



# **INFORME INDEPENDIENTE SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

## **III RONDA DE ANÁLISIS**

Transparencia Mexicana  
Capítulo Nacional de  
Transparency International  
México, 7 de agosto 2009

## Contenido

Introducción .....	2
Sección I Nuevas Disposiciones .....	6
Capítulo Primero- Negación o Impedimento de Beneficios Tributarios .....	6
Capítulo Segundo- Prevención del Soborno de Funcionarios Públicos Nacionales y Extranjeros .....	6
Capítulo Tercero- Soborno Transnacional .....	10
Capítulo Cuarto- Enriquecimiento Ilícito .....	12
Capítulo Sexto- Extradición .....	13
Sección II Seguimiento Recomendaciones.....	17
Primera Ronda .....	17
Recomendación 4.2: Mecanismos para el acceso a la información pública .....	17
Recomendación 4.3. Mecanismos de consulta existentes.....	20
Recomendación 4.4. Mecanismos de participación en la gestión pública. ....	21
Recomendación 4.5: Mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública. ....	21
Segunda Ronda.....	22
Recomendación 1.1.1 Sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en el Poder Ejecutivo Federal .....	22
Recomendación 1.1.3: Sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en el Poder Judicial de la Federación: .....	23
Recomendación 1.2.1: Sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado en el Poder Ejecutivo Federal: .....	24
Recomendación 2: Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción.....	25
Recomendación 3: Tipificación de la figura penal del Cohecho .....	27
Conclusiones .....	27
Sección III.....	29

## Introducción

Transparencia Mexicana (TM) es un organismo de la sociedad civil cuyo propósito es promover políticas públicas y actitudes privadas que permitan enfrentar el problema de la corrupción. TM se constituyó en 1999 y es el capítulo mexicano de la red Transparency International (TI), organización no gubernamental a escala mundial que se dedica a combatir la corrupción, en más de noventa países. Dentro de las actividades de TM se encuentra hacer monitoreo y seguimiento de la implementación de las convenciones internacionales anticorrupción ratificadas por el gobierno mexicano, por ejemplo la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC).<sup>1</sup>

Por tal motivo, TM ha realizado este Informe Independiente, con el objetivo principal de promover el conocimiento sobre la CICC y su impacto en las políticas anticorrupción. En este Informe se dará respuesta a las preguntas de la Sección I relacionadas con las nuevas disposiciones y reportará sobre avances realizados en Recomendaciones formuladas en las Rondas Anteriores en ciertos temas. En esta introducción se tratará de mostrar el contexto general sobre el combate de la corrupción en México y la percepción que se tiene de este fenómeno en el país, mostrando indicadores y resultados de encuestas realizadas por diferentes organismos.

Es importante tomar en cuenta la percepción de la corrupción, ya que aunque el gobierno mexicano pueda estar logrando avances en esta materia, la percepción que tiene la gente puede seguir siendo negativa. Por ejemplo, según el Informe Latinobarómetro 2008, en México la gente considera que de cada 100 funcionarios públicos 73 son corruptos, 55% de los encuestados consideró que es posible sobornar a un policía, y 45% que era posible sobornar a un juez.<sup>2</sup> Sin embargo, cuando se les preguntó a los encuestados si ellos o algún pariente de algún pariente había sabido de un acto de corrupción en los últimos doce meses, sólo el 28% de los encuestados contestó que SÍ.<sup>3</sup>

Esta percepción negativa se ve reflejada en otros estudios. El Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional arrojó para México en el 2008 una cifra de 3.6, colocándose en la posición 76 de 180.<sup>4</sup> Esta percepción negativa puede estar relacionada con la mala percepción que se tiene en general sobre el nivel de institucionalidad en el país. Esto afecta la correcta implementación de la CICC, ya que por ejemplo, las personas pueden tener pocos incentivos para denunciar un acto de corrupción, y por el contrario pueden terminar ayudando a que se perpetúe las prácticas de corrupción en el país. Dentro de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2008 de la Secretaría de Gobernación, una de las preguntas es ¿qué tanto cree usted que en el país las personas respetan la ley? A lo que el 50% contesta que poco, 27.7% algo, 14% nada, y 4.5% mucho.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> México también ha ratificado la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

<sup>2</sup> Informe Latinobarómetro 2008, Noviembre 2008, Santiago de Chile, p. 46, 48 y 49.  
[http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME\\_LATINOBAROMETRO\\_2008.pdf](http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf)

<sup>3</sup> *Ibid.* p. 47

<sup>4</sup> Este Índice da un rango a los países en términos del grado de percepción de la corrupción sobre servidores públicos y políticos en una escala de 0 a 10 donde 0 es altamente corrupto hasta 10 que es altamente transparente. Índice de Percepción de la Corrupción 2008, Transparencia Internacional.  
[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2008](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008).

<sup>5</sup> ENCUP 2008, Secretaría de Gobernación, <http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=cuarta-encup>

La encuesta "Confianza en las Instituciones", realizada por Consulta Mitofsky (empresa dedicada a los estudios de opinión pública), reflejó que la policía es una institución en la cual la población tiene una confianza baja, recibiendo una calificación de 5.9 en 2008, mientras la Suprema Corte de Justicia tiene una confianza media, con una calificación de 7.0.<sup>6</sup> Según la encuesta "Percepción Ciudadana sobre la seguridad en México", también de Consulta Mitofsky, casi tres de cada cuatro ciudadanos mexicanos perciben una situación de inseguridad deteriorada a lo largo de los últimos 12 meses, solamente el 24 por ciento percibe una mejora.<sup>7</sup>

Otros datos que ayudan a reflejar la situación general del combate a la corrupción en México son los indicadores de gobernabilidad desarrollados por el Banco Mundial, principalmente los indicadores de control de la corrupción, estabilidad política, efectividad gubernamental, estado de derecho, y voz y rendición de cuentas.<sup>8</sup> Para el 2008, todos los indicadores disminuyeron levemente en relación con el 2003, siendo que todos estos indicadores habían mejorado entre 1998 y 2003. Para 2008, el ranking de México fue en el tema de control a la corrupción de 49.8, de estabilidad política 24.4, efectividad gubernamental de 61.1, estado de derecho 29.7, y voz y rendición de cuentas 50.5.<sup>9</sup>

Finalmente, es importante mencionar la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, citada en el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 de la Secretaría de la Función Pública, llevada a cabo por Transparencia Mexicana. Esta Encuesta mide experiencias de corrupción en 35 trámites y servicios que se proporcionan a la ciudadanía en los tres niveles de gobierno. Los resultados del 2007 reflejaron que en el 10% de los casos se pagó un soborno para obtener el servicio.<sup>10</sup>

Después de analizar estos datos resulta necesario hacer un adecuado seguimiento de la implementación de las diversas disposiciones de la CICC. Analizar el marco legal en los diferentes temas, las políticas públicas y acciones que se hayan implementado es de importancia para ver en qué está fallando el gobierno o cómo está fallando en comunicar sus logros. Difundir el conocimiento de la CICC entre la población permitirá tener más herramientas para hacer demandas concretas al gobierno mexicano en este tema, considerando que una de las estrategias que ha planteado el gobierno del Presidente Felipe Calderón es vigilar el cumplimiento de las Convenciones Anticorrupción en la Administración Pública Federal.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Tracking Poll Roy Campos / Consulta Mitofsky, "Confianza en las Instituciones Evaluación Nacional", Octubre 2008, [<http://72.52.156.225/Estudio.aspx?Estudio=confianza-instituciones>].

<sup>7</sup> Tracking Poll Roy Campos / Consulta Mitofsky, "Percepción ciudadana sobre la seguridad en México", mayo 2009. [<http://72.52.156.225/Estudio.aspx?Estudio=seguridad-mexico-mucd>].

<sup>8</sup> Estos indicadores otorgan un rango percentil a los países, siendo 100 el país mejor calificado, por lo que entre más alto sea el indicador es mejor. Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Secretaría de la Función Pública, *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008 – 2012*, p. 10. [http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/prctcc\\_2008-2012.pdf](http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/prctcc_2008-2012.pdf).

<sup>11</sup> Estrategia 5.4, PNRCTCC 2008-2012.

## Introduction

Transparencia Mexicana (TM) is a nongovernmental organization whose purpose is to promote public policies and private actions against corruption. It was founded in 1999 and is the national chapter of Transparency International, the global coalition against corruption. TM's activities include doing monitoring to the implementation of international anti-corruption conventions ratified by the Mexican government, like the Inter-American Convention against Corruption (IACC).<sup>12</sup>

For this reason, TM has written this Independent Report, with the main objective to promote knowledge about the (IACC) and its impact on government policies. This report will answer the questions on the Convention provisions selected for review in the Third Round and advances to some of the recommendations made to the Mexican government in the previous Rounds. This introduction contains a general context on the fight against corruption in Mexico, and the perception of this problem, showing indicators and opinion polls of different organizations.

It is important to take into consideration the perception that people have of corruption, because the government may be making some progress that is not perceived by the population. For example, according to the latest Latinobarómetro Report for 2008, when interviewees in Mexico were asked how many of each 100 public employees are corrupt, the answer was 73, 55% of interviewees considered that it is possible to bribe a police officer and 45% thought it was possible to bribe a judge.<sup>13</sup> However, when interviewees were asked if they or someone in their family know of an act of corruption in the last 12 months, only 28% answered YES.<sup>14</sup>

Another study that shows this negative perception is the Corruption Perception Index created by Transparency International, in which Mexico got a score of 3.6 on a scale from 1 to 10, and got a rank of 76 of 180 countries.<sup>15</sup> The negative perception is also related to the perceived level of rule of law in the country, which can affect a person's decision to denounce corruption acts. This can make it difficult to fully implement the IACC. The Ministry of Interior (Secretaría de Gobernación) carried out in 2008 a National Poll on Political Culture and Citizens' Behavior. One of the questions was how much did they believed people respect laws, to which 50% of interviewees answered some, 27.7% little, 14% nothing and only 4.5% a lot.<sup>16</sup>

Another opinion poll conducted by Consulta Mitofsky (an opinion pollster) on the subject of trust in institutions, showed that people have low trust on the police, with a grade of 5.9, while the Supreme Court of Justice has medium trust, with a grade of 7.0.<sup>17</sup> The results of another opinion poll of Consulta Mitofsky carried in 2009 showed that almost three out of four Mexicans perceive deterioration in the levels of security in the last year and only 24% feel that security has increased.<sup>18</sup>

In addition, the World Bank has a series of Governance Indicators that can help evaluate the fight against corruption in Mexico, mainly political stability, government effectiveness, rule of law, and control of corruption, noting that all the indicators fell

---

<sup>12</sup> Mexico has also ratified the United Nations Convention against Corruption and

<sup>13</sup> Cooperación Latinobarómetro, *op.cit.*, pp. 46, 48 y 49.

<sup>14</sup> *Ibid.* p. 47

<sup>15</sup> This index ranks 180 countries by their perceived levels of corruption, as determined by expert assessments and opinion surveys. Corruption Perception Index 2008, *op. cit.*,

<sup>16</sup> ENCUP 2008, *op. cit.*

<sup>17</sup> Tracking Poll Roy Campos Consulta Mitofsky, "Confianza en las Instituciones Evaluación Nacional", *op. cit.*

<sup>18</sup> Tracking Poll Roy Campos Consulta Mitofsky, "Percepción ciudadana sobre la seguridad en México", *op. cit.*

between 2003 and 2008.<sup>19</sup> For 2008 the rankings for Mexico are: for political stability 24.4, government effectiveness 61.1, rule of law, 29.7, control of corruption 49.8 and voice and accountability 50.5<sup>20</sup>

These results make it important to do a proper follow-up of the implementation of the IACC. Analyzing the legal framework for the different dispositions, public policies and actions taken recently can help to detect where the Mexican government is failing, or failing to communicate its achievements. It is also important to generate more knowledge about the contents of the IACC within the general population, so citizens can make more concrete demands to the Mexican government on this issue, especially given the fact that President Felipe Calderón is to monitor the implementation of International anticorruption conventions in the federal government.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> This indicators rank countries, therefore the higher the rank the better. Governance Indicators for 1996-2008, *op. cit.*,

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Strategy 5.4, *PNRCTCC 2008 – 2012, op. cit.*

## SECCIÓN I Nuevas Disposiciones

### CAPÍTULO PRIMERO- NEGACIÓN O IMPEDIMENTO DE BENEFICIOS TRIBUTARIOS

- a) Describa las leyes, normas y/o medidas que nieguen o impidan beneficios tributarios por los pagos que cualquier persona o sociedad efectúe en violación de la legislación contra la corrupción de su país y adjunte copia de las disposiciones y documentos en las que estén previstas.**

En México los principales beneficios fiscales, como la deducibilidad de impuestos, están contemplados en la Ley de Impuesto sobre la Renta (LISR), que establece en su Artículo 31 los requisitos para deducibilidad y en el artículo 32 establece el tipo de pagos y gastos que no pueden ser deducibles. El Artículo 31 de la LISR establece los requisitos para deducciones autorizadas, incluyendo ser estrictamente indispensables para los fines de la actividad del contribuyente, estar debidamente registradas en contabilidad y que sean restadas una sola vez. Bajo esta lógica, los delitos de cohecho no son deducibles debido a que no son gastos estrictamente relacionados con la actividad del contribuyente.

Así mismo, el Capítulo X de la LISR vuelve a tratar los requisitos de las deducciones para las personas físicas. Por otro lado, la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única establece en el Capítulo II las deducciones autorizadas y los criterios que deben cumplir. Estos criterios incluyen de nuevo que las erogaciones correspondan a conceptos estrictamente indispensables para la realización de actividades, y cumplir con los requisitos establecidos en la LISR.

- b) Describa los medios o mecanismos para hacer efectivas las respectivas leyes, normas y/o medidas para prevenir, investigar y/o sancionar la obtención de beneficios tributarios efectuados con violación a la legislación contra la corrupción de su país.**

Según la Ley del Servicio de Administración Tributaria de 1995, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) es la autoridad fiscal facultada para aplicar la legislación fiscal y aduanera para verificar que los contribuyentes fiscales cumplan con las disposiciones tributarias. El SAT es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y sus atribuciones incluyen recaudar impuestos, solicitar y proporcionar información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscal, diseñar la base de datos para el sistema de información fiscal (Artículo 7). Asimismo, podrá imponer las sanciones correspondientes a las infracciones descubiertas con motivos del ejercicio de sus facultades.

### CAPÍTULO SEGUNDO- PREVENCIÓN DEL SOBORNO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS NACIONALES Y EXTRANJEROS

- a) ¿Existen en su país normas y/u otras medidas para impedir o disuadir el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción? En caso afirmativo, indíquelas con precisión;**

**describalas brevemente; relacione y adjunte copia de las disposiciones y documentos en los que estén previstas y, con respecto a ellas, refiérase en particular a los siguientes aspectos:**

**i. Sociedades mercantiles y otras asociaciones que estén obligadas a llevar registros contables de sus operaciones, de acuerdo con las normas vigentes en materia de contabilidad en su país.**

La obligación para sociedades mercantiles y otras asociaciones de llevar registros contables está prevista en el artículo 16 del Código de Comercio, que prevé que "todos los comerciantes, por el hecho de serlo, están obligados (...) a mantener un sistema de Contabilidad conforme al artículo 33" (este artículo se explicará en el siguiente inciso). De manera más específica, las leyes mexicanas obligan a las siguientes instituciones financieras a llevar registros contables:

- Almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, casas de cambio, empresas de factoraje financiero, uniones de crédito, transmisores de dinero y centros cambiarios (Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Artículo 95 y 95 BIS).
- Instituciones de Crédito y Sociedades Financieras de Objeto limitado (SOFOL), Instituciones de Banca Múltiple, Instituciones de Banca de Desarrollo, Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión (Ley de Instituciones de Crédito, Artículo 95 BIS)
- Casas de Bolsa, Especialistas Bursátiles y Sociedades Distribuidoras de Sociedades de Inversión (Ley del Mercado de Valores, Artículo 212)
- Entidades de Ahorro y Crédito Popular, Cooperativas, Sociedades Financieras Populares (Ley de Ahorro y Crédito Popular, Artículo 124)
- Administradoras de Fondos para el Retiro (Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Artículo 108 BIS)
- Instituciones de Seguros (Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Artículo 140)
- Instituciones de Fianzas (Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Artículo 112)

**ii. Exigencias relativas a la manera en la que deben llevarse dichos registros contables, indicando el tiempo por el que deben conservarse; si deben ser reflejados en libros de contabilidad o a través de cualquier otro medio que ofrezca la debida protección de su contenido; si deben constar en los mismos todos los gastos, pagos o contribuciones en dinero o en especie, especificando su causa u objeto e identificando plenamente a sus destinatarios; y si deben estar soportados mediante comprobantes que contengan la información necesaria para constatar su veracidad.**

El artículo 33 del Código de Comercio establece los requisitos mínimos que tienen que cumplir los registros contables de las sociedades mercantiles. Este artículo prevé que "el comerciante está obligado a llevar y mantener un sistema de contabilidad adecuado, que podrá llevarse mediante los instrumentos, recursos y sistemas de registro y procesamiento que mejor se acomoden a las características particulares del negocio, pero en todo caso deberá satisfacer los siguientes requisitos mínimos:

- A) Permitirá identificar las operaciones individuales y sus características, así como conectar dichas operaciones individuales con los documentos comprobatorios originales de las mismas.



- B) Permitirá seguir la huella desde las operaciones individuales a las acumulaciones que den como resultado las cifras finales de las cuentas y viceversa;
- C) Permitirá la preparación de los estados que se incluyan en la información financiera del negocio;
- D) Permitirá conectar y seguir la huella entre las cifras de dichos estados, las acumulaciones de las cuentas y las operaciones individuales;
- E) Incluirá los sistemas de control y verificación internos necesarios para impedir la omisión del registro de operaciones, para asegurar la corrección del registro contable y para asegurar la corrección de las cifras resultantes”.

Asimismo, el artículo 38 del mismo Código de Comercio prevé que “el comerciante deberá conservar debidamente archivados los comprobantes originales de sus operaciones, de tal manera que puedan relacionarse con dichas operaciones y con el registro que de ellas se haga, y deberá conservarlos por un plazo mínimo de diez años”. En cuanto al tiempo de conservación de los registros contables, el artículo 46 del mismo Código establece que “todo comerciante está obligado a conservar los libros, registros y documentos de su negocio por un plazo mínimo de diez años. Los herederos de un comerciante tienen la misma obligación”. El artículo 37 del mismo Código, dispone que “todos los registros a que se refiere este capítulo deberán llevarse en castellano, aunque el comerciante sea extranjero” y prevé una sanción pecuniaria en caso de no respetar este requisito.

Por otra parte, el Código Fiscal de la Federación establece en el Artículo 28, que los sujetos obligados a llevar contabilidad deberán observar ciertas reglas, incluyendo: “llevar registros contables siguiendo los requisitos establecidos en el Reglamento del Código Fiscal de la Federación. En el Reglamento del Código Fiscal de la Federación establece en el artículo 26 que los sistemas y registros contables deberán satisfacer ciertos requerimientos mínimos, como:

- I.- Identificar cada operación, acto o actividad y sus características, relacionándolas con la documentación comprobatoria.
- II.- Identificar las inversiones realizadas relacionándolas con la documentación comprobatoria.
- III.- Relacionar cada operación, acto o actividad con los saldos que den como resultado las cifras finales de las cuentas.
- IV.- Formular los estados de posición financiera.
- V.- Relacionar los estados de posición financiera con las cuentas de cada operación.
- VI.- Asegurar el registro total de operaciones, actos o actividades y garantizar que se asienten correctamente, mediante los sistemas de control y verificación internos necesarios.
- VII.-. Identificar las contribuciones que se deben cancelar o devolver, en virtud de devoluciones que se reciban y descuentos o bonificaciones que se otorguen conforme a las disposiciones fiscales.
- VIII.- Comprobar el cumplimiento de los requisitos relativos al otorgamiento de estímulos fiscales.
- IX.- Identificar los bienes distinguiendo, entre los bienes adquiridos o producidos, los correspondientes a materias primas y productos terminados o semiterminados, los enajenados, así como los destinados a la donación o, en su caso, a la destrucción.

Además, se establece que se podrán usar sistemas de registro manual, mecanizado o electrónico (Art. 27 Reglamento). En el artículo 30 del Código Fiscal se establece que la documentación relacionada con el cumplimiento de las disposiciones fiscales deberá conservarse durante un plazo de 5 años. Cierta documentación, como las actas constitutivas de las personas morales, de los contratos de asociación en participación, de las actas en las que se haga constar el aumento o la disminución del capital social, la fusión o la escisión de sociedades, de las constancias que emitan o reciban las personas morales así como de las declaraciones de pagos provisionales y del ejercicio, de las contribuciones federales, dicha documentación deberá conservarse por todo el tiempo en el que subsista la sociedad o contrato de que se trate. La Ley del Impuesto sobre la Renta también establece que las personas morales están obligadas a llevar la contabilidad de conformidad con el Código Fiscal de la Federación.

Si bien estos son los requisitos generales de contabilidad que se deben vigilar, las autoridades regulatorias están autorizadas para dictaminar sobre medidas más específicas de contabilidad para las entidades que regulan. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores es el organismo facultado para establecer las medidas contables para: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, casas de bolsa, casas de cambio, empresas de factoraje financiero, entidades de ahorro y crédito popular, instituciones de banca de desarrollo, instituciones de banca múltiple, sociedades financieras de objeto limitado, sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, sociedades operadoras de sociedades de inversión, sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión, uniones de crédito, según el Artículo 52 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, La Ley de Instituciones de Crédito, el Artículo 117 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, el Artículo 205 de la Ley del Mercado de Valores, y Artículo 84 de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro. La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas determina los requisitos contables de instituciones de finanzas e instituciones de seguros, según la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (Art. 100) y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas (art. 61).

- iii. **Mecanismos para hacer efectivas las respectivas normas y/u otras medidas, tales como prohibiciones relativas a establecer cuentas u operaciones sin registro contable, registrar gastos inexistentes o con indicación incorrecta de su objeto, adulterar registros contables, utilizar documentos falsos para soportarlos, y destruir documentos de contabilidad antes del tiempo por el que deben conservarse; al igual que sanciones de tipo penal, pecuniario o de cualquier otro género para los infractores de estas prohibiciones y órganos o instancias encargadas de prevenir y/o investigar su violación y de aplicar las sanciones a que haya lugar.**

En el Código de Comercio no están contempladas las prohibiciones mencionadas en este inciso, ni otro tipo de sanciones (salvo por la lengua en la que los registros tienen que llevarse). Es más, el artículo 42 de este Código prevé que "No se puede hacer pesquisa de oficio por tribunal ni autoridad alguna, para inquirir si los comerciantes llevan o no el sistema de contabilidad a que se refiere este capítulo". A continuación, el artículo 43 establece que "Tampoco podrá decretarse, a instancia de parte, la comunicación, entrega o reconocimiento general de los libros, registros, comprobantes (...) de los comerciantes, sino en los casos de sucesión universal, liquidación de compañía dirección o gestión comercial por cuenta de otro o de quiebra". Pero este artículo conlleva una excepción prevista en el artículo 44 del mismo Código "si la persona a quien

pertenezcan tenga interés o responsabilidad en el asunto en que proceda la exhibición”.

Por otro lado, el Código Fiscal de la Federación sí establece disposiciones relacionadas con mecanismos para hacer efectivas las normas. En dicho Código se establece en el artículo 42 las facultades de las autoridades fiscales para comprobar que los contribuyentes cumplan con las disposiciones fiscales, incluyendo:

**Artículo 42.**

**I.-** Rectificar los errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las declaraciones, solicitudes o avisos, para lo cual las autoridades fiscales podrán requerir al contribuyente la presentación de la documentación que proceda, para la rectificación del error u omisión de que se trate.

**II.** Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, para que exhiban en su domicilio, establecimientos o en las oficinas de las propias autoridades, a efecto de llevar a cabo su revisión, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran.

**III.-** Practicar visitas a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

**IV.-** Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre los estados financieros de los contribuyentes y sobre las operaciones de enajenación de acciones que realicen, así como la declaratoria por solicitudes de devolución de saldos a favor de impuesto al valor agregado y cualquier otro dictamen que tenga repercusión para efectos fiscales formulado por contador público y su relación con el cumplimiento de disposiciones fiscales.

**V.** Practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de la expedición de comprobantes fiscales (...)

**VIII.-** Allegarse las pruebas necesarias para formular la denuncia, querrela o declaratoria al ministerio público para que ejercite la acción penal por la posible comisión de delitos fiscales. (...)

Posteriormente, en el mismo Código se establecen las infracciones relacionadas con el ejercicio de la facultad de comprobación en el artículo 85, que son:

- I.** (...) No suministrar los datos e informes que legalmente exijan las autoridades fiscales; ni proporcionar la contabilidad o parte de ella, el contenido de las cajas de valores y en general, los elementos que se requieran para comprobar el cumplimiento de obligaciones propias o de terceros.
- II.** No conservar la contabilidad o parte de ella, así como la correspondencia que los visitadores les dejen en depósito.
- III.** No suministrar los datos e informes sobre clientes y proveedores que legalmente exijan las autoridades fiscales o no los relacionen con la clave que les corresponda, cuando así lo soliciten dichas autoridades.
- IV.** Divulgar, hacer uso personal o indebido de la información confidencial proporcionada por terceros independientes que afecte su posición competitiva a que se refieren los artículos 46, fracción IV y 48, fracción VII de este Código.
- V.** Declarar falsamente que cumplen los requisitos que se señalan en el artículo 70-A de este Código.

## **CAPÍTULO TERCERO- SOBORNO TRANSNACIONAL**

### **1. Tipificación del soborno transnacional**

- a) ¿Prohíbe y sanciona su Estado, con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, el acto de ofrecer u**

**otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial? En caso afirmativo, indique si en su país el mismo se considera como un acto de corrupción para los propósitos de la Convención, y describa brevemente las normas y/u otras medidas existentes al respecto, señalando las sanciones que establecen y adjunte copia de las mismas.**

El Código Penal Federal establece en el artículo 222 bis que se impondrán penas al que con el propósito de obtener o retener para sí o para otra persona ventajas indebidamente en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios:

**I.-** A un servidor público extranjero o a un tercero que éste determine, para que dicho servidor público gestione o se abstenga de gestionar la tramitación o resolución de asuntos relacionados con las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión;

**II.-** A un servidor público extranjero, o a un tercero que éste determine, para que dicho servidor público lleve a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto que se encuentre fuera del ámbito de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, o

**III.** A cualquier persona para que acuda ante un servidor público extranjero y le requiera o le proponga llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto relacionado con las funciones inherentes al empleo, cargo o comisión de este último. El mismo artículo define como servidor público extranjero, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el poder legislativo, ejecutivo o judicial o en un órgano público autónomo en cualquier orden o nivel de gobierno de un Estado extranjero, sea designado o electo; cualquier persona en ejercicio de una función para una autoridad, organismo o empresa pública o de participación estatal de un país extranjero; y cualquier funcionario o agente de un organismo u organización pública internacional.

Las sanciones por el delito de cohecho están establecidas en el artículo 222 del Código Penal Federal y son:

- Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, de treinta a trescientos días multa y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.
- Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión, de trescientos a mil días multa y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

- En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas, las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.

**b) Si su Estado ha tipificado como delito el soborno transnacional, mencione brevemente los resultados objetivos que se han obtenido al respecto, tales como procesos judiciales en curso y sus resultados, referida esta información, en lo posible, a los últimos cinco años.**

En septiembre de 2007 Areva T&D, S.A. de C.V. (antes Alstom T&D S.A. de C.V.) fue sancionada por la Secretaría de la Función Pública por un monto de \$310,050 pesos e inhabilitación por dos años, por haber pagado 653 mil dólares al director de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro y a otro funcionario para obtener dos trabajos por un monto de 36 millones de pesos y 2.4 millones de dólares respectivamente en 1999. La empresa interpuso un recurso de revisión a finales del 2007 y obtuvo un amparo para poder seguir operando. Posteriormente, se interpuso otro recurso de revisión en 2008, que negó el amparo, por lo que la sanción continúa vigente.

También es importante mencionar que en 2008 KPMG, una firma de asesoría, publicó su estudio "Encuesta Fraude y Corrupción en México 2008", que se aplicó a 235 directivos de empresas que operan en México y registraron ingresos de entre 200 y 5,000 millones de pesos, de diversos sectores industriales. Según esta encuesta, 44% de las empresas realiza pagos extraoficiales a servidores públicos, las cuales gastan el promedio hasta un 5% de sus ingresos anuales en dichos pagos, siendo los pagos más frecuentes a nivel municipal 33%, estatal 26% y federal 24%.<sup>22</sup> En esta Encuesta también se indagó sobre las causas de la corrupción y el 43% respondió que era para agilizar trámites, el 32% para obtener licencias y/o permisos, el 21% impedir abusos de autoridad, el 16% ganar contratos y el 11% participar en licitaciones.<sup>23</sup> Otra pregunta interesante que se hizo en esta Encuesta fue sobre las consecuencias de no realizar los sobornos, a lo que los entrevistados contestaron que tendrían trámites más lentos en un 47%, multas injustificadas en un 27%, pérdida de contratos en 21%, aumento de costos de operación en un 21% y falta de vigilancia e inseguridad en un 7%.<sup>24</sup>

## **CAPÍTULO CUARTO- ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO**

### **1. Tipificación del enriquecimiento ilícito**

- a) ¿Ha tipificado su Estado como delito, con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él? En caso afirmativo, indique si en su país el mismo se considera como un acto de corrupción para los propósitos de la Convención, y describa brevemente las normas y/u otras medidas existentes al respecto, señalando las sanciones que establecen y adjunte copia de las mismas.

<sup>22</sup> *Encuesta de Fraude y Corrupción en México 2008*, KPMG México, enero 2008, p. 23  
[http://www.kpmg.com.mx/publicaciones/libreria/mexico/en\\_fraude\\_2008.pdf](http://www.kpmg.com.mx/publicaciones/libreria/mexico/en_fraude_2008.pdf)

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 26.

La Constitución mexicana establece en el Artículo 109 que las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar.

De manera específica, el delito de enriquecimiento ilícito se encuentra tipificado en el Código Penal Federal en el Artículo 224 que establece que "se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Incurrir en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma Ley, a sabiendas de esta circunstancia.

El mismo artículo establece que las sanciones que se podrán imponer son:

- decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.
- cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Finalmente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en el artículo 86 que "serán sancionados en los términos que disponga el Código Penal los servidores públicos que incurran en enriquecimiento ilícito."

## **CAPÍTULO SEXTO- EXTRADICIÓN**

- a) Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo XIII, párrafos 1, 2, 3 y 4 de la Convención, permite el marco jurídico de su país considerar esta Convención como la base jurídica de la extradición en relación con los delitos que ha tipificado de conformidad con la misma? En caso afirmativo, describa brevemente las normas y/u otras medidas que lo permitan y adjunte copia de ellas.**

En México el marco jurídico en materia de extradición está compuesto por la Ley Federal de Extradición Internacional (LFEI) y por los tratados internacionales que el país ha celebrado en la materia, ya que según la Constitución mexicana los tratados internacionales también son ley suprema (las leyes federales y los tratados

internacionales tienen la misma jerarquía legal), prevaleciendo en todo momento la Supremacía Constitucional. México ha celebrado 17 acuerdos bilaterales de extradición con Estados parte de la Convención: Bahamas, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, EEUU, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, y Venezuela. Sin embargo, ni en la LFEI, ni en los tratados bilaterales de extradición mencionados se establece que la CICC pueda ser base jurídica para la extradición.

**b) Si su Estado puede denegar una solicitud de extradición relativa a los delitos aludidos en razón únicamente de la nacionalidad de la persona objeto de la solicitud, o porque se considere competente, indique si, cuando esto ocurre, en su país se procede a presentar el caso ante las autoridades competentes para su enjuiciamiento y si se informa oportunamente al Estado requirente acerca de su resultado final. En caso afirmativo, describa brevemente las normas y/u otras medidas existentes al respecto y adjunte copia de las mismas.**

La LFEI establece en el artículo 14 que ningún mexicano podrá ser entregado a un Estado extranjero sino en casos excepcionales a juicio del Ejecutivo, y en el artículo 15 que la nacionalidad no será obstáculo a la extradición cuando haya sido adquirida con posterioridad a los hechos que motiven la petición de extradición. En el Artículo 31 de la misma Ley, se establece que si se ha decidido rehusar la extradición, se ordenará que el reclamado sea puesto inmediatamente en libertad, a menos de que, como lo establece el Artículo 32, la extradición ha sido rechazada únicamente por nacionalidad. En este caso, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) notificará al detenido y al Procurador General de la República, poniéndolo a su disposición, y remitiéndole el expediente para que el Ministerio Público consigne el caso al tribunal competente si hubiere lugar a ello. Es importante destacar que la LFEI cumple con sólo uno de los dos requisitos del artículo XIII.6 de la Convención: si un Estado rehúsa la extradición en razón únicamente de la nacionalidad de la persona objeto de la solicitud, debe presentar el caso ante las autoridades competentes para su enjuiciamiento. Por el contrario, la condición de notificación al Estado solicitante del resultado final no está presente en la LFEI.

Para el caso de los 17 tratados bilaterales de extradición, 8 tratados hacen referencia a la fecha en que se otorga la nacionalidad como motivo para negar la extradición. De éstos, 6 tratados prevén al igual que la LFEI que la nacionalidad no será obstáculo a la extradición cuando haya sido adquirida con posterioridad al hecho que motive la petición de extradición (El Salvador art. 5, Ecuador art. 4.1, Canadá: art. III.1, Panamá: art. VI.1, Colombia: art. 4 inciso e, Nicaragua: art. 5 inciso a). El tratado firmado con Venezuela (art. VI.1) establece como fecha de referencia no el momento en el que se comete el delito, sino el momento de la decisión de la decisión sobre la extradición y para el tratado firmado con Perú (art. V. a) la fecha de referencia es la recepción de la solicitud. En los nueve tratados restantes no hay referencia a este punto.

Algunos de los tratados (los firmados con El Salvador: art.5.II, Ecuador: art. 4.2, Paraguay: art.VII.2, Canadá art. III.2 y Nicaragua: art II.2) dicen explícitamente que la solicitud de extradición puede ser denegada exclusivamente porque el extraditible es nacional de la parte requerida. De hecho, el artículo XIII.6 de la CICC se aplica en caso de que se niegue la extradición por el único motivo de la nacionalidad del Estado requerido. En los demás tratados, el término "exclusivamente" está incluido implícitamente. Los dos requisitos que impone el artículo XIII.6 de la CICC no aparecen en los tratados.

El requisito de presentar el caso ante las autoridades competentes para su enjuiciamiento, si rechaza la extradición por motivos de nacionalidad de la persona objeto de la solicitud, aparece en todos los tratados salvo en tres: los firmados con Brasil, Perú y Bahamas. En los tratados restantes se hace referencia a este requisito en los siguientes artículos: El Salvador: art. V. II; Uruguay: art. Noveno. 2; Venezuela: art. VII.2; Colombia: art. 4 e); EEUU: art. 9.2; Belice: art. 9.2; Costa Rica: art. 7.2; Canadá: art. III.2; Chile: art. 6.2; Nicaragua: art. III.2; Guatemala: art. Séptimo.2; Panamá: art. VII.2; Paraguay: art. VII.2; y Ecuador: art.4.2

El requisito de notificar al Estado solicitante del resultado final conlleva dos elementos: notificar sobre resultado del proceso y respecto a la solicitud de extradición. Solamente el tratado con El Salvador contempla ambos notificar ambos puntos (art.5. III). Dos tratados prevén el primer elemento (Venezuela: art. VII.2 y Panamá: art. VII.2) y la mayoría sólo prevé el segundo elemento (Guatemala: art. decimosegundo, Ecuador: art. 11, Perú: art. 10, Paraguay: art. VII.2, Costa Rica: art.7.2, Chile art.6.1, Canadá: art.III.2 y Belice: art.14). Los cinco tratados restantes no prevén nada (Brasil, Bahamas, Colombia, EEUU y Nicaragua). Finalmente, únicamente seis tratados contemplan la figura de que las autoridades del Estado requerido se estiman competentes para el enjuiciamiento del reclamado: Brasil: art. 3; Chile: art. 7; Costa Rica: art. 8; Paraguay: art. VI; Nicaragua: art. 5; y Venezuela: art. VIII

- c) Indique si su Estado procede a detener a la persona que se encuentre en su territorio cuya extradición se solicita por otro Estado Parte en la Convención, o a adoptar otras medidas adecuadas para asegurar su comparecencia en los trámites de extradición, tras haberse cerciorado de que las circunstancias lo justifican y tienen carácter urgente, y a reserva de lo dispuesto en su derecho interno y en sus tratados de extradición. En caso afirmativo, describa brevemente las normas y/u otras medidas existentes al respecto y adjunte copia de las mismas.**

La LFEI establece en el Artículo 17 que cuando un Estado manifieste la intención de presentar petición formal para la extradición y solicite adopción de medidas precautorias, éstas podrán ser acordadas siempre que la petición del Estado solicitante contenga la expresión del delito por el cual se solicitará la extradición y exista una orden de aprehensión emanada de autoridad competente. La SRE está facultada para transmitir la petición al Procurador General de la República, para que se dicten las medidas necesarias para la detención de la persona requerida. El artículo 18 de esta misma Ley y el artículo 119 de la Constitución Política establecen que habrá un plazo de dos meses a partir la fecha de aprehensión para que el Estado solicitante realice formalmente la solicitud de extradición después del cual se levantará las medidas precautorias.

Además de los requisitos ya mencionados para que proceda la solicitud de extradición, (que la petición contenga la expresión del delito y que exista una orden de aprehensión emanada de autoridad competente), en la CICC existen otros dos requisitos. Éstos son el hecho de que lo justifican las circunstancias y el carácter urgente, que aunque no se encuentran presente en la LFEI, están incorporados en los 17 tratados bilaterales de extradición que México ha celebrado con Estados miembro de la CICC.

En estos tratados existen varias condiciones respecto del contenido de la solicitud de detención provisional, entre otras, la existencia de una orden de aprehensión o de una sentencia condenatoria impuesta al reclamado, condición que aparece en todos los tratados bilaterales de extradición al igual que en la LFEI (Belice art.11.1; Brasil art. V;



Canadá art. X.2.d); Chile art. 17.1; Colombia art. 12; Costa Rica art. 18. 1; Ecuador art.8.1; El Salvador art. 12.II.d); EEUU art.11.1; Guatemala art. noveno.1; Nicaragua art. X.2.d); Panamá art. X.2.c); Paraguay art. XVIII.2; Perú art. IX. 2; Uruguay art. décimo primero.1; y Venezuela art. XVIII.1

Otra condición que se destaca es la intención, declaración o promesa del Estado solicitante de que la solicitud formal será formulada posteriormente, que está presente explícitamente en todos los tratados bilaterales de extradición salvo el celebrado con Brasil y con Bahamas. Los artículos donde se habla de esta condición son: Belice art.11.1; Canadá art. X.2.b); Chile art. 17.1; Colombia art. 12; Costa Rica art. 18. 1; Ecuador art.8.1; EEUU art.11.1; Guatemala art. noveno.1; Nicaragua art. X.2.b); Panamá art. X.2.e); Paraguay art. XVIII.2; Perú art. IX. 2; Salvador art. 12.II.b); Uruguay art. décimo primero.1; y Venezuela art. XVIII.1.

El plazo para que se ponga fin a la detención provisional es en la mayoría de los tratados, al igual que en la LFEI, de 60 días siguientes a la detención. En el tratado celebrado con Venezuela es de 45 días (art. XVIII.3), con Brasil de 90 días (art. V) y con Bahamas de 1 mes (art. X). En todos los tratados, salvo el de Colombia y de Bahamas, está presente el hecho de que la liberación del reclamado después de este plazo de tiempo no impedirá la detención subsecuente ni la extradición, si la petición formal de extradición y los documentos correspondientes fueren recibidos con posterioridad (Belice art.11.4; Brasil art. V; Canadá art. X.5; Chile art. 17.5; Costa Rica art. 18. 5; Ecuador art.8.4; EEUU art.11.4; El Salvador art. 13.2; Guatemala art. noveno.3; Nicaragua art. X.5; Panamá art. X.5; Paraguay art. XVIII.6; Perú art. IX. 6; Uruguay art. décimo primero.3; y Venezuela art. XVIII.4). La LFEI no contempla este punto.

Asimismo, en tres tratados (Brasil: art. V; Perú: art. IX.7; y Uruguay: art. Décimo primero.2), se contempla la posibilidad para el Estado requirente de solicitar el aseguramiento de los objetos, instrumentos, artículos, valores y documentos relacionados con el delito. La LFEI no contempla este punto.

**d) Mencione brevemente los resultados objetivos que se han obtenido con la aplicación de las normas y/u otras medidas vigentes en su Estado en materia de extradición, en relación con los delitos antes aludidos, tales como solicitudes de extradición formuladas a otros Estados Parte para la investigación o juzgamiento de esos delitos y trámites realizados por su país para atender las solicitudes que con el mismo propósito le han formulado dichos Estados, indicando los resultados de tales trámites, referida esta información, en lo posible, a los últimos cinco años.**

Los resultados concretos en materia de extradición se publican en los informes de labores de la SRE, por la ser la autoridad encargada de llevar a cabo el proceso de extradición. En los últimos cinco años los resultados publicados en los informes de labores han sido los siguientes.

Extradiciones <sup>25</sup>	2004	2005	2006	2007	2008*	Total
Solicitadas por México	52		49	84	25	210
Solicitadas a México	56		90	117	77	578

<sup>25</sup> Datos estimados a agosto, 2º Informe de Labores Secretaría de Relaciones Exteriores 2008.

Sin embargo, la SRE no especifica el tipo de delitos por los cuales se llevaron a cabo estas extradiciones, por lo que se procedió a realizar una solicitud de acceso a la información pública para obtener este dato. El 30 de marzo la Dirección General de Asuntos Jurídicos emitió la respuesta en la que informan que del año 2004 a la fecha México no ha presentado solicitudes de extradición internacional por delitos de cohecho y/o enriquecimiento ilícito, y que México sólo ha recibido una solicitud de extradición respecto del delito de cohecho en el año 2008. Por otra parte, en otra solicitud de información realizada a la PGR en la que se preguntó cuántas solicitudes de extradición se han solicitado a México y cuántas ha solicitado México para casos de cohecho, cohecho internacional, lavado de dinero y enriquecimiento ilícito. La Dirección General de Asuntos Jurídicos emitió una respuesta el 17 de julio de 2009 sobre información desde 1983:

<b>Delito</b>	<b>Solicitadas por México</b>	<b>Solicitadas a México</b>
Cohecho	11	05
Lavado de dinero	01	99
Enriquecimiento ilícito	03	01

## **SECCIÓN II SEGUIMIENTO RECOMENDACIONES PRIMERA RONDA**

### **RECOMENDACIÓN 4.2: Fortalecer los mecanismos para el acceso a la información pública.**

#### **A) Por favor determinar la medida o medidas sugeridas por el Comité o la medida o medidas alternativas:**

**a. Continuar con los esfuerzos tendientes a asegurar que las dependencias y entidades que de acuerdo con las normas sobre derecho a la información pública están obligadas a hacerlo, publiquen en sus portales en Internet la información que de conformidad con dichas disposiciones debe aparecer en tales portales.**

En México el acceso a la información pública es un derecho garantizado en el artículo 6° de la Constitución Política, que establece los principios y bases que deberán seguir la Federación, los Estados y el Distrito Federal para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Así mismo, en el año 2002 se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuya finalidad es "proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federa" (Art.1°). En el artículo 7 de esta misma Ley se establecen las obligaciones transparencia que deben cumplir los sujetos obligados, incluyendo su estructura orgánica; la remuneración mensual por puesto; los servicios que ofrecen; los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal; concesiones y contrataciones entre otros. Esta Ley la deben cumplir: el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo

de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal (Art. 3º).

Dentro de esta Ley se estableció la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), cuyas atribuciones incluyen: "vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 7." (Art. 37). Por tal motivo, el IFAI publica indicadores sobre el cumplimiento del Artículo 7 para la Administración Pública Federal. Los resultados al segundo semestre del 2008 para determinadas instituciones relacionadas con el combate a la corrupción son los siguientes:

<b>Institución<sup>26</sup></b>	<b>Nivel de cumplimiento segundo semestre 2008</b>
Policía Federal Preventiva	64.3
Procuraduría General de la República	87.0
Presidencia de la República	98.2
Secretaría de Gobernación	97.7
Secretaría de la Función Pública	65.0
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	95.0
Secretaría de Relaciones Exteriores	68.3

Dentro de los avances del IFAI también se encuentra la implementación del sistema INFOMEX, que da mayor accesibilidad y homogeneidad con los organismos que cuenten con él, aunque aún no se puede compartir información entre los diversos sistemas INFOMEX. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) celebró en el 2008 convenios con el IFAI para adoptar la plataforma INFOMEX, a partir de 2009, que también se utilizará en el Consejo de la Judicatura y del Tribunal Electoral, y como se mencionará en el siguiente apartado, diversos estados de la república también han adoptado el sistema INFOMEX.

Por otra parte, en el 2008 la Secretaría de la Función Pública (SFP) publicó su programa sectorial Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 (PNRCTCC 2008-2012), en cual se plantean cinco objetivos. El Objetivo 1 es "Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas". El cumplimiento de este objetivo se medirá a través de tres indicadores:

1. Cumplimiento de todos los criterios de calidad establecidos en los lineamientos para portales institucionales de internet de la Administración Pública Federal, con la meta de que para el 2012 el 65% de las dependencias y entidades de la APF cumplan con los criterios;
2. Publicación de información focalizada en las páginas electrónicas de las dependencias y entidades de la APF, con la meta de que para el 2012 el 100% de las dependencias y entidades publiquen dicha información; y
3. Cumplimiento de lo establecido por el Art. 6º de la Constitución por parte de las dependencias y entidades de la APF, con la meta del 100% de las mismas cumplan con el Artículo 6º.

<sup>26</sup> Dirección General de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal, IFAI.  
<http://www.ifai.org.mx/Gobierno>

Para lograr cumplir estas metas, la SFP ha planteado seis estrategias, dentro las que destacan aumentar la eficacia de las políticas de transparencia y de información pública en la APF y la Procuraduría General de la República (Estrategia 1) y mejorar la normatividad para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en la APF (Estrategia 5). La SFP también se ha planteado como acciones elaborar criterios de evaluación para dar cumplimiento al artículo sexto de la Constitución y crear un marco normativo para sistematizar la información electrónica en la APF, e incentivar la realización de estudios de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción por parte de instituciones académicas o centros de investigación.

**Medida b. Continuar impulsando, con sujeción a la autonomía de los gobiernos locales y municipales, la adopción por parte de los Estados y Municipios que conforman la Unión, de legislación que garantice el acceso a la información pública.**

En México hay un interés generalizado por parte de los servidores públicos de contar con iniciativas que favorezca el acceso a la información pública, reflejado por los resultados de una encuesta de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, en la cual el 96% de las organizaciones gubernamentales encuestadas consideró la transparencia un objetivo importante o muy importante para la implementación de estrategias de gobierno electrónico.<sup>27</sup> Un ejemplo de esto es la aprobación de la reforma al artículo 6º Constitucional, en el cual se enuncia que "para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad [...]".

Los 32 estados y el Distrito Federal cuentan con leyes locales de acceso a la información pública. Según un estudio comparativo entre las 32 leyes estatales y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información realizado por el IFAI en 2007, las leyes estatales consideran como sujetos obligados a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como a los ayuntamientos. El principal avance en esta recomendación ha sido la implementación del sistema Infomex para solicitar información pública. Diversos estados de la república, así como el gobierno federal ya han implementado el sistema Infomex.

Para seguir fomentando la homologación en los sistemas de información, podría crearse de un Portal de Obligaciones de Transparencia (POT como el que existe a nivel federal [www.pot.org.mx](http://www.pot.org.mx)) por entidades federativas. En él deberá estar esquematizada la información obligatoria de oficio que comparte cada entidad, si el estado no publica dicha información el sitio mandará una alarma notificando a los responsables de dicha falta. También se mostrarán resultados de publicación y actualización por estado. La competencia entre entidades federativas puede alentar la publicación y acceso a la información pública.

Con el objetivo de no duplicar esfuerzos, es decir, que cada dependencia o entidad deba publicar la información tanto en sus sitios de Internet como en el POT, una vez que la información se actualice en uno se deberá actualizar en el otro o la entidad

---

<sup>27</sup> *OECD e-Government Studies. México.* Organisation for Economic Co-operation and Development. 2005

deberá notificar o enviar la información a un equipo responsable de actualizar los contenidos. Por otro lado, también puede ayudar una evaluación anual sistematizada de los portales estatales, con el fin de verificar que se encuentre publicada y actualizada la información pública de oficio. Dicha evaluación se deberá publicar en medios de información masivos

**Medida c. Continuar implementando medidas tendientes a optimizar el sistema de archivos de las dependencias y entidades a las que se alude en la sección 4.2.3. del capítulo II de este informe, para facilitar el acceso a la información pública.**

En este tema existe una iniciativa de Ley Federal de Archivos, aprobada el 31 de marzo de 2009 por la Cámara de Diputados y turnada a la Cámara de Senadores. Los objetivos de esta Ley serán:

- I. Garantizar la localización y disposición expedita de documentos a través de sistemas modernos de organización y conservación de los archivos, que contribuyan a la eficiencia gubernamental, la correcta gestión gubernamental y el avance institucional;
- II. Asegurar el acceso oportuno a la información y con ello la rendición de cuentas, mediante la adecuada administración y custodia de los archivos que contienen información pública gubernamental;
- III. Garantizar la correcta conservación, organización y consulta de los archivos de trámite, de concentración e históricos para atender las necesidades de la gestión pública y la defensa de los derechos de las personas físicas y morales, públicas y privadas, como para promover la investigación histórica documental;
- IV. Favorecer la utilización de tecnologías de la información para mejorar la administración de los archivos por los sujetos obligados;
- V. Establecer mecanismos para la colaboración entre las autoridades federales, estatales y municipales en materia de archivos; y
- VI. Contribuir a la creación de una cultura de aprecio por los archivos como herramienta para una gestión gubernamental eficiente.

**Recomendación 4.3. Complementar los mecanismos de consulta existentes, estableciendo procedimientos, cuando corresponda, que permitan la oportunidad de realizar consultas públicas con anterioridad al diseño de políticas públicas y a la aprobación final de disposiciones legales.**

**Medida sugerida por el Comité:**

**Continuar con la consulta de sectores interesados de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales, en relación con el diseño de políticas públicas y la elaboración de proyectos de leyes, decretos o resoluciones en el ámbito del Poder Ejecutivo**

Todos los anteproyectos de regulación presentados por el Ejecutivo Federal que deben ser revisados por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) deben ir acompañados de una justificación jurídica y económica y durante el proceso de revisión están disponibles en Internet al menos 20 días hábiles para que cualquier interesado emita comentarios, que deben ser tomados en consideración por la COFEMER. En su Informe de Labores de 2008 la COFEMER indicó que se registró un considerable aumento en los comentarios remitidos, que aumentaron de 624 en el 2007 a 8062 en el 2008.

**Recomendación 4.4. Fortalecer y continuar implementando mecanismos que alienten a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales a participar en la gestión pública.**

La participación de grupos sociales en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y planes sectoriales es un requisito contemplado en el artículo 20 de la Ley de Planeación, que establece que las organizaciones participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta. Además de los indicadores que maneja COFEMER, la SFP en su PNRCTCC 2008-2012 estableció como objetivo institucionalizar los mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y mejora de la transparencia y de la legalidad (Objetivo 4). El cumplimiento de este objetivo se medirá con tres indicadores, programas federales que aplican esquemas de Contraloría Social, cumplimiento de los lineamientos para garantizar la participación ciudadana en acciones de prevención y combate a la corrupción en la APF y porcentaje de organizaciones de la sociedad civil que participan en el monitoreo de la gestión pública para contribuir a la transparencia y al combate de la corrupción.

**Recomendación 4.5: Fortalecer y continuar implementando mecanismos que alienten a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales a participar en el seguimiento de la gestión pública.**

**Medidas sugeridas por el Comité:**

- a. Promover nuevas formas de control social, tales como veedurías ciudadanas para la supervisión de actividades u obras públicas, y brindar a la sociedad civil la capacitación y asesoría que para la adecuada utilización de las mismas se requiera.**

La SFP impulsa la figura del Monitoreo Ciudadano como un programa de participación ciudadana y rendición de cuentas enfocado a evaluar y asegurar la calidad de los trámites y servicios, a través del concurso de organizaciones de la sociedad civil, para identificar áreas de oportunidad, proponer mejoras y participar en su implementación. Así mismo, regula la figura de Testigo Social, que originalmente fue una iniciativa de Transparencia Mexicana.

En el año 2004, la SFP emitió un "Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal." En el artículo tercero de este acuerdo se define al testigo social como: "las personas físicas que pertenezcan o no a organizaciones no gubernamentales, así como las propias organizaciones no gubernamentales, que cuenten con el registro correspondiente ante la Secretaría, que a solicitud de las dependencias y entidades, de mutuo propio, o a solicitud de la propia Secretaría podrán participar con derecho a voz en las contrataciones que lleven a cabo las dependencias y entidades, emitiendo al término de su participación un testimonio público sobre el desarrollo de las mismas."

Otro objetivo dentro del PNRCTCC 2008-2012 es el de combatir la corrupción en instituciones del gobierno federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales, para lo cual se tomará como indicador de avance el porcentaje de visitas ordinarias de evaluación técnico jurídica y de inspección y supervisión que contaron con la participación de visitantes ciudadanos y el porcentaje de OSC que participan en monitoreo de la gestión pública.

El 11 de abril de 2008, la SFP emitió los Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social, que deben cumplir las dependencias y entidades de la APF. En el Artículo decimo cuarto se establece la posibilidad de que organizaciones de la sociedad civil participen en actividades de capacitación y asesoría. Dentro del PNRCTCC 2008-2012 se ha establecido como meta que para el 2012 el 50% de los programas federales implementen esquemas de contraloría social, ya que en el 2008 este indicador era del 15%.

Sin embargo, es importante destacar que en 2009, el International Budget Partnership publicó en conjunto con diversas organizaciones de la sociedad civil su Índice de Presupuesto Abierto, en el que participa la organización Fundar para el caso mexicano. Éste Índice permite evaluar y comparar la transparencia presupuestaria, en el que México recibió una calificación de 54 puntos, lo que indica que la ciudadanía carece de información presupuestaria oportuna, exhaustiva y útil.<sup>28</sup> Para la organización, esta falta de transparencia crea oportunidades para la corrupción y la malversación de fondos, y socava la consolidación de estados democráticos.<sup>29</sup>

## RECOMENDACIONES SEGUNDA RONDA

### **Recomendación 1.1.1 Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en el Poder Ejecutivo Federal. Para cumplir con esta recomendación, México podría tener en cuenta las siguientes medidas:**

La SFP se ha planteado como Objetivo 3 contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública en el PNRCTCC 2008-2012. Para medir avances en este tema, se ha creado el Índice de Fortalecimiento de una Cultura de Legalidad, de Ética y Responsabilidad Pública en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF). Éste Índice se compone de los siguientes elementos: a) el establecimiento e implementación de programas permanentes de difusión, sensibilización, capacitación y formación para servidores públicos; b) el cumplimiento por parte de los servidores públicos de los principios y valores establecidos en el Código de Ética de la APF; c) la institucionalización de los Códigos de Conducta; d) la difusión de las sanciones que se aplican a servidores públicos que incurren en comportamientos ilícitos; e) la adopción de mecanismos de autorregulación que fortalezcan una relación transparente entre el gobierno y la sociedad; y f) el trabajo coordinado con el sector empresarial para lograr la incorporación de mejores prácticas en temas de responsabilidad social, gobierno corporativo, entre otros, y que contribuyan al cumplimiento de las Convenciones Anticorrupción. La SFP se ha planteado como meta para el 2012 que el 80% de la APF cumpla con una calificación superior a 8 en este Índice.

Dentro de este tema, se han realizado importantes avances en el sistema de contrataciones para el sector de la educación a nivel federal. El 15 de mayo de 2008 se firmó "Alianza por la Calidad de la Educación entre el Gobierno Federal y los maestros de México representados por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación". Esta Alianza consta de 5 ejes: modernización de los centros escolares, profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas, bienestar y desarrollo integral de los alumnos, formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo, y evaluar para

<sup>28</sup> International Budget Partnership, *Los Presupuestos Abiertos Transforman Vidas, Encuesta De Presupuesto Abierto 2008*, p. 7, <http://openbudgetindex.org/files/FullFinalReportSpanish.pdf>

<sup>29</sup> *Ibid.* p.3.

mejorar. Como parte de esta Alianza se abrió el Concurso nacional de asignación de plazas docentes 2009-2010 para la contratación de maestros en Educación Básica, con lo que se busca erradicar prácticas discrecionales en el otorgamiento de plazas en el sistema de educación pública.

El diseño de este Concurso cuenta con algunas características que ayudarán a fortalecer y transparentar aún más el proceso. La convocatoria y la dictaminación de los concursos están a cargo de un Órgano de Evaluación Independiente con Carácter Federalista (OEIF), creado en julio de 2009 para dictaminar técnica y académicamente los criterios de acreditación contenidos en las convocatorias para el concurso. Está integrada por 70 especialistas. El Sistema Nacional de Registro de Información (SNRI) del Concurso nacional de asignación de plazas docentes 2009-2010 permite la consulta pública del registro y las estadísticas de aspirantes que se dieron de alta en cada entidad federativa, preservando la confidencialidad.

El registro se realizará del 29 de julio al viernes 7 de agosto del 2009, mientras que el examen se aplicará de manera simultánea en todo el país el domingo 16 de agosto. Los resultados estarán disponibles en el portal de internet [www.concursonacionalalianza.org](http://www.concursonacionalalianza.org) a partir del 23 de agosto. La entrega y recepción de los exámenes se realiza ante notario público y ante organizaciones de la sociedad civil, además de que se invita a participar a observadores independientes en la etapa de aplicación del examen.

**Recomendación 1.1.3: Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en el Poder Judicial de la Federación:**

**Medida recomendada: Adoptar procedimiento de selección meritoria para las categorías de empleos de la carrera judicial diferentes a las de magistrado de circuito y juez de distrito, teniendo en cuenta la naturaleza eminentemente técnica de dichos empleos, guiándose para esto por los principios de publicidad, equidad y eficiencia en la Convención.**

En México, el Artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación indica que el Poder Judicial se ejerce por:

- I.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II.** El tribunal electoral;
- III.** Los tribunales colegiados de circuito;
- IV.** Los tribunales unitarios de circuito;
- V.** Los juzgados de distrito;
- VI.** El Consejo de la Judicatura Federal;
- VII.** El jurado federal de ciudadanos, y
- VIII.** Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

Posteriormente, esta Ley establece en el Título Séptimo las disposiciones relacionadas a la Carrera Judicial. El artículo 105 indica que "el ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se hará mediante el sistema de carrera judicial a que se refiere el presente Título, la cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso". Posteriormente, el artículo 110, reformado el 1º de Julio de 2008, especifica las categorías incluidas en la carrera judicial:

- I.** Magistrados de circuito;



- II.** Juez de distrito
- III.** Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia o de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- IV.** Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia o de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- V.** Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro o Secretarios de Estudio y Cuenta e Instructores de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- VI.** Secretario de Acuerdos de Sala;
- VII.** Subsecretario de Acuerdos de Sala;
- VIII.** Secretario de Tribunal de Circuito o Secretario de Estudio y Cuenta de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- IX.** Secretario de Juzgado de Distrito; y
- X.** Actuario del Poder Judicial de la Federación

El ingreso a la Carrera Judicial está regido por los artículos 112 a 117 de la misma Ley. En el Artículo 112 se establece que el ingreso y promoción para las categorías de magistrado de circuito y juez de distrito se realizará a través de concurso interno de oposición y oposición libre, y que para el resto de las categorías señaladas en el artículo 110 se requerirá el acreditamiento de un examen de aptitud. El artículo 113 establece que las designaciones que deban hacerse en las categorías de magistrado de circuito y juez de distrito, deberán ser cubiertas mediante concurso interno de oposición y mediante concurso de oposición libre en la proporción que fije el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. El artículo 114 contiene las disposiciones relativas al procedimiento de concursos de oposición libre e internos de oposición, como que las convocatorias deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y un diario de mayor circulación nacional.

Dentro de las medidas adoptadas por el Poder Judicial para fortalecer los sistemas de contratación, Transparencia Mexicana ha acompañado el proceso de selección e integración de ternas de candidatos para Magistrados para Salas Regionales del Tribunal Electoral de la Federación.<sup>30</sup> La participación de TM consistió en verificar que su desarrollo se llevara a cabo conforme a lo establecido en la normatividad y a los objetivos de transparencia y rendición de cuentas que le dieron origen.

### **Recomendación 1.2.1: Fortalecer los sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado en el Poder Ejecutivo Federal:**

El 28 de mayo de 2009, se publicaron en el DOF reformas al sistema de compras y contrataciones públicas, específicamente a la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), y al Código Penal Federal. De acuerdo con la SFP, los objetivos de estas reformas son agilizar el gasto público, facilitar la inversión en obras del gobierno, la simplificación del sistema y dar énfasis a la participación de las pequeñas y medianas empresas (pymes).<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Informe de Labores del Poder Judicial de la Nación 2008, México diciembre 2008, p.31.  
<http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/Transparencia/InformesLabores/2008.htm>

<sup>31</sup> Secretaría de la Función Pública, Comunicado de Prensa No. 12/2009, 27-05-2009

Con estas reformas, se ha dado cumplimiento a la medida recomendada por el Comité de Expertos de "adoptar medidas conducentes a superar las circunstancias que impidan la culminación de la implementación de los procesos relativos a las contrataciones públicas por vía electrónica en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal". Los principales cambios incluyen:

1. La posibilidad de diseñar licitaciones exclusivas para pymes (Artículo 8 LAASSP), el contenido nacional de las licitaciones se incrementa al 65%, se darán anticipos de hasta 50% a las pymes (Artículo, 45 Fracción IX LAASSP).
2. Se reduce el tiempo de pago a proveedores de 45 a 20 días (Artículo 51 LAASSP; Artículo 54 LOPSRM).
3. Las bases para participar en licitaciones públicas serán gratuitas y estarán disponibles en internet. Será obligatorio publicar en Compranet y en las páginas de internet de las entidades de la APF los padrones de proveedores, productos, e historial de las empresas (artículos 2, 25, 30 y 56 de la LAASSP; artículo 2 II de la LOPSRM).
4. Se reducen los plazos para la resolución de inconformidades (artículos 71y 72 de la LAASSP; artículos 89 y 90 de la LOPSRM).
5. Se permitirá adjudicar proyectos después de declararse desierta la primera licitación, y durante este año se exceptuaran de licitación los proyectos de infraestructura con mano de obra intensiva (Artículo 38 Párrafo 3 LAASSP).
6. Hacer obligatoria la participación de testigos sociales en las principales compras del gobierno y sus informes deberán de hacerse públicos (Artículos adicionados 26ter LAASSP y 27bis LOPSRM).

## **Recomendación 2: Fortalecer los sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción.**

En este tema se han realizado algunas reformas, que aunque no estuvieron enfocadas al tema de corrupción, pueden permitir la creación de un sistema de protección de testigos para denunciar actos de corrupción. El 18 de junio de 2008, se publicó en el DOF, la reforma del artículo 20 apartado B fracción V de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

"El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. (...)

B. De los derechos de toda persona imputada:(...)

V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

Posteriormente, el 23 de enero de 2009 se modificaron dos últimos párrafos del artículo 282 del Código Penal Federal (CPF), que habla de delitos contra la paz y seguridad de las personas, no de protección de los testigos en materia de corrupción. No obstante, la reforma amplía la protección de los testigos en caso de comisión del delito tipificado en los incisos I y II del artículo 282 del CPF, a sus parientes o a las víctimas. Más precisamente, la protección consiste en imponer una pena más grave al

delito que tipifica el art. 282 del CPF si la amenaza descrita en los incisos I y II está dirigida en contra de la víctima, sus parientes o el testigo en un procedimiento penal.

Por otra parte, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) desarrolló su Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, en el cual se han planteado algunas estrategias y líneas de acción que pueden ayudar a fortalecer el sistema de protección de denunciantes. Se han planteado reforzar los vínculos de colaboración con las instancias de participación ciudadana, e impulsar una cultura de la denuncia a través de campañas de difusión en colaboración con organizaciones de la sociedad civil.

Así mismo se han planteado como meta para el 2012 llegar a 91,943 denuncias ciudadanas canalizadas a instancias competentes, tomando como línea base las 38,779 denuncias canalizadas en 2006. A junio de 2008 se tenían registrados los siguientes datos: 68,461 posibles hechos delictivos denunciados en el fuero federal, de los cuales 1,058 son por delitos cometidos por servidores públicos.<sup>32</sup> Así mismo, a junio de 2008 había 5186 servidores públicos sancionados, siendo que en el 2007 hubo 4,776 servidores sancionados.<sup>33</sup>

La SFP también ha incluido estrategias en el tema de fomento a la denuncia y protección a denunciantes. Específicamente, se han planteado la estrategia de fortalecer el marco normativo y el proceso para fomentar la denuncia y generar un instrumento jurídico adecuado para la protección de denunciantes en el PNRCTCC 2008-2012. Las acciones para lograr esto incluyen establecer un sistema eficiente de seguimiento y atención oportuna de las quejas, denuncias y peticiones ciudadanas, simplificar los medios para la presentación de quejas, denuncias y peticiones, incorporar mecanismos de observación ciudadana, y generar un instrumento jurídico que establezca las medidas de protección, seguridad e integridad de los servidores públicos que denuncian actos de corrupción, así como la salvaguarda de sus empleos, cargos o comisiones.

Este tema también ha sido mencionado en el Informe del Grupo de Trabajo sobre la Corrupción, de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en su Informe sobre la implementación de las Recomendaciones de la Fase 2, de abril 2007, en relación con la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En este Informe se menciona que se han adoptado mecanismos para proteger a los funcionarios del sector público, pero que los empleados del sector privado siguen siendo desprotegidos. A pesar de que existen iniciativas gubernamentales recientes, como programas de integridad para fomentar que en el sector privado se introduzcan códigos de conducta y la protección de los denunciantes, en la práctica no todas las empresas han adoptado estas sugerencias.<sup>34</sup>

En este tema, se deben aprovechar los cambios legislativos recientes para diseñar un programa o sistema para la protección de denunciantes y testigos específicamente para delitos de corrupción. También es necesario como lo recomienda la OCDE, fortalecer los esfuerzos para fomentar la denuncia en el sector privado. Como se pudo apreciar en el Capítulo III de la Sección I, se tienen pocos casos de cohecho internacional detectados y sancionados, y la denuncia en el sector privado puede ayudar a detectar con mayor facilidad este tipo de delitos.

---

<sup>32</sup> Éstas son cifras preliminares a junio de 2008 con datos de la Secretaría de Seguridad Pública, Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Working Group on Bribery in International Business OECD, *Follow-up Report on the Implementation of the Phase 2 Recommendations*, April 2007, p.4.

[http://www.oecd.org/infobycountry/0,3380,en\\_2649\\_37447\\_1\\_70651\\_119663\\_1\\_37447,00.html](http://www.oecd.org/infobycountry/0,3380,en_2649_37447_1_70651_119663_1_37447,00.html)

**Recomendación 3: Evaluar la necesidad de modificar la tipificación de la figura penal del Cohecho prevista en el artículo 222, fracción II del Código Penal Federal, en lo que se refiere al elemento de espontaneidad contenido en dicha norma, a la luz de lo previsto en el párrafo b) del artículo VI.I de la Convención.**

En este tema no se ha presentado una propuesta de reforma al artículo 222 del Código Penal Federal. En el Informe de Avances de acciones realizadas por el gobierno mexicano para la implementación de las Recomendaciones, presentado en la XIII Reunión del Comité de Expertos del MESICIC, en junio de 2008, la explicación por la cual no se ha realizado la modificación sugerida es:

“se informa que la Procuraduría General de la República estima innecesario realizar dicha modificación al Código Penal Federal, toda vez que en el supuesto de que el elemento de espontaneidad en la figura penal del cohecho obstaculizara la configuración del delito por cuanto se refiere a la persona que entregó el dinero o la dádiva a requerimiento, su conducta no quedaría impune conforme lo previsto en el artículo 212, último párrafo, del Código Penal Federal.”<sup>35</sup>

## Conclusiones

Después de haber realizado este Informe Independiente, se puede concluir que el gobierno mexicano está haciendo importantes esfuerzos para cumplir con las obligaciones derivadas de su ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), principalmente en el ámbito legislativo. En este aspecto después de analizar la legislación mexicana se puede concluir en términos generales que en el marco legal mexicano se ha dado cumplimiento con las disposiciones contempladas en la CICC analizadas en este Informe. La principal excepción es el tema de extradición, donde ni la Ley Federal de Extradición Internacional, ni los diversos tratados bilaterales de extradición hacen referencia a la CICC. Quizá se podría analizar la posibilidad de modificar la legislación para corregir esta falta.

Por el contrario, en el tema de tipificaciones el gobierno mexicano ya ha tipificado los delitos contemplados en la CICC. Sin embargo no es sencillo determinar la efectividad en la implementación de estas leyes, por la dificultad en el acceso a estadísticas específicas en este tema. Se han detectado y sancionado pocos casos de cohecho transnacional, lo cual no necesariamente es reflejo de ausencia de este delito, sino de deficiencias para detectarlo y llevar los casos a juicio. Es necesario aumentar la coordinación entre las diferentes autoridades que participan en el combate a la corrupción (SAT, SFP, PGR, Poder Judicial, etc.) para que se detecten casos de cohecho o enriquecimiento ilícito y que éstos terminen en sanción. Si se tuvieran indicadores sobre la probabilidad de que un caso de cohecho terminara en sanción, por ejemplo, se tendrían más elementos para poder determinar la validez de la negativa de la PGR a modificar el artículo 222.

También se están realizando avances importantes en materia de políticas públicas y programas gubernamentales, principalmente el Programa Nacional de

---

<sup>35</sup> Secretaría de la Función Pública, *Acciones realizadas por México en la lucha contra la corrupción de noviembre de 2007 a mayo de 2008*, XIII Reunión del Comité de Expertos del MESICIC, 23 al 27 de junio de 2008.

Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012. Además, es importante destacar las recientes reformas que se han realizado en el tema de compras públicas, que da cumplimiento a las recomendaciones formuladas por el Comité de Expertos en la Segunda Ronda. Es fundamental que haya coordinación con el sector privado para que se difundan estos cambios en todo el sector privado, y de manera específica en las pymes.

Sin embargo hay algunos aspectos que pueden fortalecerse aún más. Para Transparencia Mexicana es importante impulsar la creación de un sistema de información que concentre toda la información disponible en relación con la implementación de la CICC, para que el público pueda tener acceso a ellos de una manera fácil y rápida. Una de las principales dificultades para realizar este informe fue tener acceso a datos y estadísticas actualizados de los diferentes organismos involucrados en el combate a la corrupción. Si bien casi todas las dependencias realizan informes de labores en las que publican estadísticas relevantes, muchas veces esta información no es muy específica, como fue el caso de las cifras de extradición de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Aunque se puede realizar una solicitud de información, éste es un proceso tardado, y que no necesariamente permitirá obtener la información solicitada. Si bien la solicitud realizada por TM para la pregunta de extradición obtuvo una respuesta satisfactoria, cuando se solicitó información a la Procuraduría General de la República para los temas de enriquecimiento ilícito y soborno, la respuesta recibida indicaba que esa información era confidencial y no existía la obligación de hacerla pública. En materia de impartición de justicia es más difícil obtener información concreta, y se requiere de un conocimiento muy específico de las leyes mexicanas para saber cómo exactamente solicitar la información de manera que se obtenga una respuesta satisfactoria.

Si toda la información relacionada con la implementación de la CICC (casos de cohecho que han terminado en sanción, extradiciones, reformas legislativas, etc.) estuviera disponible en un solo sistema que fuera actualizado por los diferentes actores involucrados (PGR, SAT, SFP, etc.) cualquier persona podría evaluar los avances o retrocesos del gobierno mexicano. Esto podría ayudar a la población a tener una mejor percepción de la situación del combate a la corrupción, lo cual podría incidir en la decisión de una persona de denunciar un acto de corrupción. En consecuencia, es urgente dar mayor protección a quienes denuncien actos de corrupción.

Para que tanto las empresas como la ciudadanía denuncien y contribuyan a eliminar actos de corrupción, es fundamental que se fortalezcan las actividades de difusión sobre el contenido de la CICC y del marco legal existente para su implementación. En este sentido también es importante difundir el conocimiento de las otras convenciones internacionales anticorrupción ratificadas por México, no sólo entre la ciudadanía sino entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial tanto a nivel federal como estatal. Aunque se han hecho importantes avances en cuanto a la coordinación entre los diferentes actores involucrados en el combate a la corrupción, sigue haciendo falta mayor coordinación, y quizá la difusión de las convenciones internacionales anticorrupción y los compromisos derivados para los diferentes actores sea un buen comienzo.

**Sección III**

Información sobre la autoridad responsable del diligenciamiento del presente cuestionario:

Organización: Transparencia Mexicana, Capítulo Nacional de Transparencia Internacional.

Persona a quien puede consultarse sobre este cuestionario: Lucía Cortés

Correo electrónico: [lcortes@tm.org.mx](mailto:lcortes@tm.org.mx)