



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

Distr. general
5 de abril de 2018
Español
Original: inglés

Grupo de Examen de la Aplicación

Noveno período de sesiones

Viena, 4 a 6 de junio de 2018

Tema 2 del programa provisional*

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

Aplicación del capítulo II (Medidas preventivas) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Informe temático preparado por la Secretaría

Resumen

El presente documento contiene la información más corriente y pertinente sobre los logros, buenas prácticas, problemas y observaciones señalados en el segundo ciclo del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y se centra en la aplicación del capítulo II (Medidas preventivas) de la Convención.

* [CAC/COSP/IRG/2018/1](#).



I. Introducción, alcance y estructura del presente informe

1. De conformidad con los párrafos 35 y 44 de los términos de referencia del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobados por la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en su resolución 3/1, el presente informe temático se ha preparado con miras a recopilar, organizándola por temas, la información más corriente y pertinente sobre los logros, buenas prácticas, problemas y observaciones que figura en los informes sobre los exámenes de los países, a fin de presentarlo al Grupo de Examen de la Aplicación con objeto de que sirva de base para su labor analítica.

2. El presente informe temático contiene información sobre la aplicación del capítulo II (Medidas preventivas) de la Convención por los Estados partes examinados en el segundo ciclo del Mecanismo de Examen de la Aplicación. Se basa en la información incluida en los seis informes sobre los exámenes de los países que se habían concluido, o estaban a punto de concluirse, en el momento de redactar este documento. El informe pone de relieve tendencias y ejemplos de la aplicación existentes e incluye un cuadro y figuras sobre los problemas y las buenas prácticas más corrientes. En versiones futuras de los informes temáticos y regionales se presentará un panorama más completo de las tendencias y los matices a medida que se disponga de más datos, una vez finalizados los exámenes sobre los países.

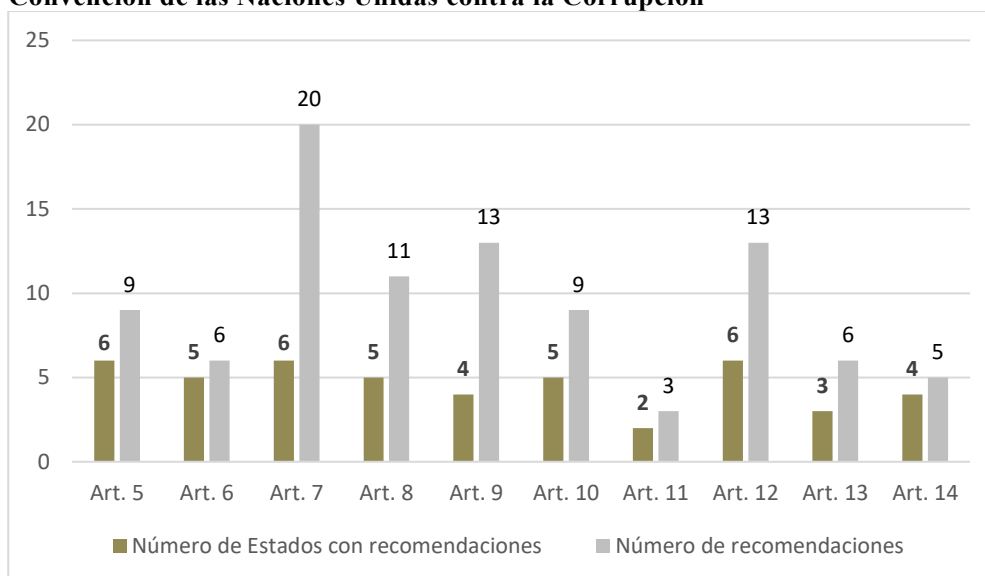
3. Habida cuenta de los estrechos vínculos entre los diversos artículos de los cuatro capítulos sustantivos de la Convención, el presente informe se basa en los informes temáticos anteriores sobre la aplicación de los capítulos III y IV de la Convención, que fueron objeto de examen en el primer ciclo del Mecanismo de Examen de la Aplicación. El informe se estructura de la misma manera que los resúmenes; es decir, se han agrupado ciertos artículos y temas que están estrechamente relacionados entre sí.

II. Observaciones generales sobre los problemas y las buenas prácticas en la aplicación del capítulo II de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

4. En cumplimiento de lo solicitado por el Grupo de Examen de la Aplicación, en el presente documento figura un análisis de los problemas y las buenas prácticas más comunes en la aplicación del capítulo II, organizado por artículo de la Convención. Las figuras y el cuadro que aparecen a continuación abarcan los 6 países objeto de análisis¹.

¹ Los datos utilizados en la preparación del presente informe se basan en los exámenes de los países recibidos hasta el 3 de abril de 2018.

Figura I
Problemas señalados en el contexto de la aplicación del capítulo II de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción



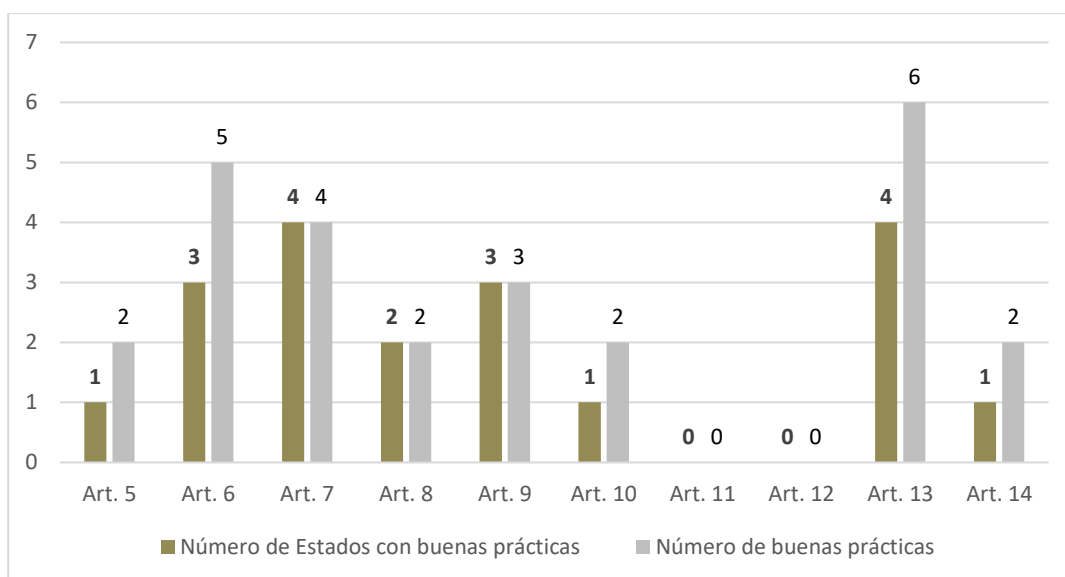
Problemas más frecuentes en la aplicación del capítulo II de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Artículo de la Convención	Núm. de Estados con recomendaciones	Núm. de recomendaciones formuladas	Problemas más frecuentes en la aplicación (en orden de frecuencia de los problemas señalados)
Art. 7, párr. 1	6	8	<p>8 Falta de procedimientos adecuados para la selección y formación de los titulares de cargos públicos que se consideren vulnerables a la corrupción y para su rotación periódica, cuando proceda.</p> <p>Insuficiente transparencia en la contratación de funcionarios públicos, en particular falta de métodos objetivos de selección, alcance limitado de la publicación de vacantes e insuficientes mecanismos de apelación para los candidatos no seleccionados.</p>
Art. 12, párrs. 1 y 2	6	9	<p>9 Limitada cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las entidades privadas pertinentes.</p> <p>Medidas insuficientes para prevenir los conflictos de intereses, en particular la inexistencia de períodos de “espera” para los ex funcionarios públicos antes de poder ser contratados nuevamente.</p> <p>Falta de medidas apropiadas para prevenir la utilización indebida de los procedimientos relativos a la concesión de subsidios y licencias por las autoridades públicas para actividades comerciales.</p> <p>Falta de normas y procedimientos, como códigos de conducta, encaminados a salvaguardar la integridad de las entidades privadas.</p>
Art. 7, párr. 3	5	5	<p>5 Falta de medidas legislativas y administrativas amplias para regular la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y la financiación de los partidos políticos, en particular respecto de cuestiones como las donaciones privadas y la declaración de las donaciones.</p>
Art. 10	5	9	<p>9 Falta de legislación o reglamentos que traten de manera exhaustiva el acceso público a la información.</p> <p>Procedimientos engorrosos para acceder a la información e insuficiente intercambio proactivo de información.</p>
Art. 5, párr. 1	5	5	<p>5 Escasa coordinación de las políticas de prevención de la corrupción.</p> <p>Insuficiente coherencia, alcance y eficacia as de las políticas nacionales contra la corrupción.</p>
Art. 7, párr. 2	4	4	<p>4 Criterios limitados para la candidatura y elección a cargos públicos.</p>
Art. 8, párr. 5	4	4	<p>4 Ineficacia de los sistemas de declaración de conflictos de intereses y, en particular, de declaración de bienes, debido a su limitado ámbito de aplicación y a la falta de verificación y supervisión eficaces.</p>

<i>Artículo de la Convención</i>	<i>Núm. de Estados con recomendaciones</i>	<i>Núm. de recomendaciones formuladas</i>	<i>Problemas más frecuentes en la aplicación (en orden de frecuencia de los problemas señalados)</i>
Art. 14, párr. 1	4	4	Deficiencias específicas de las leyes y reglamentos nacionales contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. Deficiencias institucionales en cuanto a la supervisión financiera. Aplicación incompleta de las recomendaciones formuladas por otros órganos internacionales de supervisión, como el Grupo de Acción Financiera y órganos regionales análogos al Grupo de Acción Financiera.
Art. 9, párr. 1	3	4	Sistemas ineficaces de examen y apelación internos en materia de contratación pública. Métodos deficientes de preselección y selección e insuficiente capacitación de los funcionarios encargados de la contratación pública. Falta de una disposición que obligue a los funcionarios encargados de la contratación pública a declarar sus intereses y bienes.
Art. 8, párrs. 2 y 6	3	4	Falta de códigos de conducta para los funcionarios públicos o aplicación limitada de dichos códigos a ciertos grupos de funcionarios públicos. Falta de medidas disciplinarias.
Art. 7, párr. 4	3	3	Falta de legislación o de mecanismos para prevenir o regular los conflictos de intereses.
Art. 9, párr. 2	3	3	Falta de transparencia en el proceso de aprobación del presupuesto. Ausencia de sistemas de gestión de riesgos, o existencia de sistemas limitados, en el ámbito de la gestión de la hacienda pública.
Art. 13, párr. 1	3	4	Participación limitada de la sociedad civil en actividades destinadas a prevenir y combatir la corrupción, entre otras cosas como consecuencia de la falta de una ley de libertad de prensa y la escasez de campañas de sensibilización sobre la corrupción.
Art. 8, párr. 4	3	3	Insuficientes sistemas y medidas de protección para facilitar la denuncia de actos de corrupción por funcionarios públicos.
Art. 5, párr. 2	2	2	Falta de prácticas de lucha contra la corrupción, como campañas educativas y de sensibilización.
Art. 11, párr. 1	2	2	Falta de un sistema de declaración de bienes para los jueces, cuando proceda. Limitadas salvaguardias para garantizar la independencia de los jueces designados con carácter temporal.
Art. 12, párr. 3	2	2	Medidas insuficientes para aplicar todos los elementos de este párrafo.
Art. 6, párr. 1	1	1	Falta de un órgano encargado de prevenir la corrupción.
Art. 14, párr. 2	1	1	Facultades limitadas de la dependencia de inteligencia financiera para el embargo preventivo de bienes y el bloqueo de transacciones sospechosas.

Figura II

Buenas prácticas señaladas en el contexto de la aplicación del capítulo II de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción



III. Aplicación del capítulo II de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

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

5. Como se desprende de los exámenes, los países han adoptado diversos enfoques con respecto a la aprobación de políticas de prevención de la corrupción.

6. Tres países habían aprobado y publicado estrategias y planes de acción específicos contra la corrupción; sin embargo, los examinadores observaron la necesidad de garantizar una mayor coherencia y coordinación de las políticas adoptadas.

7. Otros dos países no habían publicado políticas nacionales de lucha contra la corrupción. Uno de ellos, debido al tamaño reducido de su administración nacional y a los limitados recursos y conocimientos especializados disponibles, se servía de sus obligaciones de presentación de informes a nivel internacional para evaluar periódicamente la situación y aprovechaba las recomendaciones formuladas en el contexto de los exámenes internacionales entre homólogos como base para la elaboración y aplicación de políticas de lucha contra la corrupción. Aunque los examinadores se mostraron satisfechos con ese enfoque, recomendaron al país que velara por que todos los ámbitos de la Convención se sometieran a un examen amplio y sistemático. En el otro país existían varias políticas sectoriales de lucha contra la corrupción; con todo, se le recomendó que aprobase una estrategia nacional amplia a fin de aumentar la eficacia y la coordinación.

8. Las políticas contra la corrupción de otro país estaban incorporadas en diversas leyes, en los documentos de política de ciertos departamentos y en el plan nacional de integridad, lo que los examinadores consideraron suficiente. No obstante, se recomendó al país que considerara la posibilidad de mejorar la coordinación de las políticas anticorrupción en el ámbito nacional y entre los departamentos, en particular con respecto a la aplicación, el seguimiento, la revisión y el intercambio de información.

9. Los países comunicaron numerosas prácticas encaminadas a prevenir la corrupción, incluidas la organización de actividades educativas y de sensibilización, la introducción de regímenes de denuncia de irregularidades para funcionarios públicos, la capacitación de funcionarios públicos y la elaboración de herramientas de gestión de los riesgos relativos a la corrupción, así como informes, encuestas y estudios diversos. A ese respecto se consideraron buenas prácticas la creación de dependencias de integridad en órganos y departamentos gubernamentales y la publicación de los informes anuales de los grupos y comités del órgano de lucha contra la corrupción, así como las encuestas de percepción pública.

10. Todos los países comunicaron que sus órganos de lucha contra la corrupción participaban en la evaluación de los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si eran adecuados para combatir la corrupción. En un país, el órgano de prevención evaluaba la legislación nacional contra la corrupción a la luz de las recomendaciones formuladas en el marco de los mecanismos internacionales de examen. En otro país, el examen y la evaluación se realizaban únicamente cuando se estimaba necesario y los examinadores recomendaron al país que considerara la posibilidad de adoptar un enfoque más sistemático respecto de esa labor.

11. Todos los países comunicaron que eran miembros o formaban parte de organizaciones, programas y proyectos regionales e internacionales destinados a prevenir la corrupción, incluidos los siguientes: Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa; Grupo de Trabajo sobre el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos; Iniciativa de Lucha contra la Corrupción para Asia y el Pacífico del Banco Asiático de Desarrollo y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos; Academia Internacional contra la Corrupción; Asociación Internacional de Autoridades Anticorrupción; Iniciativa Mundial de Lucha contra la Corrupción del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Junta Consultiva sobre Corrupción de la Unión Africana; Red de Instituciones Nacionales de Lucha contra la Corrupción en África Occidental; Iniciativa sobre la Transparencia de las Industrias Extractivas; Red de Funcionarios Judiciales de las Islas del Pacífico; Secretaría del Foro de las Islas del Pacífico; Secretaría de la Comunidad del Pacífico; y Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico. También se consideraron pertinentes tratados internacionales como la Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción y el Protocolo de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental sobre la Lucha contra la Corrupción. Un país presentó información sobre numerosos memorandos de entendimiento firmados con otros Estados en el ámbito de la lucha contra la corrupción.

12. Cinco países habían creado órganos especializados de lucha contra la corrupción que se encargaban de aplicar políticas y actividades de prevención de la corrupción. Además, informaron de que varias otras instituciones nacionales, incluidos comités de ética, dependencias de inteligencia financiera y departamentos de la administración pública, participaban en la labor de prevención de la corrupción y en la aplicación de las estrategias nacionales. En un país se había establecido un comité directivo encargado de coordinar la supervisión de la estrategia nacional de lucha contra la corrupción en el que participaban representantes del sector público, el sector privado y la sociedad civil. Solo un país comunicó que no contaba con un órgano especializado de prevención de la corrupción. Se recomendó al país que creara un órgano de esa índole en el futuro.

13. El lugar que ocupaban los órganos de prevención de la corrupción en la estructura institucional nacional y, por tanto, su grado de independencia, variaban de un país a otro. Por ejemplo, en un país ese órgano estaba integrado por representantes de diversos ministerios gubernamentales, lo que no suponía ningún problema práctico para su independencia debido al papel limitado que desempeñaba con respecto a la coordinación y elaboración de políticas y a la presentación de propuestas sobre formas de aplicar las recomendaciones internacionales. En otro país, la ley garantizaba la independencia del organismo de lucha contra la corrupción y cinco comités independientes se encargaban de la supervisión a fin de garantizar su funcionamiento eficaz. Además, ese país estaba en vías de instituir la seguridad en el cargo del jefe de ese organismo mediante una

disposición constitucional y de crear una nueva comisión encargada de la contratación del personal conexo. En otro país, la oficina de lucha contra la corrupción estaba adscrita a la Jefatura de Estado, disponía de autonomía financiera y sus miembros eran designados por un período prorrogable de tres años. En otro país, el organismo de lucha contra la corrupción estaba presidido por el Contralor General del Estado, que era designado mediante un proceso de contratación competitivo por un período no renovable de cinco años. Ese organismo era independiente de otros órganos gubernamentales, tenía su propio presupuesto y presentaba informes anuales al Presidente, el Primer Ministro y el Presidente de la Asamblea Nacional. No obstante, se recomendó al país que estableciera las condiciones de contratación del Contralor General del Estado y los otros contralores estatales.

14. Tres de los seis países habían comunicado formalmente a la Secretaría cuáles eran sus órganos de prevención designados. Se alentó a los demás países a que informaran al respecto.

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

15. Todos los países examinados tenían en vigor normas y procedimientos, normalmente establecidos en las leyes de la administración pública, para regular el proceso de convocatoria y contratación y la retención, promoción y jubilación de los funcionarios públicos, así como medidas disciplinarias aplicables a esos funcionarios. Todos los países excepto uno aplicaban un procedimiento competitivo, que incluía pruebas escritas y entrevistas, para la contratación y la promoción de los funcionarios públicos. Se recomendó a ese país que unificara sus procedimientos de contratación y los exámenes correspondientes. En un país se consideró una buena práctica que las autoridades encargadas de la contratación velaran por que todos los anuncios de vacantes pusieran de relieve los principios de integridad, honestidad, rendición de cuentas, eficiencia y transparencia.

16. La estructura institucional pertinente variaba de un país a otro, desde la existencia de órganos centralizados hasta la aplicación de un enfoque descentralizado mediante el cual los organismos de contratación determinaban los procedimientos de selección y retención de sus funcionarios públicos, así como las medidas disciplinarias aplicables.

17. En la mayoría de los países, las vacantes solían anunciarse en Internet o en la prensa. Sin embargo, se recomendó a un país que solucionara la falta de una plataforma en línea para la publicación de las vacantes. Se alentó a otro país a que siguiera promoviendo la transparencia en la contratación y promoción de los funcionarios públicos haciendo público el anuncio de los puestos de categoría inferior, ya que existía una política general de publicar las vacantes primeramente a nivel interno para posibilitar la rotación y aprovechar al máximo la utilización de los recursos existentes. Se recomendó a un país que considerara la posibilidad de especificar en el reglamento pertinente el derecho de apelación respecto de las decisiones sobre nombramientos y promociones.

18. En general, los países no informaron en detalle acerca del concepto de “cargos considerados especialmente vulnerables a la corrupción”. Solo un país había evaluado y determinado las esferas de riesgo y los cargos vulnerables a la corrupción. Se consideró una buena práctica que ese país hubiera introducido procedimientos especiales de selección para esos puestos y adoptado medidas para mitigar los riesgos, en particular mediante la capacitación específica del personal y los sistemas de rotación. Aunque un país comunicó la existencia de un sistema de rotación para los funcionarios públicos, esa medida no estaba concebida específicamente para los cargos vulnerables a la corrupción. Cuatro países no tenían sistemas de rotación, por lo que se les recomendó que los establecieran para los cargos considerados especialmente vulnerables a la corrupción.

19. Todos los países hicieron referencia a programas de educación y capacitación para funcionarios públicos, ofrecidos en el momento del nombramiento inicial o de forma continua. Los países informaron de que esos programas de capacitación incluían componentes de lucha contra la corrupción, ética e integridad.
20. Algunos países se refirieron a sus escalas de sueldos vigentes a fin de demostrar que los funcionarios públicos recibían una remuneración adecuada.
21. Todos los países mencionaron que en su legislación se preveían criterios para la candidatura y elección a cargos públicos. No obstante, se recomendó a dos países que establecieran criterios relativos a la presentación de candidaturas con miras a prevenir la corrupción y se alentó a un país a que prohibiera la candidatura de personas condenadas por delitos tipificados con arreglo a la Convención. Dos países comunicaron que no se exigía una declaración de bienes a los candidatos a cargos públicos. Se alentó a uno de esos países a que considerara la posibilidad de establecer el requisito de que los funcionarios electos, antes o en el momento de asumir su cargo, presentaran declaraciones de bienes y demostraran el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, en el pasado y el presente, dado que el país examinado había señalado como motivo de preocupación la falta de ese requisito.
22. En cuanto a la cuestión de la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y la financiación de partidos políticos, se señalaron los problemas existentes y posteriormente se formularon recomendaciones a cinco de los países examinados. Por ejemplo, un país tenía una ley relativa a la financiación de los partidos políticos pero no regulaba las donaciones privadas. Se alentó al país a que estudiara la posibilidad de aumentar la transparencia respecto de las donaciones privadas, idealmente mediante la introducción de un umbral a partir del cual se exigiera la declaración y la publicación. Del modo similar, en otro país la financiación privada no estaba sujeta a regulación, por lo que se le formuló una recomendación al respecto. Otro país, que había establecido criterios relativos a la financiación de candidatos presidenciales, partidos políticos y otras candidaturas a cargos electivos, aplicaba sanciones por incumplimiento únicamente a las personas naturales; por tanto, se recomendó al país que hiciera extensiva su aplicación a las personas jurídicas. Sin embargo, se consideró una buena práctica que se aplicasen las mismas sanciones a las personas naturales que suministraran o aceptaran financiación prohibida que a aquellas que incurriesen en delitos de corrupción. Otros dos países tampoco regulaban la financiación de los partidos políticos, por lo que se les recomendó que promulgaran leyes o normas en ese sentido.
23. Los países informaron acerca de diversas medidas jurídicas y marcos administrativos para regular los conflictos de intereses en el sector público. Algunos hicieron referencia, por ejemplo, a las medidas adoptadas para prohibir el desempeño de funcionarios públicos en un empleo secundario o las relativas a obsequios y declaración de bienes. Sin embargo, dado que no todos los países habían adoptado medidas de ese tipo, se formularon varias recomendaciones, entre ellas, la de considerar la posibilidad de restringir las actividades que los ex funcionarios públicos podían ejercer en el sector privado tras la separación del servicio, adoptar sistemas y procedimientos para la declaración de posibles conflictos de intereses por los funcionarios públicos (como actividades externas, empleo, regalos o beneficios importantes que pudieran dar lugar a un conflicto) y aprobar un proyecto de ley sobre la prevención de los conflictos de intereses. Algunas de estas medidas ya estaban en curso de aplicación.
24. En cuanto a la conducta de los funcionarios públicos, todos los países hicieron referencia a su legislación general relativa a la administración pública o a los estatutos de determinados organismos públicos. Asimismo, todos los países notificaron la existencia de códigos de conducta o de ética vigentes para los funcionarios públicos.

25. Tres países habían adoptado códigos de conducta generales que estipulaban los deberes, los principios y las directrices aplicables a todos los funcionarios públicos. Sin embargo, el código de conducta de uno de esos países no era aplicable a los funcionarios públicos elegidos, por lo que se recomendó al país que ampliara el ámbito de aplicación del código de conducta o estableciera un nuevo código específico para ese tipo de funcionarios públicos. Además del código de conducta general, ese país también había adoptado varios códigos de conducta para ciertos sectores. Otros dos países, aplicando un criterio similar, habían establecido no solo un código principal para todos los funcionarios públicos, sino también códigos de conducta específicos para los distintos ministerios, organismos y órganos oficiales, así como para los parlamentarios. Otros dos países aplicaron ese mismo criterio de adoptar únicamente códigos de conducta específicos para ciertos sectores. No obstante, se recomendó a uno de esos países que estableciera un código de ética general para todos los funcionarios públicos y considerara la posibilidad de tomar medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgrediera sus disposiciones. En el segundo país, no todos los órganos e instituciones públicos disponían de códigos de conducta específicos, por lo que se le alentó a que adoptara códigos de conducta para todos los funcionarios públicos.

26. En cuatro países, los códigos de conducta proporcionaban un modelo de comportamiento ideal y servían para crear conciencia pero no eran instrumentos disciplinarios. Uno de esos países explicó que ello se debía a que su código de conducta se basaba en las disposiciones pertinentes de la ley de la administración pública, que ya preveía medidas disciplinarias como la amonestación, la reducción del salario, el traslado o el despido. Solamente en un país los códigos de conducta sectoriales incluían disposiciones ejecutorias y otorgaban a los departamentos de recursos humanos correspondientes la facultad de hacer cumplir las normas y aplicar medidas disciplinarias. El código de otro país preveía medidas disciplinarias, incluida la destitución, en caso de incumplimiento.

27. Los países aplicaban diferentes medidas y sistemas para facilitar la denuncia de actos de corrupción por los funcionarios públicos. En cuatro países los funcionarios públicos tenían la obligación de denunciar todo presunto delito, incluida la corrupción, al director de su oficina, la policía, el organismo de lucha contra la corrupción o el ministerio público. En los otros dos países los funcionarios públicos no estaban obligados a denunciar los presuntos casos de corrupción. En cuanto a los canales de denuncia, un país había establecido en determinados departamentos gubernamentales líneas telefónicas de asistencia y buzones físicos específicos para que los funcionarios públicos pudiesen denunciar la corrupción. En tres países, los funcionarios públicos podían utilizar las líneas telefónicas generales de denuncia habilitadas tanto para la población como para los funcionarios públicos. Sin embargo, en un país, a pesar de que el código de conducta exigía la denuncia de las conductas indebidas, no existían medidas o sistemas para facilitar la denuncia por parte de funcionarios públicos o la protección de los denunciantes. Se formuló la consiguiente recomendación al respecto.

28. En tres países, ciertas categorías de funcionarios públicos debían presentar declaraciones de bienes periódicamente. No obstante, se recomendó a dos de esos países que considerasen la posibilidad de ampliar la lista de las personas sujetas a la declaración de bienes. La cuestión de la verificación también se consideraba problemática. En un país, a pesar de que los ministerios llevaban a cabo una verificación dentro de sus departamentos, ese proceso no estaba supervisado por ninguna autoridad externa. Se recomendó al país que tomara las medidas necesarias para establecer un sistema de supervisión externa de los resultados del proceso de verificación en cada ministerio. En otro país no se había puesto en marcha un proceso de verificación y el departamento encargado solo recopilaba las declaraciones presentadas. Un país había promulgado legislación relativa a la declaración de bienes; sin embargo, el sistema previsto no estaba en funcionamiento y los Estados examinadores recomendaron al país que lo aplicara y además ampliara la lista de funcionarios que debían presentar declaraciones. Un país no preveía la obligación de presentar declaraciones de bienes porque la consideraba incompatible con el derecho a la intimidad; no obstante, el país

imponía a todos los ciudadanos, incluidos los funcionarios públicos, la obligación de presentar declaraciones de impuestos sobre sus ingresos y activos en todo el mundo.

29. El código de conducta para funcionarios públicos de un país contenía capítulos sobre los conflictos de intereses, la recusación, los regalos y otros beneficios y el empleo secundario. Si bien el código de conducta no incluía medidas disciplinarias, otras leyes pertinentes sí preveían esas medidas en caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas en el código por los funcionarios públicos. Por ejemplo, los funcionarios públicos solo podían aceptar pequeños regalos de cortesía, e incluso la aceptación de ese tipo de regalos requería la aprobación del supervisor. Asimismo, el empleo secundario se permitía únicamente en determinadas situaciones y era necesario obtener la aprobación previa del director de la oficina. En un país, todos los funcionarios públicos tenían la obligación de declarar los obsequios, las donaciones y otras prestaciones, y todos los artículos declarados debían ser entregados al Estado. En otro país, todos los dirigentes públicos estaban obligados por ley a presentar una declaración de bienes y se había creado una comisión para verificar las declaraciones e investigar las denuncias de conducta indebida, que podían dar lugar a sanciones pecuniarias. Las infracciones relativas a conflictos de intereses cometidas por empleados del sector público también eran punibles con arreglo al código penal del país.

30. En todos los países, la independencia de la judicatura estaba consagrada en la Constitución y en la legislación relativa a la organización del sistema judicial. Algunos países hicieron referencia a los reglamentos existentes en los que figuraban las obligaciones y los derechos de los jueces, así como normas sobre el proceso de selección y contratación y la permanencia en el cargo de los jueces. Por norma general, los jueces eran seleccionados por comisiones, consejos o comités especiales, que también solían actuar como órganos disciplinarios para los jueces designados. Dos países facilitaron información sobre códigos de conducta específicos para los jueces en los que se trataban cuestiones como el conflicto de intereses, el empleo secundario, las actividades externas y la recusación. Dos países informaron de que los programas de capacitación para jueces eran impartidos por institutos especializados. Se formularon recomendaciones a dos países con respecto al párrafo 1 del artículo 11. En un caso, se recomendó al país que hiciera extensiva a los jueces la aplicación del sistema de declaración de ingresos y bienes. Se alentó a otro país a que velara por que los jueces nombrados temporalmente a jornada parcial actuasen con plena independencia en el ejercicio de sus funciones.

31. En cuanto al ministerio público, los países habían aprobado diversas leyes, reglamentos y directivas que regían la conducta de los fiscales. En un país, los derechos y deberes de los fiscales estaban previstos en una ley especial y la fiscalía tenía plena independencia respecto del poder ejecutivo. Asimismo, otro país disponía de un marco jurídico amplio para su ministerio público y todos los miembros de la fiscalía se consideraban funcionarios públicos, por lo que estaban sujetos a todas las demás leyes pertinentes, en particular a la obligación de presentar declaraciones de bienes. Un tercer país exigía a los fiscales que observaran el código de conducta general previsto para los funcionarios públicos. En otro país, los fiscales estaban bajo la autoridad del Fiscal General, el cual era nombrado por el Presidente y gozaba de plena independencia. Por último, en otros dos países los fiscales dependían del Ministro de Justicia. Un país informó de que contaba con un código de ética especial para los miembros del ministerio público. Además, algunos países notificaron la existencia de medidas de capacitación y procedimientos de gestión de casos para los fiscales.

C. Contratación pública y gestión de la hacienda pública (artículo 9)

32. Todos los Estados partes habían adoptado medidas para regular la contratación pública en forma de legislación nacional o mediante la aplicación de los acuerdos o reglamentos internacionales pertinentes. Sin embargo, en un país la legislación solo preveía la formulación de normas y reglas por parte del Ministerio de Finanzas y Tesorería, pero no trataba la cuestión en detalle, aunque el Gobierno había elaborado una guía sobre contratación. Se formuló la consiguiente recomendación al respecto.

33. Los Estados partes diferían en cuanto al uso de sistemas de contratación centralizados o descentralizados. El procedimiento de licitación abierta se aplicaba siempre y, en la mayoría de los casos, era obligatorio para la adjudicación de contratos públicos, si bien cuatro Estados partes habían establecido umbrales con respecto al valor del contrato para las licitaciones abiertas. En todos los Estados, las convocatorias a licitación se publicaban en los canales de comunicación y difusión tradicionales, así como por medio de sistemas o instrumentos de contratación electrónicos. Sin embargo, en un Estado las contrataciones de fuente única representaban el 10% del volumen total, y las empresas estatales no tenían la obligación de aplicar muchas de las normas de contratación. Se recomendó al Estado que considerase la posibilidad de revisar la legislación relativa a la contratación para fortalecer el proceso competitivo y ampliar su ámbito de aplicación. En otro Estado se permitían la licitación restringida o la contratación directa en circunstancias excepcionales. En la legislación de dos países se definían claramente los criterios de contratación, en particular los criterios económicos, financieros, técnicos o relativos a la calidad. Los contratos se adjudicaban en general al licitador que hiciera la oferta más baja admisible conforme a los requisitos, aunque también podían tenerse en cuenta otros factores como la calidad, las características medioambientales y la eficacia en función de los costos. En casi todos los Estados partes se utilizaba generalmente la contratación electrónica.

34. Tres Estados partes habían establecido o estaban en vías de establecer procedimientos de examen interno para la contratación pública. En caso de detectar incoherencias en el proceso de contratación se podían presentar quejas formales por medio de diferentes mecanismos y existía la posibilidad de presentar un recurso judicial ante los tribunales. Además, a reserva de ciertas condiciones, se podía suspender el procedimiento de licitación o la ejecución del contrato. Dos Estados partes habían introducido o preveían la obligación de tratar de llegar a un arreglo amistoso o recurrir directamente a la autoridad contratante antes de iniciar un litigio, aunque en algunos casos ese recurso no tenía efecto suspensivo. También se observó que un Estado no disponía de un sistema de revisión y apelación internas de las decisiones de contratación y se formuló una recomendación en ese sentido.

35. En cuanto a la regulación del personal encargado de la contratación, tres Estados habían establecido procedimientos de preselección para la contratación, legislación o normas sobre rendición de cuentas, sistemas de declaración y programas de capacitación periódica. Un Estado no exigía de forma expresa que el personal pertinente declarara sus intereses o bienes. Se formularon las consiguientes recomendaciones al respecto.

36. Todos los Estados partes disponían de leyes, reglamentos y procedimientos relativos a la aprobación del presupuesto nacional. Las operaciones financieras y la ejecución del presupuesto se controlaban en distinta medida, aunque en todos los Estados se exigía la presentación frecuente y oportuna de informes y se podían adoptar medidas correctivas en caso de incumplimiento. Un Estado incluso había elaborado un sistema de calificación para evaluar los controles, así como un índice de rendición de cuentas. En otro Estado, todos los ministerios estaban obligados a establecer comités de supervisión de la ejecución del presupuesto para determinar las esferas prioritarias y abordar las cuestiones pertinentes. Tres Estados recurrían a los tribunales de cuentas para las tareas de supervisión. Por lo general, salvo algunas excepciones, los informes de auditoría eran públicos y se podían adoptar medidas de seguimiento para resolver los problemas señalados en esos informes. Sin embargo, en un Estado no existía un mecanismo de auditoría y supervisión eficaz respecto de ciertas categorías de gastos, por lo que se formuló una recomendación en ese sentido.

37. El almacenamiento y la conservación de documentos financieros estaban previstos en tres Estados partes que permitían el acceso libre a los archivos y utilizaban sistemas electrónicos para gestionarlos. Se consideró una buena práctica que un Estado estableciera la obligación de conservar los originales durante un período de 10 años, pese al uso de copias electrónicas.

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

38. Todos los Estados partes habían adoptado medidas para facilitar el acceso público a la información y tres países tenían legislación pertinente en vigor. Un Estado que no contaba con legislación al respecto ponía a disposición del público plataformas de información sobre la administración pública mediante iniciativas basadas en la política de datos abiertos. Otro Estado había establecido requisitos legales pertinentes, pero solo en relación con la contratación pública, el presupuesto y la gestión de la hacienda pública. En otro Estado no se habían aprobado leyes específicas, aunque el derecho a la información era uno de los principios generales de la estrategia nacional de lucha contra la corrupción. Se recomendó a esos tres Estados partes que aumentaran la transparencia y reforzaran los procedimientos conexos a fin de permitir un mayor acceso público a la información.

39. Cabía señalar en particular que cuatro Estados ofrecían múltiples canales de acceso a información sobre la administración pública. Entre ellos se incluían el boletín oficial, la televisión nacional, los comunicados de prensa, las publicaciones y las aplicaciones móviles. Los servicios electrónicos y los centros de información se utilizaban frecuentemente para tramitar las solicitudes de información con miras a simplificar los procedimientos administrativos. En dos casos, los Estados también habían designado o establecido organismos y oficinas especiales para tramitar las solicitudes de acceso o vigilar las prácticas pertinentes. En general, los organismos gubernamentales publicaban informes anuales o compartían información de manera proactiva en diversas plataformas. Sin embargo, un Estado indicó que solo algunos departamentos gubernamentales publicaban información en línea y que la mayoría de los ministerios no tenía sitios web oficiales. Se formuló una recomendación a este respecto.

40. Cuatro Estados partes contaban con mecanismos de apelación para recurrir a soluciones administrativas o judiciales en caso de que no se otorgara acceso a la información. Sin embargo, en un Estado esto solo era posible en relación con la contratación pública. En cuatro Estados se podía denegar el acceso a la información si esa decisión se basaba en motivos legítimos y si se explicaban claramente esos motivos. En ese contexto, se planteó la cuestión del equilibrio entre la protección de la intimidad y los datos personales, la seguridad nacional y el derecho a la información. Por ejemplo, en un Estado era delito revelar indebidamente información confidencial oficial, como documentos del Gabinete. Otro Estado también informó de que la aplicación de las leyes nacionales relativas al secreto limitaba el acceso a la información gubernamental clasificada. Se formuló una recomendación al respecto.

41. Todos los Estados partes respetaban la libertad de asociación, que estaba consagrada en la legislación o, en el caso de tres Estados, en la Constitución. Asimismo, se protegía la libertad de expresión. Casi todos los Estados concedían gran importancia al papel que desempeñaban las organizaciones de la sociedad civil durante el proceso de adopción de decisiones. De conformidad con diferentes leyes, iniciativas y políticas, se utilizaban regularmente medios diversos, como referendos, elecciones y consultas directas, en particular con la sociedad civil, para promover la participación de la sociedad en la lucha contra la corrupción. Además, un Estado había designado un escaño para la sociedad civil en el consejo de política de su autoridad nacional de lucha contra la corrupción y otros dos Estados habían invitado a organizaciones no gubernamentales a formular observaciones sobre proyectos de ley. Un Estado informó de que se había invitado a las organizaciones de la sociedad civil a formar parte del comité directivo para la elaboración y aplicación de la estrategia nacional de lucha contra la corrupción. En un Estado parte no se consultaba a la sociedad civil respecto de la elaboración de leyes o el presupuesto nacional, aunque su participación era mayor en la difusión de información y en las campañas de sensibilización. En consecuencia, se formuló una recomendación al respecto.

42. En los Estados partes se realizaban numerosas actividades de sensibilización sobre la lucha contra la corrupción. Entre ellas figuraban programas de estudio y eventos especiales en las escuelas, capacitación frecuente y campañas de información, programas de televisión e informes periódicos. Las organizaciones de la sociedad civil participaban activamente en esas actividades y en los distintos programas. Sin embargo, no se disponía de datos estadísticos sobre las repercusiones de esas medidas.

43. En lo que respecta a la libertad de publicar y difundir información relativa a la corrupción, tres Estados preveían en su legislación la libertad de prensa, aunque con restricciones legales para proteger intereses como el orden público y la seguridad del Estado. No se disponía de datos sobre la aplicación de esas restricciones.

44. A fin de facilitar la presentación de quejas y denuncias a los órganos y autoridades de lucha contra la corrupción, todos los Estados excepto uno disponían de una variedad de canales y métodos, incluidos medios electrónicos o correo postal, números telefónicos gratuitos o líneas telefónicas especiales y aplicaciones móviles. En tres Estados, la denuncia anónima estaba permitida y protegida, no solo como criterio de política, sino también por medio de disposiciones legales. Sin embargo, con respecto a un Estado que disponía de leyes destinadas a proteger la denuncia anónima se expresó preocupación sobre el alcance de las divulgaciones protegidas y los mecanismos de seguimiento de las denuncias. El Estado se comprometió a revisar su legislación y a ofrecer mayor protección a los denunciantes en la lucha contra la corrupción. Otros dos Estados no estaban en condiciones de prever la posibilidad de hacer denuncias anónimas.

E. Sector privado (artículo 12)

45. Todos los Estados habían aprobado normas y procedimientos para prevenir la corrupción en el sector privado en diversa medida. La mayoría de los Estados había aprobado leyes nacionales en materia de gobernanza empresarial o en relación con esferas concretas como la contabilidad, la auditoría y la inscripción registral de empresas, y dos Estados podían aplicar directamente al ámbito empresarial las disposiciones de los instrumentos jurídicos regionales o las normas regionales de contabilidad. En dos países se habían designado organismos o autoridades especiales para supervisar la gobernanza empresarial y las empresas estaban obligadas a presentar informes periódicos sobre su cumplimiento.

46. Tres países promovían la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las entidades privadas mediante leyes o iniciativas especiales. Por ejemplo, un Estado preveía en su ley de lucha contra el blanqueo de dinero la obligación de las empresas privadas de facilitar información y colaborar con el ministerio público y las autoridades judiciales, en particular con respecto a las medidas de embargo preventivo y decomiso y la denuncia de transacciones sospechosas. Otro Estado estaba adoptando medidas para establecer un mecanismo de denuncia de irregularidades para los auditores a fin de facilitar esa cooperación.

47. Con el propósito de salvaguardar la integridad de las entidades privadas, dos Estados partes habían adoptado una serie de normas y procedimientos, como códigos de conducta, requisitos de cumplimiento, normativas sobre criterios comerciales y mecanismos para prevenir los conflictos de intereses. La estrategia de lucha contra la corrupción de un Estado exigía que los inversores del sector privado aplicaran programas para garantizar el cumplimiento de las medidas de lucha contra la corrupción, cuyo incumplimiento podía dar lugar a sanciones. Sin embargo, en un país únicamente algunas grandes empresas habían comenzado a elaborar programas de cumplimiento, y otro Estado no había adoptado suficientes medidas para preservar la integridad en el sector privado. Se formularon recomendaciones a ambos Estados partes a ese respecto.

48. Tres Estados imponían requisitos específicos de inscripción registral a las empresas con miras a aumentar la transparencia entre las entidades privadas. En un país, si una entidad no estaba inscrita podía incluso afrontar consecuencias penales. Sin embargo, debido a la compleja composición del sector privado, algunos arreglos jurídicos, como los fideicomisos, no quedaban plenamente abarcados en las disposiciones relativas a la inscripción registral.

49. No se disponía de información completa sobre la supervisión pública de la utilización de subsidios por entidades privadas y las licencias concedidas por autoridades públicas para actividades comerciales, ni sobre las restricciones a las actividades profesionales de ex funcionarios públicos. Un Estado no disponía de medidas suficientes para prevenir el uso indebido de los procedimientos de reglamentación relativos a las entidades privadas ni aplicaba restricciones adecuadas con respecto al ejercicio de actividades profesionales por ex funcionarios públicos en el sector privado. En otro Estado se estaba elaborando un reglamento que prohibiría el empleo de antiguos funcionarios públicos en el sector privado tras su renuncia o jubilación. Se formularon recomendaciones para colmar las lagunas correspondientes.

50. Casi todos los Estados partes disponían de normas de contabilidad y auditoría para el sector privado en diversas formas. La mitad de ellos se basaba en sus leyes y reglamentos internos y el resto de los países podía aplicar las normas internacionales pertinentes.

51. En cuanto a los requisitos específicos sobre el mantenimiento de libros y registros, tres Estados aplicaban sanciones legales estrictas en caso de incumplimiento. Esas sanciones incluían penas aplicables a determinados delitos, como la falsificación y alteración de documentos, el uso de documentos falsos, el fraude con agravantes y el engaño. Sin embargo, salvo en el caso de un Estado parte, no se tipificaban como delitos todos los actos enumerados en el artículo 12, párrafo 3, de la Convención, como el establecimiento de cuentas no registradas en libros, la realización de operaciones no registradas en libros o mal consignadas y la destrucción deliberada de documentos de contabilidad antes del plazo previsto en la ley. En ese contexto, esas conductas estaban siempre sujetas a multas y, en algunas ocasiones, las entidades correspondientes del sector privado podían considerarse individual o solidariamente responsables.

52. Había algunas diferencias entre los Estados partes en cuanto a la prohibición de la deducción tributaria respecto de gastos que constituyeran soborno. Aunque un Estado preveía claramente esa prohibición, las leyes fiscales de otros tres Estados no contenían ninguna disposición al respecto.

F. Medidas para prevenir el blanqueo de dinero (artículo 14)

53. En general, el grado de cumplimiento del artículo 14 entre los países examinados en el presente informe era elevado. Aunque todos los países excepto uno recibieron recomendaciones relativas al artículo 14, estas eran recomendaciones muy específicas y centradas en cuestiones particulares del marco nacional de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, o bien recomendaciones sobre medidas de seguimiento relativas a cuestiones señaladas anteriormente en otras evaluaciones, como las realizadas por el Grupo de Acción Financiera. En particular, las evaluaciones mutuas realizadas por el Grupo de Acción Financiera y los órganos regionales análogos al Grupo de Acción Financiera parecían haber dado lugar a un alto grado de cumplimiento. De hecho, todos los países eran miembros de órganos regionales análogos al Grupo de Acción Financiera, como el Comité Especial de Expertos sobre Evaluación de Medidas contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo del Consejo de Europa, el Grupo de Asia y el Pacífico sobre Blanqueo de Dinero y el Grupo Intergubernamental de Acción contra el Blanqueo de Dinero en África Occidental (GIABA). En tres países, el marco de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo estaba determinado en gran medida por la Unión Económica y Monetaria de África Occidental y la Unión Europea. Un Estado que había recibido la recomendación de incorporar al derecho interno una directiva de la organización regional de integración económica

correspondiente con el fin de subsanar las lagunas que existían en la legislación pertinente informó de que lo había hecho después de la visita realizada al país.

54. En el momento de la visita al país, varios Estados habían finalizado o estaban en proceso de finalizar sus evaluaciones nacionales del riesgo de blanqueo de dinero. Las leyes contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo de casi todos los países preveían un enfoque basado en los riesgos. Tres países habían adoptado un “enfoque universal” con respecto al blanqueo de dinero, de forma que todo delito, o todo delito de cierta gravedad, podía constituir un delito determinante a los efectos del artículo 23 de la Convención.

55. La legislación sobre prevención del blanqueo de dinero de todos los países contenía disposiciones relativas a la identificación del cliente y del beneficiario final (el principio de “conozca a su cliente”), la diligencia debida con respecto al cliente y el grado de escrutinio aplicado a los clientes según un enfoque basado en los riesgos (generalmente, diligencia debida “normal”, reforzada y simplificada), así como sobre la identificación de las personas políticamente expuestas. La legislación también estipulaba las autoridades e instituciones supervisoras que estaban sujetas a esas disposiciones, incluidas las empresas y profesiones no financieras designadas. Sin embargo, las leyes de un país no establecían la obligación general de diligencia debida con respecto al cliente y solo se exigía la identificación de los clientes (personas naturales) en el caso de transacciones financieras a distancia.

56. Por lo demás, entre los países examinados solo se observaron pequeñas diferencias en cuanto a la coherencia de la legislación con la Convención. Por ejemplo, en un país, las personas políticamente expuestas por motivos internos no estaban comprendidas en la definición prevista en la ley de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, pero esa cuestión se abordaría en las nuevas disposiciones destinadas a incorporar la cuarta directiva contra el blanqueo de dinero de la Unión Europea en la legislación nacional. La mayoría de los países, incluso los pequeños, contaba con varias autoridades de supervisión. En cambio, un país había establecido una autoridad encargada de los mercados financieros con facultades de supervisión exclusiva, integrada e independiente. No obstante, se recomendó que esa autoridad asumiera una mayor proporción de las inspecciones en lugar de encomendar a empresas de auditoría comercial las auditorías destinadas a fiscalizar el blanqueo de dinero.

57. Todos los países habían creado dependencias de inteligencia financiera. Por lo general, esas dependencias eran de carácter administrativo y estaban sometidas a la autoridad del ministerio de asuntos económicos o el banco central. Todas las dependencias de inteligencia financiera eran miembros del Grupo Egmont y a veces también de grupos regionales de dependencias de inteligencia financiera. Se recomendó a un país que considerara la posibilidad de otorgar a la dependencia de inteligencia financiera la facultad de ordenar el embargo preventivo de cuentas o transacciones o la autoridad para bloquear la ejecución de operaciones durante un período determinado. Las entidades informantes debían presentar informes sobre las actividades o las transacciones sospechosas.

58. Todos los países contaban con regímenes basados en la divulgación de información para vigilar la circulación de divisas y títulos negociables al portador a través de sus fronteras (normalmente con un umbral equivalente a unos 10.000 dólares), así como con regímenes aplicables a los remitentes de dinero y a la transferencia electrónica de fondos. Los servicios informales de transferencia de fondos, como el *hawala*, no siempre estaban reglamentados, por lo que se formularon recomendaciones pertinentes.