



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

Distr. general
9 de noviembre de 2012
Español
Original: inglés

Grupo de examen de la aplicación
Cuarto período de sesiones
Viena, 27 a 31 de mayo de 2013
Tema 2 del programa provisional**
**Examen de la aplicación de la Convención de
las Naciones Unidas contra la Corrupción**

Resumen

Nota de la Secretaría

Adición

Índice

	<i>Página</i>
II. Resumen	2
Ucrania	2

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 26 de junio de 2013.
** CAC/COSP/IRG/2013/1.



II. Resumen

Ucrania

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

Ordenamiento jurídico de Ucrania: incorporación de la Convención en el ordenamiento jurídico nacional

Ucrania firmó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención contra la Corrupción) el 11 de diciembre de 2003 y la ratificó en 2006. La ley de ratificación entró en vigor en julio de 2009. Ucrania depositó su instrumento de ratificación ante el Secretario General el 2 de diciembre de 2009. De conformidad con el artículo 9 de la Constitución de Ucrania, la Convención contra la Corrupción, una vez ratificada, pasó a formar parte integrante de la legislación nacional y sus efectos jurídicos tienen precedencia sobre cualquier otra disposición en contrario de las leyes internas.

Sinopsis del marco jurídico e institucional de Ucrania contra la corrupción

El marco jurídico nacional contra la corrupción engloba diferentes textos legislativos, como la Constitución, el Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal. El Código Penal entró en vigor el 1 de septiembre de 2001. Las disposiciones relativas a la corrupción sufrieron modificaciones legislativas posteriores, introducidas por la Ley N° 3207-VI de enmienda de diversos actos legislativos en materia de responsabilidad por delitos de corrupción, así como por la Ley N° 3206-VI sobre los principios para la prevención y lucha contra la corrupción. Ambas leyes entraron en vigor el 1 de julio de 2011. Además, existen otras leyes específicas, entre las que figuran la Ley de prevención y lucha contra el blanqueo de dinero (en vigor desde agosto de 2010) y la Ley sobre técnicas especiales de investigación.

El 13 de abril de 2012 el Parlamento aprobó una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal, que entraría en vigor el 19 de noviembre de 2012. Aún no se ha promulgado una ley de decomiso para simplificar el régimen nacional de decomisos.

La legislación nacional también prevé responsabilidad administrativa por determinados actos relacionados con la corrupción. La Ley N° 3207-VI introdujo en el Código de Infracciones Administrativas un capítulo específico sobre “delitos de corrupción administrativa”. Teniendo en cuenta que los delitos de corrupción de carácter penal y de carácter administrativo se producen de forma paralela, los expertos expresaron su preocupación por el posible solapamiento de ambos y el aumento de las infracciones administrativas en detrimento de los delitos penales. A modo de ejemplo, el artículo 1723 de la Ley N° 3207-VI, sobre el soborno activo, podría solaparse con el artículo 369 del Código Penal y generar una mayor confusión en cuanto al elevado umbral de beneficio ilegal que establece. Para responder a esa situación, las autoridades nacionales pusieron de relieve el carácter secundario de las infracciones administrativas (artículo 9 del Código de Infracciones

Administrativas) y se refirieron a la política aplicada para aliviar a los tribunales penales de la acumulación de causas penales.

En términos generales, el grupo de examen acogió con satisfacción los esfuerzos nacionales encaminados a fortalecer la legislación penal contra la corrupción e instó a las autoridades ucranianas a que prosiguieran con esa labor con vistas a mejorar el marco de la lucha contra la corrupción en el país. No obstante, el grupo de examen observó que en las iniciativas legislativas recientes, ya concluidas o en proceso de debate, parecía haber una falta de vínculos y de referencias cruzadas con otros textos de la legislación vigente, y subrayó la necesidad de asegurar que todos los cambios y actualizaciones legislativas se decidan y apliquen de manera que se garantice la complementariedad, la coherencia, la solidez y la sistematicidad de la legislación contra la corrupción como elemento disuasorio más eficaz para combatirla. El grupo de examen expresó su preocupación por el hecho de que los rápidos cambios legislativos pudieran obstaculizar la elaboración estable de legislación anticorrupción y contribuir a la falta de seguridad jurídica.

Las notas que figuran bajo determinadas disposiciones del Código Penal constituyen un “comentario” integral que acompaña al texto de las disposiciones. Las resoluciones del Pleno del Tribunal Supremo de Ucrania tienen por objeto orientar e interpretar la aplicación de conceptos jurídicos contenidos en la legislación, así como resolver ambigüedades y asegurar la coherencia de la práctica judicial.

El marco institucional con que cuenta el país para hacer frente a la corrupción integra y coordina las competencias y funciones de distintos órganos, entre los que figuran los servicios de la Fiscalía, el grupo de trabajo sobre delincuencia organizada del Ministerio del Interior, el grupo de trabajo especial contra la corrupción y la delincuencia organizada del Servicio de Seguridad, y el Servicio Nacional de Vigilancia Financiera (la unidad de inteligencia financiera nacional) en el ámbito del blanqueo de capitales.

En el año 2011 se aprobó una nueva estrategia nacional de lucha contra la corrupción para el período 2011-2015, cuyo objetivo es simplificar la política estatal anticorrupción e introducir medidas para reducir el nivel de corrupción en el país.

2. Capítulo III: Penalización y aplicación de la ley

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

El soborno activo y pasivo de funcionarios públicos está penalizado en virtud de los artículos 369 y 368 del Código Penal, respectivamente. El artículo 369 se refiere al “ofrecimiento o concesión de un soborno”. Las autoridades nacionales confirmaron durante la visita al país que la “promesa de soborno” no se había incluido como elemento constitutivo del delito de soborno activo, si bien se refirieron, en su lugar, a la aplicación de las disposiciones generales del Código Penal relativas a la preparación o tentativa, a fin de englobar los casos relacionados con ese supuesto.

Las disposiciones del Código Penal en materia de soborno emplean el término “funcionario”, que se define en la nota al artículo 364 del Código Penal (abuso de autoridad o del cargo). Esa definición se amplió sustancialmente mediante la Ley N° 3206-VI para incluir a las personas autorizadas para desempeñar funciones en el

gobierno estatal o local, así como las personas a las que se les ha otorgado la condición de autorizadas para desempeñar dichas funciones. Esta última categoría incluye, además, los funcionarios de Estados extranjeros y los funcionarios de organizaciones internacionales, lo que garantiza que las disposiciones sobre soborno también son aplicables a esos funcionarios.

Las disposiciones sobre soborno activo y pasivo no especifican si el delito puede ser cometido directa o indirectamente. A ese respecto, se aplican las disposiciones generales del Código Penal relativas a la complicidad.

Las disposiciones sobre el soborno activo y pasivo tampoco especifican expresamente si la ventaja debe obtenerla el propio funcionario o una tercera persona. Las autoridades nacionales se remiten a la jurisprudencia pertinente (Resolución N° 5 del Tribunal Supremo) que indica que el soborno también se da en los casos en que el funcionario no obtiene la ventaja para sí mismo personalmente, sino en beneficio de personas cercanas (familiares, conocidos, etc.).

Las enmiendas realizadas en 2011 a la legislación nacional introdujeron dos artículos en el Código Penal que tipifican como delito el soborno de personas que no sean funcionarios públicos, a saber, el artículo 368.3 sobre soborno en transacciones comerciales de representantes de entidades jurídicas de derecho privado, y el artículo 368.4 sobre el soborno de personas que prestan servicios públicos, tales como auditores, notarios, árbitros, etc.

Al examinar las disposiciones relativas a la tipificación como delito del soborno en el sector público y el sector privado, el grupo de examen observó que había un uso terminológico no sistemático para definir el concepto genérico de “beneficio indebido”. Los artículos 368 y 369 del Código Penal, sobre corrupción pasiva y activa en el sector público, respectivamente, emplean el concepto de “soborno”, sin que éste sea definido de manera más exhaustiva por la ley. Las autoridades nacionales se refirieron a la Resolución N° 5 del Pleno del Tribunal Supremo como instrumento de orientación para evitar la ambigüedad a la hora de entender el término “soborno”. Asimismo, mediante la enmienda legislativa de 2011 se introdujo el concepto de “beneficio ilegal” en las disposiciones del Código Penal sobre soborno en el sector privado y tráfico de influencias. Este concepto se define en términos generales en el artículo 1 de la Ley N° 3206-VI, e incluye “los fondos pecuniarios u otros bienes, ventajas, incentivos, servicios, o bienes no materiales que sin motivos legítimos se prometen, ofrecen, dan o reciben sin pago a cambio o a un precio inferior al precio mínimo de mercado”. Parece, pues, que, en lo que concierne a las disposiciones sobre el soborno en el sector privado y el tráfico de influencias, la definición es lo suficientemente amplia como para englobar cualquier beneficio material y no material, tenga o no dicho beneficio un valor de mercado identificable. No obstante, teniendo en cuenta también las diferentes opiniones expresadas durante la visita al país por los expertos nacionales acerca del uso respectivo de los términos “soborno” y “beneficio ilegal” en el ordenamiento jurídico nacional, el grupo de examen llegó a las conclusiones siguientes:

- las discrepancias terminológicas existentes no pueden atribuirse simplemente a variaciones lingüísticas; y
- a efectos de garantizar la coherencia, la claridad y la seguridad jurídica, sería conveniente aplicar e interpretar todos los delitos de corrupción bajo un

prisma más uniforme en lo que respecta a la delimitación terminológica del concepto de “beneficio indebido”.

El tráfico de influencias, tanto en su forma activa como en su forma pasiva, está tipificado como delito en las nuevas disposiciones del artículo 369.2 del Código Penal, introducidas mediante las enmiendas legislativas de 2011. Los elementos constitutivos del delito de soborno son en gran medida aplicables al tráfico de influencias. Al igual que en las disposiciones sobre soborno en el sector privado, en lugar del concepto de “soborno”, se utiliza el concepto de “beneficio ilegal”. Por otro lado, el artículo 369.2 no especifica expresamente si la ventaja debe ser para el propio funcionario o para un tercero.

El blanqueo de dinero está tipificado como delito en el artículo 209 del Código Penal. La nueva Ley de prevención y lucha contra el blanqueo de dinero complementa el artículo 209 y contempla una definición mucho más amplia de lo que constituyen delitos determinantes. Éstos ahora se definen como “acciones ilegales socialmente peligrosas” punibles con penas de prisión en general (anteriormente con penas de prisión de tres a seis años) o con multas.

Las autoridades ucranianas indicaron de modo concluyente que el artículo 198 del Código Penal es la disposición que traspone al ordenamiento interior el artículo 24 de la Convención contra la Corrupción sobre la penalización del encubrimiento.

El artículo 191 del Código Penal es la disposición básica que tipifica como delito la malversación o peculado de bienes en los sectores público y privado. Las autoridades ucranianas se remitieron a la definición del concepto de bienes contenida en el artículo 190 del Código Civil y a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, e indicaron que la definición se interpreta en un sentido amplio, con el fin de englobar tanto los derechos de propiedad como las obligaciones. El grupo de examen reiteró las observaciones formuladas respecto de los delitos de soborno y la ausencia de referencias a “terceros beneficiarios”.

El abuso de funciones está tipificado como delito en el artículo 364 del Código Penal. Se aportó información sobre la jurisprudencia pertinente del Tribunal Supremo, que interpreta que los daños causados por dicha acción son un requisito necesario para la aplicación del artículo 364. El grupo de examen, teniendo presente el texto optativo del artículo 19 de la Convención contra la Corrupción, acogió con satisfacción la tipificación y la interpretación de este delito en el ordenamiento jurídico de Ucrania. Con el fin de ayudar a las autoridades nacionales en la aplicación general de la legislación interna, el grupo de examen recordó que el elemento del “daño” no se estipula en la Convención.

El enriquecimiento ilícito está tipificado como delito en el artículo 368.2, que se introdujo a raíz de las enmiendas legislativas promulgadas por la Ley N° 3207-VI. El enriquecimiento ilícito se define como “la obtención por parte de un funcionario de un beneficio ilegal en una cantidad sustancial, o la transferencia por el funcionario de dicho beneficio a sus familiares más cercanos, en ausencia de indicios de soborno”. Este delito sigue siendo nuevo, y se necesita jurisprudencia concreta para determinar con mayor precisión el aumento de los ingresos “en ausencia de indicios de soborno”. Esta última condición (“en ausencia de indicios de soborno”) parece ser un requisito adicional, pues los tribunales pueden optar por probar en primer lugar que no se ha cometido ningún acto de soborno, y luego aplicar la disposición sobre enriquecimiento ilícito. Las autoridades

nacionales confirmaron que la carga de la prueba para demostrar que el enriquecimiento sobrepasa los ingresos legales del autor recae en la acusación. Teniendo en cuenta el texto optativo del artículo 20 de la Convención, el grupo acogió con satisfacción la tipificación como delito del enriquecimiento ilícito en el ordenamiento jurídico interno. Con el fin de ayudar a las autoridades nacionales a beneficiarse plenamente de su loable iniciativa para penalizar esta conducta, los expertos del grupo de examen también señalaron la importancia de garantizar en el futuro una mayor claridad y coherencia a la hora de aplicar el artículo 3682 del Código Penal.

Ucrania informó de que el Código Penal contiene una amplia trama de disposiciones (artículos 343-349 y 376-379) que tipifican como delito diversos actos de intimidación de testigos, así como la interferencia en el testimonio de testigos y el ejercicio de las funciones oficiales de las autoridades policiales y judiciales.

Pese al esfuerzo realizado con la aprobación de la Ley N° 3206-VI, durante la visita al país, las autoridades ucranianas confirmaron que aún quedaba mucho por hacer para determinar claramente la responsabilidad de las personas jurídicas. Por consiguiente, esa cuestión se incluye entre los objetivos fundamentales de la Estrategia Nacional contra la Corrupción para el período 2011-2015. Las autoridades nacionales también reconocieron la necesidad de introducir modificaciones en la legislación interna con el fin de garantizar el reconocimiento de la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por delitos de corrupción, ya que, en el momento de la visita al país, esa responsabilidad únicamente estaba prevista en lo que atañe al blanqueo de dinero.

Al examinar las sanciones aplicables a los delitos de corrupción, el grupo de examen observó que las penas aplicables a los casos más graves de ese tipo de delito eran muy elevadas, si bien las penas mínimas aplicadas a las formas básicas de estos delitos, tales como el soborno pasivo en el sector público (“detención” de seis meses), el soborno activo en el sector público (pena de prisión de hasta dos años), o el soborno en el sector privado (pena de prisión de hasta dos años) parecían ser comparativamente más leves. Por otra parte, el “ofrecimiento” de un soborno en el sector público está sujeto a sanciones menos severas que la “concesión”, y las circunstancias agravantes sólo están previstas para la “concesión” de sobornos. El grupo de examen señaló a la atención de las autoridades nacionales esa disparidad entre las medidas sancionadoras, y las invitó a estudiar formas y medios para resolver tal disparidad en futuras revisiones de la legislación penal.

De acuerdo con la Constitución, gozan de inmunidad en los procedimientos penales las categorías de funcionarios de alto nivel que figuran a continuación: el Presidente, los miembros del Parlamento y los jueces. El Presidente goza de inmunidad durante su mandato y puede ser destituido de su cargo por juicio político, lo que requiere que las tres cuartas partes del Parlamento voten a favor de la destitución. Los miembros del Parlamento no son legalmente responsables de los resultados de las votaciones o de las declaraciones formuladas en el Parlamento. Los jueces no pueden ser detenidos sin el consentimiento del Parlamento, pero pueden ser condenados sin su consentimiento. El procedimiento para suspender la inmunidad de los parlamentarios o los jueces está establecido en el Reglamento del Parlamento.

El cometido y las funciones de la Fiscalía General del Estado están establecidos en la Constitución. El Fiscal General es nombrado por el Presidente con la aprobación del Parlamento, informa tanto al Presidente como al Parlamento y puede ser cesado de su cargo por el Presidente. Los servicios de la Fiscalía cuentan con divisiones especializadas que se ocupan exclusivamente de casos de corrupción.

La puesta en marcha de un procedimiento penal se basa en el principio de la obligación de enjuiciamiento. El artículo 4 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal prevé la obligación de la Fiscalía de abrir diligencias penales ante la detección de indicios de un delito. La nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal establece la posibilidad de celebrar un acuerdo de culpabilidad entre el fiscal y el acusado, que, entre otras cosas, puede determinar las obligaciones de esa persona en materia de cooperación para detectar la comisión de un delito por otro individuo.

Concretamente con relación a las personas que hayan participado en la comisión de un delito y colaboren con las autoridades policiales y judiciales, el fiscal está facultado para eximir a dichas personas de su responsabilidad penal si la asistencia la prestaron antes del inicio de la investigación.

La independencia de los jueces está garantizada por la Constitución y las leyes, y está prohibido cualquier intento de ejercer influencia sobre ellos. El Tribunal Supremo es el máximo órgano de apelación jurisdiccional del fuero común y se encarga de asegurar la aplicación uniforme de la ley por todos los tribunales ordinarios. En ese contexto, el Pleno del Tribunal Supremo puede expresar su opinión sobre ciertos temas legales para asegurar la aplicación uniforme de la ley por otros tribunales.

La Ley de Enjuiciamiento Criminal (artículos 52-1, 292 y 303), la Ley específica para garantizar la seguridad de las personas que participan en los procedimientos penales, así como la Ley N° 3206-VI, conforman el marco jurídico general que regula la protección de testigos. Se ha adoptado una definición amplia de “personas protegidas” con el fin de incluir a todas las “personas que participan en procesos penales”.

Todavía no se ha promulgado un proyecto de Ley de enmiendas al Código Penal y a la Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre la mejora de los procedimientos de decomiso, pese a haber obtenido en el pasado la aprobación general de expertos internacionales. El grupo de examen no pudo evaluar la idoneidad de las disposiciones, dado que todavía no formaban parte de la legislación nacional, si bien instó a las autoridades nacionales a que agilizaran la puesta en marcha de un marco jurídico robusto en materia de mecanismos de decomiso, quizá volviendo a examinar este tema a la luz de lo dispuesto en la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal.

El grupo de examen estimó que la Ley de Prevención y Lucha contra el Blanqueo de Dinero proporciona garantías de que el secreto bancario no entorpecerá las investigaciones penales internas de delitos de corrupción.

En términos generales, los plazos de prescripción previstos para los distintos delitos en función de su gravedad se consideran adecuados y permiten salvaguardar los intereses de la administración de justicia. El grupo de examen señaló que los plazos de prescripción para los delitos leves que conllevan penas de prisión (de tres años) eran comparativamente menores, aunque recibió explicaciones respecto de la

suspensión de dicho plazo cuando el delincuente elude la administración de justicia. Los expertos del grupo de examen invitaron a las autoridades nacionales a que consideraran, si lo estimaban oportuno, la posibilidad de ampliar de un modo similar el plazo de prescripción de esos delitos en las futuras revisiones de la legislación penal.

Los principios en materia de jurisdicción se establecen en los artículos 6 a 8 del Código Penal y se aplican a todos los delitos de corrupción. La competencia jurisdiccional basada en la territorialidad y la personalidad activa se contempla de forma expresa (artículos 6 y 7 del Código Penal). En virtud del artículo 8 del Código Penal, los ciudadanos extranjeros y los apátridas que no residan de modo permanente en Ucrania que cometan un acto delictivo fuera del territorio de Ucrania están sujetos a responsabilidad penal si dicha responsabilidad está prevista en los tratados internacionales, entre estos la Convención contra la Corrupción, o si esas personas han cometido delitos graves o especialmente graves, castigados por el Código Penal, contra los derechos y las libertades de los ciudadanos ucranianos o los intereses de Ucrania. Esos delitos graves se definen en el artículo 12 del Código Penal como delitos punibles con hasta 10 años de prisión; por tanto, únicamente las formas graves de delitos de corrupción parecen estar contempladas en la segunda parte del artículo 8 del Código Penal. Con relación a estos delitos graves de corrupción, la primera parte del artículo 8 del Código Penal prevé la aplicabilidad directa del artículo 42 de la Convención contra la Corrupción. Sin embargo, no se presentó jurisprudencia alguna relativa a la aplicación directa en el país de los tratados internacionales en apoyo de este argumento.

Las autoridades de Ucrania confirmaron que la Ley N° 3206-VI contiene una sección específica sobre la “Eliminación de las consecuencias de los delitos de corrupción” y recalcaron que precisaban asistencia para garantizar su aplicación efectiva mediante un resumen o compendio de buenas prácticas o lecciones adquiridas en materia de anulación de contratos públicos como consecuencia de actos de corrupción.

La legislación interna obliga a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley a coordinarse entre sí e informarse mutuamente cuando detecten delitos de corrupción u obtengan información sobre la comisión de dichos delitos. También se está tratando de mejorar la coordinación a través de las reuniones de un “órgano de investigación y operaciones”, que funciona como grupo de “respuesta rápida”, en el que participan fiscales, investigadores y funcionarios del Ministerio del Interior y de otros organismos. Asimismo, se informó al grupo de examen de la labor del Departamento de Investigación Financiera del Servicio de Vigilancia Financiera del Estado dirigida a detectar y analizar transacciones financieras sospechosas, así como de su cooperación con la Fiscalía General del Estado, el Servicio de Seguridad y la Oficina de Inspección Tributaria.

El grupo de examen alentó a las autoridades nacionales a que prosiguieran sus estimables esfuerzos por facilitar la mejor coordinación posible entre los organismos encargados de aplicar la ley en la lucha contra la corrupción.

2.2. Logros y buenas prácticas

El grupo de examen especificó las medidas, iniciativas o prácticas señaladas a continuación que ofrecen la posibilidad, como buenas prácticas, de facilitar

considerablemente los esfuerzos de Ucrania en el terreno de la lucha contra la corrupción:

- el carácter exhaustivo de la legislación interna en materia de protección de testigos y, en general, de las personas que participan en procesos penales, así como los miembros de la familia y parientes cercanos de esas personas; y
- la solidez del marco jurídico para la prevención y lucha contra el blanqueo de dinero, que se vio reforzada en 2010 mediante una legislación específica en la materia.

2.3. Problemas en la aplicación, según proceda

Aunque los examinadores reconocieron los esfuerzos de Ucrania por armonizar su ordenamiento jurídico nacional con las disposiciones de la Convención contra la Corrupción en materia de tipificación y aplicación de la ley, también señalaron algunos aspectos mejorables y formularon las siguientes recomendaciones para que las autoridades nacionales competentes adoptaran medidas o analizaran la posibilidad de adoptarlas (según el carácter obligatorio o facultativo de los requisitos pertinentes en la Convención contra la Corrupción):

- interpretar el delito administrativo de soborno activo de manera que se evite la superposición con la disposición correspondiente del Código Penal, en particular mediante la reducción del “umbral monetario” utilizado para definir el beneficio ilegal en los delitos administrativos;
- seguir tratando de aportar mayor seguridad, claridad y uniformidad a las definiciones de “soborno” y “beneficio ilícito” contenidas en los delitos de corrupción y resolver posibles problemas de incoherencia en la forma en que se interpretan internamente esas definiciones, en lo que atañe tanto a la legislación como a la aplicación de las leyes penales;
- interpretar los delitos de soborno y malversación o peculado de bienes en el sector público, así como el delito de tráfico de influencias, de modo tal que incluya de manera inequívoca toda situación en que el beneficio no esté destinado al propio funcionario, sino a un tercero (tercero beneficiario);
- estudiar, en el marco de las futuras revisiones de la legislación penal, formas y medios de abordar las disparidades existentes en las medidas sancionadoras contra formas básicas de delitos como el soborno en los sectores público y privado, así como contra determinadas conductas que constituyan soborno (ofrecimiento de soborno frente a la concesión de soborno);
- asegurar que la legislación interna contemple la responsabilidad de las personas jurídicas por los delitos tipificados con arreglo a la Convención contra la Corrupción, de conformidad con su artículo 26; y
- proseguir y racionalizar la labor destinada a promulgar nuevas leyes relativas al decomiso del producto del delito o de bienes.

3. Capítulo IV: Cooperación internacional

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

El marco de la extradición está regulado por la legislación interna y los tratados internacionales pertinentes. Ucrania es parte en el Convenio Europeo sobre Extradición (1957) y sus dos Protocolos Adicionales, así como en la Convención de la Comunidad de Estados Independientes sobre Asistencia Judicial y Relaciones Jurídicas en Cuestiones Civiles, Familiares y Penales (1993) y su Protocolo. Ucrania ha firmado tratados bilaterales de extradición con varios países.

Las condiciones sustantivas y procesales de la extradición se rigen por los artículos 450 a 470 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, modificada por la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Ucrania subordina la extradición a la existencia de un tratado. Considera, además, la Convención contra la Corrupción como base jurídica para la extradición, y así se lo ha notificado al Secretario General. La reciprocidad puede formar parte de los acuerdos de cooperación internacional y determinarse en función de cada caso (la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal extiende esta posibilidad también a la extradición).

El artículo 451 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece las condiciones generales para la extradición, que puede concederse en delitos punibles con una pena máxima de al menos un año de prisión o, si se solicita la extradición a los efectos de la ejecución de una sentencia, en delitos en los que quede por cumplir un plazo de la pena de al menos cuatro meses.

El artículo 466 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal enumera los motivos por los que puede denegarse una solicitud de extradición, entre otros, la nacionalidad (la extradición de nacionales también está prohibida por el artículo 25 de la Constitución) y la inexistencia de doble incriminación. Los delitos recogidos en la Convención contra la Corrupción no se consideran políticos, si bien el concepto de “delito político” no está definido explícitamente en el ordenamiento interno.

En caso de que se deniegue la extradición por razones de nacionalidad, la Fiscalía General del Estado está obligada a nombrar, previa solicitud del Estado requirente, una autoridad instructora para investigar el caso, de conformidad con la legislación nacional. Si se deniega la extradición a los efectos de ejecución de una condena por razones de nacionalidad, la sentencia extranjera podría ser ejecutada en Ucrania en virtud del Convenio europeo sobre el traslado de personas condenadas y del Convenio europeo sobre la validez internacional de las sentencias penales, o bien de tratados bilaterales sobre la materia.

Las autoridades competentes para la extradición son, respectivamente, la Fiscalía General del Estado y el Ministerio de Justicia, a menos que se disponga otra cosa en un tratado. La Fiscalía General del Estado es la autoridad competente en la extradición de sospechosos, cuando la extradición se solicita en la fase de instrucción. El Ministerio de Justicia es la autoridad competente en la extradición de personas condenadas, cuando la extradición se solicita bien en la fase de instrucción de la causa o en la fase de la ejecución de la pena impuesta.

La duración habitual de los procedimientos de extradición es de dos a tres meses. En circunstancias excepcionales, cuando el caso se lleve ante el Tribunal Europeo

de Derechos Humanos, el proceso de extradición puede durar mucho más tiempo. No obstante, el tiempo máximo de detención por extradición es de 18 meses y en la práctica no ha habido ningún caso en que se haya agotado este período debido a que estuviese en trámite el procedimiento de extradición. En general, el plazo varía en función de la complejidad del caso, la duración de los recursos de apelación y los procedimientos de asilo que puedan tener lugar en paralelo.

Las autoridades de Ucrania confirmaron que la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal incluye disposiciones encaminadas a facilitar el procedimiento simplificado de extradición.

No existe una base de datos que permita hacer un seguimiento de la duración de los procedimientos de extradición y del contenido de las decisiones adoptadas en los casos de extradición.

La eficacia de ciertos aspectos de la política de extradición de Ucrania fue evaluada por la Red anticorrupción para Europa oriental y Asia central de la OCDE en 2010.

El traslado de personas condenadas se rige por el Convenio sobre el traslado de personas condenadas (1983) del Consejo de Europa y su Protocolo Adicional (1997). También se han celebrado acuerdos bilaterales. Las modificaciones del marco jurídico actual se recogen en la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal.

La transmisión de las actuaciones penales se basa en el Convenio europeo sobre la ejecución en el extranjero de trámites procesales en materia penal (1972) y el artículo 21 del Convenio europeo sobre cooperación judicial en materia penal (1959), así como en tratados bilaterales. El procedimiento interno para la transferencia de las actuaciones penales está previsto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Uno de los problemas prácticos encontrados en los casos de transferencia de pruebas relacionadas con procedimientos penales es el de la traducción, que requiere tiempo y recursos adicionales.

Se informó al grupo de examen de que los tratados multilaterales y bilaterales en materia de asistencia judicial recíproca constituyen el principal fundamento jurídico para la concesión y solicitud de asistencia judicial recíproca. Ucrania es parte en el Convenio Europeo sobre Cooperación Judicial en Materia Penal y sus Protocolos adicionales, así como en la Convención de la Comunidad de Estados Independientes y su Protocolo. En ausencia de un tratado aplicable, la asistencia judicial recíproca puede concederse sobre la base de la reciprocidad.

A nivel interno, en 2011 se promulgó una ley que modificó la Ley de Enjuiciamiento Criminal con el fin de ratificar el Segundo protocolo adicional al Convenio Europeo sobre Cooperación Judicial en materia Penal (2001). La ley establece nuevas condiciones para la remisión de actuaciones penales y prevé medidas tales como el uso del teléfono y la videoconferencia durante las investigaciones y actuaciones judiciales, así como el nombramiento, los procedimientos operativos y la actuación de los equipos conjuntos de investigación.

La Ley N° 3206 sobre principios de prevención y lucha contra la corrupción en Ucrania se podría utilizar como fundamento jurídico para el intercambio de información en el ámbito de la prevención y la lucha contra la corrupción.

Los motivos de denegación de las solicitudes de asistencia judicial recíproca son, fundamentalmente, los que se establecen en los tratados de asistencia judicial recíproca en los que Ucrania es parte, así como la ley de 2011 que modifica la Ley de Enjuiciamiento Criminal. La ausencia de la doble incriminación no es motivo para denegar la ejecución de solicitudes de asistencia judicial recíproca. Las peticiones de asistencia judicial recíproca no podrán denegarse únicamente por el hecho de que se trate de delitos fiscales. El secreto bancario no parece suponer un obstáculo para la concesión de la asistencia.

Ucrania notificó al Secretario General que las autoridades centrales designadas para atender las solicitudes de asistencia judicial recíproca son el Ministerio de Justicia (en relación con las solicitudes de los tribunales) y la Fiscalía General del Estado (en relación con las solicitudes de los órganos encargados de la instrucción previa al juicio).

El artículo 472 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece un plazo máximo de dos meses para ejecutar las solicitudes de asistencia judicial. La nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal establece un período más corto de un mes. En general, el tiempo necesario para ejecutar las peticiones de asistencia judicial recíproca varía en función del carácter de la petición, el tipo de asistencia y la complejidad del caso. Por término medio, se necesitan de dos a cuatro meses para ultimar el proceso.

La cooperación en materia de aplicación de la ley se facilita mediante disposiciones internas y acuerdos bilaterales con otros países. Se informó de un caso práctico en que se utilizó la Convención contra la Corrupción como fundamento jurídico de la cooperación en materia de aplicación de la ley.

Las autoridades ucranianas confirmaron la existencia de un sistema de dos niveles en la recepción de solicitudes de cooperación en materia de aplicación de la ley, a saber, un nivel centralizado y un nivel “descentralizado”, dirigido a aumentar la eficiencia y a dar respuestas más rápidas.

Las cuestiones relativas a las técnicas especiales de investigación están reguladas en la legislación interna, en tanto que las técnicas especiales de investigación empleadas en el ámbito internacional se aplican caso por caso.

3.2. Logros y buenas prácticas

El grupo de examen observó que Ucrania ha creado un marco muy específico para la cooperación internacional. Las recientes modificaciones de la legislación interna han servido para simplificar la regulación existente, mejorar los mecanismos de asistencia y aumentar la eficacia y la flexibilidad de la cooperación. El grupo de examen hizo hincapié en la necesidad de asegurar que todos los cambios y actualizaciones legislativas se decidan y ejecuten con una “perspectiva a largo plazo” como condición para su sostenibilidad y coherencia.

El grupo de examen señaló los elementos que figuran a continuación como ejemplos claros de especial valor de cara a las actividades que desarrolla el país con miras a fortalecer la cooperación internacional y la creación de redes:

- la condición en sí misma de Estado parte en numerosos instrumentos regionales sobre distintas formas de cooperación internacional, así como en instrumentos regionales y multilaterales que contienen disposiciones relativas a la cooperación internacional en materia penal;
- el hecho de que la inexistencia de doble incriminación no sea un motivo para denegar la ejecución de solicitudes de asistencia judicial recíproca; y
- la práctica de “descentralizar” las peticiones entrantes de cooperación policial con el fin de responder con mayor celeridad y eficacia.

3.3. Problemas en la aplicación, según proceda

A continuación se señalan a la atención de las autoridades ucranianas una serie de recomendaciones para su consideración, con miras a que sigan mejorando los mecanismos de cooperación internacional. Se recomienda:

- proseguir con los esfuerzos encaminados a sistematizar y aprovechar mejor las estadísticas o, en su defecto, los ejemplos de casos que indiquen la duración entre la recepción y la ejecución de las solicitudes de extradición y de asistencia judicial recíproca, a efectos de evaluar la eficiencia y la eficacia de tales procedimientos;
- seguir haciendo todo lo posible para que los procedimientos de extradición y de asistencia judicial recíproca se lleven a cabo en el menor tiempo posible;
- seguir explorando activamente oportunidades de celebrar acuerdos bilaterales y multilaterales con otros países, a fin de fomentar la eficacia de diferentes formas de cooperación internacional; y
- considerar la posibilidad de asignar recursos adicionales para incrementar la eficacia y la capacidad de los mecanismos de cooperación internacional.

3.4. Necesidades de asistencia técnica definidas para mejorar la aplicación de la Convención

Las autoridades ucranianas indicaron que les convendría recibir las siguientes formas de asistencia técnica:

- resumen o compendio de buenas prácticas o lecciones adquiridas en materia de decomiso;
- resumen o compendio de buenas prácticas o lecciones adquiridas respecto de la aplicación del artículo 15, párrafo b), de la Convención contra la Corrupción, relativo al soborno pasivo de funcionarios públicos;
- resumen o compendio de buenas prácticas o lecciones adquiridas respecto de la aplicación del artículo 18 de la Convención contra la Corrupción, relativo al tráfico de influencias;
- resumen o compendio de buenas prácticas o lecciones adquiridas respecto del establecimiento de la responsabilidad de las personas jurídicas;

- resumen o compendio de buenas prácticas o lecciones adquiridas respecto de la anulación de contratos públicos como consecuencia de actos de corrupción, de conformidad con el artículo 34 de la Convención contra la Corrupción; y
 - cursillos de formación y talleres sobre temas relacionados con todas las áreas anteriormente mencionadas, así como con tipos nuevos e innovadores de asistencia judicial recíproca previstos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, incluida la utilización del teléfono y la videoconferencia durante las investigaciones y las investigaciones conjuntas.
-