

**PROGRAMA EUROSOCIAL II**

**Área Institucionalidad Democrática. Componente Mejora de los Mecanismos de Coordinación Interinstitucionales de la Acción de Lucha Contra la Corrupción**

**Coordinación interinstitucional para la lucha contra delitos económico-financieros vinculados a la corrupción**

**MEMORIA EXPLICATIVA**

*de las actividades desarrolladas en el marco del componente regional de la Acción de lucha contra la corrupción del Programa Eurosocial II*

## Índice

Informe Ejecutivo.....	3
1. Introducción.....	4
2. Corrupción. Contextualización y Concepto.....	6
3. Efectos de la corrupción.....	9
4. La corrupción como fenómeno complejo.....	11
5. Factores que dificultan la investigación penal.....	13
A) El carácter estructural de la corrupción.....	13
B) La estructura de los delitos de corrupción.....	14
C) Las redes de corrupción.....	16
D) El poder de los imputados.....	17
E) La globalización del comercio y de la corrupción.....	17
F) La falta de coordinación interinstitucional.....	18
6. Esfuerzos Internacionales en la lucha contra la corrupción.....	18
A) Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC):.....	20
B) Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales.....	22
C) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC):.....	24
7. Actos o delitos de corrupción según las Convenciones Internacionales:.....	25
A) Cohecho Activo y Pasivo:.....	26
B) Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros:.....	28
C) Malversación o peculado:.....	29
D) Tráfico de Influencias:.....	30
E) Enriquecimiento Ilícito:.....	31
F) Abuso de funciones:.....	31
8. Autoridades Nacionales de control de la corrupción.....	31
A) Estándares internacionales en la materia.....	31
B) Estado de situación de los órganos de control en los países Latinoamericanos.....	33
Poderes Judiciales y Ministerios Públicos:.....	34
9. Redes regionales.....	39
10. Diagnóstico.....	42
11. Propuesta.....	45

## Informe Ejecutivo

La corrupción es un flagelo que, en menor o mayor medida, viene castigando a todos los países de América Latina. En lo institucional, lo social y lo económico, la corrupción trae aparejada serios daños; tales como la amenaza al desarrollo integral de los pueblos, el deterioro en la legitimidad y estabilidad de las instituciones y los valores de la democracia, la destrucción de la confianza pública, el quebranto del imperio de la ley y la justicia, distorsiones en la asignación de recursos, un menoscabo en el disfrute efectivo de los derechos humanos y restricciones en las condiciones competitivas que afectan el normal desenvolvimiento de los mercados.

Es por ello que en las últimas décadas tanto a nivel nacional como internacional se viene dando una denodada lucha para erradicar este mal. Ahora bien, pese a los ingentes esfuerzos realizados, la corrupción continúa siendo un asunto cotidiano en la agenda de muchos países de la región. En ese sentido, se ha señalado que la articulación de políticas públicas en materia de corrupción es una tarea difícil; ello, no sólo por la sensibilidad y complejidad que suscita esta temática, sino también porque se trata de un tema transversal en el que distintos sectores, instituciones y actores se ven implicados.

Una de las características que hacen de la corrupción un fenómeno complejo es su carácter multidimensional o multidisciplinario. Al respecto, según las circunstancias, en las acciones tendientes a prevenir y combatir la corrupción suelen estar involucrados distintos organismos gubernamentales, incluyendo las administraciones tributarias y aduaneras; las autoridades encargadas de combatir el lavado de dinero, incluyendo las unidades de inteligencia financiera; la policía y organismos especializados en el cumplimiento de la ley; la oficina del fiscal general; los órganos judiciales; o los reguladores financieros. Comúnmente, cada una de estas agencias u organismos aborda la problemática común desde una perspectiva o faceta particular, haciéndose necesario un enfoque íntegro sobre la cuestión.

Por esos motivos, este trabajo plantea un necesario abordaje sistémico sobre la coordinación interinstitucional en materia de lucha contra la corrupción, con la certeza de que esta tarea significará un importante avance para alcanzar mecanismos de coordinación más efectivos.

Para ello, se llevó a cabo un trabajo conjunto y participativo entre los representantes de cinco redes regionales, que a su vez, nuclean más de 100 organismos públicos de diversas áreas comprometidas con la promoción de políticas públicas para fortalecer los esfuerzos en la lucha contra la criminalidad organizada y la lucha contra la corrupción, con la mejora de la calidad de los servicios de justicia, o de un control estatal más efectivo y profesionalizado, entre otros.

Todas esas redes de cooperación y asistencia técnica presentan una extensa trayectoria y reconocida experiencia en materia de coordinación interinstitucional y en la promoción de políticas públicas, y todas tienen capacidades especiales en lo que se refiere a la detección, prevención, control, investigación y enjuiciamiento de los delitos del campo de la criminalidad económica asociada a la corrupción.

## 1. Introducción

Este trabajo fue elaborado con el auspicio del programa EUROsociAL II, coordinado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), y a partir de la estrecha colaboración entre cinco redes de nivel Iberoamericano, reunidas para desarrollar políticas públicas destinadas a mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional en la investigación y sanción de casos de corrupción y delitos económico-financieros.

La mencionada tarea se enmarcó dentro de un amplio proyecto de asistencia destinado al fortalecimiento de la colaboración institucional y social para la transparencia y la lucha contra la corrupción, en particular, enfocándose en la mencionada coordinación interinstitucional, con el fin de obtener una mayor eficacia en la lucha contra los delitos económico-financieros vinculados a la corrupción de funcionarios públicos<sup>1</sup>.

El objetivo general del plan de trabajo elaborado para cumplir con esos fines fue el de brindar apoyo y acompañamiento a las redes regionales que operan en el contexto latinoamericano implicadas en la lucha contra la corrupción y a los grupos de trabajo constituidos por esas redes, para la formulación de un documento que contemple medidas concretas y recomendaciones fomentar la pretendida mejora de la coordinación interinstitucional en casos de corrupción y delitos económico-financieros en América Latina. Ello, con una perspectiva última de dar cobertura a la coordinación nacional, gracias a la elaboración de un marco de referencia supra-nacional.

Las redes regionales que participaron de este proyecto y que a nivel supra-nacional reúnen a cerca de cien organismos, representaron a los distintos sectores clave implicados en la lucha contra la corrupción; como lo son los Ministerios Públicos, las Administraciones Tributarias, los Poderes Judiciales, Ministerios de Justicia u otros organismos ejecutivos y los Organismos Fiscalizadores o Tribunales de Cuentas, entre otros.

En concreto, las redes participantes fueron las siguientes:

- La Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB);
- La Asociación Ibero Americana de Ministerios Públicos (AIAMP);
- La Cumbre Judicial Iberoamericana (CJI);
- La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS); y
- El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).

Representantes de estas cinco redes, junto con representantes de las organizaciones auspiciantes y un grupo de expertos que coordinó las tareas y brindó el apoyo y

---

<sup>1</sup> Otras áreas de este plan de fortalecimiento abordaron cuestiones como la transparencia y acceso a la información pública; el fortalecimiento de la cooperación público-privada en la lucha contra la corrupción; y la mejora de los mecanismos de denuncia, armonización institucional y protección de los denunciantes.

acompañamiento necesarios, conformaron el grupo de trabajo ad-hoc que elaboró el presente documento y una serie de recomendaciones en la materia, para ser trasladadas al ámbito de discusión de cada organismo regional, promoviendo su aprobación o adopción; respetando los procedimientos, estructuras y métodos de trabajo de cada una de las redes participantes.

Con el fin de elaborar este trabajo y las recomendaciones que de aquí se derivan, el mencionado grupo de trabajo mantuvo dos reuniones presenciales dinamizadas con una mecánica participativa. La primera de ellas se llevó a cabo, en el marco de la reunión Anual del programa Eurosocial II que tuvo lugar en el Centro de Formación de la Cooperación Española, sito en la ciudad de La Antigua, Guatemala, durante los días 8 y 9 de Julio de 2014. En dicha oportunidad se celebró el seminario internacional de “MEJORA DE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN LOS CASOS DE CORRUPCIÓN Y DELITOS ECONÓMICOS FINANCIEROS” y, dentro del mismo, el taller dedicado al papel de las redes para el cumplimiento de esos fines.

Dicha reunión contó asimismo con la presencia, en calidad de observadores, representantes de los organismos internacionales que a continuación se detallarán, los cuales brindaron su asistencia y su valiosa experiencia para el presente trabajo. Los organismos internacionales participantes fueron: la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC); la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD); la Organización de los Estados Americanos (OEA); el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO); la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF); la International Bar Association (IBA); la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA) y la Red de Recuperación de Activos del GAFISUD (RR@G).

Como resultado de ese seminario se consensuaron los objetivos específicos del trabajo a desarrollarse, consistentes en:

- Formular un documento/s regional/es para la mejora de la coordinación interinstitucional entre los distintos organismos implicados en la investigación, persecución y sanción de delitos económico-financieros, conteniendo reglas, principios y directrices generales, así como conclusiones y recomendaciones en materia de lucha contra la corrupción y mejora de la coordinación interinstitucional.
- Respetando la naturaleza, funciones y formas de trabajar de cada red, promover la aprobación de dichos documentos por parte de las reuniones plenarias o conferencias de los miembros de las distintas redes implicadas en el presente proyecto.

La segunda reunión tendrá lugar en la ciudad de Bogotá, República de Colombia, durante los días 1 al 3 de octubre de 2014.

## 2. Corrupción. Contextualización y Concepto<sup>2</sup>

Con seguridad podría afirmarse que el flagelo de la corrupción, en particular la gran corrupción o la que se sirve de las estructuras organizadas de poder<sup>3</sup>, se encuentra presente y afecta a todos los países de América Latina; como así también que este tipo de corrupción presenta consecuencias altamente negativas para los gobiernos y las sociedades de los países que la padecen.

Si bien la corrupción ha acompañado por siglos al ser humano y a todas las estructuras de organización político social durante el transcurso de los siglos<sup>4</sup>, la preocupación por la lucha contra la corrupción pública no es un asunto presente hace tanto tiempo en la agenda de los países. Si bien durante los '70 algunos en algunos países este tema ya se planteaba como una preocupación<sup>5</sup>, fue recién a partir de la década de los '80, con el incremento del comercio transnacional, las masivas transferencias de divisas a través de medios electrónicos, la internacionalización y profesionalización de las organizaciones delictivas y la denominada globalización, que los países comenzaron a demostrar verdadera preocupación por este fenómeno que empezaba a distorsionar las reglas del comercio internacional. Esa tendencia en crecimiento que comenzaba a preocupar en los '80, finalmente tuvo su auge durante los '90, de la mano de la desregulación de los mercados, la globalización y los procesos de privatizaciones que guiaron las políticas neoliberales de esa década -con especial incidencia en los países de América Latina-, trajeron de la mano un aumento de inversiones extranjeras y de los intercambios comerciales, pero también significaron un importante incremento de los casos de corrupción transnacional, con sus consecuentes perjuicios.

Como contracara, ese aumento en las inversiones extranjeras en los países de la región, no significaron un mejoramiento en las condiciones de desarrollo social de los países, sino que

---

<sup>2</sup> En la presente sección se vuelcan algunos conceptos y definiciones sistematizados en la obra *"PERSPECTIVA DEL DERECHO PENAL SOBRE LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN"*, publicada en el año 2012, conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina Anticorrupción de la República Argentina (OA). Esta publicación fue coordinada por el Dr. Omar Julián Sosa y en ella el Dr. Luis F. Arocena participó, junto a otros colegas, en el desarrollo de sus contenidos.

<sup>3</sup> En este caso se diferencia la gran corrupción o la corrupción política, de la pequeña corrupción o la corrupción administrativa. No porque este segundo esquema de corrupción no sea grave o no provoque graves daños (por sus rasgos de cotidianidad e impunidad), sino porque este tipo de corrupción suele ser espontánea e individual, que se da en los estratos inferiores de la administración pública y no a partir de un modelo organizado de delinquir.

<sup>4</sup> Por ejemplo se ha revelado que existen registros muy antiguos sobre la regulación de los actos corruptos de los servidores públicos. El primer acto en ser considerado como un acto corrupto por la violación que implicaba a la ley fue el soborno. Así el primer registro encontrado fue una ley en contra del soborno que databa del Antiguo Egipto, la cual declaraba que "cualquier juez que aceptara una recompensa de un litigante y se negara a escuchar al adversario era culpable de crimen en contra de la justicia y sujeto a pena capital".

<sup>5</sup> Vale recordar que el descubrimiento de contribuciones ilegales de parte de compañías norteamericanas al financiamiento de la campaña del presidente Richard Nixon en los Estados Unidos, así como la entrega de sobornos a políticos influyentes, resultaron en la sanción en el año 1977 de la Ley de Prácticas Corruptas en el Exterior (FCPA - por sus siglas en inglés), de ese país.

por el contrario, en muchos países la relación entre las inversiones y el desarrollo social fue inversa. Uno de los factores responsables de causar esas asimetrías fue sin dudas la corrupción.

Comúnmente se presenta a la corrupción como un problema complejo, multidimensional, estructural, y muchas veces como un fenómeno cultural. En ese sentido, se observa que la complejidad del fenómeno de la corrupción es percibida desde el mismo momento en que se intenta definirlo. Al respecto se han esbozado numerosas definiciones de corrupción, sin embargo la mayoría de ellas aborda la problemática desde una perspectiva distinta.

A pesar de ello, y dado que el objeto del trabajo realizado en este proyecto se ha enfocado en la investigación y sanción de casos de corrupción y, por ende, en sus aspectos punitivos, metodológicamente es preciso, al menos, intentar aproximarse a las definiciones teóricas y jurídicas disponibles, para poder llegar a un acuerdo sobre la definición de corrupción. De ese modo, podrán identificarse luego los mecanismos idóneos para combatirla más eficazmente, determinando cómo se inserta entre ellos el ejercicio del poder punitivo por parte del Estado y cuál es el rol que deben cumplir cada una de las agencias u organizaciones públicas implicadas.

Uno de los inconvenientes que se presenta en la definición del término corrupción es que la misma puede presentar diversas facetas o manifestarse en diferentes tipos de relaciones, muchas de las cuales son ajenas al fenómeno de la corrupción pública. El tipo de corrupción al que se hace referencia en este trabajo es al que apunta a los gobernantes o de los servidores públicos nombrados y/o elegidos, para cumplir una función pública y, permanente o transitoriamente se dedican a aprovechar los recursos del Estado y/o su posición de poder, para de una u otra forma enriquecerse o beneficiarse a sí mismos o terceros como parientes o amigos.

La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) define a la función pública como toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos. Asimismo define el concepto de funcionario público u oficial gubernamental como cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos.

Por otro lado, a pesar del esfuerzo doctrinario tendiente a precisar el concepto, persisten las dificultades para encontrar un elemento común a todos los actos que son considerados de alguna manera “actos de corrupción”.

Por ello, diversas definiciones del concepto de corrupción en el ámbito público (que es el objeto de esta labor) tratan de precisar su campo de aplicación exigiendo la presencia de algunas características determinadas, por ejemplo, que se encuentren involucrados funcionarios públicos o bien que se vea afectado el interés público o el patrimonio del Estado.

En las distintas aproximaciones que se han dado sobre la definición de este concepto, predominan dos elementos que de alguna manera están presentes en todas las elaboraciones técnicas que pretenden explicar este fenómeno en el marco de la administración pública; así se advierten, por un lado el uso incorrecto de la función pública y por el otro el provecho económico que este abuso genera para quien la ejerce o para otra persona.<sup>6</sup>

En tal sentido, el concepto propuesto por Susan Rose-Ackerman sigue este lineamiento de captar en forma amplia a este fenómeno al que describe como “el uso incorrecto del poder público para obtener fines privados”<sup>7</sup>, sin embargo su amplitud y ambigüedad resulta manifiesta.<sup>8</sup>

Estos elementos aparecen también en la definición de corrupción presentada por Guillermo A. Todarello, en cuanto entiende que los actos corruptos se identifican básicamente a partir del aprovechamiento indebido de una posición de poder público con el objetivo de obtener un beneficio particular<sup>9</sup>.

Otras definiciones que tratan de otorgar mayor precisión a este concepto, se basan en el llamado “deber posicional” y recurren necesariamente a un determinado marco normativo de referencia. El sistema normativo respecto del cual un acto o actividad resulta corrupto, se denomina ‘sistema normativo relevante’, entendiéndose por tal: ‘cualquier conjunto de reglas que regulan una práctica social’<sup>10</sup>.

En el mismo sentido, Malem Seña destaca que se “se pueden definir los actos de corrupción, entonces, como aquellos que constituyen la violación activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional, cualquiera que sea su naturaleza”<sup>11</sup>. El beneficio extraposicional sería la ganancia externa a la actividad correspondiente a la posición.

En definitiva, los elementos indispensables que definen un acto de corrupción son:

---

<sup>6</sup> Un amplio estudio sobre los problemas que presentan las definiciones de corrupción, y la elaboración de un concepto superador, se efectuó en el trabajo elaborado por los Dres. Santiago Eyherabide, Diego Freedman, y Alicia Ginjaume titulado “Aportes para un diseño e implementación eficaz de las políticas públicas anticorrupción”, publicado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

<sup>7</sup> ROSE-ACKERMAN, S. *La Corrupción y los Gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Siglo Veintiuno de Argentina Editores, Buenos Aires, 2001.

<sup>8</sup> En esa misma línea, algunos organismos internacionales como el Banco Mundial y Transparencia Internacional han propuesto la adopción de un concepto amplio de corrupción definiéndola como “*el abuso de funciones públicas para fines privados*”.

<sup>9</sup> Guillermo Ariel Todarello, “*Corrupción Administrativa y Enriquecimiento Ilícito*”, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2008.

<sup>10</sup> GARZÓN VALDEZ, E. “*Acerca del Concepto de corrupción*”, en CRP, N° 56, octubre 1995, pág. 27, en CARTOLANO SCHIAFFINO, Mariano J., “*La Corrupción*”, páginas 36, Ed. Leyer, Bogotá D.C., Colombia, 2009.

<sup>11</sup> MALEM SEÑA, Jorge, “*La corrupción, aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*”, Editorial Gedisa, Barcelona, año 2002.



- El abuso o el uso indebido del poder público, conferido a un servidor en ejercicio de funciones públicas, ya sea por elección popular o por designación de autoridades superiores;
- La violación de un deber posicional, reflejado en el incumplimiento voluntario del marco normativo que regula el correcto y legal ejercicio de las funciones del Estado; y
- La intención de obtener fines privados susceptibles de ser valuados económicamente o no, pero que suponen un apartamiento de los fines del bien común o interés general que debe regir la función pública.

### 3. Efectos de la corrupción

Como anteriormente se refiriera, se reconoce que la corrupción provoca graves daños para los países que la padecen. Las consecuencias nocivas de la corrupción son innumerables y pueden variar de país en país. Sin embargo, a los fines metodológicos, es dable distinguir, en líneas generales, que los efectos adversos que genera la corrupción suelen clasificarse en tres grandes categorías, presentándose daños institucionales, económicos y sociales.

Todas estas dimensiones y consecuencias nocivas deben considerarse al diseñar políticas anticorrupción, toda vez que ellas dan cuenta de que la corrupción es un fenómeno complejo y multifacético.

Desde el aspecto institucional la corrupción, entre múltiples consecuencias, representa una amenaza para la estabilidad, la paz y la seguridad de las sociedades, al socavar las instituciones, los valores de la democracia representativa, la ética pública y la justicia. Afecta el normal funcionamiento de los organismos públicos involucrados, impidiendo o dificultando el cumplimiento de los objetivos y las misiones para los que fueron creados. Compromete el imperio de la ley, erosiona la legitimidad de las instituciones públicas y la justicia y destruye la confianza pública. Promueve que el acceso a la función pública se motive en apetencias de ganancias personales y no con un sentido de servicio al bien común; dificulta o impide a los gobiernos implementar sus políticas públicas; y desalienta la participación ciudadana.

Otro efecto institucional altamente nocivo es que la corrupción, por lo general, trae aparejada o se emparenta con una serie de delitos económico-financieros como el lavado de dinero, el fraude, la evasión fiscal, la extorsión, el narcotráfico, la trata o el tráfico de seres humanos o el tráfico de armas, que hacen aún más vulnerables a las sociedades y las instituciones democráticas.

A grandes rasgos, los daños de contenido económico de la corrupción, se presentan como una grave distorsión en las economías de los Estados. Por ejemplo, estos daños ven reflejados en un desfinanciamiento del Estado, traducido en la imposibilidad o la utilización impropia de fondos destinados a fines de bien común o interés general. En consecuencia la corrupción se presenta como un grave obstáculo para desarrollo integral y sustentable de los Estados; una amenaza a la integridad de los mercados; el socavamiento de la competencia leal; la distorsión

en la normal y recta asignación de recursos económicos. Altera las condiciones competitivas internacionales, genera pérdida de negocios, promueve la fuga de capitales nacionales al exterior, aumenta los costos de hacer negocios en los países que la padecen; desalienta la inversión genuina, así como la innovación, toda vez que las licitaciones o contratos no se ganan por mérito sino por la corrupción.

Por otro lado, la corrupción también atenta contra la sociedad, afecta el orden moral y la confianza; perjudica directamente a un número significativo de personas destinatarias de los servicios, prestaciones o beneficios públicos, afectando a los sectores más desprotegidos o vulnerables de la sociedad que se ven privados de condiciones esenciales como la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, la seguridad y la justicia. De ese modo se promueve el aumento de la pobreza y de la exclusión por desvío de recursos; obstaculiza la implementación de políticas públicas que aseguren los derechos económicos sociales y culturales.

Finalmente, en los últimos años el estudio teórico de la corrupción viene presentando una nueva dimensión que tiene una especial incidencia en los Estados Latino Americanos. Esta faceta está caracterizada por el impacto en la generación de desigualdad social y empobrecimiento de las clases sociales menos favorecidas y asimismo en el impedimento o el menoscabo en el disfrute efectivo de los derechos humanos y en la justicia social.

Esta dimensión sobre los efectos de la corrupción, que había sido planteada originariamente en la “Declaración de San José sobre Derechos Humanos”, del 22 de enero de 1993<sup>12</sup>, en los últimos años viene cobrando cada vez mayor impulso en la comunidad internacional. A modo de ejemplo, en diversas oportunidades el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha manifestado su preocupación por el hecho de que el fenómeno de la corrupción y la transferencia de fondos de origen ilícito atenta gravemente contra el disfrute de los derechos humanos, ya sean económicos, sociales y culturales o civiles y políticos, en particular el derecho al desarrollo. Del mismo modo, en el “Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se puso de manifiesto que *“el fenómeno de la corrupción no sólo atañe a la legitimidad de las instituciones públicas, a la sociedad, al desarrollo integral de los pueblos y a los demás aspectos de carácter general (...), sino que tiene además un impacto específico en el disfrute efectivo de los derechos humanos de la colectividad en general”*. En igual sentido en su informe del año 2008, titulado “Los Derechos Humanos y la Corrupción” Transparencia Internacional expresó que *“la corrupción es la causa y el problema esencial de muchas violaciones de derechos humanos”*. A partir de ese punto, esa asociación internacional considera que cumplir con los derechos humanos y combatir la corrupción presenta puntos en común. Al respecto se sostuvo que *“la reducción de la corrupción mejora el acceso a los servicios públicos, especialmente para los pobres y*

---

<sup>12</sup> En dicha Declaración, los representantes de los países de América Latina y el Caribe, en el marco de los preparativos para la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, afirmaron que uno de los *“obstáculos a la vigencia de los derechos humanos”* es la corrupción.

vulnerables y promueve la transparencia para aumentar el impacto de los recursos dedicados al desarrollo”<sup>13</sup>.

#### 4. La corrupción como fenómeno complejo<sup>14</sup>

Teniendo en especial consideración la diversidad y gravedad de los daños que genera la corrupción, se puede advertir que la misma no sólo implica un fenómeno complejo y multifacético, sino que se requiere de diversas herramientas y estrategias para poder combatirlo eficazmente. Un fenómeno complejo necesita múltiples soluciones para afrontarlo.

El objeto de este trabajo se ha enfocado en la lucha contra la corrupción desde sus aspectos punitivos, relacionadas esencialmente con la investigación, el enjuiciamiento y la sanción de conductas tipificadas por los ordenamientos jurídicos como delitos.

Desde esa perspectiva centrada en las políticas punitivas contra la corrupción, se aprecia que, en función de su complejidad, los actos de de esta naturaleza presentan rasgos característicos que requieren de todos los organismos y operadores jurídicos implicados, el mayor grado de especialización y capacitación; un continuo entrenamiento y una permanente actualización en el comprensión de las tipologías, las estructuras y las astucias empleadas para cometer este tipo de delitos.

A modo de hipótesis, para ilustrar la complejidad del fenómeno, un acto de corrupción típico, cometido por ejemplo en una importante licitación de obra de infraestructura pública, puede implicar múltiples actores involucrados, direccionamiento de pliegos técnicos, maniobras de tergiversación de los intrincados procedimientos administrativos destinadas a eludir o sobrepasar los controles burocráticos de la administración; la utilización de complejas estructuras societarias con elementos constituidos en jurisdicciones off-shore para ocultar la participación de los autores y partícipes o para canalizar pagos espurios y las ganancias del delito; sofisticadas herramientas financieras que dificultan el rastreo de los fondos adquiridos; redes de presión o extorsión que inhiben a funcionarios y ciudadanos concurrir ante las autoridades para denunciar las irregularidades; etc.

---

<sup>13</sup> Este tema también fue abordado por el Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, en su informe titulado “La Corrupción y los Derechos Humanos – Estableciendo el Vínculo”, manifestó que *“Se ha comprobado que la corrupción tiene un impacto gravemente perjudicial sobre las personas que viven en la pobreza, cuando se comparan con los grupos de personas que disfrutan de un ingreso mayor. La corrupción no sólo afecta al desarrollo económico y desalienta la inversión extranjera en un país, afectando de manera indirecta a los más pobres, sino que además la corrupción reduce el ingreso neto de aquéllos que viven en la pobreza, distorsiona las políticas, programas y estrategias dirigidas trazados para satisfacer sus necesidades básicas y desvía los recursos públicos para inversiones en infraestructura, que son elementos de importancia crucial para lograr reducir la pobreza en un país”* (págs. 12/13).

<sup>14</sup> En esta sección también se tomaron en cuenta muchos de los conceptos publicados en la obra *“PERSPECTIVA DEL DERECHO PENAL SOBRE LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN”*, publicada por el PNUD y la OA de la República Argentina, citada ut-supra.

En virtud de esa complejidad se hace necesario un enfoque multidimensional. Sin embargo, en esta faceta de la lucha contra la corrupción se involucra, principalmente a los Poderes Judiciales y a los Ministerios Públicos, encargados de la administración de justicia y del ejercicio de la acción penal pública, respectivamente. Es cierto que en todos los países estos organismos son los principales responsables de conducir la investigación, el enjuiciamiento y la sanción de los delitos de corrupción, como así también de llevar adelante la recuperación de los activos robados u obtenidos a partir de los actos corruptos, pero la acción de estos organismos debe ser acompañada por las demás agencias estatales con las competencias y capacidades necesarias para un abordaje íntegro del problema.

Es por ello que, dado al carácter multidimensional de la corrupción, en su lucha requiere cada vez más de la participación de otros organismos, tradicionalmente ajenos a los sistemas penales. Entre estos organismos se encuentran las contralorías o auditorías, las administraciones tributarias, las unidades de información o inteligencia financieras u otros organismos especializados dentro de los poderes ejecutivos<sup>15</sup>.

En otro orden de ideas debe destacarse que, fuera del ámbito penal, la violación de las normas destinadas a la prevención de actos de corrupción puede dar lugar a la iniciación de los sumarios administrativos pertinentes y eventualmente a la aplicación de una sanción que en muchos casos puede tener un fuerte efecto preventivo, sin necesidad de acudir al sistema penal. Asimismo, inclusive en aquellos casos en los que la violación de los deberes de los funcionarios públicos esté vinculada con actos de corrupción tipificados como delitos, el ejercicio del poder disciplinario por parte de la autoridad administrativa no debería encontrarse condicionado al ejercicio de la acción penal ni al resultado del proceso penal. De tal manera, el efecto preventivo que puede lograrse en este ámbito, desde las advertencias o apercibimientos, las suspensiones o cesantías, las retenciones de haberes, hasta la exoneración, pueden generar un efecto positivo, en muchos casos más inmediato y superior al del ámbito penal y, por ende, lograr una aplicación más efectiva de las normas.

Los factores descriptos anteriormente revelan el carácter multidimensional de este tipo de delitos y, en consecuencia, hacen necesario un abordaje multidisciplinario y sobre todas las cosas una adecuada coordinación de acciones y estrategias entre todas las agencias públicas involucradas en su lucha.

Una de las dificultades que, a nivel nacional e internacional, se presenta para combatir este mal, es la falta de coordinación interinstitucional. Sin embargo, para entender adecuadamente este problema, es dable señalar que esta descoordinación no se da por el mero hecho de la inoperancia, la ineficiencia o la falta de voluntad de los operadores jurídicos, sino que muchas veces, este problema es engendrado por la propia estructura organizativa de los Estados modernos, en los cuales la marcha y la gestión de las funciones públicas son fragmentadas en

---

<sup>15</sup> Debido a sus particulares formas en la comisión, es menos frecuente la participación de los cuerpos policiales tradicionales, en la prevención e investigación de la corrupción y de los delitos económico-financieros asociados a la misma; aunque algunos países, como Colombia, pueden presentar dependencias especializadas dentro de las estructuras policiales.

una suerte de compartimientos estancos, donde cada organismo es responsable de cumplir con los roles y las misiones asignados, e independientes unos de otros.

Las interferencias en la coordinación de la labor desarrollada por las agencias gubernamentales que de un modo u otro puedan verse implicadas en la investigación, sanción y enjuiciamiento de los delitos de corrupción, como de los demás delitos económico-financieros a ella vinculados, puede ser uno de los frenos esenciales para la lucha eficaz contra este flagelo. De ahí que este proyecto se ha enfocado en la importancia de alcanzar una coordinación y cooperación efectiva entre las diferentes instituciones competentes.

Este efecto se potencia aún más si se tiene en cuenta que el fenómeno de la corrupción ha dejado de ser un problema que acontece únicamente dentro de los territorios nacionales, siendo cada vez más frecuentes los casos de criminalidad económica compleja –entre ellos la corrupción- que involucran dos o más jurisdicciones distintas. Este carácter transfronterizo o globalizado es otra de las características que reflejan la complejidad de la corrupción y es por ello que, tal como se plantea en esta propuesta, se hace necesario un abordaje supranacional, a través de las redes de cooperación instaladas en la región.

## 5. Factores que dificultan la investigación penal<sup>16</sup>

Al respecto, siguiendo el orden y el desarrollo efectuado en el mencionado Manual para la Investigación de delitos de corrupción, elaborado por la Fiscalía Anticorrupción de Panamá, se pueden identificar seis factores que dificultan el ejercicio del poder punitivo del Estado en los delitos de corrupción, a saber:

- El carácter estructural de la corrupción.
- La estructura de los delitos de corrupción.
- Las redes de corrupción.
- El poder de los imputados.
- La globalización del comercio y de la corrupción.
- La falta de coordinación interinstitucional.

### A) El carácter estructural de la corrupción

Existen muchos países, en los cuales la corrupción no es solamente una violación aislada a la ley penal (corrupción marginal) sino que se trata de un fenómeno estructural. Es decir, que además de constituir un conjunto de acciones que contradicen diversos supuestos de la ley penal, es un fenómeno aceptado y estimulado por otros sistemas de reglas formales e informales, públicas y privadas, que coexisten con las normas penales.

---

<sup>16</sup> Al igual que en el apartado anterior, en esta sección también se tomaron en cuenta muchos de los conceptos publicados en la obra *"PERSPECTIVA DEL DERECHO PENAL SOBRE LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN"*, publicada por el PNUD y la OA de la República Argentina, citado ut-supra.

En estos casos, la cultura general es permisiva a las violaciones de las reglas, los sobornos son una forma generalizada de resolver conflictos, y los organismos de control no cumplen con su función.

Para continuar con el análisis, cabe señalar que si partimos de las posturas según las cuales los sistemas penales están diseñados para reducir o minimizar riesgos o amenazas sociales de carácter aislado y marginal. En ellas, se parte de la convicción que existe un alto porcentaje de personas que, sujetas a las reglas del sistema legal, se comportarán de acuerdo a dichas normas. Esta posición se podría extender a la mayoría de los delitos clásicos (homicidios, violaciones, privaciones de la libertad, etc.).

Ahora bien, si una gran parte de la población se comportara habitualmente en violación a las reglas, como las poblaciones en donde la corrupción resulta un fenómeno estructural, el sistema penal como herramienta de control, desde este punto de vista, resultaría insuficiente. En este caso, las respuestas deben surgir del ámbito político y social.

En cambio, en aquellas sociedades donde la cultura general respeta las reglas formales, las transgresiones a estas resultan marginales, y por ello se darían casos aislados de corrupción. Aquí resulta posible que los organismos de control actúen con eficacia, pudiendo demostrar capacidad en detectar los casos de corrupción, aislarlos y sancionarlos.<sup>17</sup>

La realidad político-institucional de un país no coincide exactamente con alguno de estos dos extremos. Por lo general, se halla en una situación que va de un extremo a otro de esta línea, a veces más cerca de la corrupción marginal y otras veces más cerca de la estructural. A su vez, la variedad de realidades hace que puedan coexistir ámbitos con corrupción marginal y ámbitos con corrupción estructural en el mismo momento histórico.

Estas características influyen sin lugar a dudas en el diseño de políticas eficientes de prevención de la corrupción, ya que determinan cuando puede prevenirse una conducta desde el punto de vista punitivo, y cuando resulta conveniente recurrir a otro tipo de herramienta.

## **B) La estructura de los delitos de corrupción**

Otro factor importante que dificulta la investigación de los delitos de corrupción es que tienen ciertas características que los distinguen de los delitos más tradicionales, como el homicidio o el robo.

Los órganos encargados de hacer cumplir la ley han sido tradicionalmente entrenados en técnicas para combatir los llamados delitos contra la propiedad, como robos, hurtos, extorsiones, chantajes, fraudes, estafas, defraudaciones. En ellos existe una disminución del patrimonio de la víctima fruto de un desapoderamiento (robo, hurto) o bien una transferencia

---

<sup>17</sup> Conforme obra “Ética, Transparencia y Lucha contra la Corrupción en la Administración Pública”, elaborada por la Dirección de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción Argentina, pag.22.

de la víctima generada en un error provocado o no por el autor, del que se aprovecha otra persona (estafas, defraudaciones).

Resulta claro que en estos casos la víctima no desea que estas transferencias ocurran, surge en forma clara su falta de consentimiento ante estos ataques a su propiedad.

Quienes son despojados o transfieren su propiedad motivados por un error, son personas físicas o personas jurídicas (sus representantes) claramente identificables, que están en condiciones de recurrir a las autoridades tanto en procura de castigo para el infractor (justicia penal) como para poner en marcha los mecanismos legales necesarios para obtener una restitución de la propiedad disminuida (justicia civil).

Las autoridades penales pueden ser informadas de un hecho delictivo (denuncia) y también de sus características (evidencias): autor, condiciones de modo, tiempo y lugar. Esas evidencias son las que permiten organizar la investigación del hecho. Al ser la víctima una persona física o jurídica y al presentar datos concretos, facilita la tarea de las autoridades.

En otro orden de ideas, por lo general los delitos por hechos de corrupción se esconden detrás de intrincadas maniobras que, a través de modos que aparentan ser legales, evaden el enmarañado ámbito del derecho administrativo. Esto hace que la dificultad probatoria sea la regla.

Otra dificultad está dada por la producción de pruebas científicas durante un proceso penal. Por ejemplo, es sabido que los casos de administración fraudulenta -delito en el que se encuadra típicamente una proporción elevada de casos de corrupción-, requieren de la determinación del perjuicio contra la Administración Pública. Esta situación muchas veces deriva en la producción de engorrosos peritajes técnicos-contables, con profesionales de múltiples disciplinas y en los que, dada su complejidad, la acreditación de los elementos de cargo necesarios se vuelve una tarea sumamente ardua.

La estructura de los delitos de corrupción motivados en el lucro o las ganancias económicas que persiguen quienes los cometen no responde a esta tipología tradicional, por las siguientes razones:

- Las transferencias de riqueza que se producen en los delitos de corrupción cuentan, en general, con el consentimiento de los representantes del Estado que administran el patrimonio estatal y que participan de estos hechos. En este sentido ellas son voluntarias y lo que fundamenta la prohibición proviene de la afectación institucional o económica que representa (la administración pública). Al ser las transferencias voluntarias no existen víctimas directas.
- La ausencia de víctimas directas tiene, como consecuencia, la ausencia de denuncia. Cuando las transferencias de propiedad son consensuadas, ninguno de los involucrados denunciará el hecho. En consecuencia, los investigadores carecen de los insumos básicos para la investigación (víctimas directas que denuncian hechos y aportan evidencias).
- Los hechos de corrupción ocurren en secreto y rara vez se documentan. Muchos son imposibles de probar con los estándares del derecho penal. Es el caso de la dádiva, por



ejemplo, que puede constituir un intercambio de palabras de 20 segundos, en un lugar privado, sin testigos o documentos de por medio.

- La falta de justificación normativa, o de necesidad de un acto de un funcionario público dictado en el ámbito de su competencia, o el perjuicio al Estado, la persecución de un interés privado o distinto al público perseguido por un acto como el señalado, que ponen en evidencia la existencia de un acto de corrupción, depende de un juicio hipotético respecto de lo que el funcionario debió hacer en lugar de lo que hizo, o por qué no era necesario el acto dictado o por qué ese acto era contrario al interés que debía procurar. En definitiva, demostrar de qué modo un acto diferente, que jamás se produjo, era realmente el acto debido.
- Los autores actúan con profesionalidad, conocen profundamente el ámbito de actuación y los mecanismos de control existentes como para dotar formalmente al acto corrupto de apariencia de legalidad.
- El cuerpo del delito suele ser dinero u otro tipo de activos que son muy difíciles de localizar debido a su fungibilidad y a la ingeniería financiera de lavado de activos a la que suele recurrirse en este tipo de hechos. Comúnmente quienes cometen este tipo de actos hábilmente canalizan los fondos espurios a través de sociedades fantasma, personas interpuestas, acuden a plazas financieras off shore o a paraísos fiscales, por ejemplo.
- Con posterioridad al hecho, sus autores se mantienen en una situación de dominio de la información que les facilita el ocultamiento de toda la evidencia.

### C) Las redes de corrupción

Un tercer fenómeno que dificulta las investigaciones de los delitos de corrupción, es que éste se enquistaba en el seno de la sociedad, formando redes de complicidades muy difíciles de penetrar con las herramientas tradicionales del derecho penal.

Cuando la corrupción es estructural y está inmersa en las elites políticas y en el mundo de los negocios, es importante comprender los recursos e intereses que moviliza. En algunos contextos, los intercambios son exclusivamente económicos. En otros son la solidaridad, la amistad, la reciprocidad y la violencia las que movilizan estos delitos. Los individuos que integran una red de corrupción, tienden a integrar la vida social y económica del grupo alrededor de los miembros de esta red.

La obediencia a la autoridad no es formal, sino que depende del grado de poder que ejerza cada persona en la red. El clientelismo político es un buen ejemplo de cómo se forman las redes de corrupción, en tanto no es una relación basada en términos legales o contractuales, sino una relación asimétrica basada en la desigualdad de poder entre el patrón y el cliente: el patrón monopoliza algunos recursos políticos y económicos que son importantes para el cliente. Los sentimientos de lealtad y reciprocidad que producen estas relaciones son, en muchos casos, más fuertes que los que producen la propia ley.

Estas características, si bien son percibidas por la generalidad de la población, no están escritas y son estrictamente confidenciales. Se presuponen pero no se enuncian.



La combinación de estos factores hace que las redes de corrupción sean un lugar de intercambio de recursos que funciona como un mercado de favores e información. Por ejemplo, dar empleo a un familiar puede en el futuro ser la base para conseguir información confidencial, contactos y también contratos.

Como los favores son difíciles de evaluar, las deudas entre los miembros de la red nunca se cancelan del todo. Siempre alguien le debe algo a otra persona. Ello hace que la circulación de favores y complicidades se mantenga viva.

Las características de las redes de corrupción, como la generación de autoridades informales, la cohesión, las lealtades y la reciprocidad dificultan la obtención de evidencia y deben ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar estrategias de investigación de delitos de corrupción.

## **D) El poder de los imputados**

En casos de corrupción en los que altos funcionarios públicos están involucrados, la investigación es difícil de realizar por las facilidades que ellos tienen para manipular la evidencia –destruirla o construir evidencia falsa–, y para ejercer presiones sobre posibles testigos, poseedores de evidencias e, inclusive, sobre quienes deben encargarse de investigarlos, acusarlos y sentenciarlos.

En todo ello influye también la coyuntura política y económica, además del apoyo político y social que tiene el imputado. Por ejemplo, una medida de prueba que no se adopte a tiempo puede fracasar si la noticia se filtra en los medios de comunicación, o bien se pueden realizarse presiones a funcionarios administrativos para que no declaren o no acompañen una prueba documental o generar dificultades prácticas para disponer un allanamiento.

## **E) La globalización del comercio y de la corrupción**

La apertura económica de los Estados como los procesos de privatización, desregulación e integración económica, eliminación del control de capitales, y los avances tecnológicos en las comunicaciones y en el transporte (transacciones bancarias en el instante, transporte de mercaderías, etc.), han complicado a las investigaciones sobre corrupción.

La liberalización de los mercados financieros ha permitido el uso de institutos jurídicos, a través de los cuales se ocultan los pagos corruptos tras máscaras societarias, e implica procesos complejos de cooperación internacional para la identificación, congelamiento y recupero de los bienes afectados.

Estos cambios políticos y tecnológicos han generado un aumento en las inversiones extranjeras directas para el intercambio de bienes y servicios. El aumento del comercio internacional implicó la internacionalización de la corrupción, en tanto están implicadas personas jurídicas y físicas de distintas nacionalidades. En este sentido, se habla de la globalización de la corrupción, haciendo que las investigaciones en la mayoría de los casos, se conviertan también en un problema transnacional.

Por ello, una eficiente política punitiva en materia de actos de corrupción debe ir acompañada de una serie de medidas tendientes a prevenir, investigar y penar las maniobras de lavados de activos de origen delictivo.

## **F) La falta de coordinación interinstitucional**

La complejidad de las administraciones públicas impacta en la investigación de cada caso de corrupción en tanto será necesaria la intervención de varias agencias que no suelen estar acostumbradas a actuar de manera coordinada.

En contextos de corrupción estructural, los funcionarios honestos son además proclives a actuar aisladamente, bien porque no confían en que las restantes instituciones del Estado actúen conforme al derecho, o bien porque sospechan que en determinadas instituciones actúan redes de corrupción que obstaculizarán la investigación.

A ello, se suma que el derecho penal tiene limitaciones teóricas que tienden a que las investigaciones se realicen aisladamente. Al derecho penal clásico le será muy difícil unir todos estos hechos y comprender cuáles son los móviles detrás de cada uno de ellos. Por esta razón, para que las investigaciones de casos de corrupción sean llevadas con cierta lógica, es necesario que se entrene a los funcionarios con competencia en la materia para comprender el funcionamiento de las redes de corrupción.

En cuanto a los sistemas de enjuiciamiento de este tipo de delitos también puede señalarse la presencia de inconvenientes vinculadas con el debido proceso legal, erigido a favor de los derechos y garantías que amparan a los acusados durante todo el proceso penal y que en su conjunto favorecen la prolongación de los trámites a través de, por ejemplo, la múltiple revisión de planteos o un acceso cada vez más amplio a las distintas instancias recursivas. De la misma forma, es dable mencionar que en los últimos años se viene observando una expansión extraordinaria del derecho penal. En lo que hace a la corrupción, se observa como se ha acudido a una desmedida judicialización de cuestiones que tal vez puedan ser resueltas en otros ámbitos -administrativos y/o legislativos y/o políticos-. Esto hace que los órganos encargados de investigar y juzgar los delitos de corrupción se vean desbordados.

También resultará necesaria la cooperación entre diversos organismos nacionales e internacionales en cuanto a la obtención de información y elementos de pruebas y estrategias imaginativas y abarcadoras respecto de la investigación de estos tipos de delitos.

## **6. Esfuerzos Internacionales en la lucha contra la corrupción**

Pese a la complejidad y la problemática que planteaba la corrupción y, en especial, los graves daños que esta presentaba, la preocupación por el tema de la corrupción y como enfrentarla es relativamente nueva. Recién durante la década de los '90 la lucha contra la corrupción se transformó en una prioridad, instalándose como nuevo paradigma tanto en las relaciones de cooperación internacional como en la interacción entre el sector público y el sector privado. En este nuevo marco comenzó a generarse la certeza de que, para combatir eficazmente la

corrupción, se hacía imprescindible una base de acuerdos multilaterales que abrieran las puertas para una serie de convenios internacionales en materia anticorrupción. El primero de esos instrumentos fue la Convención Interamericana contra la Corrupción, que involucró a prácticamente todos los países de nuestro continente (1996) y luego la Convención de la OCDE contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, surgida de la necesidad de establecer reglas de juego claras para las inversiones de las empresas de los países más desarrollados (1997).

Más adelante, a fines del año 2000, dentro del ámbito de la Secretaría de Prevención del Delito y Legislación Penal de la Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT), se acordó la negociación de un instrumento jurídico independiente sobre corrupción. Si bien la DOT contiene disposiciones referidas al combate a la corrupción en sus artículos 8 y 9, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas entendió necesario contar con un instrumento específico que considerara las diferentes aristas del complejo fenómeno y diera soluciones concretas para esos problemas.

Es así que, luego de un arduo proceso de consensos y discusión, fue delineándose un texto de amplio alcance, con intenciones de cubrir de manera integral las diferentes aristas del fenómeno de la corrupción<sup>18</sup>, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, de fecha 31 de octubre de 2003, por Resolución N° 58/4 se adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, suscripta en Mérida, México el 10 de diciembre del mismo año.

Recapitulando, la lucha contra la corrupción recibió un fuerte impulso a partir de la sanción de diversos instrumentos internacionales que se dieron a partir de la década de los '90 y en los primeros años de este siglo, mediante los cuales los Estados se han comprometido a promover y adoptar políticas y estándares comunes en materia de controles y rendición de cuentas de los poderes del Estado, como asimismo, asumieron la obligación de tipificar como delitos diversas prácticas asociadas con la corrupción y brindarse una amplia cooperación para combatir de manera mancomunada este flagelo.

Una característica común a las tres convenciones internacionales en materia de lucha contra la corrupción que se presentarán a continuación es que, de algún modo, ellas constituyen “instrumentos vivos” ya que presentan un dinamismo tal que permite que sus estándares sean actualizados, adecuados y reforzados conforme a la evolución del fenómeno al cual pretenden combatir. Este dinamismo se da gracias a la constante labor de las Conferencias de Estados Partes, de los Grupos de Trabajo Intergubernamentales creados en el ámbito de cada Convención y, por sobre todas las cosas, merced a los mecanismos de seguimiento o

---

<sup>18</sup> Una completa descripción acerca de los pasos en que fue conduciéndose ese laborioso proceso de negociaciones que culminaron con la sanción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, puede consultarse en la publicación “*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción – Nuevos paradigmas para la prevención y combate de la corrupción en el escenario global*”, 2ª edición actualizada, publicada por la Oficina Anticorrupción de la República Argentina y disponible en el sitio web: <http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/Libro%20CNUCC%202ed.pdf>, páginas 10/12.

monitoreo sobre la implementación de los estándares de estos instrumentos en cada uno de los Estados Parte.

Respecto a los compromisos internacionales señalados, se destaca que toda labor desarrollada en el presente trabajo ha sido sustentada en los estándares de allí derivados, aspirando a que este trabajo sirva como una herramienta para hacer más operativos dichos instrumentos, partiendo desde las redes de cooperación regionales hasta la implementación de políticas concretas por parte de las autoridades nacionales de los países implicados.

Sin embargo, como se mencionó al comienzo de este trabajo, a pesar de todos los esfuerzos realizados por la comunidad internacional, la corrupción continúa siendo un asunto cotidiano en la agenda de muchos países de la región. En ese sentido, se ha señalado que la articulación de políticas públicas en materia de corrupción es una tarea difícil; ello, no sólo por la sensibilidad y complejidad que suscita esta temática, sino también porque se trata de un tema transversal en el que distintos sectores, instituciones y actores se ven implicados. Esto hace que deba seguir precisándose y buscándose la forma de combatir más eficazmente la corrupción. Como se vio anteriormente, una de las características que hacen de la corrupción un fenómeno complejo es su carácter multidimensional o multidisciplinario. Al respecto, según las circunstancias, en las acciones tendientes a prevenir y combatir la corrupción suelen estar involucrados distintos organismos gubernamentales y comúnmente, cada una de estas agencias aborda la problemática común desde una perspectiva o faceta particular, haciéndose necesario un enfoque íntegro sobre la cuestión. Con ese propósito este trabajo se ha enfocado particularmente en la cuestión de la coordinación interinstitucional.

En lo que respecta a la realidad de los países de América Latina, esos hitos internacionales en los que se plasmó la necesidad de los Estados soberanos por concentrar los esfuerzos en la lucha contra este mal se dieron a partir de la suscripción de las convenciones que a continuación se detallarán.

### **A) Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC):**

Este instrumento suscrito en el ámbito de la Organización de Estados Americanos, en la Conferencia Especializada, realizada en Caracas, Venezuela el 29 de marzo de 1996, fue el primer instrumento jurídico internacional en materia de lucha contra la corrupción, que reconoció la trascendencia internacional de este fenómeno y la necesidad de promover y facilitar la cooperación entre los Estados para combatirla.

Conforme a su Artículo XXV, la CICC entró en vigor el 3 de junio de 1997, luego del trigésimo día a partir de la fecha en que se depositó el segundo instrumento de ratificación.

De acuerdo con su Artículo II, los propósitos de la CICC son:

- Promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.

- Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

La Convención establece un conjunto de medidas preventivas; prevé la tipificación como delitos de determinados actos de corrupción, incluyendo el soborno transnacional y el enriquecimiento ilícito; y contiene una serie de disposiciones para fortalecer la cooperación entre sus Estados Parte en áreas tales como asistencia jurídica recíproca y cooperación técnica, extradición e identificación, rastreo, inmovilización, confiscación y decomiso de bienes obtenidos o derivados de la comisión de actos de corrupción, entre otras.

La CICC cuenta con un Mecanismo de Seguimiento de la Implementación (MESICIC), que es un instrumento de carácter intergubernamental establecido en el marco de la OEA para apoyar a los Estados que son parte del mismo en la implementación de las disposiciones de la Convención, mediante un proceso de evaluaciones recíprocas y en condiciones de igualdad, en donde se formulan recomendaciones específicas con relación a las áreas en que existan vacíos o requieran mayores avances.

Conforme al documento adoptado en la reunión de los Estados Parte en mayo del año 2001, denominado “Acta de Buenos Aires”, los propósitos del MESICIC son:

- Promover la implementación de la Convención y contribuir al logro de sus propósitos;
- Dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados Parte y analizar la forma en que están siendo implementados; y
- Facilitar la realización de actividades de cooperación técnica; el intercambio de información, experiencia y prácticas óptimas; y la armonización de las legislaciones de los Estados Parte.

El MESICIC se desarrolla en el marco de los propósitos establecidos en la Carta de la OEA y observa, además, los principios de soberanía, no intervención e igualdad jurídica de los Estados. Es imparcial y objetivo en su operación y conclusiones, no sanciona, ni califica o clasifica a los Estados sino que fortalece la cooperación entre éstos. El MESICIC busca establecer un adecuado equilibrio entre la confidencialidad y la transparencia en sus actividades. Y si bien es de carácter intergubernamental, puede recibir contribuciones de organizaciones de la sociedad civil.

## **B) Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales**

La mencionada convención fue suscrita en el ámbito de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en París en el año 1997.

Su particularidad radica en ser el primer instrumento internacional sobre lucha contra la corrupción que centrado exclusivamente en la faz “activa” del cohecho transnacional, es decir que no busca que los Estados prevengan, enjuicien y sancionen el delito cometido por sus funcionarios o en el ámbito de sus administraciones públicas; sino que el hecho de ofrecer, prometer o conceder cualquier beneficio indebido, por parte de un sujeto privado nacional del país, hacia un funcionario de otro país o de un organismo público internacional, en el marco de una transacción económica internacional.

Según esta convención, el ejercicio del poder punitivo del Estado no debería estar condicionado por el lugar de comisión del delito, pudiendo los Estados extender su jurisdicción penal según criterios de extraterritorialidad como el llamado principio de nacionalidad<sup>19</sup>.

Debido al origen<sup>20</sup> de esta Convención, con un tinte marcadamente económico, su preocupación central estuvo puesta en que el cohecho a funcionarios públicos extranjeros es un fenómeno generalizado en las transacciones comerciales internacionales, que suscita graves preocupaciones morales y políticas, socava el buen gobierno y el desarrollo económico, y distorsiona las condiciones competitivas internacionales.

Su objetivo principal es penalizar a las empresas y personas que, en sus transacciones comerciales, ofrezcan, prometan den dinero o gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros, con el fin de beneficiarse en sus actividades económicas internacionales (contratos, licitaciones, concesiones, habilitaciones, etc.).

La Convención OCDE establece normas de cumplimiento legal para tipificar como delito el soborno de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, y prevé una serie de medidas relacionadas que permitan su aplicación efectiva. Entre ellas:

- Establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas.
- Establecer la jurisdicción de los tribunales nacionales para juzgar hechos cometidos en el extranjero.
- Contar con un plazo adecuado para la investigación y sanción.

---

<sup>19</sup> Este principio permite que un país ejerza su jurisdicción penal sobre los delitos cometidos en el exterior por sus nacionales o ciudadanos residentes.

<sup>20</sup> Desde la sanción en la década del '70, de la Ley de Prácticas Corruptas Extranjeras, en los Estados Unidos, las empresas norteamericanas se encontraban en desventajas competitivas con sus pares europeas porque podían ser pasibles de importantes sanciones que no existían en otras partes del mundo. Por tal razón durante la década de los '90, con el auge de los procesos de privatización que se dio en buena parte del mundo y, en especial en los países de América Latina, los Estados Unidos incidieron frente a la comunidad internacional para buscar herramientas para solucionar ese tipo de asimetrías.

- Incriminar el lavado de activos provenientes de este delito.
- Proveer de asistencia legal a otros países en el marco de las investigaciones que lleven adelante.

A su vez, los Estados partes se comprometen a tomar las medidas necesarias para prohibir las siguientes acciones:

- la deducción impositiva del soborno a funcionarios públicos extranjeros,
- el mantenimiento de registros extracontables,
- la realización de transacciones extracontables o insuficientemente identificadas,
- el registro de gastos inexistentes,
- el asiento de partidas del pasivo con una incorrecta identificación de su objeto,
- la utilización de documentos falsos.

Además de la Convención, que se centra en los aspectos penales del problema, la “Recomendación para fortalecer la lucha contra el cohecho de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales” (“la Recomendación de 2009” adoptada –en versión revisada– por el Consejo de la OCDE el 26 de noviembre de 2009 y enmendada el 18 de febrero de 2010), apunta a mejorar las capacidades de los Estados Parte de la Convención con el fin de prevenir, detectar e investigar posibles casos de soborno transnacional. Dicha recomendación convoca a los Estados Parte a:

- Adoptar buenas prácticas para que se pueda atribuir a las empresas responsabilidad por cohecho internacional y no puedan evitar tal responsabilidad en caso utilicen agentes e intermediarios, incluyendo subsidiarias en el extranjero, para cometer ese delito.
- Revisar periódicamente sus políticas y prácticas en materia de dádivas menores.
- Rechazar, de manera explícita, la deducción impositiva de los cohechos a funcionarios públicos extranjeros.
- Mejorar la cooperación entre los países para compartir información y elementos de prueba en investigaciones y denuncias de soborno transnacional, así como en materia de embargo, confiscación y recuperación del producto del delito de soborno transnacional.
- Establecer canales o mecanismos efectivos para que los funcionarios públicos puedan denunciar actos susceptibles de constituir casos de soborno transnacional, sí como para proteger a los denunciantes de posibles actos de represalias.
- Suspender de los concursos por contratos públicos u otras ventajas, tales como licitaciones públicas, créditos oficiales para la exportación o contratos financiados con ayuda oficial para el desarrollo, a empresas que hayan sobornado a funcionarios públicos extranjeros.
- Trabajar con el sector privado para que adopte controles internos rigurosos, así como programas de ética y cumplimiento y demás medidas, tales como auditorías externas, que permitan prevenir y detectar el soborno.

Dentro del ámbito de la OCDE, funciona el Grupo de Trabajo sobre Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales, conformado por representantes de cada uno de



los 38 Estados Partes de la Convención. Este grupo, supervisa la aplicación de la Convención y se reúne cuatro veces por año en reuniones plenarias en la sede de la OCDE en la ciudad París, República de Francia, con el objetivo de compartir ideas e información y mantenerse al día sobre la aplicación de políticas por cada una de las Partes y las investigaciones de soborno extranjero llevadas adelante en cada jurisdicción. En el marco de este grupo se ha establecido un sistema de monitoreo y evaluación recíproca entre las partes que, examina los marcos legales (Fase 1)<sup>21</sup> e institucionales (Fase 2)<sup>22</sup> de los países para identificar los posibles obstáculos a la aplicación efectiva de la Convención y en una tercera etapa (Fase 3) profundiza el análisis producido en las instancias anteriores.

Como resultado de ese mecanismo de monitoreo se producen los informes nacionales que incluyen recomendaciones para corregir los problemas sobre la implementación de los estándares de la Convención detectados. Concluida esa instancia el Grupo de Trabajo realiza un seguimiento para asegurarse de que las recomendaciones sean abordadas correctamente y en tiempo oportuno.

### C) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)

Esta Convención fue aprobada por Resolución N° 58/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de fecha 31 de octubre de 2003, suscripta en Mérida, México el 10 de diciembre del mismo año. La misma entró en vigor a partir del 14 de diciembre de 2005<sup>23</sup> y en la actualidad cuenta con 172 Estados parte. Como se puede apreciar de esta cifra, la gran importancia de esta Convención es que es el primer instrumento de carácter global que reúne a la gran mayoría de países del mundo, incluidos todos los países de América Latina.

Asimismo, otro aspecto destacable de la CNUCC es que desde los inicios de la negociación de su texto quedó claro que, siendo la corrupción un fenómeno de gran complejidad, el instrumento internacional debía contemplar la incorporación de medidas de distinto tipo que pudieran atender sus diversas aristas. Así, en su articulado se incorporaron propuestas orientadas a introducir medidas tanto preventivas como punitivas de hechos de corrupción, disposiciones sobre asistencia y cooperación internacional, mecanismos relacionados con el recupero de activos en casos de corrupción y disposiciones relacionadas con el seguimiento de la aplicación de la Convención.

En términos de su organización, el Instrumento Internacional bajo análisis está compuesto por ocho capítulos: Disposiciones Generales, Medidas Preventivas, Penalización y Aplicación de la Ley, Cooperación Internacional, Recuperación de Activos, Asistencia Técnica e Intercambio de Información, Mecanismos de Aplicación y Disposiciones Finales.

En el marco de la CNUCC cada dos años se lleva a cabo la Conferencia de los Estados Partes, donde en base a los principios de igualdad y consenso se adoptan las decisiones para monitorear la efectiva implementación de la convención, establecer prioridades para la

---

<sup>21</sup> Se evalúa la existencia de la legislación que contemple los recaudos exigidos por este instrumento internacional.

<sup>22</sup> Se analiza el grado de implementación de sus contenidos en las prácticas e instituciones de los Estados que han suscripto la Convención.

<sup>23</sup> Su Artículo 68 (1) establecía un mecanismo de entrada en vigor, a partir del nonagésimo día después de la fecha en que se haya depositado el trigésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.



asistencia técnica y mejorar los mecanismos existentes para la prevención, investigación, sanción, cooperación internacional y recuperación de activos vinculados con los delitos de corrupción.

En sus diversas reuniones, la mencionada Conferencia de Estados Partes, ha dado el mandato para la conformación de una serie de Grupos de Trabajo Intergubernamentales, que se reúnen periódicamente para fortalecer los estándares derivados de la convención. Entre estos Grupos se encuentran los de prevención, de recupero de activos, el de cooperación internacional y el de la revisión de la implementación.

Al igual que en los instrumentos antes descritos, la CNUCC también presenta un mecanismo de revisión de la implementación entre pares, constituido para identificar áreas donde se dificulta el cumplimiento de los términos de la convención, formular recomendaciones a los países e identificar áreas para brindar asistencia técnica.

## **7. Actos o delitos de corrupción según las Convenciones Internacionales:**

Las convenciones internacionales contra la corrupción, suscritas en los ámbitos de la OEA, ONU y OCDE, proveen una armonización de los principios y estándares mínimos para que los Estados, de acuerdo a sus principios jurídicos y ordenamientos internos adecúen sus legislaciones penales para tipificar como delitos determinados actos de corrupción y otros delitos asociados.

Como en todo instrumento internacional, entre otros factores, la importancia de armonizar las legislaciones nacionales, radica en que por esta vía supranacional se fortalece la eficacia de la cooperación regional e internacional para combatir los actos de corrupción. Del mismo modo, merced a mecanismos de cooperación más eficientes, se consigue una mayor eficacia en la prevención, persecución y el castigo de las referidas conductas, dificultándose así la existencia de espacios de impunidad.

Sin pretender un análisis exhaustivo acerca de las principales figuras que la CICC, la CNUCC y la Convención de la OCDE contra el soborno de funcionarios públicos extranjeros, definen como actos de corrupción o respecto a los cuales exhorta su tipificación como delitos, el cual excede el propósito de este trabajo, a continuación se hará una sucinta descripción de cuáles son esas figuras y sus elementos más relevantes.

Las principales figuras de corrupción cuya tipificación y/o sanción exigen las Convenciones Internacionales son el cohecho, el cohecho de funcionarios públicos extranjeros y de organismos internacionales y la malversación o el peculado. Luego existe otra categoría de conductas respecto a las cuales las convenciones no exigen su tipificación expresa, pero sobre las cuales se requiere que los Estados evalúen la posibilidad de tipificarlas conforme a sus ordenamientos internos. Entre esta categoría de conductas de corrupción se encuentran los delitos de tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito o abuso de funciones.

Por último, como delitos vinculados con los delitos de corrupción, la CNUCC también requiere la tipificación de los delitos de lavado de activos provenientes de actos de corrupción, el encubrimiento de este tipo de actos, como así también la obstrucción a la justicia en la investigación de los delitos de corrupción.

### **A) Cohecho Activo y Pasivo:**

En su faz activa, esta figura se encuentra receptada en el Artículo 15, apartado a), de la CNUCC y el Artículo VI, I b) de la CICC y se encuentra configurado por la promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público de un beneficio indebido, para que este haga o deje de hacer algo relativo a sus funciones públicas, independientemente de que las mismas sean cumplidas o no.

En cambio, la faz pasiva del cohecho se halla prevista en el Artículo 15, apartado b), de la CNUCC y el Artículo VI, I a) de la CICC. La última frase de esta sección también cumple con los estándares del Artículo 15 de la CNUCC. Esta figura se configura mediante aceptación o la solicitud de un beneficio indebido, por parte de un funcionario público para hacer, retardar o dejar algo relativo a sus funciones, independientemente de que las mismas sean cumplidas o no.

Conforme a los estándares de las citadas convenciones, la adecuación normativa de estas figuras por parte de los Estados miembros deberían abordar los elementos que a continuación se describirán.

De conformidad con las definiciones dadas por el Artículo 2, apartado a), de la CNUCC y el Artículo I, de la CICC, la definición del concepto de funcionario público, agente o servidor público, debe ser lo suficientemente amplia como para incluir a toda persona seleccionada, designada o electa para desempeñar actividades o funciones públicas, ya sea un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial, de manera temporal o permanente, remunerada u honoraria, en nombre o al servicio del Estado o de sus entidades, en todos sus niveles jerárquicos. El concepto de “ejercicio de funciones públicas” podría ser extendido a las personas que se desempeñaren en un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público; sin embargo la extensión de estas categorías, quedó reservada para los Estados, según la definición que se provea en sus derechos internos. Estos conceptos de funcionario/servidor/agente público y funciones públicas, son comunes para todos los delitos y para todas las convenciones.

Por otra parte, la tipificación de las figuras de cohecho debería presentar la suficiente amplitud, para que sea factible imponer sanciones cuando:

- El beneficio indebido fuere cualquier objeto de valor pecuniario, como así también otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas intangibles (Cfr. Artículo 15 de la CNUCC y Artículo VI, I de la CICC).

- El nexos entre el sujeto sobornador y el sobornado fuere directo o indirecto, contando con uno o más intermediarios (Cfr. Artículo 15 de la CNUCC y Artículo VI, I de la CICC).
- El provecho del delito redundare en beneficio del propio funcionario público o de terceras personas (Cfr. Artículo 15 de la CNUCC y el Artículo VI, I de la CICC).

Cabe hacer mención de que los delitos de cohecho activo y cohecho pasivo son figuras autónomas o unilaterales. En ese sentido, conforme a los estándares de las convenciones debe descartarse la idea de un acuerdo común de voluntades espurias para la consumación del delito. Por lo tanto, alcanza con la acreditación de cualquiera de las acciones típicas previstas para cada una de las figuras para que el delito se consuma; ello, sin importar que un mismo hecho pueda reunir las dos figuras simultáneamente. Lo que sucedería en esos supuestos es que no habría un concurso de delitos con autores y partícipes, sino que cada parte sería autora por la parte de la conducta que le correspondiere.

Si bien las convenciones internacionales citadas optaron por un criterio amplio para la definición de las conductas punibles, sin precisar situaciones particulares de cohecho, muchas legislaciones nacionales, ya sea como circunstancias agravantes de los delitos indicados anteriormente, o bien, como delitos autónomos han incluido dentro de las figuras de cohecho las conductas o supuestos que se describen a continuación.

- Cuando las acciones de cohecho fuesen dirigidas hacia o desde un magistrado o agente de la autoridad judicial, del ministerio fiscal o autoridad equivalente, para que emita, dicte, retarde u omita dictar una resolución, fallo o dictamen en asuntos sometidos a su competencia;
- Cuando un funcionario público requiriera la entrega de un beneficio indebido mediante uso de alguna forma de violencia, intimidación o coacción;
- Cuando se empleare como medio para persuadir a un funcionario público para que haga, retarde o deje de hacer algo propio de sus funciones, la amenaza de un mal para sí mismo, su familia o allegados;
- Cuando la contraprestación del beneficio indebido tuviere por finalidad inducir a que el funcionario público lleve a cabo una acción ajena al cumplimiento de sus funciones públicas y que sea constitutiva de delito, o ilegal, o arbitraria.
- Cuando se prometiére, ofreciere o se concediere un beneficio indebido a un testigo, perito o intérprete, para que falten a su deber, en todo o en parte, en su actuación ante una autoridad competente. Como así también la aceptación de un beneficio indebido por parte de un testigo, perito o intérprete, para faltar a su deber, en todo o en parte, en su actuación ante una autoridad competente (estas figuras tienen un correlato en el Artículo 25, apartado a), de la CNUCC, como un supuesto de obstrucción a la justicia).

Otro delito asociado a las figuras de cohecho que excede lo acordado en las convenciones, pero que algunas legislaciones han incorporado es la del cohecho impropio, entendido como la entrega o la aceptación de dádivas u otros obsequios a un funcionario público, pero no para que este haga, retarde o deje de hacer algo relativo a sus funciones, sino simplemente en consideración de su oficio, y mientras este permanezca en el ejercicio de su cargo. Por supuesto que este tipo de situaciones para que lleguen a configurar la comisión de un delito deberían exceder los márgenes de obsequios de cortesía o protocolares.

## **B) Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros:**

Esta figura, en su faz activa es el eje de la Convención de la OCDE contra el soborno, encontrándose prevista en su Artículo 1°. Asimismo se encuentra establecida, como medida mandatoria (respecto a la cual se exige su tipificación como delito) en el Artículo 16, apartado a), de la CNUCC y en el Artículo VIII de la CICC. Si bien la CNUCC, en su Artículo 16, apartado b), también prevé la figura pasiva de este delito, la misma está establecida como un artículo no mandatorio; es decir, en el cual los Estados no asumieron la obligación de tipificar dicha conducta, sino que simplemente se comprometieron a considerar la posibilidad de adoptar medidas legislativas y de otra índole para tipificar el delito.

En las tres convenciones, la estructura del delito es similar a la del cohecho doméstico o nacional, debiéndose tipificar como delito el hecho de que una persona deliberadamente ofrezca, prometa o conceda cualquier beneficio indebido, pecuniario u otro favor, ya sea directamente o mediante intermediarios, a un funcionario público extranjero, para ese funcionario o para un tercero, con el fin de que el funcionario actúe o se abstenga de actuar en relación con el ejercicio de sus funciones oficiales, con el fin de conseguir o de conservar un contrato u otro beneficio indebido en la realización de actividades económicas internacionales.

Como su nombre lo señala, la nota distintiva de esta figura está dada por el destinatario de la oferta, la promesa o la concesión del beneficio indebido, requiriéndose que el mismo sea un funcionario público extranjero o un funcionario de una organización internacional pública. En ese sentido, las legislaciones deben tener una amplitud suficiente para incluir dentro de esos conceptos a cualquier persona que ocupe un cargo legislativo, administrativo o judicial de un país extranjero, ya sea designado o electo; cualquier persona que ejerza una función pública para un país extranjero, incluido un organismo público o una empresa pública; como así también a cualquier empleado de una organización internacional pública o toda persona que tal organización haya autorizado a actuar en su nombre.

Al igual que en los casos de soborno nacional, para este delito resulta indistinto el valor o el resultado del cohecho, las percepciones de las costumbres locales o la tolerancia del cohecho por parte de las autoridades locales. Según este instrumento, la detección y sanción de los pagos ilegales debe ser independiente de que el funcionario público sea acusado de haber recibido el pago ilegal o la dádiva comprometida. La tentativa y la complicidad también son considerados delitos.

Por su parte, la Convención de la OCDE recomienda establecer sanciones tanto para las personas naturales como jurídicas.

Asimismo dado al carácter transnacional de este delito, los Estados deben asegurar que el culpable puede ser enjuiciado en la jurisdicción del país o los países donde se cometió el delito, o en la de los países donde tenga nacionalidad o radicación y que el culpable pueda ser puesto a disposición del o los países que tengan jurisdicción para su juzgamiento, independientemente del lugar donde fue cometido el cohecho, ya que es un delito extraditable.

### C) Malversación o peculado:

Las convenciones internacionales señaladas presentan una definición genérica de las figuras de malversación o peculado. En el caso de la CNUCC estos delitos están previstos en el Artículo 17, que insta a los Estados a *“adoptar medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la malversación o el peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación por un funcionario público, en beneficio propio o de terceros u otras entidades, de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado al funcionario en virtud de su cargo”*.

Por su parte, si bien la CICC no tiene una referencia expresa a estas figuras, las mismas pueden ser asimilables a las acciones previstas en su Artículo XI, apartado I, c), de la CICC, que requiere la tipificación de *“toda acción u omisión efectuada por cualquier persona que, por sí misma o por persona interpuesta o actuando como intermediaria, procure la adopción, por parte de la autoridad pública, de una decisión en virtud de la cual obtenga ilícitamente para sí o para otra persona, cualquier beneficio o provecho, haya o no detrimento del patrimonio del Estado”*.

Dentro de esas provisiones generales pueden distinguirse ciertos aspectos particulares de estas figuras. Entre los mismos se destacan las siguientes conductas punibles:

- La sustracción o el apoderamiento de bienes o caudales públicos;
- La desviación ajena a su objeto que, para beneficio propio o de terceros, hagan los funcionarios públicos, de bienes muebles o inmuebles, dinero o valores, pertenecientes al Estado, a un organismo descentralizado o a un particular, que los hubieran percibido por razón de su cargo, en administración, depósito o por otra causa (CICC, Artículo XI, apartado I, d);
- El uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas de cualquier tipo de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, a los cuales ha tenido acceso en razón o con ocasión de la función desempeñada (CICC, Artículo XI, apartado I, b);

Respecto a las categorías de funcionario público y funciones públicas, ellas son idénticas a las reseñadas para los casos de cohecho doméstico.

Algunas legislaciones contemplan medidas legislativas que establecen ciertas circunstancias agravantes para este tipo de delitos, como por ejemplo, en casos donde de las conductas

descriptas resultare daño o entorpecimiento del servicio o finalidad al que estuvieren destinados los bienes sustraídos o malversados.

#### **D) Tráfico de Influencias:**

El tráfico de influencias es una de las figuras de corrupción respecto a la cual las convenciones no requieren una tipificación obligatoria, sino que exhortan a los Estados a Considerar la posibilidad de promover las medidas legislativas adecuadas para tipificar como delitos autónomos las conductas intencionales que configuran ese delito.

Con ese carácter se encuentra expresamente previsto en el Artículo 18 de la CNUCC y, si bien la CICC no contiene una previsión expresa, este delito se encuentra incluido o puede ser asimilable a la acción prevista en el Artículo XI, apartado I, c), de la CICC.

El tráfico de influencias, en su faz activa, se encuentra configurado por la promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público o a cualquier otra persona, de un beneficio indebido, para que hagan valer su influencia sobre otro funcionario público, con el fin de que este haga, retarde o deje de hacer algo relativo a sus funciones, independientemente de que las mismas sean cumplidas o no. Es decir que, a diferencia del cohecho, en el tráfico de influencias, no se da una conexión directa entre el sujeto activo y el funcionario de quien aquel espera una acción u omisión propia de las funciones públicas ejercidas. En este delito se coloca una persona intermediaria, respecto de quien no importa su calidad funcional, de quien se espera que haga valer su influencia para incidir en la acción u omisión del funcionario público.

Al igual que en el caso del cohecho, el tráfico de influencias también presenta su faceta pasiva, constituida por la solicitud o aceptación por un funcionario público o cualquier otra persona, de un beneficio indebido, para hacer valer su influencia sobre otro funcionario público, con el fin de que este haga, retarde o deje de hacer algo relativo a sus funciones, independientemente de que las mismas sean cumplidas o no.

Luego, para este delito se presentan los mismos elementos que para el delito de cohecho anteriormente descritos, como la definición o los sujetos alcanzados por el concepto de funcionario público; la posibilidad de que el beneficio indebido pueda presentar un valor pecuniario u otras dádivas y ventajas intangibles como beneficios o favores; que el nexo entre el funcionario público o el sujeto que invocare una influencia sobre un funcionario público y el que prometiére, ofreciere, concediere o aceptare entregar un beneficio indebido, sea directo o indirecto, contando con uno o más intermediarios; y que el provecho del delito redundare en beneficio del propio funcionario público o sujeto que invocare una influencia sobre un funcionario público, o de terceras personas.

Del mismo modo, para los casos de tráfico de influencias pueden existir circunstancias que se plasmen como categorías agravantes o como delitos autónomos, como por ejemplo, cuando las acciones de tráfico de influencias fuesen dirigidas hacia o desde un funcionario o cualquier otra persona que invocare una influencia sobre un magistrado o agente de la autoridad judicial, del ministerio fiscal o autoridad equivalente, con el fin de que se emita, dicte, retarde u omita dictar una resolución, fallo o dictamen en asuntos sometidos a su competencia; cuando un funcionario público o cualquier otra persona que invocare una influencia sobre un funcionario público exigiera la entrega de un beneficio indebido mediante uso de alguna forma de violencia,

intimidación o coacción; cuando se empleare como medio para persuadir a un funcionario público o a cualquier otra persona, para que hagan valer su influencia sobre un funcionario público, con el fin de que el funcionario público haga, retarde o deje de hacer algo propio de sus funciones, la amenaza de un mal para sí mismo, su familia o allegados; o cuando la finalidad de la influencia sobre un funcionario público consistiera en inducir al funcionario público para que lleve a cabo una acción ajena al cumplimiento de sus funciones públicas y que sea constitutiva de delito, o ilegal, o arbitraria.

### **E) Enriquecimiento Ilícito:**

En su Artículo 20, la CNUCC establece que *“con sujeción a su constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometa intencionalmente, el enriquecimiento ilícito, es decir, el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él”*. Por su parte, esta figura es receptada en términos casi idénticos en el Artículo IX de la CICC.

La lógica que guía la tipificación como delito del enriquecimiento ilícito es similar a la del lavado de dinero ya que, suponiendo que el enriquecimiento del patrimonio de un funcionario puede provenir de un delito que no pudo ser acreditado, se reprime la existencia de ese incremento patrimonial en base a la no justificación de su origen.

La ventaja de que estas convenciones prevean este tipo de figuras no mandatorias es que, aunque algunos Estados no las hayan tipificado como delitos, por adherir a la Convención se encontrarán obligados a brindar la asistencia jurídica y la cooperación que otros Estados les puedan requerir.

### **F) Abuso de funciones:**

Otra de las figuras de corrupción prevista por la CNUCC, en su artículo 20, es el abuso de funciones o del cargo, que establece este supuesto en casos de que un funcionario en ejercicio de sus funciones realice u omite realizar un acto, en violación de la ley, con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad.

## **8. Autoridades Nacionales de control de la corrupción.**

### **A) Estándares internacionales en la materia**

Tanto la CICC, como la CNUCC imponen a los Estados Parte sobre la necesidad de contar con autoridades nacionales de control contra la corrupción.

En lo que respecta a la penalización y la aplicación coercitiva de la ley, el artículo 36 de la CNUCC establece que cada Estado Parte debe cerciorarse de disponer de uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de



la ley. Por su parte, se requiere que esos órganos gocen de la independencia necesaria para que puedan desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas. Asimismo se fijó que dotarse al personal de dichos órganos con una formación adecuada y recursos suficientes para el desempeño de sus funciones.

Con relación a la prevención de la corrupción, el artículo 6 de esa convención dispone que los Estados deben garantizar la existencia de órganos encargados de poner en práctica, supervisar y coordinar políticas de prevención de la corrupción y llevar a cabo la difusión de las medidas

Por su parte, de conformidad con las disposiciones contenidas en el artículo III, apartado 9., de la CICC, se establece que a los fines de Promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción y promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio, los Estados están llamados a crear, mantener y fortalecer órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.

En cuanto a la implementación del referido compromiso, la Secretaría Técnica de esta Convención desarrolló un conjunto de herramientas de cooperación jurídica para mejorar la eficacia y efectividad de sus legislaciones, políticas e instituciones nacionales relacionadas con el combate contra la corrupción. Entre estas herramientas se ha diseñado una guía legislativa sobre los órganos de control superior.

Según esta guía estos órganos deberían desarrollar funciones relativas a:

- a) Determinar la responsabilidad penal en casos de corrupción, incluyendo la investigación y persecución de los actos de corrupción que constituyen delitos o infracciones.
- b) Evaluar, examinar o auditar el uso de los fondos públicos y determinar la responsabilidad pecuniaria o patrimonial en los casos de corrupción, entendida ésta como la obligación a cargo de quienes resulten responsables, de resarcir el detrimento patrimonial causado al tesoro público como consecuencia de haber incurrido en prácticas corruptas.
- c) Adelantar las investigaciones e imponer sanciones de carácter administrativo o disciplinario a quienes resulten responsables de haber incurrido en las faltas administrativas previstas en el ordenamiento jurídico en relación con prácticas corruptas.

Asimismo, conforme a los estándares que se desprenden de esa guía, los órganos de control superior deben contar con autonomía e independencia funcional para el desempeño de sus labores frente a otros órganos del Estado. También deben contar con los recursos financieros que les permitan desarrollar cabalmente sus funciones; la autonomía necesaria para la



administración de dichos recursos; y La autoridad competente para supervisar el manejo adecuado de los mismos.

Del mismo modo, esta guía ha fijado estándares relativos a la organización y los mecanismos de control interno de los órganos de control; su competencia y sus sistemas de rendición de cuentas.

Por último, un aspecto que resulta fundamental para el presente trabajo, es que esta guía legislativa ha advertido la necesidad de que los Estados Parte cuenten con disposiciones que establezcan mecanismos que permiten la coordinación institucional de los diferentes órganos de control, así como una continua evaluación y seguimiento de sus acciones.

En otro orden de ideas, es dable destacar que entre los años 2012 y 2014 el Comité de Expertos del MESICIC viene llevando a cabo la Cuarta Ronda de análisis sobre la aplicación de la CICC, en la cual se está evaluando la implementación en los países americanos del citado artículo III, párrafo 9, correspondiente a los órganos de control superior. En este mecanismo, además de las recomendaciones para mejorar la implementación el Comité de Expertos destaca las buenas prácticas informadas por dichos órganos; y el seguimiento de la implementación de las recomendaciones formuladas a los países en rondas anteriores.

Dicho análisis es efectuado dentro del marco de la Convención, el Documento de Buenos Aires que aprobó el mecanismo de seguimiento, el Reglamento del Comité, y las metodologías adoptadas por el mismo para la realización de las visitas in situ y para la Cuarta Ronda, incluidos los criterios allí establecidos para orientar el análisis sobre tratamiento igualitario para todos los Estados parte, equivalencia funcional, y el propósito tanto de la Convención como del MESICIC de promover, facilitar y fortalecer la cooperación entre los Estados Parte en la prevención, detección, sanción y erradicación de la corrupción.

El análisis de los órganos de control superior se orientó a determinar si los mismos cuentan con un marco jurídico, si éste es adecuado para los propósitos de la Convención, y si existen resultados objetivos; y teniendo en cuenta lo observado se formularon las recomendaciones pertinentes al Estado analizado.

## **B) Estado de situación de los órganos de control en los países Latinoamericanos**

Para elaborar el presente informe se ha hecho un estudio analítico de los informes de la Cuarta Ronda de análisis del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CIC, el cual, en algunos casos, fue complementado con información adicional proporcionada para otros foros como la ONU y la OCDE. Para este estudio se relevaron las organizaciones institucionales de diecinueve países de la región, analizándose las misiones y funciones de todos los órganos de control presentados por los países. Los países analizados fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Al mismo tiempo, los datos relevados mediante dicho procedimiento fueron confrontados con el informe “*Experiencias de coordinación interinstitucional para la lucha contra los delitos económico-financieros vinculados a la Corrupción en América Latina y la Unión Europea*”, realizado para el programa EUROsociAL, por los investigadores Franz Chevarría y Enrica De Pascuale y presentado en ocasión del Seminario Internacional sobre “*Mejora de la coordinación interinstitucional en casos de corrupción y delitos económico-financieros*”, celebrado en La Antigua, Guatemala, los días 8 y 9 de julio de 2014, que hizo un relevamiento de parte de los países analizados en esta instancia.

Como primera conclusión, este estudio arrojó que todos los países de América Latina cuentan con organismos de control, de distinta naturaleza, que forman parte de los sistemas de prevención, investigación, enjuiciamiento y sanción de la corrupción. Con excepción de las administraciones tributarias representadas por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, en el citado proceso de análisis, todos los países de la región identificaron como organismos de control para el cumplimiento de esos fines a los organismos nacionales representados por las redes regionales participantes de este trabajo.

Esto demuestra que para el control y la lucha contra la corrupción los países disponen de marcos institucionales en los cuales involucran a diversas agencias de distinta naturaleza, organizaciones y funciones las cuales, en la mayoría de los casos deben interactuar entre sí, siendo menos los casos donde el funcionamiento de estos organismos es autónomo o independiente.

Del mismo modo, la mayoría de estos organismos presentan diversos modos de aproximarse al fenómeno de la corrupción. En ese sentido, en materia de lucha contra la corrupción, los organismos podrían clasificarse entre los que tienen facultades de:

- Investigación y sanción penal.
- Sanción penal.
- Investigación administrativa y/o penal.
- Control de auditoría y sanción administrativa.
- Control de auditoría.
- Sanción administrativa.
- Coadyuvantes.

## **Poderes Judiciales y Ministerios Públicos:**

Todos los países analizados han presentado como autoridades de control a sus respectivos Poderes Judiciales y Ministerios Públicos. Los Poderes Judiciales y Ministerios Públicos, tienen una vinculación directa con la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de corrupción.

### **Ministerios Públicos.**

En relación a los Ministerios Públicos, nucleados regionalmente en la AIAMP, se aprecia que en todos los países de la región cumplen la función primordial de ser titulares de la acción penal.

Además de ello, en los países en los cuales el proceso penal es de corte acusatorio, estas autoridades también son responsables de conducir las investigaciones de los delitos económicos y financieros vinculados con la corrupción. En las jurisdicciones que cuentan con un sistema de enjuiciamiento inquisitivo, los representantes del Ministerio Público son los responsables de velar por la legalidad del proceso y formular los cargos de acusación contra los implicados, además de poder coadyuvar con la investigación proponiendo medidas probatorias<sup>24</sup>.

En torno a su especificidad, quince de los países analizados (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela), presentan unidades especializadas en materia de lucha contra la corrupción en las estructuras de los Ministerios Públicos.

Su aproximación a la temática se da esencialmente a través del derecho criminal, pudiendo contar con unidades de apoyo interdisciplinarias, que les brinden apoyo, por ejemplo, con profesionales de las ciencias económicas, ingenieros, notarios, entre otros.

### **Poderes Judiciales.**

Los Poderes Judiciales, reunidos regionalmente en la Cumbre Judicial Iberoamericana (CJI), en todos los países de la región cumplen el rol fundamental de impartir justicia y son los principales responsables de llevar a cabo el juzgamiento de los delitos económicos y financieros vinculados con la corrupción. En los países con sistemas procesales de carácter inquisitivo, los jueces además cumplen el rol de ser los directores del proceso y, por lo tanto, responsables de conducir las investigaciones de los delitos económicos y financieros vinculados con la corrupción.

Respecto a su forma de organización, los poderes judiciales se encuentran organizados según distritos, fueros e instancias. Con relación a la especificidad frente a los delitos de corrupción son solo cuatro los países relevados que presentan unidades o fueros con especialización en casos de esta naturaleza<sup>25</sup> (Argentina, Bolivia, Costa Rica y Perú). Esta falta de especialización en la materia, que difiere sustancialmente de la situación de los Ministerios Públicos, podría explicarse en que la mayoría de los países de la región presenta sistemas de enjuiciamiento de corte acusatorio, en los cuales los fiscales los responsables de conducir las investigaciones y formular las acusaciones pertinentes. En algunos países, en cambio, se han establecido procedimientos especiales para el juzgamiento de los delitos cometidos por los funcionarios públicos de alto nivel; sin embargo, esta discriminación no se da en base a un de especialidad, sino de jerarquía, entendiéndose en estos asuntos las instancias superiores de los respectivos poderes judiciales.

---

<sup>24</sup> Sin perjuicio de que en algunos casos por delegación normativa o de parte de la autoridad judicial, estas autoridades puedan tomar la dirección de las investigaciones.

<sup>25</sup> Aunque no fuere competencia exclusiva.

En cuanto a su aproximación a la temática, al igual que en el caso de los Ministerios Públicos, en los Poderes Judiciales esta se da esencialmente a través del análisis jurídico-criminal de los hechos y las normas implicadas en el caso concreto.

### **Entidades Fiscalizadores Superiores.**

Todos los países analizados han presentado como autoridades de control contra la corrupción entidades fiscalizadoras superiores, representadas por Auditorías, Contralorías o Tribunales de Cuentas. A nivel regional, estos organismos se encuentran reunidos en la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS); y en su mayoría los mismos dependen, se encuentran creados o rinden cuentas a los respectivos Poderes Legislativos. En tal calidad su función es la de ejercer una auditoría externa sobre los órganos de gobierno de los Estados. Sólo en algunos casos, las opiniones vertidas por estas entidades son de carácter vinculante.

En ese sentido, las Entidades Fiscalizadoras Superiores, representadas por OLACEFS, cumplen con el rol principal de llevar a cabo el control de las cuentas públicas, verificando el cumplimiento contable, legal y de gestión por parte de los demás órganos de gobierno. Asimismo, en general estos organismos no co-administran, sino que hacen un control ex post de la ejecución de los recursos.

Si bien la prevención y detección de prácticas corruptas no es el foco principal de las funciones o la responsabilidad de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, se observa también que a través de las auditorías que ellas realizan, pueden aportar elementos que sirven para contribuir con esos propósitos, ya que en el marco de las mismas se hacen recomendaciones y sugerencias que sirven para prevenir la corrupción y cuando se detectan hechos que pueden constituir faltas administrativas o delitos se da cuenta de ellos a las autoridades administrativas o penales competentes para su investigación y sanción. Asimismo, las Entidades Fiscalizadoras, aportan en el ámbito de su competencia elementos que pueden ayudar a reducir la recurrencia de estas prácticas en la administración pública, ya que como resultado de los procesos de fiscalización superior señala las áreas con propensión a la opacidad y los excesos de discrecionalidad.

Entonces, su aproximación frente a la corrupción es principalmente a través de procesos de auditoría jurídico-administrativa y contable; revisando la adecuación normativa de los procedimientos administrativos dentro de los organismos públicos y la regularidad de las cuentas públicas. En el análisis realizado no se ha observado que alguna de las Entidades Fiscalizadoras Superiores cuente con unidades especializadas o con capacitación en los aspectos jurídico-penales vinculados con los hechos que son sometidos a su fiscalización.

Ahora bien, la tarea que desarrollan estas agencias es clave para la detección de casos de corrupción, sirviendo de base como *notitia criminis*; ello, ya que, en caso de encontrarse evidencias acerca de la comisión de delitos cometidos en el ejercicio de la función pública por parte de algún funcionario y/o organismo fiscalizado, las Entidades Fiscalizadoras Superiores

tienen la obligación de ponerlo en conocimiento de las autoridades de aplicación coercitiva de la ley competentes para continuar con su enjuiciamiento.

Respecto a estas funciones, en algunos países se ha constatado que los informes producidos por las Entidades Fiscalizadoras Superiores, en los cuales se detectan irregularidades administrativas que pueden reflejar la comisión de delitos de corrupción en la función pública, no son recibidos por las autoridades encargadas del enjuiciamiento como elementos de convicción autosuficientes, sino como prueba indiciaria e incluso, en otras oportunidades tales informes eran desestimados en sede penal. Sobre esta situación debe entenderse que, si bien las infracciones puramente administrativas no configuran delitos per-se, la ocurrencia de faltas de esta naturaleza puede obedecer a formas de ocultar o disimular la comisión de delitos, o que la falta de un control adecuado sobre estas infracciones genera un campo propicio para la comisión de delitos.

Al mismo tiempo, dada su especialidad en las materias del desenvolvimiento o la gestión gubernamental, las normas y procedimientos administrativa y las normas y procesos de auditoría contable, debe destacarse que las Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden brindar una valiosa asistencia a los organismos de los Poderes Judiciales y Ministerios Públicos, ya sea en calidad de consultores, peritos, etc., durante el desarrollo de las investigaciones penales y el enjuiciamiento de los delitos de corrupción.

### **Organismos Ejecutivos.**

Diecisiete de los diecinueve países analizados han presentado dentro de su sistema de control y lucha contra la corrupción, organismos creados dentro de la órbita de los Poderes Ejecutivos<sup>26</sup>, aunque la naturaleza y las funciones de estos organismos son muy disímiles. Entre estos organismos se encuentran las Oficinas Anticorrupción; Ministerio, Secretarías, Juntas, Comisiones o Tribunales de Ética y/o Transparencia y/o Función Pública; Unidades de Inteligencia o Información Financiera; Procuradurías, etc. En ese sentido, dependiendo de las funciones propias de cada uno de estas agencias, se ve que las mismas tienen una especialidad directa en lo que respecta a prevención, detección e investigación de casos de corrupción.

Algunos de estos organismos se encuentran representados en el ámbito de la Conferencia de Ministros de Justicia de los países Iberoamericanos (COMJIB), que nuclea a organismos correspondientes a Poderes Ejecutivos –Ministerios de Justicia o equivalentes- (aunque también, en algunos casos, representantes de Poderes Judiciales y de los Ministerios Públicos).

Pese a las facultades disímiles, un aspecto común de este tipo de organismos es que entre sus objetivos se encuentran los de promover la transparencia, y prevenir, detectar y erradicar la corrupción. En algunos casos cumplen funciones meramente preventivas, de promoción de la ética pública, pudiendo llevar adelante procedimientos administrativos por infracciones que no constituyen delitos. Por otro lado a través de los sistemas de reporte y control de operaciones sospechosas de lavado de activos, las unidades de información o inteligencia financiera,

---

<sup>26</sup> Los países que no presentaron este tipo de estructuras fueron Cuba y Venezuela.

cumplen un importante papel en la detección de casos de corrupción. En otros casos en cambio, estas autoridades pueden conducir investigaciones de índole penal o colaborar con las autoridades encargadas del cumplimiento coercitivo. Asimismo, en muchos países estos organismos cumplen el rol de representación del Estado en juicio para llevar adelante los reclamos por daños producidos contra el patrimonio público, por ejemplo, por los delitos de corrupción o fraude fiscal.

### **Administraciones tributarias**

Por otro lado, las administraciones tributarias nucleadas en la CIAT, tienen por misión hacer más eficientes los sistemas de recaudación de ingresos públicos. En cumplimiento de esa misión, tienen un rol activo en la auditoria y fiscalización de los contribuyentes o sujetos obligados.

Si bien, ninguno de los países analizados ha presentado a este tipo de organismos con una competencia directa en la prevención y lucha contra la corrupción, debe destacarse que las agencias tributarias cumplen un importante rol en la materia. Al respecto, si se entiende a los delitos de corrupción, como delitos económicos, donde comúnmente se encuentran involucrados tanto el sector público, como el sector privado, se observará que las fiscalizaciones que realizan las administraciones tributarias sobre los contribuyentes pueden ser determinantes para la detección de casos de corrupción; como así también merced al amplio caudal de información que estas autoridades suelen tener respecto a sus contribuyentes, las agencias tributarias son importantes usinas de información sobre la capacidad financiera, actividades comerciales, titularidad de bienes muebles e inmuebles, etc. de los sujetos investigados y/o sospechados de corrupción. Por esas razones, estas autoridades debieran ser consideradas como actores estratégicos en la detección e investigación de esta clase de delitos.

En ese sentido es dable resaltar que en el ámbito de la criminalidad económica, que entre otros incluye los casos por delitos de corrupción, las cuestiones impositivas suelen ser una importante dificultad para los delincuentes que intentan esconder o disfrazar su accionar ilícito bajo una apariencia legítima. En este tipo de delitos, y en especial en los delitos del campo penal tributario, es frecuente ver como en el trabajo de campo de los inspectores o agentes de las agencias fiscales se logra descubrir indicios que luego permiten iniciar investigaciones o procedimientos criminales. Es por eso que todas las iniciativas para informar, alertar, capacitar y/o entrenar a los funcionarios públicos encargados de la fiscalización o auditoría tributaria resultan favorables y merecen el apoyo de los Estados. A modo de ejemplo, en muchos países, como en la Argentina, las administraciones tributarias y las unidades de inteligencia financiera trabajan coordinadamente en lo que respecta a la prevención, detección y control del delito de lavado de dinero.

Su aproximación a la corrupción se da a través de inspecciones contables que realizan sobre personas y/o empresas presuntamente involucradas con casos sospechados de corrupción. A partir de esa tarea, también tienen un papel importante en la detección de casos de corrupción

y dado a la información de la que generalmente disponen, al igual que las Entidades Fiscalizadoras, las Administraciones Tributarias, también pueden brindar una valiosa colaboración en las investigaciones judiciales aportando importantes elementos de convicción.

Una muestra de la clara vinculación directa entre estos organismos y la lucha contra la corrupción, se ve reflejada, por ejemplo, en la “Recomendación del Consejo de la OCDE sobre medidas fiscales para seguir combatiendo el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales”, adoptada por el Consejo de la OCDE el 25 de mayo de 2009. Esta recomendación promueve políticas y prácticas para negar la deducibilidad de los pagos de cohecho a servidores públicos extranjeros; medidas sobre evaluaciones de los contribuyentes; y que se establezcan marcos legales y administrativos efectivos que proporcionen orientación a las autoridades fiscales para facilitar la denuncia de las sospechas de actos de cohecho ante las autoridades de cumplimiento de la ley competentes.

Asimismo, recientemente el Grupo de Tareas sobre delitos impositivos y otros delitos (TFTC) del Comité sobre asuntos fiscales, con la colaboración del Grupo de Trabajo Antisoborno, ambos de la OCDE, elaboró el “*MANUAL DE SENSIBILIZACIÓN SOBRE EL SOBORNO Y LA CORRUPCIÓN PARA INSPECTORES FISCALES Y AUDITORES DE IMPUESTOS*”, en el entendimiento de que este tipo de herramientas son de utilidad para que los inspectores o auditores fiscales de las agencias gubernamentales fiscales, en su trabajo de campo, puedan, por un lado, impedir las deducciones fiscales derivadas por pagos de sobornos u otros gastos vinculados con un caso de soborno o corrupción o cualquier actividad ilícita; como así también, la tributación sobre bienes procedentes de un delito; acciones que tienden a la búsqueda de mayor eficiencia en la recaudación fiscal. Además, por otro instrumentos de esa naturaleza son ventajosos para permitir que aquellos funcionarios, tal vez no familiarizados con los aspectos legales particulares vinculados con la delincuencia económica y la corrupción, cuenten con las herramientas necesarias y estén mejor preparados para detectar presuntos hechos de soborno o corrupción, durante el desarrollo de sus inspecciones fiscales; y eventualmente que sean una mejor fuente de información, poniendo las irregularidades detectadas en conocimiento de las autoridades competentes para poder proseguirse con su posterior investigación y juzgamiento.

## 9. Redes regionales

En cuanto a las acciones y logros de esas redes en este campo, a modo de síntesis, se destaca lo siguiente:

- En lo que respecta a la lucha contra la corrupción, en el ámbito de la **Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB)**, en su XVIII Reunión Plenaria celebrada en abril de 2013, en la ciudad de Viña del Mar, República de Chile, se aprobaron las recomendaciones elaboradas en el ámbito del Grupo de Trabajo contra la Delincuencia Organizada Transnacional, vinculadas con la corrupción de los funcionarios públicos y la corrupción en el comercio internacional. La COMJIB persigue como objetivo general la mejora de la Justicia en la región iberoamericana, promoviendo para ello la creación de políticas públicas aplicables por los Estados miembros y la



conformación de alianzas regionales y subregionales como herramienta para la construcción de un espacio jurídico más cohesionado. Las mencionadas recomendaciones sobre lucha contra la corrupción tuvieron como objetivo armonizar los principios y estándares mínimos para que cada Estado, de acuerdo a sus principios jurídicos, su ordenamiento interno y en el marco de las políticas públicas que lleva adelante, avance en la tipificación de los delitos de cohecho, tráfico de influencias, malversación o peculado y cohecho en las transacciones comerciales internacionales, a los efectos de facilitar la cooperación judicial entre los distintos países, buscando una mayor eficacia en la prevención, persecución y sanción de las referidas conductas, e impidiendo la existencia de espacios de impunidad. Por otro lado, para promover una mejor efectividad en el campo de la lucha contra dichos delitos, en la última reunión de la Comisión Delegada, celebrada en La Antigua, Guatemala, durante los días 3 y 4 de julio de 2014, se acordó la aprobación de una propuesta relativa a la elaboración de recomendaciones de coordinación interinstitucional en materia de lucha contra la corrupción.

- La **Asociación Ibero Americana de Ministerios Públicos (AIAMP)**, como red que integra a los Ministerios Públicos de Ibero América y tiene como eje principal fortalecer los vínculos con sus Ministerios Públicos miembros, desarrollar estrategias comunes para enfrentar los principales delitos que afectan a la sociedad y el facilitar los vínculos y comunicación con otras asociaciones, desarrolló una plataforma virtual (Fichas AIAMP) que contiene información clave sobre el rol de los Ministerios Públicos en 21 países miembros de esa red. Esas fichas se articulan en dos niveles, uno de naturaleza nacional, que constituye una vía de consulta rápida sobre los sistemas de justicia de cada país: el papel que desempeña cada una de las autoridades (jueces, fiscales) que participa en el proceso penal durante sus distintas etapas, tanto en la investigación como en el enjuiciamiento así como sobre los principios que gobiernan y los requisitos legales exigidos para la ejecución concreta de una medida de investigación en cada ordenamiento. El segundo nivel está orientado a identificar los pasos prácticos y formales a seguir para la obtención de diligencias específicas de asistencia penal internacional: procedimientos para solicitar videoconferencias, antecedentes penales de imputados, sistemas aplicados a las extradiciones, protección a víctimas y testigos, o medidas cautelares y definitivas sobre los bienes, entre otros. La AIAMP ha incluido dentro de su trabajo aspectos del campo de la criminalidad económica como la lucha contra el tráfico de drogas, la trata de personas o la atención a las víctimas y la protección de testigos. Estos temas han sido abordados en diversas recomendaciones, guías de buenas prácticas o protocolos de cooperación como la Guía de buenas prácticas para la investigación de los delitos de narcotráfico y lavado de activos (Montevideo 2011). Asimismo, la AIAMP se ha propuesto continuar ampliando los contenidos de su trabajo en los ámbitos de Lavado de Dinero, Crimen Organizado y Anticorrupción.
- La **Cumbre Judicial Iberoamericana (CJI)** es una organización que reúne a las autoridades judiciales de 23 Estados Iberoamericanos, que trabaja para contribuir al fortalecimiento del Estado democrático de derecho a través de la mejora de las administraciones de justicia y de una preocupación continua por el servicio prestado por



los jueces y juezas a la sociedad. Fueron muchos los resultados obtenidos por la CJI en la realización de sus objetivos. En particular, en lo que respecta a la coordinación interjurisdiccional se destaca la puesta en funcionamiento, junto con la COMJIB y la AIAMP, de la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional (IberRed), concebida como un instrumento facilitador de la asistencia judicial internacional a través de mecanismos dinámicos, simples y ágiles. Asimismo se destacan la aprobación del Estatuto del Juez Iberoamericano, como paradigma que identifica los valores, principios, instituciones, procesos y recursos mínimos necesarios para garantizar que la función jurisdiccional se desarrolle en forma independiente; la aprobación del Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial; la creación de la Red Iberoamericana de Información y Documentación Judicial (IberIUS), como una comunidad de cooperación, concertación y apoyo recíproco de las judicaturas de los países iberoamericanos; la creación del Sistema Iberoamericano de Información Judicial para facilitar el conocimiento mutuo de los aspectos estructurales, organizativos, normativos y descriptivos de los respectivos sistemas judiciales; y la aprobación del documento “Recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos”, entre otros.

- Por su parte, el **Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)** es el foro que nuclea las administraciones tributarias de 38 estados miembros (31 países americanos, cinco países europeos, un país africano y un país asiático) trabajando para apoyar el esfuerzo de los gobiernos nacionales para promover la evolución, aceptación social y el fortalecimiento institucional de las administraciones tributarias; fomentando la cooperación internacional y las acciones conjuntas en materia de intercambio de experiencias y mejores prácticas. A fin de promover la asistencia y la cooperación mutua entre los países que la integran, desarrolla programas especializados de asistencia técnica relacionados con las necesidades e intereses particulares expresados por los países miembros, a través de actividades de cooperación técnica; brinda estímulo a la realización de estudios e investigaciones sobre los sistemas y administraciones tributarias, propiciando la difusión oportuna de la información pertinente y el intercambio de ideas y experiencias, a través de asambleas; y celebra convenios y acuerdos de sede conforme a las normas del derecho internacional.
- Finalmente, la **Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)** surgió como un foro superior para intercambiar ideas y experiencias relacionadas a la fiscalización y al control gubernamental, así como al fomento de las relaciones de cooperación y desarrollo entre dichas entidades. La OLACEFS cumple funciones de investigación científica especializada y desarrolla tareas de estudio, capacitación, especialización, asesoría y asistencia técnica, información y coordinación, al servicio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de América Latina y del Caribe, todo ello con el objeto de fomentar su desarrollo y perfeccionamiento. Este foro viene desarrollando diversos proyectos de cooperación técnica para, entre otras finalidades, apoyar el fortalecimiento institucional de las entidades fiscalizadoras superiores, contribuir a elevar la calidad profesional, ética y moral

de los funcionarios públicos de esas entidades o propiciar la colaboración entre las EFS de la región en la capacitación y mejora de su función de auditoría de obras públicas.

Al mismo tiempo, debe destacarse que, de manera conjunta, la COMJIB, la AIAMP y la CJI han puesto en marcha la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional (IberRed), como una valiosa herramienta de cooperación, en materia civil y penal.

## 10. Diagnóstico

Como se describió a lo largo de este trabajo, las interferencias o la falta de coordinación interinstitucional, en la labor desarrollada por las agencias gubernamentales que de un modo u otro puedan verse implicadas en la investigación, sanción y enjuiciamiento de los delitos de corrupción, como de los demás delitos económico-financieros a ella vinculados, es uno de los principales obstáculos que dificultan la lucha contra la corrupción desde su perspectiva punitiva. De ahí que este trabajo se ha enfocado en la importancia de alcanzar una coordinación y cooperación efectiva entre las diferentes instituciones competentes.

Un aspecto llamativo respecto a esa dificultad sale a la luz a partir del análisis efectuado sobre los informes de la Cuarta Ronda del MESICIC de los países Ibero Americanos, donde se vio que muchos países de la región han materializado la coordinación interinstitucional en materia de lucha contra la corrupción y delitos económico-financieros, mediante la firma de convenios o acuerdos marco interinstitucionales, la adopción de protocolos o cursos de acción y/o la creación de Comités o Comisiones mixtas. Sin embargo, como una preocupación transversal a las distintas ramas de los Estados se observó que si bien en algunos de esos países las prácticas de esa naturaleza han dado buenos resultados, en muchos otros se ha informado que esas experiencias no han logrado superar los problemas u obstáculos existentes. En esas condiciones se advierte que aquellas prácticas, antes que una complementación de tareas presentaron una superposición de acciones.

Sin embargo, para entender adecuadamente este problema, es dable señalar que esta descoordinación no se da por el mero hecho de la inoperancia, la ineficiencia o la falta de voluntad de los operadores jurídicos, sino que muchas veces, este problema es engendrado por la propia estructura organizativa de los Estados modernos, en los cuales la marcha y la gestión de las funciones públicas son fragmentadas en una suerte de compartimientos estancos, donde cada organismo es responsable de cumplir con los roles y las misiones asignados, e independientes unos de otros. En tales condiciones y, en función de la complejidad de la organización de las administraciones públicas modernas y la de los delitos en cuestión, se requiere de la necesaria la intervención de varias agencias que no suelen estar acostumbradas a actuar de manera coordinada.

Entonces, por una parte estos organismos pertenecen o reportan a poderes de los estados distintos y en esas condiciones es difícil establecer relaciones de dirección y subordinación. Por otro lado, también se explicó que en contextos de corrupción estructural, los funcionarios honestos son además proclives a actuar aisladamente, bien porque no confían en que las

restantes instituciones del Estado actúen conforme al derecho, o bien porque sospechan que en determinadas instituciones actúan redes de corrupción que obstaculizarán la investigación.

La coordinación requiere de una concertación ordenada de recursos, acciones y esfuerzos, para una acción común. Este orden puede resultar más sencillo en estructuras subordinadas, pero sin lugar a dudas, se hace más complicada en relaciones de niveles jerárquicos equivalentes u organismos independientes unos de otros.

Estos problemas de descoordinación organizativa, se engendran en las deficiencias en la coordinación de base u originaria, como una disposición ordenada de factores, dada por la organización institucional de cada repartición pública, donde cada cual tiene previamente asignadas sus misiones y funciones, la forma en que desarrolla su trabajo, sus procesos internos, los resultados que se esperan, la información que produce y a la que accede, sus recursos, etc. Siguiendo esta idea entonces, un modelo de organización ideal, debería estar estructurado de forma tal que sus elementos no se interfirieran y donde no hubiera duplicidad o superposición de tareas. Entonces, si se colocaran en una línea o cadena cada uno de estos elementos segmentados, la coordinación debería ser natural, sirviéndose cada organismo de los resultados del trabajo o producto del organismo que lo precedió en la investigación o tratamiento de un caso. Cada organismo debería funcionar como un engranaje de un mecanismo superior a cada una de las partes.

Sin embargo se observa que en la práctica esa situación es sumamente difícil ya que, por ejemplo, cada organismo funciona para alcanzar sus objetivos propios, trabaja con procesos distintos, y pueden diferir en capacidades, recursos, enfoques sobre un mismo aspecto, etc. Estos son factores determinantes que dificultan la existencia de una coordinación eficiente.

Así por ejemplo, se ha observado que en muchos países de la región los Poderes Judiciales, así como las Entidades Fiscalizadoras o las Administraciones Tributarias, carecen de especialidad en las tipologías, modalidades de comisión de los delitos de corrupción y los delitos económico-financieros. Como contracara, en la mayoría de los casos, los Poderes Judiciales y los Ministerios Públicos tampoco cuentan con capacitación y conocimientos especiales en aspectos económico-financieros, técnico-contables y/o jurídico-administrativos que suelen estar presentes en los casos de corrupción y delitos económico-financieros. Los factores descriptos anteriormente revelan el carácter multidimensional de este tipo de delitos y, en consecuencia, hacen necesario un abordaje multidisciplinario y sobre todas las cosas una adecuada coordinación de acciones y estrategias entre todas las agencias públicas involucradas en su lucha.

Este tipo de situaciones requieren de una revisión integral de los marcos legales e institucionales, que evalúen la necesidad de homogeneizar y mejorar la eficacia en la lucha contra la corrupción de manera sistémica, asignándole a cada órgano de control las misiones y funciones y las competencias para cumplir dichas funciones.

En otro orden de ideas, para suplir estas interferencias en la coordinación o conexión interinstitucional de base o de organización, se puede presentar una segunda forma de coordinación. Esta es una coordinación dinámica u operativa, ya que se va dando durante el

desarrollo de las actividades de los organismos públicos involucrados. Esta coordinación está caracterizada por la cooperación interinstitucional, como un obrar conjunto para alcanzar fines comunes.

Como se vio del análisis de los países, este tipo de cooperación, en los análisis de que pueden ser diversos los mecanismos para hacerla efectiva y operativa. Entre ellos se mencionaron:

- protocolos o acuerdos marco de cooperación interinstitucional;
- mecanismos o plataformas de intercambio de información entre pares;
- mecanismos de intercambio de experiencias o buenas prácticas, fomentando el aprendizaje entre pares;
- el desarrollo de programas de capacitación y entrenamiento conjuntos, potenciando las capacidades de cada organismo; o
- la adopción de estándares comunes, entre otros.

Sin embargo, muchas veces se observan barreras institucionales o legales que impiden una adecuada implementación práctica de esas herramientas. Entre esos impedimentos, por ejemplo se presentan claramente las normas que imponen reserva, confidencialidad o secreto sobre determinado tipo de información, en especial la de índole bancaria, fiscal y bursátil, que impiden el intercambio de información entre pares o el uso de la información obtenida para determinados propósitos.

Las dificultades hasta aquí señaladas en la lucha contra la corrupción se potencian aún más si se tiene en cuenta que el fenómeno de la corrupción ha dejado de ser un problema que acontece únicamente dentro de los territorios nacionales, siendo cada vez más frecuentes los casos de criminalidad económica compleja –entre ellos la corrupción- que involucran dos o más jurisdicciones distintas. Este carácter transfronterizo o globalizado requiere no ya de esfuerzos individuales de los países, sino que de esfuerzos mancomunados de las naciones para su lucha, de un abordaje multidisciplinario y de la necesidad de coordinar estrategias.

En ese sentido, existiendo instaladas en la región redes de cooperación con una vasta experiencia y trayectoria en la promoción y coordinación de políticas públicas, resulta factible hacer frente a este abordaje supranacional, a través de las mencionadas redes de nivel Ibero Americano, que permita una integración vertical entre los miembros de las redes y que permita explorar mecanismos de coordinación horizontal entre las redes.

De ese modo, fortaleciendo o aumentando las capacidades con las que cuenta cada una de las redes implicadas, se lograría un mejor posicionamiento de la problemática de la lucha contra la corrupción a nivel supra-nacional que, al mismo tiempo, es capaz de producir un efecto cascada mediante el fomento de estándares o acciones concretas para mejorar la eficacia en la coordinación por parte de las autoridades nacionales reunidas en las redes regionales. Así, gracias a la elaboración de un marco de referencia supra-nacional, se brinda una cobertura nacional adecuada sobre la materia.

Del mismo modo que en forma horizontal lo pueden hacer los organismos nacionales de diversa naturaleza, en las redes que reúnen a organismos de naturaleza similar, pero de distintas jurisdicciones, se debe buscar una mayor colaboración vertical. Las claves para que los mecanismos sean efectivos a nivel regional consisten en que:

- A partir de la cohesión propia por pertenecer a una red, las partes se encuentran interesadas en cooperar;
- Es factible establecer mecanismos o plataformas de intercambio de información entre pares, ya que el conocimiento mutuo y la pertenencia a una misma red generan mayor confianza;
- Mediante mecanismos de intercambio de experiencias o buenas prácticas, se fomenta un nutrido aprendizaje entre pares;
- El desarrollo de programas de capacitación y entrenamiento conjuntos, potenciando las capacidades de cada organismo; o
- La adopción de estándares comunes, contribuye a estandarizar la problemática y a hacer su lucha más asequible.

## 11. Propuesta

El presente trabajo ha intentado brindar un marco referencial y conceptual sobre la problemática de la corrupción y las formas para combatirla de un modo más eficiente. Asimismo, se propuso presentar los panoramas nacional y supranacional acerca de cómo este fenómeno viene siendo enfrentado y las deficiencias existentes para cumplir con ese propósito.

Como primera medida para revertir la falta de coordinación interinstitucional es necesario promover políticas públicas que tiendan a establecer vasos comunicantes efectivos para una mejor interrelación entre los diversos organismos relevantes en la lucha contra la corrupción.

Dichas políticas deben tener en cuenta los roles, misiones y funciones y la aproximación que los organismos involucrados en la lucha contra la corrupción presentan, para buscar una mejor articulación y mejorar las capacidades en la materia, pero sin desnaturalizar sus funciones propias de cada organismo.

Asimismo, para cumplir con dicho objetivo resultan relevantes las distintas capacidades que tienen las redes regionales que nuclean a esos organismos, a partir de las cuales es más factible promover acciones conjuntas y uniformes. La propuesta concreta consiste entonces en promover recomendaciones a las referidas redes, para que ellas las impulsen dentro de cada una de sus organizaciones supra-nacionales, sirviendo así de apoyo o referencia para el diseño de las políticas nacionales.

En definitiva, lo que se pretende es acompañar a las redes participantes para potenciar medidas concretas que permitan una mayor eficacia en la investigación, enjuiciamiento y sanción de la corrupción y los delitos económico-financieros vinculados a la corrupción.

Con relación a los elementos sustanciales que podrían ser desarrollados para optimizar la efectividad en el campo de la lucha contra la corrupción, a través de una mejor coordinación interinstitucional, pueden identificarse:

- El acceso, disponibilidad e intercambio de información, sin que los secretos bancario, fiscal y bursátil sean obstáculos en las investigaciones adelantadas por los actores relevantes.
- La identificación de los beneficiarios finales de las personas jurídicas u otros instrumentos legales (como los fideicomisos o los fondos de inversión), empleados como cobertura para la comisión de delitos o para la canalización de los bienes producidos por el delito.
- El acceso, disponibilidad e intercambio, en tiempo oportuno, de información sobre los bienes inmuebles radicados en el territorio de cada una de las jurisdicciones representadas.
- El acceso, disponibilidad e intercambio, en tiempo oportuno, de información sobre los bienes muebles registrables.
- El acceso, disponibilidad e intercambio, en tiempo oportuno, de la información relativa a los seguros sobre bienes físicos (inmuebles, bienes registrables, bienes suntuosos, etc.) e inmateriales (vida, retiro, ahorro) que puedan contratar los sujetos investigados.
- Una adecuada capacitación y entrenamiento a funcionarios y magistrados de los poderes judiciales, los ministerios públicos y otros cuerpos de investigación sobre las técnicas actuales de investigación en los delitos del campo de la criminalidad económica.

Los pasos que las redes implicadas podrían llevar a cabo para hacer frente a la problemática planteada podrían ordenarse en:

- Una declaración de Principios;
- La adopción de Recomendaciones Generales;
- La identificación de las buenas prácticas existentes en la materia;
- La elaboración de un protocolo de acción que podría orientarse tanto hacia la cooperación interinstitucional como a la internacional;
- La generación de de una red de especialistas que promueva tanto el intercambio de información (no operativa inicialmente), como la capacitación y el entrenamiento de sus miembros.