NACIONES
UNIDAS

E

Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.15/1997/3/Add.1
8 de abril de 1997

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE PREVENCIÓN DEL DELITO
Y JUSTICIA PENAL
Sexto período de sesiones
Viena, 28 de abril a 9 de mayo de 1997
Tema 4 del programa provisional*

PROMOCIÓN Y MANTENIMIENTO DEL IMPERIO DE LA LEY Y LA BUENA GESTIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS; MEDIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

Medidas contra la corrupción y el soborno

Informe del Secretario General

Adición

El Secretario General tiene el honor de presentar a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal el informe de la Reunión del Grupo de Expertos sobre corrupción, celebrada en Buenos Aires del 17 al 21 de marzo de 1997 (véase el Anexo).

*E/CN.15/1997/1

V.97-22183

Anexo

INFORME DE LA REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS SOBRE CORRUPCIÓN, CELEBRADA EN BUENOS AIRES DEL 17 AL 21 DE MARZO DE 1997

ÍNDICE

	Párrafos	*Página*
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	1 - 51	2
INTRODUCCIÓN	52 - 55	14
ORGANIZACIÓN DE LA REUNIÓN	56 - 62	15
A. Apertura de la Reunión	56 - 57	15
B. Asistencia	58	15
C. Documentación	59	15
D. Elección de la Mesa	60	15
E. Aprobación del programa	61	15
F. Clausura de la Reunión	62	16

Apéndices

I.	Lista de participantes	17
II.	Lista de documentos	18

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La Reunión del Grupo de Expertos sobre Corrupción, celebrada en Buenos Aires del 17 al 21 de marzo de 1997, desearía señalar a la atención de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, en su sexto período de sesiones, las conclusiones y recomendaciones que figuran a continuación, para su examen y adopción de medidas.

A. Aplicación de la resolución 51/59 de la Asamblea General y de la resolución 1995/14 del Consejo Económico y Social

Consideraciones generales

2. La creciente complejidad y sutileza con que se manifiesta la corrupción, así como el carácter múltiple y diverso de los problemas que crea en los planos nacional e internacional, requieren una acción concertada y soluciones comunes. Las medidas encaminadas a evitar y fiscalizar el fenómeno, que han de elaborarse y ejecutarse en los planos nacional e internacional, tienen repercusiones en las esferas económica, social, cultural, política y jurídica. Por consiguiente, reviste alta prioridad la elaboración de programas que incluyan medidas interrelacionadas y cuidadosamente coordinadas, incluidas las medidas legislativas, administrativas, civiles, de procedimiento y penales, así como diversas disposiciones de reglamentación y medidas administrativas destinadas a luchar contra la corrupción y a fiscalizarla.

3. El éxito de una acción contra la corrupción tiene que basarse en la voluntad firme y sostenida de los gobiernos de luchar contra el fenómeno en todas sus manifestaciones. Esa acción necesita basarse asimismo en una doctrina de rendición de cuentas, transparencia, competencia e integridad en la vida pública. Esa doctrina ha de complementarse mediante una voluntad de excelencia y el respeto de la calidad. Una mayor mentalización y sensibilización respecto de los efectos nocivos de la corrupción para el desarrollo económico y social permitirán crear y sostener esa voluntad.

4. Entre las instituciones que son esenciales para todo programa de prevención y fiscalización de la corrupción tienen que figurar las siguientes:

a) Un sistema eficaz y equitativo de justicia penal, y especialmente una judicatura independiente*, que se sirva de todos los instrumentos disponibles para investigar y perseguir las prácticas corruptas;

b) Una prensa libre, imparcial y atenta;

c) Órganos de supervisión y auditoría, investigación y cumplimiento de la ley debidamente entrenados, que cumplan las normas más elevadas de profesionalismo e integridad.

5. La acción contra la corrupción requiere también la adopción o revisión de disposiciones legislativas y reglamentarias para cerciorarse de que se dispone de un conjunto de medidas que faciliten la prevención, detección, disuasión, persecución y determinación de los casos de corrupción, que tengan debidamente en cuenta el carácter evolutivo del problema y sus diversas manifestaciones. Las disposiciones legislativas y reglamentarias deben estar en condiciones de hacer frente al carácter especial del fenómeno y a su naturaleza transnacional cada vez más común.

6. Además, una acción eficaz contra la corrupción requiere la participación, la intervención activa y la cooperación de la sociedad civil. Eso es importante para conseguir que las ideas y actitudes públicas respecto de la corrupción se modifiquen, cuando sea necesario, para: a) inculcar y mantener una cultura de la legalidad como base para el éxito y el carácter sostenible de las medidas encaminadas a prevenir y fiscalizar la corrupción, y b) recabar apoyo y cooperación para ayudar a luchar contra la naturaleza consensual de la corrupción. Por lo tanto, los

---

*Véase los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura (*Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán, 26 de agosto a 6 de septiembre de 1985: informe preparado por la Secretaría* (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta: S.86.IV.1), cap. I, secc. D.2, anexo).

programas para la prevención y fiscalización de la corrupción tienen que incluir medidas encaminadas a conseguir la intervención pública y el apoyo a todos los niveles.

Medidas concretas

7. Se recomienda que se preste atención a las medidas concretas que se indican a continuación.

Revelación de los bienes y las obligaciones de los funcionarios públicos

8. Se insta a los Estados a que adopten o examinen, según proceda, medidas que obliguen a los funcionarios públicos a revelar los bienes, obligaciones y copias de sus declaraciones fiscales de ingreso. La finalidad de dicha revelación consiste en facilitar la rendición de cuentas; por lo tanto, las normas correspondientes a la revelación deben abarcar por lo menos a los cónyuges y a los hijos a cargo de los funcionarios públicos, y deben abarcar a otras personas cuando así lo aconsejen las tradiciones culturales del país. Los Estados deben resolver si esa revelación debe exigirse a los funcionarios públicos de todos los niveles o solamente a los que ocupen altos puestos en la administración o a los funcionarios públicos que por su posición puedan ser más vulnerables. Debe examinarse la conveniencia de conferir facultades de investigación a órganos apropiados en relación con la supervisión y evaluación de las revelaciones, así como la imposición de sanciones si se dan informes falsos. Hay que adoptar disposiciones para evitar que las informaciones facilitadas se utilicen indebidamente.

Directrices para el desempeño del cometido de los funcionarios públicos

9. Se recomienda que los Estados estudien la posibilidad de elaborar directrices y otras normas, como por ejemplo estudios monográficos y circulares informativas, que expongan de forma clara y coherente las funciones y obligaciones de los funcionarios públicos. Esta práctica será de particular importancia para los funcionarios cuyos puestos incluyan funciones muy complejas. La finalidad principal de las directrices y normas conexas consiste en ayudar a los funcionarios públicos a resolver dilemas éticos o jurídicos, indicándoles con toda claridad lo que se espera o se exige de ellos.

Introducción o fortalecimiento de instituciones u órganos de auditoría independientes que supervisen los gastos públicos

10. Los Estados deben establecer o fortalecer, según proceda, entidades de auditoría independientes, dándoles autoridad y capacidad para supervisar los gastos públicos. Ésta sería una medida valiosísima y muy eficaz para evitar las prácticas corruptas o disuadir a los que están dispuestos a cometerlas, al mismo tiempo que se promueve una cultura de transparencia y mentalización respecto de la administración de fondos públicos.

Establecimiento de órganos especializados de lucha contra la corrupción

11. La experiencia ha demostrado que ofrece claras ventajas el establecimiento de órganos especializados con el mandato y la capacidad necesarios para concentrar sus actividades en la prevención y la fiscalización de la corrupción. Esos órganos podrían incluir inspecciones generales, defensores de los ciudadanos, comités de vigilancia u otras entidades análogas que puedan prestar suficiente atención a todos los problemas relacionados con la corrupción. Se recomienda que los Estados estudien la conveniencia de establecer esos grupos y de promulgar legislación acerca del ámbito de sus poderes, el grado de independencia que se les ha de conceder y los mecanismos gracias a los cuales puedan operar, cooperar y coordinar eficazmente su acción con las instituciones ya existentes.

Medidas para introducir o estimular la transparencia en la gestión de fondos públicos y en el proceso normativo

12. Se recomienda que los Estados elaboren y apliquen, o examinen, según proceda, medidas legislativas para promover una mayor transparencia en el desembolso de fondos públicos permitiendo o estimulando el acceso público al correspondiente proceso decisorio, o a su supervisión. Las normas pertinentes serían aplicables al proceso decisorio en el curso habitual de las operaciones gubernamentales. Esas medidas se podrían combinar con normas legislativas y reglamentarias para velar por la transparencia en la contabilidad de gastos de negocios de entidades individuales o colectivas que hagan negocios con el Gobierno.

*Establecimiento de procedimientos transparentes y competitivos para las licitaciones y para la supervisión de contratos de obras públicas e introducción de normas claras de adquisición**

13. En vista del carácter delicado de los procesos de supervisión y licitación de obras públicas y la vulnerabilidad de las adquisiciones efectuadas mediante la utilización de fondos públicos, es esencial que haya transparencia y competitividad, así como claridad en las normas y en los procedimientos. Se recomienda que las normas que rigen esos procesos se vuelvan a examinar y, en los casos en que no existan dichas normas, que se elaboren y aprueben normas legislativas y reglamentarias apropiadas que velen sobre las mencionadas cualidades. La simplicidad y la coherencia, junto con la eliminación de procedimientos innecesarios que prolongan el proceso o que lo hacen engorroso, son elementos adicionales que hay que tener en cuenta a ese respecto.

Medidas para promover la libre competencia, incluidas las normas anticartel

14. Un entorno económico que se caracterice por la libre competencia ofrece menos oportunidades de efectuar prácticas corruptas y brinda la posibilidad de prevenir y fiscalizar mejor la corrupción. Se recomienda que se adopten medidas legislativas y reglamentarias en esta esfera como medio de evitar los casos de corrupción. Entre las prácticas de que deben tratar principalmente esas medidas figuran la fijación de precios, el boicot, el reparto del mercado y la negativa a comerciar.

Medidas para evitar que haya ventajas inapropiadas

15. Se recomienda que los Estados estudien la posibilidad de suprimir las prácticas que involucren una corrupción encubierta en relación con la utilización por los funcionarios públicos de su posición, su influencia, sus conocimientos adquiridos en el desempeño de su cometido para beneficiar indebidamente a personas o entidades que negocian con organismos gubernamentales. Esas prácticas no ofrecen beneficios pecuniarios inmediatos u otras ventajas al funcionario público pero pueden entrañar beneficios que se ofrecerán una vez que el funcionario público haya cesado en sus funciones. Las medidas encaminadas a ocuparse de esas prácticas no deben provocar un exceso de reglamentación ni impedir en modo alguno el derecho perfectamente legítimo de los funcionarios públicos a buscar empleo después de cesar en sus funciones públicas o a utilizar la experiencia o los conocimientos técnicos que hayan adquirido durante el desempeño de su cometido público.

Eliminación o limitación del secreto bancario

16. La corrupción está vinculada a menudo con el blanqueo de las ganancias ilícitas. Los funcionarios corruptos utilizan los mismos conductos y operan de la misma forma que los que perpetran otros delitos graves de los que obtienen beneficios para blanquear los ingresos derivados de sus actividades ilícitas y disfrutar de ellos. En vista del complejo carácter de las prácticas corruptas y de las dificultades con que se tropieza para descubrir e investigar los delitos conexos, es esencial que se suprima o se limite el secreto bancario. Los Estados deben adoptar medidas

---

*La Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 17* y corrección (A/49/17 y Corr.1), anexo I) podría ser una útil referencia a este respecto.

legislativas y reglamentarias apropiadas para asegurarse de que las ganancias derivadas de la corrupción se descubren y se recuperan.

Medidas para conseguir y estimular la participación pública

17. Como ya se ha indicado, la cooperación, intervención y participación públicas son requisitos esenciales para todo programa encaminado a prevenir y fiscalizar la corrupción. Por consiguiente, los Estados deben adoptar medidas que recalquen la necesidad de cambiar a fondo las actitudes públicas respecto del problema y de lograr que el nivel de tolerancia de la corrupción disminuya o desaparezca. También es importante conseguir una mayor mentalización pública respecto de los derechos de los ciudadanos a programas y servicios gubernamentales no corruptos. A este respecto, las medidas deben incluir la elaboración de procedimientos de queja de los ciudadanos y el establecimiento de un sistema de examen inicial que evite las acusaciones injustificadas, baladíes, fastidiosas o malévolas. Además, la acción desarrollada en esta esfera debe incluir el estímulo a la supervisión habitual de los organismos encargados de tramitar las quejas, y el lanzamiento de campañas públicas en que participen los medios de difusión, las instituciones educativas, las empresas, los sindicatos y los dirigentes religiosos y comunitarios, a fin de lograr que cambien las actitudes, que se promuevan valores éticos y que se obtenga el apoyo público en favor de las medidas legislativas y de los recursos necesarios para la lucha contra la corrupción. Los Estados deben desarrollar todo el potencial de los órganos pertinentes que ya están previstos o que ya existen en sus constituciones o en su legislación. También sería útil estimular la formación de organizaciones de ciudadanos para que supervisen la labor de los órganos oficiales.

Medidas encaminadas a que haya rendición de cuentas y un régimen disciplinario eficaz

18. Se recomienda que los Estados establezcan, cuando proceda, procedimientos y medidas esencialmente administrativos en el marco de la administración pública para lograr que haya rendición de cuentas respecto de las medidas adoptadas y las decisiones tomadas por funcionarios públicos y para prever medidas disciplinarias en caso de violación de normas reglamentarias o de códigos de conducta, incluida la acción correctiva, al mismo tiempo que se protege el desarrollo de un proceso objetivo. Esas medidas son importantes pues son complementarias de cualquier otra medida o cualquier otro recurso que pueda ser apropiado cuando el acto de que se trate constituya también una infracción legislativa. Ese tipo de medidas pueden tener importantes efectos disuasorios, además de la evidente ventaja de conseguir que las normas internas y los códigos de conducta no tengan carácter únicamente simbólico.

Financiación de campañas y partidos políticos

19. Se recomienda que los Estados consideren la adopción de medidas encaminadas a lograr la transparencia en la financiación de campañas y partidos políticos, al mismo tiempo que se protegen las libertades y los derechos fundamentales conexos y que se evita la obstaculización del funcionamiento de los partidos políticos.

Garantía de la libertad de prensa y derecho a la información

20. La garantía de la libertad de prensa y el derecho del público a la información son indispensables para la prevención y la fiscalización de la corrupción. La prensa tiene la obligación de contribuir a la prevención y la fiscalización de la corrupción mediante el suministro constante de información fidedigna.

Elaboración e introducción de códigos de ética para determinadas categorías profesionales

21. El papel central que algunas profesiones desempeñan en la lucha contra la corrupción, junto con las consiguientes expectativas del público y del Estado en lo que se refiere al incremento de las contribuciones de esas profesiones a la consecución de objetivos comunes, crea mayores responsabilidades y obligaciones para sus miembros. Además, la posición esencial de algunas profesiones en una sociedad democrática tiende a la adopción

de normas en el interior de la profesión y no a la intervención del Estado en ese sentido. Por consiguiente, se recomienda que algunas profesiones como las de jueces, fiscales, auditores, abogados y periodistas sean objeto de estímulo para que desarrollen y apliquen códigos de ética que les permita desempeñar su cometido y sus obligaciones en el esfuerzo común contra la corrupción.

Elaboración de un programa que estimule el cumplimiento del Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos

22. Los Estados deben basarse en el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos* y utilizar los`principios que enuncia como base para la elaboración de programas contra la corrupción. La División de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Secretaría debe reunir regularmente información sobre esta cuestión y mantener informada a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal acerca de la situación y de la aplicación de programas nacionales. La División debe elaborar además programas de cooperación técnica a fin de prestar asistencia a los Estados que deseen elaborar y ejecutar programas de lucha contra la corrupción**.

B. Aplicación de la resolución 51/191 de la Asamblea General

Tipificación como delito penal de la corrupción o el soborno de funcionarios públicos extranjeros

23. En una acción internacional concertada contra la corrupción, es importantísimo tipificar como delito penal la corrupción y el soborno de funcionarios públicos extranjeros. Los Estados deberían revisar su legislación para introducir esa tipificación o, si procede, intensificar sus esfuerzos para el cumplimiento efectivo de las leyes vigentes que prohiben el soborno en las transacciones comerciales internacionales. En este contexto debe prestarse la debida consideración a las sanciones previstas, a fin de contar con medidas de disuasión eficaces. Además, los Estados deben examinar la conveniencia de incluir en su legislación disposiciones que permitan que los particulares que puedan considerarse víctimas de prácticas corruptas en las transacciones comerciales internacionales puedan incoar una acción correctiva contra los autores de esas prácticas.

Legislación contra el blanqueo de dinero

24. El soborno de funcionarios extranjeros debe incluirse entre los delitos importantes en la legislación contra el blanqueo de dinero. Debe instarse enérgicamente a los Estados que no poseen todavía legislación contra el blanqueo de dinero a que la adopten.

Convención internacional contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales

25. Se recomienda firmemente que la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal elabore una convención internacional contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales, de conformidad con la resolución 51/191 de la Asamblea General; dicha convención constituye el instrumento más apropiado para abordar ese problema. La convención tendría que incluir medidas eficaces de cumplimiento de la ley*.

---

*Resolución 51/59 de la Asamblea General, anexo.

**La cuestión de la asistencia técnica se examina más detalladamente en el siguiente párrafo 50.

*La cuestión de la elaboración de esa convención se examina más detalladamente en el siguiente párrafo 51.

Deducción fiscal aplicable a los pagos ilícitos

26. Debe estimularse a los Estados a que adopten medidas legislativas y reglamentarias que imposibiliten a los particulares o a las entidades colectivas la obtención de deducciones o beneficios fiscales aplicables a los pagos efectuados fuera de sus países y que equivaldrían al soborno o a otros pagos inadecuados a funcionarios públicos extranjeros. Al elaborar e instituir el régimen legislativo y reglamentario pertinente, los Estados deben examinar la posibilidad de instituir sistemas y procedimientos que permitan descubrir, entre los pagos presuntamente legales, los pagos ilícitos.

Responsabilidad penal de las sociedades

27. De conformidad con sus tradiciones y sus regímenes jurídicos, los Estados deben incluir en su legislación disposiciones que establezcan la responsabilidad penal de sociedades como medida encaminada a mejorar la rendición de cuentas de entidades mercantiles, así como un cumplimiento más eficaz de otras medidas legislativas y reglamentarias contra la corrupción y el soborno.

Prácticas y normas contables

28. Los Estados deben examinar sus medidas reglamentarias y legislativas vigentes para cerciorarse de que se instituyen o se mejoran, según proceda, prácticas y normas contables que promuevan la transparencia de las transacciones comerciales internacionales, y de que dichas prácticas y normas se siguen constantemente a fin de mejorar la efectividad de las demás medidas contra la corrupción y el soborno.

C. Medidas comunes a la aplicación de las resoluciones 51/59 y 51/191 de la Asamblea General

Legislación en materia penal

Examen de la idoneidad de la legislación penal nacional

29. Para promover la capacidad de responder a todas las formas y manifestaciones de corrupción, así como a todos los casos de conducta que ayuden a las actividades corruptas o las faciliten, se debe estimular a los Estados a que examinen su legislación y su normativa penal a fin de determinar si son idóneas para la prevención y fiscalización eficaces de la corrupción. Los Estados deben examinar la idoneidad de las sanciones que prevé su legislación para conseguir el debido nivel de disuasión.

Revisión de los mecanismos de inmunidad

30. Se debe animar a los Estados a que examinen y, de ser apropiado, a que revisen los mecanismos y las normas que en determinadas circunstancias confieren inmunidad a los funcionarios públicos, a fin de evitar la posibilidad de que dichos mecanismos o dichas normas se utilicen para desarrollar actividades corruptas o efectuar sobornos con impunidad.

Blanqueo de las ganancias derivadas de la corrupción

31. Además de la recomendación referente a la inclusión de la corrupción y el soborno entre los delitos principales previstos por la legislación contra el blanqueo de dinero, debe fortalecerse la legislación penal tipificando como delito penal el blanqueo de las ganancias derivadas de la corrupción y el soborno.

Circunstancias agravantes

32. Los Estados deben examinar la posibilidad de incluir en su legislación disposiciones que puedan considerar como circunstancias agravantes los casos en los que la corrupción está vinculada a actividades de la delincuencia organizada, como por ejemplo el tráfico de armas y drogas ilícitas, y otros delitos graves. Esta medida es particularmente importante en vista de que la corrupción es un instrumento que usan casi invariablemente los grupos de delincuencia organizados en sus operaciones, particularmente las de carácter transnacional.

Obtención de la cooperación de testigos y cómplices

33. En vista de la complejidad y el carácter consensual de la corrupción y el soborno, se recomienda que los Estados estudien la posibilidad de, en el contexto de sus tradiciones y regímenes jurídicos, dotar de flexibilidad a su legislación penal, o aumentarla si ya la tiene, a fin de que se puedan considerar circunstancias atenuantes o la inmunidad de juicio, según proceda, en el caso de los que den pruebas u otras informaciones útiles a las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley que investiguen o enjuicien los casos de corrupción.

Protección de las víctimas de la corrupción y acción correctiva en su favor

34. Debe estimularse a los Estados a que examinen su legislación civil y adopten o refuercen, según proceda, las medidas encaminadas a conseguir que las víctimas de la corrupción, como por ejemplo los competidores u otras personas y las víctimas de extorsiones, puedan incoar una acción correctiva en sus propios países y en el extranjero. Dicha acción correctiva debería incluir también la posibilidad de recuperar los fondos obtenidos de forma fraudulenta. Los Estados deberían examinar también la posibilidad de incluir en tratados bilaterales o multilaterales sobre la cooperación en cuestiones criminales, disposiciones para la protección de los derechos de personas o entidades extranjeras en los casos de corrupción*.

Derecho administrativo

Utilización de sanciones administrativas

35. Se recomienda que los Estados inicien un examen de la relación entre el derecho penal y el derecho administrativo, a fin de encontrar la mejor forma de actuar rápidamente contra la corrupción. Se recomienda asimismo que la legislación penal quede complementada con disposiciones administrativas. Esas disposiciones deben incluir sanciones que se impondrán teniendo debidamente en cuenta la necesidad de respetar los requisitos procesales, y deben utilizarse en todo lo posible a causa de la flexibilidad que ofrecen, particularmente en casos de prácticas corruptas en la administración pública.

Mecanismos de supervisión

36. Debe estimularse a los Estados a que elaboren y adopten, según proceda, medidas encaminadas a hacer que los funcionarios públicos de alto nivel, así como los funcionarios cuyas funciones incluyan la adopción de decisiones importantes, rindan también cuentas a los órganos constituidos por elección. Esas medidas reforzarían las normas de gestión de la administración pública, al mismo tiempo que garantizarían que los representantes elegidos prestasen debida atención al funcionamiento de la administración pública, con lo cual desempeñarían de forma responsable una función que les han encomendado sus respectivas circunscripciones electorales. Esas medidas ofrecerían también la ventaja de que promoverían los valores de la buena gestión de los asuntos públicos.

Fortalecimiento de la responsabilidad en el plano local mediante la descentralización del proceso decisorio

---

*Véase también la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (resolución 40/34 de la Asamblea General, anexo).

37. Debe estimularse a los Estados a que examinen la posibilidad de promover o fortalecer la descentralización, permitiendo que las autoridades locales desempeñen su cometido y cumplan sus funciones de forma más racional y responsable. El proceso de descentralización debe ir acompañado de una simplificación de las normas y procedimientos en materia de adquisiciones y contratos públicos, a fin de que se pueda ejercer un control más eficaz.

Derecho procesal

Ejecución de sentencias extranjeras

38. Debe estimularse a los Estados a que velen por que las sentencias dictadas en jurisdicciones extranjeras y relativas a la protección de las víctimas de la corrupción, o los recursos que se les reconozcan, puedan ejecutarse en sus jurisdicciones.

Medidas subsidiarias

39. Los Estados deberían examinar la posibilidad de adoptar medidas que se aplicarían una vez dictada la sentencia definitiva y que podrían excluir toda posibilidad de concertar arreglos contractuales con instituciones públicas durante un período de tiempo determinado.

Disposiciones destinadas a estimular la cooperación de testigos

40. Debe estimularse a los Estados a que examinen su legislación, según proceda, para determinar la posibilidad de adoptar medidas encaminadas a estimular y facilitar la cooperación, con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, de testigos, víctimas y personas acusadas como codemandados en casos de corrupción, teniendo debidamente en cuenta los derechos del acusado. Esas medidas deberían incluir planes de protección de los testigos, alternativas al enjuiciamiento y flexibilidad en la determinación de las penas.

Carga de la prueba en los casos de corrupción

41. Los Estados deben determinar si las circunstancias que prevalezcan en sus jurisdicciones respectivas justifican la adopción de disposiciones que, sin detrimento para los derechos fundamentales del acusado, incluido el derecho a un juicio imparcial, permitirían la inversión de la carga de la prueba, particularmente durante la investigación, en los casos en que las personas o entidades que estén siendo investigadas parezcan tener en su posesión o a su disposición, directa o indirectamente, bienes y medios que rebasan holgadamente sus posibilidades financieras normales.

Técnicas de investigación

42. Debe estimularse a los Estados para que examinen la posibilidad de utilizar técnicas modernas que han demostrado su eficacia en la investigación de formas complejas de delito, como la corrupción. Esas técnicas pueden incluir la vigilancia electrónica, la utilización de agentes secretos y la reunión de información mediante mecanismos confidenciales de presentación de informes. Esas operaciones de cumplimiento de la ley deben quedar sometidas a controles jurídicos y judiciales apropiados.

Obligación de respetar la confidencialidad durante la investigación

43. Debe estimularse a los Estados a que examinen la posibilidad de adoptar medidas para evitar que los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley revelen información confidencial al público o a los medios de difusión, particularmente en la fase de investigación, cuando las garantías de juicio adecuado no surtan todavía plenos efectos. Esas medidas deben garantizar la protección de los derechos del acusado, así como el debido desarrollo de la investigación.

Fortalecimiento de la capacidad del personal de investigación y de la judicatura

44. Debe estimularse a los Estados a que velen por que el personal encargado de hacer cumplir la ley, los fiscales y los magistrados que se ocupen de casos de corrupción estén debidamente capacitados y tengan las aptitudes necesarias, particularmente teniendo en cuenta los métodos sumamente modernos empleados en los casos graves de corrupción.

Confiscación de las ganancias derivadas de la corrupción y el soborno

45. Debe estimularse a los Estados a que adopten legislación que permita decomisar y confiscar las ganancias obtenidas mediante corrupción o soborno. Esas ganancias pueden utilizarse para disponer de los medios necesarios para la restitución a las víctimas de la corrupción y para financiar investigaciones encaminadas a hacer cumplir la ley que eviten y fiscalicen la corrupción y puedan ser compartidas con otros Estados que hayan participado o hayan contribuido al descubrimiento y la investigación de casos de corrupción.

Cooperación internacional

Prevención del blanqueo de las ganancias derivadas de la corrupción

46. Debe animarse a los Estados a que exploren todas las posibilidades de establecer mecanismos de cooperación internacional con miras a limitar la utilización de mecanismos e instituciones de carácter bancario y comercial para el blanqueo de ganancias obtenidas por medios ilícitos, con inclusión de paraísos fiscales, empresas "troyanas"* y cualquier otro sistema que estimen apropiado.

Procedimientos para obtener pruebas en casos de corrupción

47. Los Estados deben estudiar los arreglos y mecanismos legales que faciliten el cumplimiento de la ley y la cooperación judicial en los niveles bilateral, regional e internacional, particularmente por lo que se refiere a la obtención de pruebas y a la admisibilidad de las pruebas en los casos de corrupción, con miras también a armonizar la legislación nacional. Esto puede quedar facilitado mediante un estudio sobre la obtención de pruebas en los casos de corrupción que la Secretaría, con asistencia de Estados Miembros y organizaciones internacionales pertinentes, puede llevar a cabo si se le pide.

Asistencia mutua en casos de corrupción

48. Los Estados deben ayudarse unos a otros durante la investigación de los casos de corrupción y para el cumplimiento de la legislación contra la corrupción. Esa ayuda puede consistir en arreglos oficiales y oficiosos, como la rápida ejecución de las cartas rogatorias o el intercambio de información entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley para evitar los retrasos en los casos de corrupción, y debe prestarse de forma que no perjudique la investigación y el enjuiciamiento del caso en el Estado solicitado.

Actividades y mecanismos conjuntos para prevenir y fiscalizar la corrupción internacional

49. Los Estados deben examinar la posibilidad de instituir investigaciones conjuntas, incluso mediante el establecimiento de unidades conjuntas de lucha contra la corrupción, o en el marco de arreglos regionales e internacionales, con miras a prevenir y fiscalizar los casos de corrupción que tengan lugar en más de un Estado, o mediante transacciones internacionales o gestiones bancarias y comerciales.

---

*Las empresas "troyanas" son entidades establecidas legalmente con la única finalidad de desarrollar actividades delictivas.

D. Asistencia técnica

50. La cooperación técnica es indispensable para la labor común de prevención y fiscalización efectivas de la corrupcion. Por lo tanto, tiene que constituir un componente central y esencial de las actividades de la comunidad internacional, incluidos los esfuerzos de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales, para mejorar la acción concertada contra la corrupción a todos los niveles. Los Estados deben prestar apoyo a las Naciones Unidas y a otras organizaciones internacionales competentes para la elaboración y ejecución de programas de cooperación técnica encaminados a prestar asistencia a los Estados que necesiten fortalecer su capacidad para hacer frente a las amenazas que plantea la corrupción. Esa asistencia debe incluir:

a) Suministro de servicios consultivos y conocimientos técnicos para la elaboración de mecanismos y estrategias generales que prevengan y fiscalicen la corrupción;

b) Prestación de programas de capacitación para funcionarios públicos sustantivos, incluido el personal encargado de hacer cumplir la ley y la judicatura, auditores y personal responsable de adquisiones y contratos públicos a fin de mejorar las normas de conducta profesional y rendición de cuentas;

c) Elaboración de estudios comparativos de los diferentes medios y procedimientos para obtener pruebas y para utilizarlas en relación con delitos de corrupción;

d) Prestación de asistencia para encontrar consultores expertos internacionales que puedan emplearse en programas de cooperación técnica encaminados a fortalecer la capacidad interna de las estructuras nacionales de lucha contra la corrupción;

e) Elaboración de una base de datos sobre legislación nacional, técnicas de investigación, prácticas óptimas y experiencia pertinente, información y conocimientos para prevenir y fiscalizar la corrupción en el plano regional y en el plano internacional;

f) Examen y elaboración de procedimientos para la revelación de bienes y obligaciones de los funcionarios públicos;

g) Elaboración de programas para ayudar a los Estados a promover el establecimiento y fortalecimiento de mecanismos y sistemas de auditoría interna y externa para su utilización por las entidades interesadas. Esos mecanismos y sistemas deben tener por finalidad la obtención de una mayor transparencia a fin de descubrir los casos de corrupción y soborno;

h) Ejecución de estudios de viabilidad, junto con suministro de servicios consultivos, conocimientos técnicos y equipo, para el establecimiento de órganos nacionales independientes de lucha contra la corrupción;

i) Ejecución de estudios de viabilidad, junto con suministro de servicios consultivos, conocimientos técnicos y equipo, para el establecimiento de instituciones de defensores de los ciudadanos como forma de responder a las reclamaciones de las víctimas;

j) Desarrollo de campañas públicas sostenibles en que participen medios de difusión, instituciones educativas, el sector comercial y dirigentes comunitarios con miras a conseguir el cambio de actitudes, promover valores éticos, reducir los casos de tolerancia a la corrupción y obtener el apoyo público para las actividades de lucha contra la corrupción;

k) Recopilación y análisis de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción a fin de elaborar una recopilación de las mejores prácticas, que podría formar la base de los programas de capacitación;

l) Elaboración de estudios comparativos que ayuden a los Estados a preparar, formular y ejecutar estrategias conjuntas y arreglos de colaboración para la prevención y fiscalización de la corrupción;

m) Elaboración de manuales sobre la investigación y el enjuiciamiento de casos de corrupción y soborno.

E. Elaboración de una convención internacional contra la corrupción y el soborno

51. Se considera que la elaboració de una convención internacional contra la corrupción y el soborno, según se prevé en el párrafo 4 de la resolución 51/191 de la Asamblea General, constituye la forma más eficaz de abordar el problema. El éxito de las actividades realizadas en el plano regional demuestran que es factible elaborar una convención internacional y que la comunidad internacional puede instituir conceptos comunes y organizar métodos y estrategias de aceptación general que formen la base de una cooperación internacional mejorada y eficaz. El fenómeno de la corrupción y el soborno ha adquirido carácter transnacional como resultado de la creciente mundialización y liberalización del comercio. Ya no es posible abordar la cuestión con eficacia por conducto únicamente de acciones a nivel nacional. La comunidad internacional necesita urgentemente una base común de cooperación que promueva los valores de la buena gestión de los asuntos públicos y que haga que el desarrollo y el crecimiento no se vean obstaculizados por prácticas corruptas. Se reconoce que la acción actualmente en curso en los planos nacional o regional debe continuar y debe intensificarse, pero la elaboración de una convención internacional como la mencionada tiene que ser el objetivo final. Por eso se recomienda firmemente que se pida a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal que se ocupe de esta cuestión con alta prioridad, sobre la base de las disposiciones pertinentes de la resolución 51/59 de la Asamblea General y de la resolución 1995/14 del Consejo Económico y Social. Los Estados deben prestar su pleno apoyo y su plena cooperación a la Comisión y deben participar sin reservas en el proceso, a fin de que la Comisión pueda desempeñar su cometido con la mayor prontitud posible.

INTRODUCCIÓN

52. El Consejo Económico y Social, en su resolución 1995/14, aprobada por recomendación de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su cuarto período de sesiones, instó a los Estados a que elaborasen y aplicasen estrategias concretas y amplias de lucha contra la corrupción, a que aumentasen su capacidad de prevenir, detectar, investigar y procesar prácticas corruptas, y a que aumentasen y mejorasen la cooperación internacional encaminada a prevenir la corrupción y luchar contra ella. En la misma resolución, el Consejo pidió al Secretario General que examinase y ampliase el manual sobre medidas prácticas contra la corrupción[a] y a que cooperase y coordinase con otras entidades del sistema de las Naciones Unidas y con las organizaciones internacionales competentes para realizar actividades conjuntas en el ámbito de la prevención y la fiscalización de la corrupción. Además, el Consejo pidió a la Comisión que siguiera examinando periódicamente la cuestión de las medidas contra la corrupción.

53. La Comisión, en su quinto período de sesiones, recomendó al Consejo Económico y Social que aprobase un proyecto de resolución titulado "Medidas contra la corrupción" que se sometería a la aprobación de la Asamblea General. El proyecto de resolución quedó aprobado subsiguientemente por la Asamblea General como resolución 51/59. En dicha resolución, la Asamblea aprobó el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, que iba anexo a la resolución, y recomendó a los Estados Miembros que se guiasen por él en su lucha contra la corrupción. En la misma resolución, la Asamblea pidió al Secretario General que, en consulta con los Estados y organizaciones competentes, elaborase un plan de aplicación y lo presentase a la Comisión en su sexto período de sesiones, juntamente con el informe que había de presentar en cumplimiento de la resolución 1995/14 del Consejo.

54. La Asamblea General, en su resolución 51/191, aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales, que iba anexa a la resolución, y pidió al Consejo Económico y Social y a sus órganos subsidiarios, y en particular a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, que: a) examinasen, sin que ello entrañase excluir, obstaculizar o retrasar la adopción de medidas internacionales, regionales o nacionales, el modo de promover la aplicación de la resolución y la Declaración, incluso por medio de instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes, con objeto de fomentar la tipificación como delito de la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales; b) examinasen periódicamente la cuestión de la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales; y c) promoviesen la aplicación eficaz de la resolución.

55. Se organizó la Reunión del Grupo de Expertos sobre Corrupción en el marco del ofrecimiento generoso del Gobierno de Argentina de acoger en el país a la Reunión y de financiar todos los gastos conexos, en un esfuerzo por ayudar a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal a poner en práctica las resoluciones antes mencionadas.

ORGANIZACIÓN DE LA REUNIÓN

A. Apertura de la Reunión

56. El Ministerio de Justicia de Argentina fue el anfitrión de la Reunión del Grupo de Expertos sobre Corrupción. La División de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Secretaría actuó como secretaría de la Reunión.

57. En la sesión de apertura, tomaron la palabra el Ministro de Justicia de Argentina y el oficial encargado de la División.

B. Asistencia

58. En el apéndice I figura la lista de expertos que asistieron a la Reunión.

C. Documentación

59. En el apéndice II figura la lista de documentos que recibieron los expertos.

D. Elección del Presidente

60. Se eligió Presidente de la Comisión al Sr. Eugenio María Curia, Director del Departamento de Asuntos Internacionales del Ministerio de Justicia de Argentina.

E. Aprobación del programa

61. El Grupo de Expertos aprobó el siguiente programa:

1. Apertura de la Reunión.

2. Aprobación del programa y organización de los trabajos.

3. Elaboración de un plan de acción para el cumplimiento de la resolución 51/59 de la Asamblea General, incluido el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, y la resolución 1995/14 del Consejo Económico y Social.

4. Determinación de modalidades y medidas para el cumplimiento de la resolución 51/191 de la Asamblea General, sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales.

5. Revisión y ampliación del manual de medidas prácticas contra la corrupción, elaborado y publicado por la División de Prevención del Delito y Justicia Penal (*Revista Internacional de Política Criminal, números 41 y 42*).

6. Examen y presentación de observaciones sobre un proyecto de ley modelo contra la corrupción, preparado por la División de Prevención del Delito y Justicia Penal y el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas.

7. Aprobación del informe de la Reunión.

8. Clausura de la Reunión.

F. Clausura de la Reunión

62. Formularon declaraciones de clausura el Ministro de Justicia de Argentina y un representante de la División.

Notas

[a]*Revista Internacional de Política Criminal,* números 41 y 42 (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.93.IV.4).

Apéndice I

LISTA DE PARTICIPANTES

Expertos

Rafael Alunan III (Filipinas)

Laurence Giovacchini (Francia)

Edward G. Hoseah (República Unida de Tanzanía)

Cristina Luzescu (Rumania)

Abelardo Rivera Llano (Colombia)

Fyodor Shelyuto (Federación de Rusia)

Jong Dae Shin (República de Corea)

Frank Solomon (Trinidad y Tabago)

Richard Thornburgh (Estados Unidos de América)

Observadores

Sergio Martín Álvarez, Rafael Eduardo Ciccia, Mariano Enrico, Fabricio Guariglia, Guillermo Pablo Laveglia, Esteban Marino, José Ureta.

Organizaciones interguberamentales representadas por observadores

Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de los Estados Americanos, y Organización Internacional de Policía Criminal.

Apéndice II

LISTA DE DOCUMENTOS

I. NACIONES UNIDAS

1. Naciones Unidas, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo y Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios, *Corruption in Government: Report of an Interregional Seminar, The Hague, The Netherlands, 11-15 December 1989* (TCD/SEM.90.2).

2. Informe del Secretario General sobre las medidas adoptadas por las Naciones Unidas para ocuparse de la cuestión de las prácticas corruptas (E/1991/31/Add.1, 4 de julio de 1991).

3. "Medidas prácticas contra la corrupción", *Revista Internacional de Política Criminal*, números 41 y 42.

4. Resolución 1995/14 del Consejo Económico y Social, de 24 de julio de 1995.

5. Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos (resolución 51/59 de la Asamblea General, anexo, de 12 de diciembre de 1996).

6. Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales (resolución 51/191 de la Asamblea General, anexo, de 16 de diciembre de 1996).

7. "Model Law on Corruption".

8. "Commentary on Model Law on Corruption".

II. CONSEJO DE EUROPA

1. Grupo Multidisciplinario sobre la Corrupción. Código de Ética para directores de entidades del sector público: documento presentado por la Oficina del Primer Ministro de Malta (GMC (95) 24, 28 de marzo de 1995).

2. Grupo Multidisciplinario sobre la Corrupción: Primera Conferencia para oficiales encargados de hacer cumplir la ley, especializados en la lucha contra la corrupción (Estrasburgo, 24 y 25 de abril de 1996); conclusiones y recomendaciones del Relator General (GMC (96) 53, 26 de abril de 1996).

3. Grupo Multidisciplinario sobre la Corrupción y Grupo de Trabajo sobre Derecho Penal: informe resumido de la cuarta sesión (Estrasburgo, 24 a 27 de junio de 1996) e informe resumido de la cuarta sesión plenaria del Grupo Multidisciplinario sobre la Corrupción (Estrasburgo, 28 de junio de 1996) (GMC (96) 74, 9 de septiembre de 1996).

4. Grupo Multidisciplinario sobre la Corrupción: Anteproyecto de convención marco contra la corrupción (GMC (96) 81, 5 de noviembre de 1996).

5. Grupo Multidisciplinario sobre la Corrupción y Grupo de Trabajo sobre Derecho Civil. Estudio de viabilidad sobre la elaboración de una convención sobre medios civiles para compensar los daños resultantes de actos de corrupción (GMC (96) 43 final 2, 2 de diciembre de 1996).

6. Grupo Multidisciplinario sobre la Corrupción: Programa de acción contra la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros.

III. UNIÓN EUROPEA

1. Protocolo, elaborado sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (18 de octubre de 1996).

2. Proyecto de convenio sobre la lucha contra los casos de corrupción en que intervienen oficiales de las Comunidades Europeas u oficiales de Estados Miembros de la Unión Europea (20 de noviembre de 1996).

IV. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

1. Convención Interamericana contra la Corrupción (1996).

2. Plan de Acción contra la Corrupción.

V. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

Cumplimiento de las recomendaciones sobre el soborno en las transacciones comerciales internacionales: informe del Comité sobre Inversiones Internacionales y Empresas Multinacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) a la reunión de 1996 del Consejo de la OCDE a nivel ministerial.

VI. UNIÓN INTERPARLAMENTARIA

Proyecto de convención sobre las medidas que han de adoptarse en el plano internacional contra los que, en el ejercicio de un cargo público, son culpables de enriquecimiento fraudulento perjudicial para los intereses públicos: recomendada por la 51ª Conferencia Interparlamentaria (Brasilia, 1º de noviembre de 1962).