



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

Distr. general
10 de diciembre de 2018
Español
Original: inglés

Grupo de Examen de la Aplicación
Décimo período de sesiones
Viena, 27 a 29 de mayo de 2019
Tema 2 del programa provisional**
Examen de la aplicación de la Convención
de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Resumen

Nota de la Secretaría

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	2
II. Resumen	2
Portugal	2

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 12 de enero de 2022.

** CAC/COSP/IRG/2019/1.



I. Introducción

1. El presente documento del Grupo de Examen de la Aplicación se publica conforme a lo dispuesto en el párrafo 36 de los términos de referencia del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución 3/1, anexo, de la Conferencia de los Estados Partes).
2. El resumen que figura en el presente documento corresponde a un examen de país realizado en el segundo año del segundo ciclo de examen. Otros resúmenes correspondientes al mismo año del mismo ciclo se publicarán como adiciones de la presente nota.

II. Resumen

Portugal

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

Portugal ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción el 21 de septiembre de 2007 y depositó su instrumento de ratificación el 28 de septiembre de 2007. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 8 de la Constitución de la República Portuguesa (la Constitución), las convenciones ratificadas entran en vigor, al igual que las demás leyes, desde el momento de su publicación oficial.

Portugal es miembro de la Unión Europea, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y el Consejo de Europa, entre otras entidades. El régimen de lucha contra el blanqueo de dinero se basa en un marco jurídico definido a nivel de la Unión Europea y a nivel nacional.

La aplicación por Portugal de los capítulos III y IV de la Convención contra la Corrupción se examinó en el segundo año del primer ciclo de examen, y el resumen de ese examen se publicó el 7 de agosto de 2013 (CAC/COSP/IRG/I/2/1/Add.18).

Las principales leyes para prevenir y combatir la corrupción en Portugal abarcan, en particular, la Constitución, el Código Penal, la Ley general del trabajo en la función pública (Ley 35/2014), la Ley de control público del patrimonio de los titulares de cargos públicos (Ley 4/83), la Ley de financiación de partidos políticos y campañas electorales (Ley 19/2003), el Código de Contratos Públicos (Decreto Ley 18/2008), el Código de Procedimiento Penal (CPP), la Ley contra el blanqueo de dinero (Ley 83/2017) y la Ley por la que se establece un régimen especial de recopilación de pruebas y decomiso en favor del Estado (Ley 5/2002).

Entre las principales entidades de prevención de la corrupción cabe mencionar al Consejo de Prevención de la Corrupción (CPC), el Ministerio Público y la Dirección General de Política de Justicia (DGPJ), que forman parte del Ministerio de Justicia, así como la Inspección General de Finanzas (IGF) y la Dirección General de Administración y Empleo Público, ambas pertenecientes al Ministerio de Finanzas y Administración Pública (MFAP). En lo que respecta a la recuperación de activos, las entidades principales son la Procuraduría General de la República, en particular su Departamento Central de Investigación y Acción Penal (DCIAP), la Oficina de Recuperación de Activos (GRA), la Unidad Nacional de Lucha contra la Corrupción, que forma parte de la Policía Judicial, la Oficina de Administración de Bienes (GAB) y la Unidad de Información Financiera (UIF).

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)

Portugal no dispone de una estrategia nacional específica de lucha contra la corrupción sino que se basa en el marco jurídico y administrativo vigente para garantizar la integridad, la transparencia y la responsabilidad en el sector público, así como para prevenir la corrupción.

El CPC es una institución administrativa independiente a la que se ha conferido el mandato de realizar investigaciones sobre los casos de corrupción, vigilar la aplicación de los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes y evaluar su eficacia (Ley 54/2008). Formula recomendaciones dirigidas a las entidades públicas, incluidas las empresas de propiedad estatal, en el sentido de que elaboren, apliquen y evalúen periódicamente sus planes de prevención, emite dictámenes jurídicos, redacta códigos de ética e imparte capacitación en materia de ética y transparencia si se le solicita.

El Ministerio Público se encarga de la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de los delitos, incluidos los delitos de corrupción. El Ministerio Público y el CPC informan de que cuentan con suficientes recursos y personal especializado.

Además, en todos los Ministerios las Inspecciones Generales vigilan el cumplimiento de la legislación y la ejecución de los Planes de Prevención de Riesgos de Corrupción recomendados por el CPC, así como los casos de corrupción. Realizan investigaciones e inspecciones en la administración pública e informan al Ministerio Público si se sospecha de la comisión de un delito. En particular, la Inspección General de Finanzas (IGF), en su calidad de autoridad de auditoría interna, desempeña un papel activo en la promoción de la ética y la prevención del fraude y la corrupción en el sector público.

El CPC, el Centro de Estudios Judiciales (CEJ), la Escuela de la Policía Judicial y otros órganos públicos llevan a cabo diversas actividades de sensibilización sobre la prevención de la corrupción, dirigidas en particular al público en 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 que rige la administración pública es la Ley 35/2014. La contratación para puestos del sector público se lleva a cabo a través de concursos abiertos que se basan en el mérito, la equidad y la aptitud. Existen procedimientos distintos para la contratación de titulares de puestos directivos (Ley 2/2004) y de puestos de carrera sujetos a un régimen especial (Ley 35/2004). Se puede recurrir a rotaciones, de ser necesario por consideraciones de interés público, pero estas tienen una duración limitada y pueden requerir el consentimiento del funcionario público de que se trate. Existe un amplio marco jurídico que aborda la promoción, remuneración y jubilación de los funcionarios públicos. La Dirección General de Cualificación de los Funcionarios Públicos y el CPC imparten capacitación en las esferas pertinentes.

Los criterios para la candidatura y elección a cargos públicos se establecen en la Constitución y en la Ley 2/2004, por la que se aprueba el Estatuto del personal directivo de servicios y organismos de la administración central, regional y local, el Decreto Ley 71/2007, por el que se aprueba el Estatuto del Gestor Público, y el artículo 13 de la Ley 27/1996 sobre tutela administrativa.

Las normas que rigen la financiación de las elecciones están previstas en la Ley 19/2003. Los partidos políticos no pueden recibir donaciones anónimas ni obsequios o préstamos de carácter pecuniario o en especie de personas jurídicas nacionales o extranjeras, con algunas excepciones (art. 8 de la Ley 19/2003). En el artículo 20 de la misma Ley se fijan los límites de los gastos de campaña electoral, y en el artículo 23 se exige que el Tribunal Constitucional examine las cuentas anuales de los partidos políticos y las cuentas de las campañas electorales.

La Ley 4/83 dispone que determinados funcionarios públicos deben presentar al Tribunal Constitucional una declaración de sus ingresos y bienes. A pesar de que en la Ley figura una lista de esos funcionarios, en la práctica existe cierta ambigüedad en torno a quién exactamente debe declarar. Las declaraciones se presentan en soporte de papel y deben presentarse cuando los funcionarios públicos asumen sus funciones, cuando se produce una modificación en su patrimonio que entrañe superar cierto umbral y cuando cesan en sus funciones.

La Ley 64/93 crea un registro público de intereses en el Parlamento en el que figuran todas las actividades públicas y privadas de los miembros del Parlamento y el Gobierno que puedan dar lugar a conflictos de intereses (impedimentos e incompatibilidades). Además, la Ley establece para los funcionarios públicos nombrados un período de tres años durante el cual no pueden ejercer cargos en empresas privadas, salvo que retornen a la empresa o actividad ejercida antes de asumir sus funciones. En el Código de Procedimiento Administrativo (arts. 69 a 76) se prevén garantías de imparcialidad adicionales.

Muchas entidades públicas han adoptado códigos de conducta o códigos de ética. Los códigos varían y no siempre establecen sistemas pormenorizados y eficaces de presentación de información sobre los conflictos de intereses y obsequios, entre otras cosas, y la gestión de estos. Además, todos los funcionarios públicos siguen estando sujetos a las obligaciones generales de los funcionarios públicos que se enumeran en el artículo 3 del Estatuto Disciplinario (Ley 58/2008) y en la Carta Ética de la Administración Pública — Diez Principios Éticos de la Administración Pública y el Código de Conducta del Gobierno. Portugal también está estudiando la posibilidad de aprobar un Código de Transparencia Pública específicamente concebido para titulares de cargos políticos y directivos de empresas de propiedad estatal, entre otros.

Las vulneraciones de los códigos y el incumplimiento de los deberes generales de los funcionarios públicos pueden dar lugar a medidas disciplinarias (arts. 176 a 240 de la Ley 35/2014 (Ley general del trabajo en las funciones públicas)).

Las denuncias de presuntos actos de corrupción pueden presentarse a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, el Ministerio Público, el CPC e, internamente, a las Inspecciones Generales. Los funcionarios públicos deben denunciar todo delito del que tengan conocimiento (art. 242 del CPP). El principio general de protección de los denunciadores de irregularidades en el sector público y las empresas de propiedad estatal, así como en el sector privado, se prevé en la Ley 19/2008 (art. 4). No obstante, la Ley es demasiado general y no establece ningún sistema de presentación de denuncias ni protección.

Se ha creado en el Parlamento una comisión especial para reforzar la transparencia en el ejercicio de las funciones públicas a fin de mejorar la legislación aplicable a los funcionarios públicos. En la actualidad, la Comisión está analizando y debatiendo varios proyectos de ley sobre, entre otras cosas, los conflictos de intereses y el cabildeo.

En la Constitución, el CPP, el Código de Procedimiento Civil (CPCiv), el Estatuto de los Magistrados Judiciales (Ley 21/85), la Ley de Organización del Sistema Judicial (Ley 62/2013) y otras leyes figuran disposiciones relativas a la independencia, los principios éticos y los valores básicos del sistema judicial, y se establecen normas que rigen la contratación, la remuneración, las medidas disciplinarias y los conflictos de intereses. El Centro de Estudios Judiciales se encarga de la formación inicial y permanente de jueces y fiscales, que abarca temas sobre ética profesional y deontología. No hay un código de conducta aplicable al poder judicial portugués, cuyos miembros no tienen la obligación de presentar declaraciones de bienes.

En la Constitución, el Estatuto del Ministerio Público (Ley 60/98), el CPP, el CPCiv y otras leyes y reglamentos figuran principios éticos y valores fundamentales y medidas para garantizar la integridad y prevenir los conflictos de intereses en el personal del Ministerio Público. Los funcionarios deben revelar los impedimentos y las incompatibilidades en cualquier causa civil o penal en que intervengan. El incumplimiento de ese deber da lugar a la aplicación de medidas disciplinarias. No hay normas

expresas sobre la aceptación de obsequios ni un código de conducta aplicable al Ministerio Público.

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

El Decreto Ley 18/2008, por el que se aprueba el Código de Contratos Públicos, es el principal marco jurídico para la contratación pública. Las condiciones para la participación en un contrato, la selección y la adjudicación de un contrato se establecen y publican con suficiente antelación. El único criterio para la adjudicación de un contrato es que la oferta sea económicamente la más ventajosa.

En el Decreto Ley 18/2008 se establecen también las normas del portal BASE, plataforma en línea en la que se anuncian todos los contratos resultantes de todo tipo de procedimientos de adquisición y se publica información sobre la ejecución de los contratos. La publicación de los contratos tanto en el portal BASE como en el Diario Oficial es obligatoria para determinadas categorías de contratos, como las adjudicaciones directas. De no publicarse los contratos de adjudicación directa, serán considerados nulos y sin efecto. Toda la información está a disposición de las autoridades de auditoría y el Ministerio Público. Pueden interponerse quejas en las diferentes etapas del proceso de adquisición directamente ante la autoridad contratante.

Las partes interesadas que intervienen en la adquisición deben declarar la ausencia de conflictos de intereses antes de participar. No podrá presentarse a licitaciones públicas ninguna persona física o jurídica que anteriormente haya sido declarada culpable de blanqueo de dinero o de corrupción.

El Ministerio de Economía supervisa la elaboración y definición de la política de contratación. El principal órgano de compra es la Entidad de Servicios Comunes de la Administración Pública (ESPAP), que gestiona los grandes contratos marco. Todo órgano público puede afiliarse al sistema nacional de contratación pública a fin de utilizar los servicios de la ESPAP. El Tribunal de Cuentas lleva a cabo labores de fiscalización externa *ex ante* y *ex post*. Las Inspecciones Generales se encargan de los procedimientos de control interno.

El marco jurídico que regula el proceso presupuestario nacional incluye la Constitución, la Ley de Bases de Contabilidad Pública (Ley 8/90), la Ley de Marco Presupuestario (Ley 151/2015) y la legislación financiera local y regional. El proceso presupuestario y los sistemas de contabilidad se basan en las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público.

En la Constitución se establecen los procedimientos para la aprobación del presupuesto nacional. Están abiertos al público los debates sobre el proyecto de presupuesto y el proyecto de ley de ejecución del presupuesto que se celebran en la Comisión de Presupuesto y Finanzas del Parlamento. La información sobre el proceso de ejecución del presupuesto se publica en lenguaje claro y accesible gracias al proyecto “Conozca el Proceso Presupuestario”, que pone en práctica la Dirección General de Presupuesto.

La IGF realiza las auditorías internas y el Tribunal de Cuentas lleva a cabo las auditorías externas. El Consejo de Finanzas Públicas evalúa las proyecciones fiscales y el cumplimiento de las normas fiscales. La falsificación de documentos, incluidos los libros de contabilidad, los documentos y estados financieros, constituye delito con arreglo a lo dispuesto en el artículo 256 del Código Penal.

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

En la Constitución se prevé el derecho universal de acceso a la información (art. 37 1)). Con arreglo al artículo 268 1), los ciudadanos también tienen derecho a que la administración los informe de las decisiones que se adopten en relación con ellos. En la Ley 83/95 se definen las condiciones de participación en los procedimientos administrativos y el derecho a la acción popular para prevenir y reprimir los delitos causados por intereses difusos. También se aplican leyes amplias que establecen excepciones relativas a la privacidad.

En la Ley 26/2016 se establecen el derecho de acceder a los documentos administrativos y el correspondiente procedimiento. En virtud de la Ley 65/93, se creó el Comité para el Acceso a los Documentos Administrativos, que supervisa el cumplimiento de la Ley 26/2016 y puede formular recomendaciones no vinculantes, a petición de los interesados. Las personas físicas y jurídicas también tienen derecho a obtener reparación ante los tribunales administrativos (Código de Procedimiento en Tribunales Administrativos, aprobado por la Ley 15/2002).

Las tecnologías de la información se utilizan ampliamente para simplificar los procedimientos administrativos. Cabe citar entre los ejemplos el portal BASE, la plataforma CITIUS (una plataforma pública para, entre otras cosas, la presentación de documentos a los tribunales y el seguimiento de los casos) y la factura electrónica (un sistema de facturación electrónica en el marco de la administración pública).

La denuncia de presuntos delitos de corrupción, incluso de forma anónima, es posible, entre otras cosas, a través del sitio web del Ministerio Público.

Muchos órganos públicos publican sus planes de prevención de la corrupción en sus sitios web. El CPC publica informes en los que se determinan y evalúan los riesgos de corrupción.

Las partes interesadas pueden participar en el procedimiento legislativo parlamentario (art. 167 de la Constitución). El Parlamento también puede solicitar aportaciones del público. El Decreto Ley 274/2009 regula el procedimiento de consulta pública realizado por el Gobierno.

Sector privado (art. 12)

La Policía Judicial, el Ministerio Público y la DGPI organizan cursos prácticos para representantes del sector privado con miras a la sensibilización, el intercambio de experiencias, la promoción de buenas prácticas y el fortalecimiento de la cooperación. La UIF organiza periódicamente cursos prácticos dirigidos a las entidades informantes para examinar, entre otras cosas, las cuestiones relativas al beneficiario final y las obligaciones en materia de presentación de informes en virtud del régimen de Lucha Contra el Lavado del Dinero y la Financiación del Terrorismo (ALD/LFT).

El Ministerio de Economía ha elaborado un Plan Nacional de Acción para la Conducta Empresarial Responsable y los Derechos Humanos 2017–2020 a fin de promover la conducta responsable desde una perspectiva social. Las medidas pertinentes en las relaciones contractuales entre las empresas y el Estado en los procedimientos de contratación se abordan en el Código de Contratos Públicos.

Todas las personas jurídicas deben estar inscritas en el Registro Nacional de Personas Jurídicas y en el Registro Comercial, y comunicar los nombres de los miembros de la Junta Administrativa y los accionistas. El Parlamento ha aprobado una ley por la que se crea un registro central de beneficiarios finales y se decreta la abolición de las acciones al portador (Ley 89/2017).

Se exige a todas las empresas que apliquen normas de contabilidad y auditoría adecuadas y que lleven libros y registros. Las empresas sujetas al Régimen General del Sistema de Normalización de la Contabilidad deben disponer de un contador colegiado que garantice el cumplimiento de esas obligaciones y las obligaciones tributarias y que firme todas las declaraciones de impuestos de la empresa.

El Decreto Ley 224/2008 aprueba el Estatuto del Instituto Portugués de Auditores de Cuentas (OROC) y exige que todos los auditores de cuentas denuncien los delitos de corrupción al Ministerio Público por conducto del Instituto. Los delitos de falsificación de contabilidad están previstos en los artículos 103 y 104 del Régimen Jurídico relativo a los Delitos Fiscales.

La deducción tributaria de gastos ilícitos está prohibida expresamente, aun cuando los gastos se efectúen fuera de Portugal.

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

En la Ley 83/2017 (“la Ley ALD/LFT”) se establece una lista de las instituciones financieras y las empresas y profesiones no financieras sujetas al régimen ALD/LFT (arts. 3 a 5). Las autoridades de supervisión y fiscalización de esas instituciones, empresas y profesiones se clasifican por sectores y se enumeran en los artículos 84 a 91 de la Ley ALD/LFT. En el artículo 14 de esa ley se proporcionan detalles sobre la gestión de riesgos por entidades obligadas a presentar informes.

En 2015 Portugal fue objeto de una evaluación nacional de riesgos concebida para detectar, evaluar y comprender los riesgos vinculados al blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. Sobre la base de esa evaluación, el país está adoptando medidas de gestión de los riesgos aplicando un enfoque basado en los riesgos. Portugal estableció su Unidad de Información Financiera (UIF) en 2003, organiza reuniones de coordinación interna y cuenta con foros como la Comisión para la Coordinación de Políticas de Prevención y Lucha contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo y su Comité Ejecutivo y Secretaría Técnica Permanente. Todas las autoridades de supervisión de los sectores financieros y no financieros, la UIF, el Ministerio Público, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y otras autoridades están representados en la Comisión y en el Comité Ejecutivo y se reúnen periódicamente para tratar cuestiones pertinentes.

El artículo 3 1) del Decreto Ley 61/2007 exige que todas las personas que entren al territorio de la Unión Europea o salgan de él declaren sumas de efectivo y títulos negociables al portador por valor igual o superior a 10.000 euros. De conformidad con la Circular 9630/411 de la Autoridad Tributaria, esta entidad se encarga de centralizar, reunir, registrar y procesar la información que figura en las declaraciones. La información reunida en el proceso de declaración o divulgación de información se envía a la UIF, que transmite la información a la Policía Judicial cuando se sospecha que se ha cometido un delito. Diversas disposiciones vigentes reglamentan las transferencias electrónicas y las actividades de los remitentes de dinero. Entre ellas figuran el Reglamento 2015/847 de la Unión Europea, relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos, el Reglamento 260/2012 de la Unión Europea, por el que se establecen requisitos técnicos y empresariales para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros, la Ley 125/2008 y el Reglamento de la Zona Única de Pagos en Euros.

2.2. Logros y buenas prácticas

- Los partidos políticos no pueden recibir donaciones anónimas ni obsequios o préstamos de carácter pecuniario o en especie de personas jurídicas nacionales o extranjeras (art. 7, párr. 3).
- La creación del portal BASE (contrataciones públicas efectuadas exclusivamente mediante una plataforma electrónica), instrumento que propicia la transparencia y la prevención de la corrupción (art. 9, párr. 1).
- Portugal ha establecido reuniones de coordinación interna y foros en el sector ALD/LFT que se reúnen periódicamente, con la participación de todas las autoridades de supervisión y fiscalización, así como, entre otros, el Ministerio Público y la UIF (art. 14, párr. 1, b)).
- Los supervisores portugueses encargados de combatir el blanqueo de dinero utilizan sistemáticamente como guía las iniciativas pertinentes de diversos órganos internacionales, así como los documentos relativos a las mejores prácticas y los documentos de orientación del Grupo de Acción Financiera y la Autoridad Bancaria Europea, en su labor de supervisión y orientación proporcionada al sector privado (art. 14, párr. 4).
- Las autoridades portuguesas imparten formación, en particular a los países de América del Sur y los países de lengua portuguesa, lo cual representa una actividad adicional encaminada a promover la cooperación mundial, regional y subregional (art. 14, párr. 5).

2.3. Problemas en la aplicación

Se recomienda que Portugal adopte las medidas siguientes:

- Elaborar una estrategia nacional de lucha contra la corrupción eficaz y coordinada (art. 5, párr. 1).
- Establecer un órgano u órganos dotados de la independencia necesaria y de recursos suficientes, o encomendar a un órgano u órganos existentes el mandato necesario, para supervisar o coordinar la aplicación de la estrategia nacional de lucha contra la corrupción, y dotar a ese órgano de la independencia necesaria y de recursos suficientes (art. 6, párrs. 1 y 2).
- Considerar la posibilidad de elaborar procedimientos para determinar los cargos vulnerables a la corrupción y establecer sistemas apropiados para hacer rotar periódicamente al personal que ocupe esos cargos (art. 7, párr. 1).
- Procurar aprobar códigos de conducta y otras medidas apropiadas, incluida la capacitación, a fin de proporcionar orientación ética a todas las categorías de funcionarios públicos (art. 8, párrs. 1 a 3).
- Procurar elaborar amplias normas aplicables a todos los funcionarios públicos sobre la divulgación de información y la gestión de los conflictos de intereses, así como la aceptación de obsequios, en particular a los titulares de altos cargos ejecutivos, los miembros del Parlamento y del poder judicial y el Ministerio Público (art. 8, párr. 5, y art. 11).
- Continuar con la labor encaminada a revisar, aprobar y aplicar las modificaciones de la legislación actualmente sometidas al examen del Comité Parlamentario Especial y cerciorarse de que estén en consonancia con los requisitos de la Convención (arts. 7 y 8).
- Considerar la posibilidad de aprobar una legislación amplia por la que se establezcan medidas y sistemas para facilitar la denuncia de actos de corrupción a las autoridades competentes por parte de funcionarios públicos, entre otras cosas mediante el fortalecimiento de las medidas de protección de los denunciantes (art. 8, párr. 4).
- Considerar la posibilidad de fortalecer los sistemas de declaración de bienes y conflictos de intereses, entre otras cosas, mediante la fusión de los registros existentes y la mejora de los sistemas de examen y verificación, la aclaración de cuáles son los funcionarios públicos que deben presentar declaraciones y la inclusión como declarantes de funcionarios del poder judicial y el Ministerio Público (art. 8, párr. 5).
- Reforzar las medidas existentes sobre el acceso a la información, en particular mediante el establecimiento de mecanismos de apelación internos eficaces y plazos precisos (art. 10 a)).

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)

El marco jurídico para la recuperación de activos en Portugal consta principalmente del Código Penal, el CPP, la Ley ALD/LFT, la Ley 144/99 de cooperación judicial internacional en materia penal y la Ley 88/2009 de aprobación del régimen jurídico de emisión y ejecución de decisiones de decomiso de los instrumentos, el producto y los beneficios del delito. Además, las disposiciones de aplicación automática de la Convención son directamente aplicables en Portugal, de conformidad con el artículo 8 de la Convención.

La autoridad competente para recibir y examinar las solicitudes de recuperación de activos en Portugal y darles curso es el Ministerio Público. La Policía Judicial presta apoyo a los fiscales en la identificación, localización e incautación de activos con fines de decomiso y/o devolución a los Estados requirentes. La Oficina de Recuperación de Activos (GRA) portuguesa, adscrita a la Policía Judicial, tiene por mandato identificar y localizar el producto o los instrumentos del delito y cooperar con las oficinas de recuperación de activos de otros Estados. La Oficina de Administración de Bienes (GAB) se encarga de la administración de los bienes incautados y decomisados.

En la legislación portuguesa se prevé la transmisión espontánea de información a nivel nacional o internacional (art. 129 de la Ley ALD/CFT). Por otra parte, puede intercambiarse información con las autoridades competentes de otros Estados a través del Grupo Egmont, la Plataforma europea de oficinas de recuperación de activos, la Red Interinstitucional de Recuperación de Activos de Camden (CARIN), la Organización Internacional de Policía Criminal y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial.

Portugal ha concertado con Suiza un acuerdo bilateral sobre recuperación de activos.

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

Las entidades obligadas a presentar informes deben identificar a sus clientes, incluidos los clientes ocasionales, y a todos los representantes y beneficiarios finales (arts. 23 y 24 de la Ley ALD/LFT). También tienen la obligación de verificar la identidad de sus clientes, establecer sus perfiles de riesgo y aplicar un sistema adecuado de gestión del riesgo (art. 14 de la Ley ALD/LFT). La obligación de identificar a los beneficiarios finales se establece en los artículos 29 a 34 de la Ley ALD/LFT. Los beneficiarios finales se definen en el artículo 30 de la Ley ALD/LFT y en la Notificación 2/2018 del Banco de Portugal (ex Notificación 5/2013). Se ha aprobado una nueva ley por la que se crea un registro central de beneficiarios finales y se decreta la abolición de las acciones al portador (Ley 89/2017). En la Ley ALD/LFT se define a las personas políticamente expuestas en el artículo 2, 1) cc), y a las personas que se sabe son estrechos colaboradores en el artículo 2 1) dd). Las entidades obligadas a presentar informes tienen la obligación de aplicar procedimientos basados en los riesgos para determinar si el cliente es una persona políticamente expuesta, un familiar cercano de una persona políticamente expuesta, o una persona que se sabe es estrecha colaboradora de la persona políticamente expuesta (art. 19 1) y 3) de la Ley ALD/LFT). Las autoridades portuguesas proporcionan orientación complementaria sobre la forma de detectar la actividad delictiva de personas que han estado políticamente expuestas. Ello abarca un conjunto de indicadores sobre la forma de identificar a esas personas (arts. 19, 39 y 52 2) de la Ley ALD/LFT).

El artículo 36 de la Ley ALD/LFT obliga a las instituciones financieras a aplicar medidas reforzadas de diligencia debida en situaciones consideradas de alto riesgo. A tal fin, en su anexo III figura una lista indicativa de posibles factores de mayor riesgo a los que las instituciones financieras deben prestar especial atención. Las autoridades competentes, entre ellas el Banco de Portugal, pueden definir otras situaciones de riesgo posiblemente mayor (art. 36 1) y 3) b) de la Ley ALD/LFT). En el artículo 52 de la Ley ALD/LFT se define la “obligación de escrutinio” y, con arreglo al artículo 41 2) de la Notificación 2/2018 del Banco de Portugal, este último deberá difundir y actualizar una lista de ejemplos de indicadores posiblemente sospechosos en la que se enumeren la conducta, actividades u operaciones que pueden estar relacionadas con fondos u otros bienes procedentes de actividades delictivas o que están vinculadas a la financiación del terrorismo.

Las disposiciones relativas a las personas políticamente expuestas y las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas forman parte de los instrumentos de verificación con arreglo a los artículos 2 1) y 18 2) de la Ley ALD/LFT.

En el artículo 51 de la Ley ALD/LFT se dispone que los documentos y archivos han de conservarse por un plazo mínimo de siete años en un soporte duradero, de preferencia electrónico. Además, las entidades obligadas a presentar informes deberán llevar a cabo una labor idónea de vigilancia continua de las relaciones comerciales, incluida la vigilancia de los clientes, sus perfiles de riesgo, operaciones y otras actividades pertinentes, y actualizar periódicamente la información recibida a efectos de la diligencia debida con respecto al cliente (arts. 18 2), 27 3) c), y 40 de la Ley ALD/LFT).

Está prohibido establecer bancos ficticios (art. 66 de la Ley ALD/LFT). Se prohíbe a las instituciones financieras establecer o mantener relaciones de corresponsalía bancaria con instituciones financieras ficticias, y se les impone la obligación de verificar que sus corresponsales en el extranjero estén sujetos a la misma obligación.

El sistema de declaración de bienes que rige para determinados funcionarios incluye sanciones por incumplimiento. Las declaraciones no están disponibles en línea, pero cualquier persona puede consultarlas en el Tribunal Constitucional. Las declaraciones pueden transmitirse a otros Estados en respuesta a una solicitud recibida en el marco de procedimientos de asistencia judicial recíproca. En el artículo 1 de la Ley 4/83 se dispone que los funcionarios públicos han de declarar sus activos y pasivos en Portugal y en el exterior, incluidos sus carteras de valores, cuentas bancarias a plazos, inversiones financieras equivalentes y, si el saldo supera el equivalente a 50 salarios mínimos, cuentas corrientes bancarias y derechos de crédito.

Las entidades obligadas a hacerlo deberán presentar informes sobre operaciones sospechosas (ITS) a la UIF y el DCIAP (art. 43 de la Ley ALD/LFT). En caso de incumplimiento, las entidades de supervisión o fiscalización pueden imponer sanciones económicas (art. 169 cc) de la Ley ALD/LFT). La UIF no tiene facultades de investigación. En consecuencia, recibe y analiza los informes sobre operaciones sospechosas y los transmite a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en los casos en que se sospecha que se ha cometido un delito que entrañe blanqueo de dinero o financiación del terrorismo o cualquier delito determinante. La UIF distribuye información a entidades financieras y no financieras, evalúa los riesgos sistémicos y acoge periódicamente debates con entidades financieras y no financieras y de supervisión, fiscalización y otras autoridades públicas. No puede decretar el embargo preventivo de cuentas, pero puede suspender temporalmente las operaciones. La UIF está integrada por miembros del servicio de policía que son expertos en la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, así como por tres expertos adscritos por las autoridades tributarias. También colabora con otras unidades de inteligencia financiera en virtud de memorandos de entendimiento y a través del Grupo Egmont, así como con arreglo al artículo 137 de la Ley ALD/LFT, que permite el intercambio de información entre unidades de inteligencia financiera.

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)

Los Estados extranjeros pueden iniciar una acción civil, reclamar una indemnización y ser reconocidos como propietarios legítimos de bienes adquiridos mediante la comisión de delitos tipificados en la Convención de conformidad con el artículo 2 (Garantía de acceso al sistema judicial) y el artículo 30 (Definición de partes legítimas) del CPCiv. Sin embargo, en Portugal nunca ha habido un caso de corrupción en que un Estado extranjero fuera parte civil.

Portugal no supedita la cooperación internacional a la existencia de un tratado. La legislación portuguesa permite la ejecución directa de las sentencias y órdenes de decomiso extranjeras (art. 160 de la Ley 144/99 y, dentro del territorio de la Unión Europea, Ley 25/2009), así como la transferencia de los bienes decomisados. En la legislación aplicable a los miembros de la Unión Europea (Ley 25/2009), Portugal establece un régimen jurídico que simplifica aún más los procedimientos. No obstante, no se ha solicitado a Portugal que preste esa asistencia en ningún caso de corrupción.

En los artículos 109 a 111 del Código Penal se establece la norma general del decomiso, incluido el decomiso ampliado. El decomiso del producto y los instrumentos del blanqueo de dinero, la corrupción y otros delitos se prevé en los artículos 1, 7 y 12 de la Ley 5/2002, incluso si el delito se comete fuera de Portugal o si los fondos son de origen extranjero. Las disposiciones protegen a los propietarios de buena fe (art. 111 2) del Código Penal y artículo 28 de la Ley 144/99). El artículo 178 del CPP permite que el Ministerio Público y la Policía Judicial se incauten temporalmente de activos y los embarguen preventivamente hasta que se expida una orden judicial. En los artículos 111 4) y 228 del CPP y el artículo 10 2) de la Ley 5/2002 se dispone que podrán incautarse bienes cuyo valor corresponda al del patrimonio no justificado.

Portugal prevé la posibilidad del decomiso civil o el decomiso sin que medie una condena (de conformidad con la Directiva 2014/42/EU relativa al embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea). En Portugal nunca ha habido un caso de corrupción que entrañara una acción civil de recuperación de bienes.

Un Estado parte extranjero puede solicitar la ejecución de medidas cautelares en Portugal. Esas solicitudes no requieren una orden judicial, sino que deben revestir la forma de comisiones rogatorias transmitidas directamente entre autoridades judiciales competentes (art. 152 de la Ley 144/99). Con respecto a los Estados miembros de la Unión Europea, Portugal aplica las disposiciones de la Ley 25/2009, que ofrece orientación pormenorizada sobre el reconocimiento y la ejecución en Portugal de las órdenes de embargo preventivo emitidas por una autoridad judicial de otro Estado miembro de la Unión Europea, en los procedimientos penales, a fin de reunir pruebas o decomisar bienes. No está claro si es posible ejecutar en Portugal las sentencias u órdenes extranjeras de embargo preventivo, incautación o decomiso de activos que no estén vinculadas a actuaciones penales. No obstante, Portugal no dispone de otros mecanismos para preservar de manera proactiva los bienes a efectos de decomiso. Dado que en Portugal no se ha producido ningún caso que entrañe la ejecución de medidas cautelares u órdenes de decomiso relacionadas con la corrupción, aún no puede evaluarse la aplicación de los párrafos 1 y 2 del artículo 55.

La legislación portuguesa y los procedimientos en ese país no dan al Estado parte requirente la oportunidad de presentar sus razones a favor de mantener en vigor las medidas cautelares adoptadas en relación con los activos. Portugal presentó copias de sus leyes pertinentes en el momento en que se realizó el examen.

Restitución y disposición de activos (art. 57)

En la Ley 144/99 (art. 160) se menciona la disposición de bienes y su restitución a sus legítimos propietarios anteriores. Por otra parte, la Convención puede utilizarse como base jurídica a tales fines, y puede aplicarse la reciprocidad. Portugal prevé la restitución de los activos, de los que se descuentan los gastos que se hayan efectuado, pero la devolución depende de que el Estado requirente haya obtenido una sentencia y demuestre un interés especial, y de que se garantice la reciprocidad (arts. 26 y 110 4) de la Ley 144/99). Además, cuando los Estados requirentes son Estados miembros de la Unión Europea, los bienes decomisados cuyo valor supera los 10.000 euros se comparten al 50 %, aunque los activos no monetarios pueden devolverse íntegramente a los Estados requirentes (art. 18 de la Ley 88/2009). Portugal ha concertado con Suiza un acuerdo sobre la disposición definitiva de activos decomisados. Portugal no ha recibido aún ninguna petición de devolución de activos de ningún Estado extranjero.

3.2. Logros y buenas prácticas

- Las autoridades portuguesas van más allá de los requisitos mínimos y proporcionan orientación sobre la forma de detectar la actividad delictiva de las personas políticamente expuestas. Ello abarca un conjunto de indicadores sobre la identificación de esas personas cuando hayan dejado de estar expuestas políticamente (art. 52, párr. 2).

- La práctica de intercambiar información de forma espontánea con un amplio número de entidades de contraparte, lo que ha llevado a resultados satisfactorios en materia de embargo preventivo de activos en casos concretos (art. 56).
- La creación del Registro Central de Beneficiarios Finales (arts. 12 y 52).

3.3. Problemas en la aplicación

Se recomienda que Portugal adopte las medidas siguientes:

- Vigilar la aplicación de la legislación a fin de asegurar que otro Estado parte puede iniciar una acción civil, reclamar una indemnización y ser reconocido como propietario legítimo de bienes adquiridos mediante la comisión de un delito tipificado con arreglo a la Convención. Si el poder judicial no interpretara la legislación de esta manera, se necesitaría una reforma legislativa (art. 53).
- Adoptar medidas para aclarar que, antes de levantar toda medida cautelar, debe darse al Estado parte requirente la oportunidad de presentar sus razones a favor de mantener en vigor la medida (art. 55, párr. 8).
- Adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para dar curso a una solicitud presentada por otro Estado parte para la restitución y disposición de activos a que se hace referencia en la Convención (art. 57, párr. 3 a) y b)).
- Considerar la posibilidad de celebrar nuevos acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales con miras a aumentar la eficacia de la cooperación internacional prestada de conformidad con la Convención (art. 59).