidatos a la Presidencia, el Presidente del Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo, además de otros funcionarios de rango superior (como parlamentarios, el Fiscal General y los jueces). Se habían establecido procedimientos especiales para iniciar acciones penales contra esas personas.

### **Estados de Europa occidental y otros Estados**

13. En los siete Estados parte pertenecientes a este grupo, las cuestiones relativas a la inmunidad y las prerrogativas jurisdiccionales eran más frecuentes en los países de tradición jurídica romanista que en los que se rigen por el derecho anglosajón. Ninguno de los tres países de derecho anglosajón concedía prerrogativas o inmunidades jurisdiccionales frente a investigaciones o enjuiciamientos a los funcionarios públicos, incluidos los miembros del Parlamento, respecto de los delitos previstos en la Convención, aunque se otorgaban ciertas prerrogativas parlamentarias a los miembros del Parlamento con respecto a las opiniones que allí expresaran, o a su comportamiento durante el examen de asuntos parlamentario. Ese también era el caso de un país de tradición jurídica romanista, que no otorgaba inmunidad ni prerrogativas jurisdiccionales a sus funcionarios públicos. Del mismo modo, en otro país de tradición jurídica romanista tampoco se contemplaban prerrogativas jurisdiccionales para los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones oficiales, si bien el Parlamento debía autorizar la imputación y el enjuiciamiento de sus miembros, diputados y senadores.

14. En dos de los países de tradición jurídica romanista existían inmunidades más amplias. En uno de los casos, los miembros del Parlamento, los funcionarios públicos y los jueces elegidos por el Parlamento gozaban de inmunidad limitada en caso de delito relacionado con sus funciones o actividades parlamentarias. Se necesitaba la autorización del Ministerio de Justicia y la policía para iniciar un procedimiento penal contra los empleados federales por delitos relacionados con su actividad o su cargo, que únicamente podía ser denegada en los casos menos graves, cuando se cumplían los requisitos legales para el enjuiciamiento penal. En el segundo país, se otorgaban prerrogativas jurisdiccionales a los ministros, que debían ser juzgados en tribunales especiales por los delitos cometidos durante su mandato. Del mismo modo, los miembros del Gobierno debían ser juzgados ante un tribunal especial por los actos realizados en el desempeño de su cargo, aunque no gozaban de inmunidad respecto de los actos que hubieran cometido al margen del ejercicio de su mandato. Si bien los parlamentarios no tenían inmunidad, su detención u otra privación de libertad con relación a un asunto penal o disciplinario (excepto en el caso de delitos graves o delito flagrante, y cuando mediaba una condena firme) requería la autorización del Parlamento; además para iniciar una investigación era necesaria la autorización del Presidente del Parlamento. El Presidente gozaba de inmunidad absoluta frente a actos realizados con carácter oficial y no podía, durante su mandato, ser objeto de imputación, enjuiciamiento o investigaciones.

## **B. Aplicación del artículo 20 sobre enriquecimiento ilícito**

### **Estados de África**

15. La mayoría de los países del grupo de Estados de África se enfrentaba a obstáculos constitucionales o de índole práctica que impedían la tipificación del enriquecimiento ilícito como delito. En uno de los casos, ello se debía a la garantía

constitucional de la presunción de inocencia, mientras que en otro caso no estaba claro si la Constitución y los principios fundamentales del ordenamiento jurídico del país permitían tipificar el enriquecimiento ilícito como delito. Un Estado parte que había tipificado el delito se refirió a los impedimentos encontrados para presentar denuncias debido a las dificultades para realizar perfiles financieros, analizar valores netos, y localizar e incautar activos. En una jurisdicción donde el enriquecimiento ilícito no estaba tipificado como delito se había creado un mecanismo administrativo para atajar el problema, y en otro país estaba en trámite la legislación para tipificar el delito correspondiente.

#### **Estados de Asia y el Pacífico**

16. En la mayoría de los nueve Estados de Asia y el Pacífico no existían obstáculos constitucionales ni jurídicos que impidieran la tipificación del enriquecimiento ilícito como delito. En particular, el delito estaba contemplado en cinco Estados parte de la región, y en otros tres la ley pertinente estaba en trámite. Tres países mencionaron problemas constitucionales con relación a la presunción de inocencia, la carga de la prueba en actuaciones penales y la viabilidad de demostrar la existencia de un delito de enriquecimiento ilícito en el marco de los principios constitucionales. No todos los países de la región habían instaurado regímenes que obligaran a los funcionarios públicos y cargos electos a hacer declaraciones de activos e ingresos.

#### **Estados de Europa oriental**

17. De los nueve Estados de Europa Oriental, únicamente dos habían tipificado como delito el enriquecimiento ilícito, si bien en un caso la ley se había promulgado recientemente y se consideraba que era vaga e imprecisa. En la mayoría de los países de la región, las limitaciones constitucionales impedían la tipificación del delito. En concreto, los obstáculos se relacionaban con la carga de la prueba, la presunción de inocencia y otras particularidades del ordenamiento jurídico. Algunos Estados se valían de sistemas de declaración de activos y de ingresos, así como de leyes conexas, como la legislación en materia de blanqueo de dinero, para conseguir un efecto similar. En una jurisdicción la legislación para tipificar el enriquecimiento ilícito como delito estaba en trámite.

#### **Estados de Europa occidental y otros Estados**

18. Todos los Estados parte pertenecientes a este grupo informaron de que las limitaciones constitucionales relativas a la presunción de inocencia y la inversión de la carga de la prueba impedían la tipificación del enriquecimiento ilícito como delito. El uso de sistemas de declaración de activos e ingresos no parecía estar generalizado, aunque a veces se utilizaban medidas conexas de carácter penal y no penal. Por ejemplo, en un Estado parte, el patrimonio no justificado podía embargarse preventivamente y decomisarse al margen del sistema de justicia penal, conforme a la legislación sobre el producto del delito y, cuando existían motivos razonables para sospechar que el valor total de los bienes de una persona, era superior al del patrimonio que hubiera podido adquirir por medios lícitos, el tribunal podía obligar a esa persona a demostrar ante él que su riqueza no procedía de actividades delictivas. En otro Estado parte se perseguía el mismo objetivo con disposiciones del código penal relativas a la ocultación y la falta de justificación del



patrimonio, así como con otras del código tributario. El ordenamiento de una jurisdicción permitía una inversión parcial de la carga de la prueba con respecto al origen lícito de los bienes adquiridos por una organización delictiva. En otra jurisdicción, podían presentarse en juicio pruebas de una riqueza inexplicada como pruebas indicativas para sustanciar los cargos de corrupción pública u otros delitos.

---