

Kostan elkarte
Zaratus, 20 febrero 2025

Respuestas internacionales a la corrupción

José Luis de la Cuesta Arzamendi

Presidente de Comité de honor del Instituto Vasco de Criminología
Presidente honorario de la Asociación Internacional de Derecho Penal



Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Instituto Vasco de Criminología
Kriminologiaren Euskal Institutua

AIDP
www.penal.org



Yo se lo debo
todo al pueblo

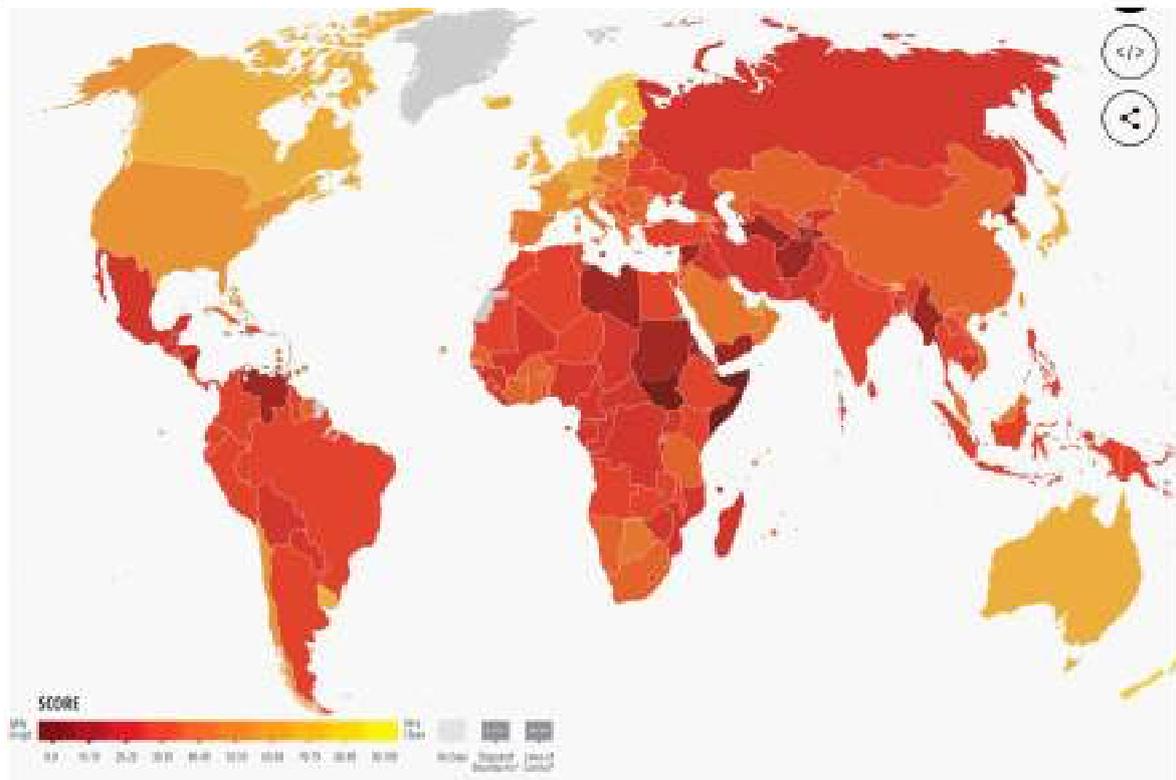
¡Pues
devuelveselo!

GARY
CRUICK

“Enfermedad mortal de las democracias” (D.SZABO)

- Fenómeno criminal que, sin conocer frontera alguna,
 - genera distorsiones graves en la vida institucional, social y política de los Estados, y en la propia economía,
 - poniendo seriamente en riesgo el desarrollo económico, el funcionamiento de la democracia, la calidad de la vida política y la justicia social de un país.
- Efectos especialmente agudos si
 - corrupción sistémica, y
 - en relación con el crimen organizado
- En conclusión:
 - No solo enorme pérdida de recursos públicos
 - Sino, sobre todo, deterioro
 - de las instituciones y
 - del respeto a los derechos humanos.
 - El derecho a la vida está en riesgo cuando la policía es corrupta y está en conexión con redes de crimen organizado.
 - El derecho a la salud es pisoteado en países donde el dinero para construir hospitales acaba en paraísos fiscales.
 - El derecho a la educación se convierte en mero enunciado cuando las escuelas no existen y el material escolar desaparece bajo redes corruptas.
- Consecuencia: necesidad de adecuada prevención y control
 - de cara al aseguramiento de una gobernanza más justa, eficaz y eficiente y, en general,
 - para el progreso económico, social y político del país.
- Para ello necesidad de adecuada medición: dificultades

Índice de percepción de la corrupción 2024



SCORE COUNTRY/TERRITORY

90	Denmark
88	Finland
84	Singapore
83	New Zealand
81	Luxembourg
81	Norway
81	Switzerland
80	Sweden
78	Netherlands
77	Australia
77	Iceland
77	Ireland
76	Estonia
76	Uruguay
75	Canada
75	Germany
74	Hong Kong
72	Bhutan
72	Seychelles
71	Japan
71	United Kingdom
69	Belgium
68	Barbados

68	United Arab Emirates
67	Austria
67	France
67	Taiwan
65	Bahamas
65	United States
64	Israel
64	Korea, South
63	Chile
63	Lithuania
63	Saint Vincent and the Grenadines
62	Cabo Verde
60	Dominica
60	Slovenia
59	Latvia
59	Qatar
59	Saint Lucia
59	Saudi Arabia
58	Costa Rica
57	Botswana
57	Portugal
57	Rwanda
56	Cyprus

56	Czechia
56	Grenada
56	Spain ←
55	Fiji
55	Oman
54	Italy
53	Bahrain
53	Georgia
53	Poland
51	Mauritius
50	Malaysia
50	Vanuatu
49	Greece
49	Jordan
49	Namibia
49	Slovakia
47	Armenia
47	Croatia
46	Kuwait
46	Malta
46	Montenegro
46	Romania
45	Benin
45	Côte d'Ivoire

45	São Tomé and Príncipe
45	Senegal
44	Jamaica
44	Kosovo
44	Timor-Leste
43	Bulgaria
43	China
43	Moldova
43	Solomon Islands
42	Albania
42	Ghana
41	Burkina Faso
41	Cuba
41	Hungary
41	South Africa
41	Tanzania
41	Trinidad and Tobago
40	Kazakhstan
40	North Macedonia
40	Suriname
40	Vietnam
39	Colombia
39	Guyana



39	Tunisia
39	Zambia
38	Gambia
38	India
38	Maldives
37	Argentina
37	Ethiopia
37	Indonesia
37	Lesotho
37	Morocco
36	Dominican Republic
35	Serbia
35	Ukraine
34	Algeria
34	Brazil
34	Malawi
34	Nepal
34	Niger
34	Thailand
34	Turkey
33	Belarus
33	Bosnia and Herzegovina
33	Laos

33	Mongolia
33	Panama
33	Philippines
33	Sierra Leone
32	Angola
32	Ecuador
32	Kenya
32	Sri Lanka
32	Togo
32	Uzbekistan
31	Djibouti
31	Papua New Guinea
31	Peru
30	Egypt
30	El Salvador
30	Mauritania
28	Bolivia
28	Guinea
27	Eswatini
27	Gabon
27	Liberia
27	Mali
27	Pakistan
26	Cameroon

26	Iraq
26	Madagascar
26	Mexico
26	Nigeria
26	Uganda
25	Guatemala
25	Kyrgyzstan
25	Mozambique
24	Central African Republic
24	Paraguay
23	Bangladesh
23	Congo
23	Iran
22	Azerbaijan
22	Honduras
22	Lebanon
22	Russia
21	Cambodia
21	Chad
21	Comoros
21	Guinea-Bissau
21	Zimbabwe

20	Democratic Republic of the Congo
19	Tajikistan
17	Afghanistan
17	Burundi
17	Turkmenistan
16	Haiti
16	Myanmar
15	Korea, North
15	Sudan
14	Nicaragua
13	Equatorial Guinea
13	Eritrea
13	Libya
13	Yemen
12	Syria
10	Venezuela
9	Somalia
8	South Sudan

Barómetro mundial 2023

- Escala de cero (muy corrupto) a 100 (muy baja corrupción)

- Por séptimo año consecutivo, **Dinamarca** (90) encabeza la clasificación.
 - **Finlandia** (88) y **Singapur** (84) ocupan el segundo y tercer puesto, con 88 y 84
 - **Nueva Zelanda** (83) queda fuera de los tres primeros puestos por primera vez desde 2012, pero se mantiene entre los 10 primeros, junto con **Luxemburgo** (81), **Noruega** (81), **Suiza** (81), **Suecia** (80), **Países Bajos** (78), **Australia** (77), **Islandia** (77) e **Irlanda** (77)
- En la parte más baja de la escala:
 - **Sudán Sur** (8), **Somalia** (9) y **Venezuela** (10) ocupan los últimos tres puestos.
 - **Siria** (12), **Guinea Ecuatorial** (13), **Eritrea** (13), **Libia** (13), **Yemen** (13), **Nicaragua** (14), **Sudán** (15) y **Corea del Norte** (15) completan la lista de los países con peor puntuación.

- Características de los “mejores” y “peores” países

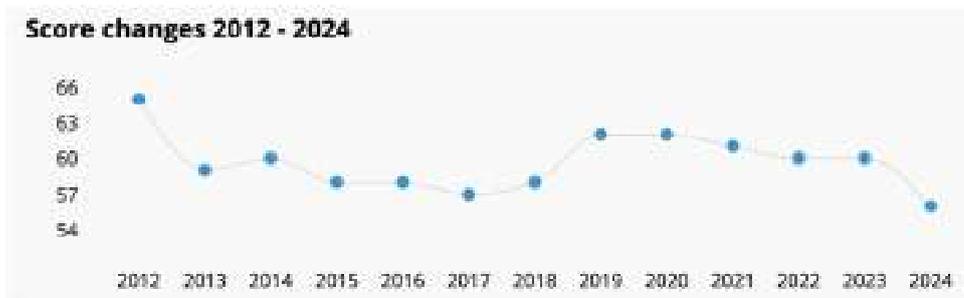
- Los “mejores”:
 - Altos niveles de libertad de prensa
 - Acceso a información sobre presupuestos que permite al público saber de dónde procede el dinero y cómo se gasta
 - Altos niveles de integridad entre quienes ocupan cargos públicos
 - Un poder judicial
 - que no distingue entre ricos y pobres,
 - que es verdaderamente independiente de otros sectores del gobierno
- Los “más bajos” de la escala:
 - Conflictos y guerras
 - Gobernabilidad deficiente
 - Instituciones públicas frágiles como la policía y el poder judicial
 - Falta de independencia en los medios de comunicación

Conclusión 2024

- La lucha contra la corrupción no parece avanzar globalmente.
 - En los últimos 20 años, se han mejorado en varios países las normas anticorrupción,
 - Pero se observa una falta de impulso por parte de numerosos gobiernos y un descuido en la implementación de las medidas adoptadas.
- BACIGALUPO / VILLORIA: tendencia global unida a una regresión autoritaria en otros múltiples países:
 - Ataque a las instituciones de control y
 - Ataque a la independencia del poder judicial.
 - El deterioro de los pesos y contrapesos de una democracia va vinculado, casi siempre, a un abuso del poder para el beneficio privado de los dirigentes,
 - así como a la creación de redes clientelares oscuras de empresarios indecentes, políticos inmorales y burocracias politizadas que actúan como élites extractivas.
- Además, corrupción y lucha contra el cambio climático

España IPC 2024

- La puntuación de España ha disminuido a **56/100**, lo que supone una caída de cuatro puntos en comparación con el año anterior (IPC 2023).



- Se coloca así en la **posición 46** del total de 180 países analizados, junto a Chipre, República Checa y Granada, sólo un puesto por encima de Fiji y a dos de Omán
- En el plano europeo, España pasa del puesto número 14 de los 27 países europeos al 16, superada en 2024 por Letonia,
 - Para Transparencia Internacional esto se debe al «retraso» en la transposición de directivas europeas.
 - De acuerdo con este informe, siguen pendientes de trasponer a la legislación española 87 directivas comunitarias, y de ellas en 30 se está ya fuera de plazo.

Comentario

- El descenso pone de manifiesto las dificultades en la que aún se encuentran las políticas públicas en España para mejorar la prevención y lucha contra la corrupción.
 - El estancamiento a nivel nacional y el «desmantelamiento institucional a nivel autonómico» están mermando los esfuerzos anticorrupción,
 - Son necesarias reformas estructurales «integrales y efectivas», para hacer frente a los «grandes desafíos en materia de transparencia, buen gobierno y confianza institucional».
 - Sólo cuatro comunidades autónomas y dos ciudades cuentan con agencias antifraude operativas, y apenas once autonomías han establecido consejos de transparencia.
- España tiene que emprender un esfuerzo importante para mejorar su posición en próximas ediciones.
 - Es preciso no solo abordar reformas legislativas, sino sobre todo implementar procedimientos y controles adecuados de integridad, transparencia y rendición de cuentas.
 - Será esencial recuperar el buen funcionamiento institucional y llevar a cabo reformas institucionales necesarias para reducir de manera significativa el nivel de riesgos de corrupción en el sector público como la reforma de la Ley de Transparencia, la supresión del programa de visados dorados (Golden Visas), la mejora de la transparencia parlamentaria, la creación de la autoridad independiente de protección del informante o el impulso de la regulación de un registro de grupos de interés obligatorio

En todo caso, es “un índice de percepción”

- La corrupción supone actividades ilícitas que
 - se ocultan deliberadamente
 - solo se conoce parcialmente a través de escándalos, investigaciones o juicios.
- No existe un modo efectivo de evaluar los niveles absolutos de corrupción en países o territorios en base a datos puramente empíricos
- IPC:
 - Son percepciones sobre corrupción en el sector público: corrupción administrativa y política.
 - No constituye un dictamen definitivo sobre los niveles de corrupción de naciones o sociedades enteras, ni de sus políticas o las actividades de su sector privado.
- Una **gran paradoja criminológica**:
 - Similar al miedo al delito y la percepción de inseguridad
 - La distancia entre la realidad objetiva de la corrupción y su percepción
 - ¿Un círculo vicioso de desconfianza que se autoalimenta?
 - Presencia mediática de la lucha contra la corrupción
 - Falta de respuestas punitivas inmediatas (España: 7 años de media entre apertura de diligencias y juicio)
 - Son precisamente los políticos los llamados a implementar mecanismos eficaces, pero
 - Indultos
 - Estrategias mediáticas de desprestigio de la oposición
 - Además, “efecto eco” y “efecto retraso”
 - “efecto eco”:
 - aunque su descubrimiento y publicación sean, precisamente, una señal positiva y regeneradora.
 - El impacto sobre la ciudadanía del conocimiento de estos hechos a través de los medios informativos no siempre es positivo
 - “efecto retraso”: la percepción llega siempre con retraso: cuando se empieza a luchar contra la corrupción es cuando salen los casos, sobre todo los casos pasados.

Un concepto “en expansión”

- Históricamente, soborno o cohecho en la Administración
- Hoy: corrupción en muchos ámbitos
 - Corrupción en el sector público
 - Corrupción en las transacciones internacionales
 - Pero también en el sector privado
 - Entre particulares o en los negocios
 - ¿Violación de deberes del empleado? ¿Contra el empresario?
 - ¿Atentado a la competencia?
 - Corrupción en el deporte
 - Corrupción en otros campos específicos: profesionales, auditores, agencias
- Una amplia variedad de delitos:
 - Delitos capitales
 - Delitos colaterales



Sector público: delitos capitales

- **Soborno o cohecho:** autoridad o funcionario público que, en provecho propio o de un tercero,
 - recibe o solicita, por sí o por persona interpuesta, dádiva, favor o retribución de cualquier clase
 - o acepta ofrecimiento o promesa
 - Para
 - Cohecho propio:
 - realizar en el ejercicio de su cargo un acto contrario a los deberes inherentes al mismo
 - no realizar o retrasar injustificadamente el que debiera practicar,
 - Cohecho impropio: para realizar un acto propio de su cargo o un acto no prohibido y que no deba ser retribuido
- **Tráfico de influencias:**
 - influye en un funcionario público o autoridad
 - prevaliéndose del ejercicio de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica con éste o con otro funcionario o autoridad
 - para que emita una resolución que pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico, ya sea para sí o para un tercero.
- **Colusión:** Acuerdo ilícito
 - entre
 - funcionario público con capacidad de incidir en el proceso de contratación (no es necesario que tenga facultades para suscribir el contrato o pertenezca al comité de selección)
 - y un particular interesado. Este acuerdo se lleva a cabo de forma dolosa y posee un carácter ilícito y está dirigido a defraudar al Estado.
 - en materia de contratación pública: esto es, en el marco de cualquier tipo de operación, contrato administrativo o civil que tenga naturaleza económica con participación estatal

Delitos colaterales en el sector público

• Prevaricación administrativa y judicial:

- Autoridad, funcionario público, que
 - dicta una resolución arbitraria
 - a sabiendas de su injusticia.
 - O nombra, propone o da posesión a una persona para el ejercicio del cargo público sin que concurren los requisitos legalmente establecidos
- Juez que
 - a sabiendas, dicta sentencia o resolución injusta
 - retrasa sin justificación y de manera intencionada la tramitación de un proceso judicial,
 - así como cuando se niega a juzgar una causa procesal.

• Malversación de caudales públicos

- administración desleal o apropiación indebida de recursos públicos
- realizada por una autoridad o funcionario -empleado o un cargo público- en el ejercicio de su cargo

• Falsedades.

• Otras figuras colaterales con la corrupción (o en su periferia):

- Formas de **apropiación indebida**, ciertas **infracciones contables**, de **obstrucción a la justicia**, etc., que pueden servir de barrera de contención de la corrupción y,
- además, **blanqueo de capitales**, orientado (como la confiscación) a la neutralización de las actividades de normalización de los productos del delito.

Delitos capitales / colaterales en el sector privado

- **“Corrupción entre particulares” (2010) / “Corrupción en los negocios” (2015)**
 - Formas semejantes de abuso de poder aplicadas en las relaciones económicas nacionales e internacionales de carácter privado.
 - **Delitos capitales:**
 - **Corrupción en los negocios**
 - **Corrupción en el deporte**
 - **Delitos colaterales:**
 - La **administración fraudulenta**, la **administración desleal** y la **alteración de mayorías societarias**
 - También colaterales por estar en la periferia
 - **delitos fiscales**, el **blanqueo**, la **asociación ilícita**, los delitos de **organizaciones y grupos delictivos**, las **falsedades...**
- **Corrupción en otros campos específicos**
 - **Corrupción de profesionales:** p.e. profesiones liberales (abogados) y, en general, entre personas que no se encuentran ligadas por relación laboral alguna.
 - **Corrupción de auditores y agencias calificadoras;** todo ello sin perjuicio de que la falsedad en las informaciones hechas públicas pueda igualmente dar lugar a persecución por delitos de abuso del mercado.

Recapitulación: un “fenómeno criminal” que abarca múltiples formas delictivas

- De muy diverso régimen
 - Tipos penales muy diversos
 - De no siempre fácil delimitación (p.e. exacciones ilegales) ni justificación (ofrecimiento de influencias a particular...)
 - De emprendimiento, resultado cortado, resultado material...
 - A veces modalidades activas / pasivas, otras sólo activas...
 - Alcance de las ventajas, etc: ¿de cualquier clase o sólo económicas?
 - Especiales / Comunes
 - con cláusulas extensivas, a veces, para determinados sujetos o profesionales
 - con exclusión de otros no fácilmente justificables
 - Penas / Personas jurídicas
- Contra diversos bienes jurídicos,
 - con distinto grado de ofensividad (peligro abstracto / concreto / lesión)
- Con alta demanda de anticipación de la intervención penal
 - Relevancia de los actos unilaterales
 - Sin necesidad de contacto para la consumación del delito
 - Contra personas físicas como jurídicas

La corrupción ante la Justicia

- **Impresión general: insuficiente persecución y sanción**
 - Responsabilidad penal / Responsabilidad política
 - Déficits de aplicación:
 - Necesidad de potenciación de las denuncias
 - Problemas probatorios
 - Necesidad de órganos especializados; Fiscalía / Policía ¿Y judiciales?
 - ¿Formas especiales de persecución?
 - Penas / Prescripción
- **Problemas específicos**
 - Plano nacional / internacional: especificidades del campo internacional
 - Necesidad de armonización
 - Mejor procedimientos de auxilio judicial
 - La cuestión de la territorialidad
 - **Otras cuestiones**
 - Criminalidad corporativa, personas jurídicas y corrupción 
 - Corrupción y crimen organizado

Criminalidad corporativa: personas jurídicas y corrupción

- La criminalidad de la empresa
 - Delincuencia tradicional: personas / **PROPIEDAD** / otras
 - La nueva criminalidad contra el orden socioeconómico
 - Quiebras fraudulentas / fraudes económicos / defraudación fiscal
 - Atentados a intereses difusos (“difundidos”): ambiente / consumidores
 - MPI (Alemania):
 - más del 80% de los delitos económicos
 - Se cometen en el seno o a través de empresas
 - Problemas de detección y persecución penal:
 - La empresa como estructura organizada muy compleja: ocultación y dilución de responsabilidades
 - La empresa como única persona que reúne las características necesarias para “cometer” el delito: ¿laguna de punibilidad?
 - La empresa como instrumento de la delincuencia organizada
 - Enfoques:
 - Paradigma tradicional: “*societas delinquere non potest*”
 - Moderna política criminal
 - El actuar en lugar de otro
 - Responsabilidad penal de las personas jurídicas: CP español: 2010 / 2012 / 2015
- +
- Modelos de cumplimiento:
- Siemens y la US Corruption Act
 - *Compliance models*

Evitar la responsabilidad asegurando el cumplimiento

- Los Programas de cumplimiento (*Compliance*)
 - En general
 - En el marco jurídico-penal
 - Maximizar los incentivos al cumplimiento de reglas jurídico-penales
 - Minimizar las oportunidades de comisión de delitos
 - En todo caso, Programa de *Compliance*
 - Programa o mecanismo integrado orgánica y jerárquicamente
 - Para asegurar el cumplimiento de la legalidad
 - Mediante el ejercicio del debido control de directivos y empleados
 - Meta: reducir los riesgos de responsabilidad penal de la entidad
 - Prevención de defectos
 - orgánicos / de selección y formación de directivos y/o empleados
 - de funcionamiento / de control
- La responsabilidad de la corporación suele apoyarse fundamentalmente en la actuación del empleado
 - Directivos / representantes / órganos
 - A veces, cualquier empleado
 - Se menosprecia u olvida la influencia que la corporación tiene (o puede tener) sobre los hechos de los empleados
 - Las sanciones penales son fundamentalmente pecuniarias
 - Raramente reglas para “intervenciones” durante la investigación
 - Ámbito muy dado a la decisión arbitraria o discrecional
 - En pocos casos se llega al juicio oral
 - Ningún acento sobre la prevención
 - Escasa o ninguna sanción para la mejora y resocialización de la entidad / empresa

Elementos de un Programa de *Compliance*

Base de partida:

Analizar / Definir / Estructurar

Implementación:

Comunicar / Promover / Organizar

Ejecución:

Reaccionar / Sancionar / Corregir

Evaluación y mejora continua:

Auditorías /Evaluaciones

Estrategias eficaces contra la corrupción (BLANCO CORDERO)

• Lucha contra el blanqueo

- Principalmente, prevención: las 6 Directivas
- Última Directiva (UE) 2024/1640 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los mecanismos que deben establecer los Estados miembros a efectos de la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo,

• Decomiso / Confiscación

- Directiva (UE) 2024/1260 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre recuperación y decomiso de activos
- Muy amplio marco de aplicación: Directo, sustitutivo, ampliado, de bienes de terceros, no basado en sentencia condenatoria, de patrimonio no explicado vinculado a comportamientos delictivos

• Protección de denunciantes (*whistleblower*)

- Directiva (UE) 2019/1937

• Castigo del enriquecimiento ilícito

- incremento significativo del patrimonio de un funcionario
- desproporcionado respecto de sus ingresos legítimos
- que no pueda justificarse razonablemente.

¿Un asunto estatal interno?

- **Situación internacional de partida**
 - Corrupción de sus propios funcionarios: punible
 - Corrupción en el extranjero: impune; incluso deducción de impuestos del coste de los sobornos en transacciones
- **Cambio de situación (1977): corrupción transnacional**
 - **Antecedentes: Agenda penal de la “globalización”**
 - Res 51/191 AG NNUU (16.12.1996): Declaración de las NNUU contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales
 - Res 51/59 AG NNUU (12.12.1996): Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos
 - USA *Foreign Corrupt Practices Act* 1977
 - OCDE: Convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales
 - Concepto autónomo de funcionario (art. 1.4): toda persona
 - Nombrada (o elegida) para posición legislativa, administrativa o judicial en un país extranjero
 - O que ejerza una función pública en un país extranjero, incluido el servicio para una empresa pública o agencia pública
- **Naciones Unidas**
 - **Convención contra la delincuencia organizada transnacional** (Palermo, 2000); arts. 8 ss.
 - Y, sobre todo, **Convención contra la Corrupción** (Mérida, Yucatán, 2003) 

Convención NNUU Contra la Corrupción (Mérida, Yucatán, 2003)

Lista muy amplia de conductas delictivas, tanto en el sector público como privado, pero ¡ojo!

Incrimación obligatoria	incriminación no obligatoria
soborno funcionarios públicos nacionales, solicitud o aceptación de beneficio indebido por funcionarios públicos nacionales, soborno de funcionarios públicos extranjeros y de organizaciones internacionales públicas en relación con actividades comerciales internacionales. malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por funcionario público, blanqueo del producto del delito y obstrucción de la justicia; Participación, tentativa, incitación, facilitación, asesoramiento	Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas, en general tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, soborno en el sector privado, malversación o peculado de bienes en el sector privado, preparación, encubrimiento,

- No siempre misma definición de funcionarios (más amplia en 2003, que en 2000)
- También reglas sobre
 - Responsabilidad personas jurídicas: que puede ser penal, civil o administrativa
 - Decomiso / Prescripción
- Prevención
 - Código de conducta, gestión y control de las finanzas públicas; información; participación de sociedades;
 - Medidas antiblanqueo

Aspectos procesales y de cooperación

- Facilitación de problemas probatorios como
 - la intención (el dolo), los elementos subjetivos del injusto
 - la tentativa y la participación
 - Protección de testigos
- Larga lista de mecanismos de cooperación internacional:
 - Para extradición y el mutuo auxilio judicial
 - Para la cooperación policial en la investigación de los hechos de corrupción:
 - investigaciones conjuntas, particularmente cuando la corrupción presenta un alcance internacional, la
 - asistencia técnica, formación, recogida y análisis e intercambio de información
 - Para la prevención y combate de la transferencia de fondos de origen ilícito derivados de actos de corrupción:
 - secreto bancario y aplicación de las técnicas internacionalmente admitidas en la lucha contra el tráfico de drogas y, en general, el crimen organizado, como agentes encubiertos, entregas controladas o vigiladas...

Corrupción y crimen organizado

- Delincuencia organizada. “La cara oscura de la globalización” (G.PICCA)
- Un “fenómeno criminal” movido por el afán de lucro
 - Dimensión y amenaza global fenómeno de proporciones macroeconómicas y transnacional
 - Que llega a afectar
 - A importantes derechos humanos individuales
 - Al desarrollo económico, social, civil y político
 - A la paz y seguridad de la humanidad
 - Con múltiples manifestaciones criminales
 - Tráficos típicos: drogas, armas, personas, ...
 - Diversificación
 - Otros tráfico (de migrantes, de órganos, de medicinas, de fauna/flora, de bienes culturales)
 - Falsificación
 - **Corrupción**
 - Agresiones violentas / amenazas / secuestros
 - Otros ataques: piratería / cibercriminalidad / robo de identidad...
- Frente a ello
 - Insuficiente conocimiento de los mercados ilegales transnacionales
 - Insuficiente respuesta internacional
 - Centrada en intervenciones punitivas y no tanto preventivas
 - Aunque progresivamente más atenta a perseguir los beneficios ilícitos
 - Demasiado segmentada por países y/o regiones
 - Necesidad de
 - Intensificación de las intervenciones contra los beneficios ilícitos
 - Instalación de filtros (financieros, bancarios, etc.)
 - Reforzar la integridad y el Estado de Derecho

Convención NNUU contra delincuencia organizada (Palermo, 2000) Art. 8. Penalización de la corrupción (soborno)

1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para **tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente**:

- a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales ;
- b) La solicitud o aceptación por un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.

También, para tipificar como delito la **participación como cómplice**

2. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de tipificar como delito los actos a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo **cuando esté involucrado en ellos un funcionario público extranjero o un funcionario internacional**.

- También considerará la posibilidad de tipificar como delito otras formas de corrupción.

Convención contra delincuencia organizada (Palermo, 2000) Art. 9: Medidas contra la corrupción

1. Además de las medidas previstas en el artículo 8 de la presente Convención, cada Estado Parte, en la medida en que proceda y sea compatible con su ordenamiento jurídico, adoptará medidas eficaces de carácter legislativo, administrativo o de otra índole

- para **promover la integridad**
- y para **prevenir, detectar y castigar la corrupción de funcionarios públicos.**

2. Cada Estado Parte adoptará medidas encaminadas a **garantizar la intervención eficaz de sus autoridades con miras a prevenir, detectar y castigar la corrupción de funcionarios públicos**, incluso dotando a dichas autoridades de suficiente independencia para disuadir del ejercicio de cualquier influencia indebida en su actuación.

Artículo 10: Responsabilidad de las personas jurídicas

Artículo 11: Proceso, fallo y sanciones

Artículo 12: Decomiso e incautación

Instrumentos regionales contra la corrupción

- Asia y Pacífico.
- Convención de la Unión Africana (2003)
- Programa OEA(1994) y Convención interamericana (1996)
 - Importante listado de medidas preventivas de carácter no penal
 - Tipificación armonizada de los actos de corrupción y el soborno internacional
 - Nueva figura delictiva específica: el “**enriquecimiento ilegítimo**” (art.IX):
 - incremento del patrimonio de un funcionario durante el ejercicio de sus funciones
 - con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos
 - y que no pueda ser razonablemente justificado por él
- Consejo de Europa (46 Estados miembros)
 - Estructura: Asamblea Parlamentaria, Comité de Ministros, Secretaría General
 - GRECO 
 - Convenios
- Unión Europea (27 países)

GRECO y España (2022)

- "España **no ha cumplido satisfactoriamente** ni ha tratado de forma satisfactoria ninguna de las 19 recomendaciones contenidas en el informe de evaluación de la quinta ronda".
- Temas pendientes,
 - Aforamiento de los representantes del Ejecutivo. El GRECO recomendó a España que modificara el procedimiento para que "no obstaculice el proceso de justicia penal respecto a miembros del Gobierno sospechosos de haber cometido delitos de corrupción".
 - Transparencia, el GRECO recomendó ampliar el alcance de la información detallada sobre activos e intereses, así como incluir información relativa a los cónyuges y familiares dependientes.
- Desarrollos "prometedores" en el marco del IV Plan de Gobierno Abierto (2020-2024), concretamente en materia de transparencia, integridad y rendición de cuentas al sector público en toda la línea jerárquica, así como el desarrollo de una estrategia más integral en materia de lucha contra la corrupción.
- Avance positivo: la intensificación de la función de asesoramiento y supervisión de la Oficina de Conflictos de Intereses (OCI).
 - Pero, el tema de las competencias y recursos tanto de la OCI como del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno "merece una mayor atención para que la ejecución de las diferentes iniciativas regulatorias previstas se convierta en una realidad, no sólo en la norma sino también en la práctica".
 - La regulación de la actuación de los grupos de interés es todavía un tema pendiente.
- **"Decepcionante"**: el nivel de cumplimiento de las recomendaciones en cuanto a las fuerzas y cuerpos de seguridad:
 - Ausencia de cualquier mejora concreta y fáctica realizada por la Policía. "Oportunidad perdida para establecer una infraestructura de ética integral, proactiva y efectiva dentro de esta fuerza del orden".
 - Por el contrario, la Guardia Civil ha avanzado en su infraestructura ética (que, sin embargo, todavía no se ha materializado de manera efectiva) y en el desarrollo de regulaciones más detalladas
 - También se reconocen avances valiosos, para promover la igualdad de género.
 - Para concluir, el informe espera que las fuerzas y cuerpos de seguridad "realicen unas actuaciones tangibles, comprometidas y completas para cumplir las recomendaciones, como un tema prioritario y sin demora".

Convenios del Consejo de Europa en materia de corrupción

- **Convenio Civil 1999**

- reparación de las víctimas de actos de corrupción y
- defensa de las personas afectadas de forma negativa por tales actos.

- **Convenio penal 1999**

- **Concepto amplio de funcionario:** tb miembros de asambleas legislativas.
 - Además, Protocolo adicional 2003: extiende la condición funcional, a efectos de corrupción, a personas que intervienen en la resolución amigable de conflictos (como los árbitros y jurados).
- **Conjunto de medidas muy amplias en relación con actos de corrupción en un sentido igualmente amplio:**
 - cohecho, tráfico de influencias, blanqueo de capitales y hasta de infracciones contables que pueden facilitar el descontrol y el ejercicio de influencia ilegítima sobre quienes toman decisiones.
 - No sólo corrupción activa y pasiva relativa a los funcionarios públicos nacionales y extranjeros;
- **También la corrupción en el sector privado:** obliga a los Estados a adoptar medidas eficaces para hacer frente a los hechos de corrupción que se producen en las relaciones económico-privadas.

Unión Europea

- 27 países. Estructura:
 - *Parlamento Europeo,*
 - *Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea,*
 - *Tribunal de Justicia de la Unión Europea,*
 - *Banco Central Europeo y Tribunal de Cuentas Europeo*
- Art. 83 TEU: corrupción: uno de los ámbitos de armonización/aproximación europea
- Convenio (1995), Protocolo (intereses financieros) (1996) y Segundo Protocolo (1997)
 - Objetivo: hacer frente al fraude comunitario
 - Concepto de corrupción en sentido amplio, incluyendo referencias al blanqueo, las posibles responsabilidades de personas jurídicas, etc
- Convenio 1997: actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros
 - exigencia de asimilación (protección al mismo nivel de lo europeo y lo nacional),
 - inclusión en la definición de corrupción de la violación específica de un deber oficial
 - responsabilidad de los directivos de la empresa o de la propia persona jurídica
 - criterios claros de persecución de los hechos de corrupción.
- Además: Decisión marco 2003/568/JAI y Directiva 2017/1371

UE: Decisión Marco 2003/568/JAI corrupción en el sector privado

- Antecedente. Acción común 1998
- Comportamientos dolosos de corrupción
 - realizados en el marco de actividades profesionales (y de entidades con fines lucrativos o no)
 - a cambio de realizar o abstenerse de realizar algo
 - incumpliendo sus obligaciones legales o deberes profesionales
- Penas:
 - privativas de libertad para las personas físicas de una duración máxima de al menos uno a tres años;
 - Sanciones para las personas jurídicas,
 - al lado de las multas de carácter penal o administrativa,
 - exclusión del disfrute de ventajas o ayudas públicas
 - inhabilitación temporal o permanente para el desarrollo de determinadas actividades

UE: Directiva UE 2017/1371

Lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal.
Art. 4.2

- Obligación de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para garantizar que la corrupción activa y pasiva, cuando se cometan intencionalmente, constituyan infracciones penales.
 - a) **Corrupción pasiva** la acción de un funcionario que,
 - directamente o a través de un intermediario,
 - pida o reciba ventajas de cualquier tipo, para él o para terceros, o acepte la promesa de una ventaja,
 - a fin de que actúe, o se abstenga de actuar, de acuerdo con su deber o en el ejercicio de sus funciones,
 - de modo que perjudique o pueda perjudicar los intereses financieros de la Unión.
 - b) **Corrupción activa** la acción de toda persona que
 - prometa, ofrezca o conceda, directamente o a través de un intermediario,
 - una ventaja de cualquier tipo a un funcionario, para él o para un tercero,
 - a fin de que actúe, o se abstenga de actuar, de acuerdo con su deber o en el ejercicio de sus funciones
 - de modo que perjudique o pueda perjudicar los intereses financieros de la Unión
- La Fiscalía Europea

Recapitulación

- Obligaciones “mínimas”. Los Estados pueden incriminar con mayor intensidad
- **Foco central:** el **soborno (cohecho) de funcionarios públicos nacionales / internacionales**
 - Múltiples textos
 - Larga lista de hechos de corrupción
 - Concepto amplio de
 - funcionario: todo empleado o agente público (y asimilados)
 - beneficio o ventaja
 - Cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios: dádivas, favores, promesas o ventajas
 - Directa / Indirecta
 - En favor del funcionario o de cualquier otra persona
 - **Pero, solo soborno / cohecho antecedente:** esto es, para que el funcionario haga u omite algo
 - No soborno/cohecho subsiguiente (como recompensa por lo ya hecho),
 - Ni cohecho/soborno de facilitación (regalos en consideración al cargo o función)
 - Y en Convenios exclusivamente centrados en funcionarios extranjeros y relaciones internacionales: sólo corrupción activa. En Europeos asimilación
 - Penas para personas físicas / jurídicas
 - Decomiso (art. 31)
 - Plazo amplio de prescripción (art. 29), con posibilidad de ampliar o de interrupción cuando el presunto delincuente haya eludido la Administración de justicia

Recapitulación (cont.): Otros delitos de corrupción

- **Malversación o peculado**
 - Sí Convención de Mérida (art. 17).
 - Convención Interamericana y Convención de Palermo, no directamente.
- **Tráfico de influencias**
 - Convención de Mérida (art. 18), pero sin deber de incriminar
 - También Convención Consejo Europa (art. 12), con deber de incriminar, pero posibilidad de reservas (art. 37)
- **Prevaricación y abuso del cargo**
 - Convención de Mérida (art. 19), pero como figura residual o de recogida y sin deben de incriminar
 - También cabe en la Convención interamericana, aunque no mencionada directamente
- **Enriquecimiento ilícito de funcionario público**
 - Introducido por vez primera en Convención interamericana 1996.
 - También en Convención de Mérida (art. 20), pero sin deber de incriminar;
 - y en Convención Unión Africana 2003, arts. 1 y 8, que lo extiende a “cualquier otra persona”
 - Incremento patrimonial “significativo” (no se determina cuantitativamente), que para Convención de Mérida y Africana
 - no tiene que producirse específicamente durante el ejercicio de sus funciones (así se exige en la Convención interamericana),
 - sino que puede también tener lugar tras el cese, jubilación o retiro del funcionario
- **Corrupción en el sector privado**
 - **Sobornos**
 - Convención de Mérida (art. 12 y 21)
 - Y en Europa: Convenio Consejo de Europa (art. 7) y Decisión Marco 2003
 - **Malversación o peculado**
 - Convención de Mérida (art. 12 y 22), pero sin deber de incriminar
 - UE: Propuesta de directiva anticorrupción (art.9 b)

¿Hacia un abordaje unitario?

- Diferencias corrupción pública / privada
- La *Bribery Act* (GB, 2010). **Enfoque global**
 - Modelo unitario de incriminación de la corrupción
 - Activa / pasiva; pública/privada
 - Incluyendo dentro del concepto el propio comportamiento incorrecto de aceptar ser corrompido
 - Figuras delictivas:
 - Delitos generales de soborno. Definición general y Modalidades
 1. Delitos de sobornar a otra persona
 2. Delitos relativos al ser sobornado
 3. Función o actividad con la que se relaciona el soborno
 - Pública / Negocios
 - Empleo de una persona
 - Actividades de o en nombre de personas jurídicas o entidades
 4. Comportamiento impropio relacionado con el soborno. 5. Test de expectativa
 - Soborno de funcionarios públicos extranjeros
 - Fracaso de las organizaciones y corporaciones en la prevención del soborno
 - Modelos y programas de *compliance* como exención (7.2)
 - Otras reglas:
 - Persecución penal (10) / Actos de inteligencia y en el marco de la intervención FF.AA

Ventajas / Riesgos

- **Ventajas:**
 - Cobertura de todas las modalidades:
 - Activa/pasiva; Propia/impropia; antecedente/subsiguiente ; Pública/privada
 - Anticipación de la intervención penal:
 - Relevancia de los actos unilaterales
 - Sin necesidad de contacto para la consumación del delito
 - Delitos que pueden ser cometidos tanto por personas físicas como jurídicas:
 - Conducta ilícita / Funciones relevantes / Comportamiento impropio
 - Aplicación selectiva
- **Riesgos:**
 - Incriminaciones penales demasiado extensas
 - ¿Confusión en cuanto al bien jurídico protegido?
 - Problema derivados del principio de oportunidad
- ¿Código penal? v ¿Ley penal especial?
- La propuesta de nueva Directiva europea



Algunos datos comparativos

Gráfico 1: Tipificación de las infracciones penales de corrupción en los Estados miembros

INFRACCIONES PENALES	NÚMERO DE ESTADOS MIEMBROS EN LOS QUE LA INFRACCIÓN PENAL ESTÁ CONTEMPLADA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL	NÚMERO DE ESTADOS MIEMBROS EN LOS QUE LA INFRACCIÓN PENAL NO ESTÁ CONTEMPLADA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL
Cohecho (en el sector público)	25	0
Soborno (en el sector privado)	25	0
Desfalco, malversación u otras formas de desviación de bienes por un funcionario	25	0
Apropiación indebida (en el sector privado)	25	0
Tráfico de influencias	23	2
Abuso en el ejercicio de funciones	25	0
Enriquecimiento ilícito	8	17
Obstrucción a la justicia	25	0

Gráfico 2: Penas de prisión correspondientes a las infracciones penales de corrupción en los Estados miembros

Duración de las penas de prisión en los Estados miembros	UE: rango en años (sobre la base de las contribuciones recibidas)	UE: media en años (sobre la base de las contribuciones recibidas)	Mediana en años
Cohecho (en el sector público)	0,25 - 15	6,94 - 9,59	6 - 10
Soborno (en el sector privado)	0,25 - 12	5,74 - 6,43	5 - 6
Desfalco, malversación u otras formas de desviación de bienes por un funcionario	0,25 - 15	6,15 - 8,34	-6 - 10
Apropiación indebida (en el sector privado)	0,25 - 20	5,57 - 8,08	5 - 8
Tráfico de influencias	0,25 - 10	4,87 - 5,53	5
Abuso en el ejercicio de funciones	1 - 20	-5,92 - 6,56	4 - 5
Enriquecimiento ilícito	0,5 - 15	5,38 - 7,19	3,5 - 6
Obstrucción a la justicia	1 - prisión permanente	5,58 - 8,67	4,5 - 6

Gráfico 3: Plazos de prescripción de las infracciones penales de corrupción en los Estados miembros

Plazos de prescripción en los Estados miembros	UE: rango en años (sobre la base de las contribuciones recibidas)	UE: media en años (sobre la base de las contribuciones recibidas)	Mediana en años
Cohecho (en el sector público)	3 - 25	10,76 - 14,28	10 - 12
Soborno (en el sector privado)	3 - 25	10,26 - 11,70	10
Desfalco, malversación u otras formas de desviación de bienes por un funcionario	3 - 25	10,50 - 13,20	10 - 12
Apropiación indebida (en el sector privado)	3 - 25	9,42 - 12,19	10
Tráfico de influencias	2 - 25	9,00 - 10,82	8 - 10
Abuso en el ejercicio de funciones	5 - 25	10,48 - 11,63	9 - 10
Enriquecimiento ilícito	5 - 20	10,13 - 11,38	10 - 11
Obstrucción a la justicia	3 - 25	9,25 - 12,70	10

Normas unificadas

- *Artículos 7 y 8: Cohecho y soborno*, abarcando tanto las conductas activas como las pasivas.
- *Artículo 9: Malversación y apropiación indebida.*
- *Artículo 10: Tráfico de influencias*, punible con independencia de que la influencia se ejerza efectivamente o de que su supuesto ejercicio produzca resultados.
- *Artículo 11: Abuso en el ejercicio de funciones*, también por omisión
- *Artículo 12: Obstrucción a la justicia.*
- *Artículo 13: Enriquecimiento por delitos de corrupción*, incluido el autoblanqueo, siendo suficiente para la fiscalía demostrar la existencia de un vínculo entre tales bienes y la participación en la corrupción, del mismo modo que tendría que demostrar la existencia de corrupción como delito antecedente al blanqueo de capitales.
- *Artículo 14: Inducción, complicidad y tentativa.*
- *Artículo 15: Sanciones y medidas aplicables a las personas físicas*, fijando la pena máxima mínima entre cuatro y seis años, en función de la gravedad de la infracción penal, e incluyendo asimismo, entre otras sanciones, la prohibición temporal del ejercicio de actividades profesionales
- *Artículos 16 y 17 Responsabilidad de las personas jurídicas y Sanciones aplicables*
- *Artículo 18: Circunstancias agravantes y atenuantes*

Asimismo

- *Artículo 19: Inmunidad o privilegios frente a la investigación y el procesamiento de infracciones penales de corrupción,*
garantizando la posibilidad de levantamiento de inmunidad o privilegios frente a la investigación y el procesamiento vía un proceso eficaz y transparente legalmente establecido y en plazo razonable.
- *Artículo 20: Jurisdicción.*
- *Artículo 21: Prescripción de las infracciones penales,*
fijando la duración mínima de los plazos de prescripción entre 8 y 15 años, en función de la gravedad de la infracción penal.
- *Artículo 22: Protección de denunciantes y colaboradores en la investigación*
- *Artículo 23: Instrumentos de investigación*
- *Artículo 24: Cooperación entre las autoridades de los Estados miembros, la Comisión, Europol, Eurojust, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude y la Fiscalía Europea*
- *Artículo 25: Apoyo de la Comisión a los Estados miembros y a sus autoridades competentes*
- *Artículo 26: Recopilación de datos y estadísticas.*

Además, prevención (art. 3)

- Necesidad de aplicar un enfoque preventivo a la lucha contra la corrupción.
- Tratar de sensibilizar acerca de la lucha contra la corrupción a través de programas de educación e investigación en los que participen la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales.
- Para establecer satisfactoriamente un sistema preventivo de estas características, es necesario implantar un proceso adecuado de evaluación de riesgos que permita detectar y colmar las lagunas y se centre en los sectores con mayor riesgo de corrupción.

XVII Congreso Internacional de Derecho Penal (2004: Beijing, China)

- Relevancia del problema y necesidad de un enfoque multilateral
- Medidas de prevención
 - Cultura de buen gobierno, transparencia, legalidad, integridad, honestidad
 - selección cuidadosa del personal con competencia e integridad para el servicio público
 - remuneración adecuada de los funcionarios públicos;
 - códigos de conducta para los funcionarios públicos, con inclusión de reglas sobre conflictos de intereses e incompatibilidades;
 - participación de más de un funcionario público en el proceso de toma de decisiones críticas;
 - estrictos controles internos y externos, con inclusión de auditorías aleatorias;
 - líneas calientes sobre corrupción, con la obligación de salvaguardar los derechos de las personas que pueden ser acusadas falsamente;
 - *Ombudsmen* independientes especializados en corrupción y/o comisiones anticorrupción con independencia garantizada;
 - desarrollo de listas de "señales de alerta" de corrupción.
 - Corrupción y sector privado

Una verdadera política “criminal” contra la corrupción

- a **necesidad de un enfoque integral**
 - Política penal / Política criminal
 - Los tres niveles de interpretación criminológica: delito / delincuente / delincuencia
- Importancia creciente de la autorregulación
- Responsabilidad penal / Responsabilidad política
 - El Derecho penal no puede ser el único parámetro no ya de la legalidad, sino de lo social o políticamente admisible
 - Una reconducción reductivista: el mero test electoral
 - Imputación penal y desempeño del cargo público
- Otras cuestiones relevantes:
 - Criminalidad corporativa: personas jurídicas y corrupción.
 - Sobre todo, corrupción y crimen organizado



Eskerrik asko!
¡Muchas gracias!



www.ivac.ehu.es