

8 de noviembre de 2018

Español únicamente

---

**Grupo de Examen de la Aplicación**  
**Continuación del noveno período de sesiones**  
Viena, 12 al 14 de noviembre de 2018  
Tema 2 de la agenda provisional\*  
**Examen de la aplicación de la Convención**  
**de las Naciones Unidas contra la Corrupción**

**Resumen: México**

**Nota de la Secretaría**

El presente documento distribuido en sala de conferencia se pone a disposición del Grupo de Examen de la Aplicación, según lo estipulado en el párrafo 36 de los Términos de referencia del Mecanismo de examen para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución 3/1 de la Conferencia de los Estados Parte, anexo). El resumen adjunto pertenece a un examen de país correspondiente al primer año del segundo ciclo de examen.

---

\* CAC/COSP/IRG/2018/1/Add.2.



## II. Resumen

### México

#### 1. Introducción -Sinopsis del marco jurídico e institucional establecido por México en el contexto de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

La aplicación de los capítulos III y IV de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción por México fue examinada en el primer ciclo de examen de la aplicación de la Convención (CAC/COSP/IRG/I/3/1/Add.25).

La Convención tiene rango de ley y puede aplicarse directamente (art. 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)).

México es un Estado federal y el presente examen se refiere únicamente a las leyes de aplicación federal. En el momento de la visita, México no había realizado ningún estudio comparativo de las leyes anticorrupción de los Estados que conforman la República Mexicana. La reforma constitucional relativa al Sistema Nacional Anticorrupción tuvo lugar el 27 de mayo de 2015 y, en el momento de la visita *in situ*, se estaba preparando la transición a este sistema y la entrada en vigor/implementación de las leyes secundarias al respecto<sup>1</sup>. El examen se refiere a la ley vigente en el momento de la visita *in situ*, celebrada del 9 al 11 de mayo de 2017.

Entre los órganos importantes involucrados en prevenir y combatir la corrupción en México se encuentran el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Procuraduría General de la República, la Auditoría Superior de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa<sup>2</sup>.

#### 2. Capítulo II - Medidas preventivas

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

*Políticas y prácticas de prevención de la corrupción; órgano u órganos de prevención de la corrupción (arts. 5 y 6)*

En el momento de la visita, México había reformado el artículo 113 de la Constitución con el objetivo de consolidar el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)<sup>3</sup>. Si bien México no disponía de una estrategia nacional contra la corrupción en el momento de la visita, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013 a 2018 destaca la transparencia y el acceso a la información como herramientas para la rendición de cuentas públicas y la prevención de la corrupción. El PND prevé el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación, el fomento de la transparencia y la simplificación de ciertos trámites administrativos.

Varias instituciones ejecutan programas para promover la transparencia y la rendición de cuentas. Se organizan actividades de prevención de la corrupción centradas en la población infantil.

<sup>1</sup> La reforma constitucional del 27 de mayo de 2015 introdujo los cambios constitucionales preparando la transición al Sistema Nacional Anticorrupción. El Sistema entró en pleno vigor en julio de 2017.

<sup>2</sup> Las autoridades indicaron que, con la entrada en vigor del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, otras instituciones (tales como el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y el Comité de Participación Ciudadana (art. 113 CPEUM) estarían liderando las actividades de prevención y lucha contra la corrupción).

<sup>3</sup> Las autoridades indicaron que el SNA sería una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

En el momento de la visita, los órganos de prevención de la corrupción incluían<sup>4</sup> la SFP, encargada de establecer mecanismos internos para la Administración Pública Federal (APF) que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas y formular y conducir la política general de la APF para establecer acciones que propicien, entre otros, la integridad en la APF (art. 37 fracciones XIX y XXIII, Ley Orgánica de la APF); y, como organismo responsable de garantizar los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, el INAI.

La Constitución prevé la autonomía del INAI (art. 6, párr. A VIII)).

Con relación al artículo 6, párrafo 3 de la Convención, México informó al Secretario General de las Naciones Unidas que la SFP es la autoridad competente.

*Sector público; códigos de conducta para funcionarios públicos; medidas relativas al poder judicial y al ministerio público (arts. 7, 8 y 11)*

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF (LSPCAPF) establece el ingreso del servidor público de carrera a través de un concurso de selección y “sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por esta Ley” (art. 4). Este sistema comprende los niveles de Director General a Enlace (art. 5 LSPCAPF); además, existen funcionarios de libre designación. El reclutamiento se lleva a cabo a través de convocatorias públicas abiertas (arts. 23, 29 a 31 LSPCAPF). No existe una clasificación de los cargos que se consideran especialmente vulnerables a la corrupción. Sin embargo, México cuenta con el Protocolo de Actuación en Materia de Contrataciones Públicas y Otorgamiento y Prórroga de Licencias, Permisos, Autorizaciones y Concesiones<sup>5</sup>, entre otras medidas, con el objetivo de prevenir la corrupción en las contrataciones públicas y en el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.

La candidatura y la elección a cargos públicos están reguladas por la Constitución (arts. 55, 58, 82, 95 y 102) y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE, art. 10). Las condenas por ciertos delitos que “lastime[n] seriamente la buena fama en el concepto público” inhabilitan para la elección como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (art. 95, fracción IV CPEUM). Dicha inhabilitación procede también respecto de ciertos otros cargos (art. 6º, apartado A, fracción VIII; 79, fracción IV; 99, fracción X; 100, párrafo tercero y 116, fracción III CPEUM).

Los aspirantes a puestos de elección popular no pueden aceptar donaciones en efectivo de personas jurídicas ni de partidos políticos, entre otros (art. 380, incisos c), d) iv) y vi) LGIPE). El Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos electorales de las Entidades Federativas tienen que poner a disposición del público y actualizar los montos de financiamiento público otorgados a los partidos políticos y demás asociaciones políticas, así como los montos autorizados de financiamiento privado y los topes de los gastos de campañas (art. 74, fracción I f) LGTAIP).

La Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés en la SFP se encarga de diseñar las políticas, reglas e instrumentos para promover acciones a favor de la integridad y para prevenir conflictos de intereses.

Existe un Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal y las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública (20 de agosto de 2015). Los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI), que deben establecerse en cada dependencia o entidad (art. 2, Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos), se encargan de velar por su observancia<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Las autoridades indicaron que, con la entrada en vigor del SNA, el Comité Coordinador del Sistema sería el órgano responsable de las políticas públicas de lucha contra la corrupción.

<sup>5</sup> <https://reniresp.funcionpublica.gob.mx>.

<sup>6</sup> Las autoridades indicaron que, con la entrada en vigor de la LGRA, los CEPCI de cada dependencia o entidad también se encargarían de elaborar códigos de conducta para los servidores públicos que trabajan en esas instituciones (arts. 16 y 19 LGRA).

La Constitución prevé la aplicación de sanciones administrativas por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar los servidores públicos en el desempeño de sus cargos (art. 109 fracción III, reglamentadas en el artículo 13 de la LFRASP<sup>7</sup>).

El Código Federal de Procedimientos Penales (art. 116 y 117) y el Código Nacional de Procedimientos Penales (art. 222) prevén la obligación de denunciar los delitos que deban perseguirse de oficio; ello también se aplica a los funcionarios de organismos públicos<sup>8</sup>.

La Constitución establece la obligación de todo servidor público de prestar declaración patrimonial (art. 108); no obstante, en el momento de la visita (9 a 11 de mayo de 2017), la legislación que incorporaba esa disposición constitucional se aplicaba solo a ciertos funcionarios (véase *infra*, respecto del art. 52)<sup>9</sup>.

El Acuerdo que establece el procedimiento para la recepción y disposición de obsequios, donativos o beneficios en general que reciban los servidores públicos de la APF prevé que, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después, tienen que abstenerse de solicitar, recibir o aceptar para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 8, fracción XI LFRASP<sup>10</sup>, bienes o servicios, a título gratuito o mediante enajenación a precio inferior al que tenga en el mercado ordinario, de personas físicas o morales cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas conforme a las facultades que correspondan al empleo, cargo o comisión que desempeñen, y que impliquen intereses en conflicto (art. 1).

No obstante, el artículo 2 del mismo Acuerdo establece que, cuando el servidor público reciba de una misma persona un bien o una donación cuyo valor acumulado durante un año exceda de diez veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, deberá ponerlo a disposición de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la SFP para su registro, custodia y determinación del destino de los bienes, lo que podría causar confusión, ya que no se establecen excepciones a la regla general del artículo 1.

Los funcionarios públicos no están obligados a hacer declaraciones con respecto a sus empleos fuera de la institución<sup>11</sup>. El desempeño del servicio público de carrera es incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del servidor público de carrera (art. 9 LSPCAPF).

La independencia judicial está regulada constitucionalmente (arts. 17, 100, 116 (III) y 122 (IV) CPEUM). La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) prevé que la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder judicial estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, con excepción de la SCJN (a cargo de su Presidente, arts. 14, fracción I y 68 LOPJF) y el Tribunal Electoral (a cargo de la Comisión de Administración del Tribunal arts. 68 y 205 LOPJF). La misma ley contempla el ingreso y la promoción de servidores públicos de carácter jurisdiccional mediante concursos (arts. 105, 112 a 117), los requisitos de ingreso (arts. 106 a 109), las causas de responsabilidad (art. 131) y las sanciones aplicables (art. 135).

La PGR no forma parte del órgano judicial y su Ley Orgánica regula los requisitos de ingreso del personal sustantivo (arts. 34 a 36), el concurso (arts. 40 y 42), las causas de responsabilidad (arts. 62 a 65) y las sanciones aplicables (art. 67).

<sup>7</sup> Las autoridades indicaron que, con la abrogación de la LFRA y la entrada en vigor de la LGRA, las sanciones administrativas se encontrarían previstas en los artículos 75 y 78 de la LGRA.

<sup>8</sup> Las autoridades indicaron que, con la entrada en vigor del SNA, se establecían medidas de protección para los servidores públicos que denuncien actos de corrupción.

<sup>9</sup> Las autoridades indicaron que, con la entrada en vigor de la LGRA, todos los servidores públicos estarían obligados a presentar declaraciones (art. 32).

<sup>10</sup> Las autoridades informaron que la LFRASP fue abrogada por la LGRA.

<sup>11</sup> Las autoridades indicaron que, a partir de la entrada en vigor de la LGRA, las declaraciones serían de situación patrimonial y de intereses (art. 32).

Existe un Código de Ética del Poder Judicial de la Federación y un Código de Conducta de la PGR.

*Contratación pública y gestión de la hacienda pública (art. 9)*

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, servicios y obras se adjudicarán a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública (art. 134 CPEUM). La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) regulan el sistema de contrataciones públicas federales. Las obras públicas pueden realizarse por contratos (art. 27 LOPSRM) o por administración directa (art. 26 LOPSRM).

México estableció tres procedimientos de contratación pública: la licitación pública, la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa (art. 26 LAASSP, art. 27 LOPSRM). La licitación pública es el procedimiento de contratación por el cual se deben adjudicar por regla general las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como los contratos de obras públicas y los servicios relacionados con las mismas (arts. 26 LAASSP, art. 27 LOPSRM). Las mismas leyes regulan las excepciones a la regla general (art. 40 a 42 LAASSP, art. 41 a 43 LOPSRM). Igualmente, prevén el requisito de establecer plazos para la presentación de proposiciones y criterios para la evaluación de las mismas (arts. 29 (fracciones III y XIII), 32, 36 LAASSP; arts. 31 (XXII) y 33 LOPSRM).

México utiliza un sistema electrónico de contratación pública, CompraNet (arts. 30 y 43 LAASSP, 32 y 44 LOPSRM). La SFP conoce de las inconformidades contra los actos de los procedimientos de licitación pública o invitación a cuando menos tres personas (arts. 65 LAASSP, 83 LOPSRM). No existe posibilidad de recurso contra decisiones respecto de la adjudicación directa.

La Cámara de Diputados aprueba el presupuesto (art. 74, fracción IV CPEUM, art. 42, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) proporciona informes mensuales y trimestrales sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del Presupuesto de Egresos al Congreso (107 LFPRH). La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) establece el sistema de contabilidad gubernamental (arts. 16 a 22), la obligación de mantener registros contables y de conservar documentación original justificante (arts. 33 a 43), y prevé sanciones para el incumplimiento de las obligaciones previstas en la LGCG, tal como omisiones y alteraciones de los registros (arts. 56 y 57).

La Auditoría Superior de la Federación y la SFP fiscalizan la ejecución del presupuesto (arts. 1 y 6 LFPRH).

*Información pública; participación de la sociedad (arts. 10 y 13)*

El acceso a la información está regulado por la Constitución (art. 6), la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP).

El INAI es responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales; encabeza el Sistema Nacional de Transparencia (art. 41 LGTAIP) (Capítulo I LFTAIP).

Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados (art. 23 LGTAIP) es pública y sólo podrá ser clasificada excepcionalmente por razones de interés público y seguridad nacional (arts. 4, 11, 12, 113 a 120 LGTAIP, arts. 3, 110 a 117 LFTAIP).

Cualquier persona puede presentar una solicitud de acceso a información ante una Unidad de Transparencia (UT, art. 122 LGTAIP; art. 123 LFTAIP) e interponer recurso de revisión ante el organismo garante correspondiente, o ante la UT que haya conocido de su solicitud (art. 142 LGTAIP; art. 147 LFTAIP). Los particulares podrán impugnar las resoluciones de los organismos garantes ante el Poder Judicial de la Federación

(art. 158 de la LGTAIP). Únicamente el Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la SCJN en casos de seguridad nacional (art. 157 LGTAIP).

Los sujetos obligados crearán los Comités y las Unidades de Transparencia (art. 24 LGTAIP). Las UTs están encargadas de recibir y tramitar las solicitudes de acceso a la información (arts. 24 y 45 LGTAIP). Los Comités de Transparencia tienen acceso a la información para determinar su clasificación (arts. 43 y 44 LGTAIP, 61 LFTAIP).

México promueve la simplificación de los procedimientos administrativos de la APF a través de las medidas establecidas por el Acuerdo (3 de marzo de 2016) que formula disposiciones generales en materia de archivos y transparencia para la APF y su Anexo Único.

En el momento de la visita, México no había publicado informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en la administración pública<sup>12</sup>.

La participación de la sociedad se asegura mediante diversos mecanismos, entre ellos: elecciones, consultas públicas, Contraloría Social en proyectos de desarrollo social (arts. 69 a 71, Ley General de Desarrollo Social de 2004) y testigos sociales en la contratación (arts. 27 (IV) LOPSRM y 26 (IV) LAASSP).

Existe una Dirección General de Comunicación Social de la SFP que puede elaborar, coordinar y aplicar la estrategia y los programas de comunicación social (art. 49 del Reglamento Interior de la SFP), y una Estrategia de Comunicación y Difusión de la Visitaduría General de la PGR.

México participa en la Alianza para el Gobierno Abierto y se ha adherido a los principios de la Carta Internacional de Datos abiertos.

#### *Sector privado (art. 12)*

Los contadores y auditores disponen de códigos de ética y normas de auditoría emitidas por la profesión contable organizada. Los comerciantes están obligados a llevar y mantener un sistema de contabilidad adecuado satisfaciendo, por lo menos, una serie de requisitos mínimos (art. 33, Código de Comercio). El Código Fiscal de la Federación establece infracciones relacionadas con la obligación de llevar contabilidad (art. 83).

La SFP puede solicitar cualquier documento que requiera para sus acciones de fiscalización, a las personas físicas o morales relacionadas con el manejo, ejercicio y comprobación de recursos públicos (art. 26 fracción XII *bis* Reglamento Interior de la SFP)<sup>13</sup>.

La deducción tributaria respecto a los obsequios, atenciones y otros gastos de naturaleza análoga está prohibida (artículo 28, fracción III Ley del Impuesto sobre la Renta, criterio normativo 24/ISR/N del Anexo 7 de la Resolución Miscelánea Fiscal para el año 2015).

#### *Medidas para prevenir el blanqueo de dinero (art. 14)*

La Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI) abarca aspectos preventivos del blanqueo de dinero. México aplica un enfoque basado en los riesgos (capítulo II *bis*, Disposiciones de

<sup>12</sup> Las autoridades indicaron que esta información se publicaría en el SNA.

<sup>13</sup> Las autoridades indicaron que el artículo 25 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) establecería que, al valorar el grado de responsabilidad de las personas morales por faltas graves cometidas por personas físicas que actúen a su nombre, se tendrá en cuenta si dicha persona cuenta con una política de integridad que incluya, entre otros, un código de conducta eficaz. Además, explicaron que, con relación a la contratación de ex servidores públicos, el artículo 72 LGRA incluiría como falta administrativa grave, la contratación por parte de particulares de ex servidores públicos que hayan sido servidores públicos durante el año previo, que posean información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores.

Carácter General a que se refieren los artículos 115 de la Ley de Instituciones de Crédito (DCG LIC)). En cuanto a la identificación del beneficiario final, no existe un registro único para verificar lo declarado por los clientes.

México creó una Unidad de Inteligencia Financiera (UIF, arts. 2 y 15, Reglamento Interior de la SHCP, véase *infra*, art. 58).

Los organismos de supervisión de las instituciones financieras o de actividades vulnerables son: la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y el Servicio de Administración Tributaria (art. 16 LFPIORPI). Se exige la notificación de transferencias transfronterizas de efectivo por un valor superior a 10.000 dólares estadounidenses (art. 9, Ley Aduanera).

Se debe asegurar que la información remitida para transferencias electrónicas incluya, entre otros, el nombre del solicitante de la transferencia y su domicilio, y se debe conservar esta información (entre otros, 4ª, 16ª y 51ª DCG LIC; 4ª, 17ª y 55ª de las DCG a que se refieren los artículos 71 y 72 de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; 4ª, 14ª y 52ª de las DCG a que se refiere el artículo 212 de la Ley del Mercado de Valores; 4ª y 40ª de las DCG a que se refiere el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito aplicables a los transmisores de dinero a que se refiere el artículo 81-A Bis del mismo ordenamiento; 4ª, 10ª y 42ª de las DCG a que refiere el artículo 95 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito aplicables a las casas de cambio y 4ª, 18ª y 54ª de las DCG a que se refiere el artículo 124 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular). Si bien no existe una prohibición explícita, las autoridades confirmaron que las transferencias electrónicas que no contengan esa información no podrán efectuarse<sup>14</sup>.

## 2.2. Logros y buenas prácticas

- El proceso presupuestario está disponible en un Portal de Transparencia Presupuestaria (art. 9, párr. 2).
- El establecimiento de la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en la Institución para combatir toda corrupción dentro de la PGR (art. 11, párr. 2).
- La UIF comparte sus experiencias con sus homólogos de la región a través de “Jornadas de Puertas Abiertas” (art. 14, párr. 5).

## 2.3. Problemas en la aplicación

Se recomienda a México que:

- Realice un estudio comparativo entre el derecho federal y estatal sobre las cuestiones que tratan los capítulos II y V de la Convención y, en caso de divergencias, abra un espacio de diálogo entre la Federación y los Estados, a fin de asegurar la aplicación de la Convención en todos los niveles del Estado;
- Elabore y aplique políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción, y continúe fortaleciendo la coordinación entre las autoridades respecto de la prevención de la corrupción<sup>15</sup>. La elaboración de una estrategia nacional contra la corrupción sería una medida positiva (art. 5, párr. 1).
- Promueva el aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción entre sus órganos anticorrupción y otorgue al órgano o a los órganos de prevención la independencia necesaria (art. 6, párrs. 1 b) y 2).
- Vele por que el reclutamiento de todos los servidores públicos, incluidos los de libre designación, se base en criterios objetivos como el mérito (art. 7, párr. 1 a));

<sup>14</sup> Las autoridades informaron que el marco normativo se encontraba en proceso de reforma para atender dichas deficiencias.

<sup>15</sup> Esto podría incluir una evaluación del SNA y el seguimiento de dicha evaluación.

- Procure adoptar medidas para identificar cargos públicos considerados especialmente vulnerables a la corrupción, así como procedimientos adecuados de selección y formación para los titulares de estos cargos y, cuando proceda, la rotación de esas personas a otros cargos (art. 7, párr. 1 b)).
- Considere la posibilidad de establecer medidas, además de la obligación de denunciar, para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción cuando tengan conocimiento de ello en el ejercicio de sus funciones<sup>16</sup> (art. 8, párr. 4).
- Procure fortalecer el sistema de declaraciones patrimoniales<sup>17</sup>, y analice la conveniencia de establecer un sistema de verificaciones aleatorias; procure establecer un sistema de declaración de actividades y empleos fuera de la institución respectiva; y procure aclarar el sistema de declaración de regalos y definir claramente si la aceptación de regalos está o no permitida (art. 8, párr. 5).
- Adopte medidas para garantizar un mecanismo eficaz de examen interno de todos los procedimientos de contratación pública; y ofrezca la posibilidad de reclamar inconformidades en los procedimientos de adjudicación directa y en los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, no sólo a las personas invitadas a participar en el proceso (art. 9, párr. 1 d)).
- México podría seguir simplificando sus procedimientos administrativos, cuando proceda, y publicar periódicamente información sobre los riesgos de corrupción en su administración pública (art. 10, párrs. b) y c)).
- Emita e implemente disposiciones legales a efecto de fortalecer y extender la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones trascendentales. Eso incluye el futuro nombramiento del Fiscal Anticorrupción en un proceso transparente, que garantice su independencia, en tiempo y de conformidad con los estándares establecidos en la Convención (art. 13).
- Siga esforzándose por garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción y facilitar el acceso a dichos órganos (art.13, párr. 2).
- Continúe fortaleciendo el régimen de reglamentación y supervisión de los bancos en cuanto a la recolección de información para la identificación del beneficiario final (art. 14, párr. 1, inciso a)).

#### 2.4. Necesidades de asistencia técnica para mejorar la aplicación de la Convención

México indicó que necesitaba asistencia técnica para intercambiar buenas prácticas y obtener recursos para la creación de un sistema de análisis de distintas bases de datos que permitiera detectar incongruencias, indicios y comportamientos sospechosos que pudieran dar lugar a conflictos de intereses o delitos de corrupción.

### 3. Capítulo V - Recuperación de activos

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

*Disposición general; cooperación especial; acuerdos y arreglos bilaterales y multilaterales (arts. 51, 56 y 59)*

En ausencia de una ley de recuperación de activos, México podría utilizar las figuras del decomiso penal y de la extinción de dominio, así como de la asistencia jurídica mutua para la recuperación de activos a nivel internacional. En cuanto a los delitos establecidos con arreglo a la Convención, la extinción de dominio solo se aplica al

<sup>16</sup> El SAT cuenta con un sistema de denuncias en línea:

<https://aplicacionesc.mat.sat.gob.mx/sat.gob.mx.age.sipreqd.internet/denunciaInternet.aspx>.

<sup>17</sup> Las autoridades indicaron que, en el nuevo SNA, todos los servidores públicos estarían obligados a presentar declaraciones patrimoniales, y que las secretarías y órganos internos de control deberían realizar verificaciones aleatorias de las declaraciones (art. 30 y 32 LGRA).



enriquecimiento ilícito (art. 22 CPEUM). En el momento de la visita, México no había recibido ni enviado solicitudes de recuperación de activos por dichos delitos.

México no concluyó acuerdos ni arreglos específicos sobre la recuperación de activos, aunque es miembro de la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional (IberRed) y de la Red Regional de Recuperación de Activos de GAFILAT (RRAG).

México puede proporcionar información de manera espontánea sobre la base de algunos tratados bilaterales sobre asistencia jurídica mutua, como los tratados con Suiza (arts. 30 y 31), España (art. 14), Brasil (art. 22) e India (art. 1, fracción 4, párr. k)), entre otros, y sobre la base de la Convención en ausencia de un tratado bilateral.

*Prevención y detección de transferencias del producto del delito; dependencia de inteligencia financiera (arts. 52 y 58)*

México estableció la obligación de identificar a los clientes y verificar su identidad de los clientes (Disposiciones de Carácter General a que se refieren los artículos 115 de la Ley de Instituciones de Crédito (DCG LIC) 3ª, 4ª y 7ª) conforme al nivel de riesgo representado por el cliente. Asimismo, se establecieron obligaciones de identificar a los propietarios reales (DCG LIC 2ª, fracción XVIII) de los recursos empleados por clientes (DCG LIC 31ª y 32ª). Conforme a la disposición quinta transitoria de las DCG LIC, las entidades que se encuentren operando en el momento de la entrada en vigor de las DCG LIC están obligadas a comenzar a recabar la información correspondiente conforme a las obligaciones establecidas en las DCG LIC a más tardar dentro de los doscientos setenta días naturales siguientes a la entrada en vigor de la resolución que establece esas obligaciones (es decir, a más tardar el 22 de noviembre de 2017). El establecimiento de cuentas anónimas está prohibido (DCG LIC 10ª).

Las personas políticamente expuestas (PEP, DCG LIC 2ª XVII) extranjeras se consideran clientes de alto riesgo, pero no existe una calificación categórica respecto de los PEPs nacionales. Las entidades deben desarrollar mecanismos para establecer el grado de riesgo de las operaciones que realicen con las PEP nacionales y deben determinar si el comportamiento transaccional corresponde razonablemente con sus funciones, nivel y responsabilidad, de acuerdo con el conocimiento e información de que dispongan (DCG LIC 28ª). Se requiere la aprobación de la jerarquía de la entidad para establecer o mantener relaciones comerciales con las PEP nacionales consideradas de alto riesgo (DCG LIC 26ª).

Por medio de las DCG, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) obliga a las entidades a considerar a cierta categoría de personas (por ejemplo, las PEP extranjeras) como clientes de alto riesgo, los cuales deben someterse a un mayor escrutinio (DCG 25ª a 25ª *quater* y 28ª). Asimismo, la SHCP pone a disposición de los sujetos obligados una lista de personas bloqueadas y una lista de personas vinculadas, en las que se incluyen las personas cuyas operaciones deben suspenderse (DCG 70ª, 72ª). La SHCP no ha notificado a las instituciones financieras la identidad de las personas cuyas cuentas deban someterse a mayor escrutinio.

Las entidades están obligadas a conservar los datos y documentos que integran los expedientes de identificación de clientes durante toda la vigencia de la cuenta o del contrato y, una vez que estos concluyan, por un periodo no menor a diez años, contado a partir de su conclusión. Lo mismo se aplica a los datos y documentos que deben recabarse de los usuarios, a partir de la fecha de la operación, así como, entre otras cosas, las copias de los informes sobre operaciones relevantes, inusuales, internas preocupantes (DCG 59ª).

El servicio de banca y crédito solo pueden prestarlo las instituciones de banca múltiple y las instituciones de banca de desarrollo (art. 2 de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC)). Uno de los criterios para la autorización como banca múltiple es que la sociedad tenga su domicilio social en el territorio nacional (art. 9, LIC). Las entidades financieras deben abstenerse de realizar operaciones de corresponsalia con instituciones o intermediarios financieros que no tengan presencia física en jurisdicción alguna (DCG 30ª).

Ciertos funcionarios públicos (art. 36 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP)) están obligados a presentar, en forma impresa o por vía electrónica, declaraciones patrimoniales al iniciar y al concluir su cargo, así como cada mes de mayo (art. 37 LFRASP). Se prevén sanciones en caso de no declarar o de realizar una falsa declaración (art. 37 LFRASP). Además, existe un registro público que contiene información sobre la situación patrimonial de los funcionarios obligados a presentar declaración patrimonial (art. 40 LFRASP). No existe una obligación específica de declarar los derechos o poderes de firma o de otra índole sobre cuentas financieras en el extranjero. La Secretaría de la Función Pública puede investigar o verificar la evolución del patrimonio de los funcionarios públicos (art. 41 LFRASP), y lo hace cuando se sospecha que el funcionario ha cometido el delito de enriquecimiento ilícito, pero no se hacen verificaciones aleatorias<sup>18</sup>.

México cuenta con una Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) (art. 2, Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)). Dicha Unidad está adscrita directamente a la SHCP, de modo que se adoptó el modelo administrativo. La UIF es miembro del Grupo Egmont y ha suscrito varios memorandos de entendimiento bilaterales con sus homólogos de múltiples jurisdicciones.

*Medidas para la recuperación directa de bienes; mecanismos de recuperación de bienes mediante la cooperación internacional para fines de decomiso; cooperación internacional para fines de decomiso (arts. 53, 54 y 55)*

No existen medidas que permitan a otros Estados partes entablar acciones civiles en tribunales mexicanos con objeto de determinar la titularidad o propiedad de bienes adquiridos mediante la comisión de un delito. En consecuencia, los tribunales o autoridades competentes no pueden reconocer el legítimo derecho de propiedad de otro Estado sobre bienes adquiridos mediante la comisión de un delito al adoptar una decisión con respecto al decomiso. De conformidad con las disposiciones establecidas para la indemnización o el resarcimiento por daños y perjuicios (arts. 29 y 30 Código Penal Federal (CPF)), los tribunales pueden condenar a los autores de delitos a que indemnicen a otros Estados que hayan sido perjudicados por esos delitos.

México no puede dar efecto a órdenes de decomiso dictadas por tribunales extranjeros. México puede someter una solicitud de asistencia con respecto a una orden de extinción de dominio extranjera a sus autoridades competentes para obtener una orden de extinción de dominio doméstica (arts. 66 y 68 Ley Federal de Extinción de Dominio (LFED)). Lo mismo se aplica a las órdenes extranjeras de decomiso que se someten a las autoridades competentes para obtener una orden nacional de decomiso (art. 452 Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP)). Las autoridades competentes pueden, si tienen jurisdicción, ordenar el decomiso de bienes de origen extranjero en una sentencia relacionada con un delito de blanqueo de dinero o con cualquier otro delito sobre el que puedan tener jurisdicción.

A nivel federal, la extinción de dominio se establece, entre otras cosas, con respecto al enriquecimiento ilícito (art. 22, fracción II, CPEUM), pero no respecto de los demás delitos establecidos con arreglo a la Convención. México no puede prestar asistencia respecto de solicitudes basadas en una sentencia extranjera de extinción de dominio por conductas a las que no se aplica la extinción de dominio en México.

México puede, mediante orden judicial, proceder al embargo de bienes para garantizar la reparación de un daño (art. 138 CNPP), así como el aseguramiento de bienes, instrumentos, objetos o productos del delito (art. 229 CNPP), y de bienes materia de la acción de extinción de dominio (arts. 7, 8 y 66 LFED). Corresponde al juez determinar, caso por caso, si una orden de embargo preventivo o incautación dictada por un tribunal o una autoridad competente de otro Estado, una solicitud de otro Estado al respecto u

<sup>18</sup> Las autoridades indicaron que, después de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, la verificación aleatoria de declaraciones patrimoniales será posible (art. 30).

otras bases son suficientes para la emisión de una orden de embargo o aseguramiento de bienes.

Debido a la falta de casos pertinentes relativos a delitos de corrupción, no es posible evaluar el cumplimiento del artículo 55, párrafos 1 y 2 de la Convención. En los casos de robo de vehículos, las solicitudes pertinentes fueron remitidas a las autoridades nacionales competentes para obtener la orden de aseguramiento y después la de extinción de dominio en México, a lo cual se dio cumplimiento.

No existen requisitos específicos en cuanto al contenido de las solicitudes de cooperación para fines de decomiso; la Convención es directamente aplicable al respecto.

México proporcionó las leyes pertinentes durante el examen. La prestación de asistencia para la incautación o el decomiso no está sujeta a la existencia de un tratado. México puede prestar asistencia con base en la Convención o siguiendo las disposiciones pertinentes del Código Nacional de Procedimientos Penales (título XI).

No existe un umbral mínimo del valor de los bienes para la prestación de asistencia. Antes de levantar las medidas cautelares adoptadas conforme a una solicitud, México confirmó que, por conducto de la autoridad central, trata de resolver la cuestión mediante consultas con sus homólogos.

La protección de terceros de buena fe en procedimientos de incautación y decomiso está regulada en el artículo 40 CPF (para el decomiso), así como en los artículos 22, fracción III de la CPEUM y 24 y 28 de la LFED (para la extinción de dominio).

#### *Restitución y disposición de activos (art. 57)*

México, en virtud de instrucciones recibidas de las autoridades competentes, ya devolvió bienes a sociedades e individuos extranjeros mediante el procedimiento establecido en la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público (LFAEBSP) y su Reglamento.

La LFED contempla la cooperación internacional en materia de extinción de dominio de conformidad con lo dispuesto en los instrumentos jurídicos internacionales de los que México sea parte o por virtud de la reciprocidad internacional, cuyo fin sea la recuperación de bienes, ubicados en territorio nacional o sujetos a la jurisdicción del Estado mexicano. En estos casos la autoridad judicial puede ordenar la entrega de los bienes o el producto de su venta a la autoridad extranjera competente; esto solo se aplica cuando no existe acuerdo sobre la compartición de bienes, en cuyo caso se entregaría la parte correspondiente (art. 69 LFED). No existe una disposición parecida al artículo 69 LFED para casos de decomiso penal.

En cuanto a la extinción de dominio, la deducción de los gastos está prevista antes de la entrega de los bienes (art. 69 LFED).

La LFAEBSP (art. 17) y la LFED (art. 28) prevén la protección de los derechos de terceros. México no ha concertado arreglos o acuerdos sobre la disposición definitiva de los bienes decomisados.

### **3.2. Logros y buenas prácticas**

- México está dispuesto a revisar las propuestas de solicitud de asistencia jurídica mutua antes de su envío formal, incluso en los casos de recuperación de activos (art. 51).
- México solicitó asistencia con base en la Convención en tres casos (art. 51).

### 3.3. Problemas en la aplicación

Se recomienda a México que:

- Vele por que las entidades cumplan con las obligaciones de recabar información de acuerdo con lo dispuesto en la disposición quinta transitoria de las DCG (art. 52, párr. 1).
- Adopte medidas para intensificar el escrutinio de las cuentas solicitadas o mantenidas por o a nombre de PEP nacionales, por mandato de ley (art. 52, párr. 1).
- Imparta directrices sobre el tipo de personas naturales o jurídicas cuyas cuentas en instituciones financieras que funcionan en México deberán ser sometidas a mayor escrutinio (art. 52, párr. 2 a)) y notifique, cuando proceda de acuerdo a su derecho interno, a las instituciones financieras la identidad de las personas cuyas cuentas deberán ser sometidas a mayor escrutinio (art. 52, párr. 2 b)).
- Considere la posibilidad de exigir a los funcionarios públicos pertinentes que tengan algún derecho o poder de firma o de otra índole sobre una cuenta financiera en un país extranjero que declaren su relación con esa cuenta (art. 52, párr. 6).
- Adopte medidas para facultar:
  - o a otros Estados partes para que entablen ante sus tribunales una acción civil con objeto de determinar la titularidad o propiedad de bienes adquiridos mediante la comisión de un delito (art. 53, párr. a)).
  - o a sus tribunales o autoridades competentes, cuando deban adoptar decisiones con respecto al decomiso, para que reconozcan el legítimo derecho de propiedad de otro Estado sobre los bienes adquiridos mediante la comisión de un delito (art. 53, párr. c)).
- Adopte medidas para permitir que sus autoridades competentes puedan dar efecto a toda orden de decomiso dictada por un tribunal de otro Estado parte (art. 54, párr. 1 a)); y considere la posibilidad de adoptar medidas que extiendan la extinción de dominio a todos los delitos establecidos con arreglo a la Convención (art. 54, párr. 1c)).
- Adopte medidas para facilitar la inmovilización o el rastreo de bienes o fondos sobre los que haya que efectuar una búsqueda en el caso de solicitudes de otro Estado Parte en base a medidas de naturaleza no penal que estén fuera del ámbito de aplicación de la LFED, y crear un procedimiento para priorizarlas (art. 55 párr. 2).
- Adopte medidas para permitir la restitución de bienes decomisados a otros Estados y vele por que la recuperación de activos en casos de extinción de dominio proceda conforme al artículo 57, párrafos 1 –a3 de la Convención. En caso de que en el futuro el órgano judicial no interprete la ley en ese sentido, será necesario aclarar la ley mediante reforma legislativa. (art. 57, párrs. 1 a 3).
- Vele por la restitución del bien (o del valor correspondiente) en su totalidad, asegurándose de que cualquier deducción se limite a gastos razonables (art. 57, párr. 4).

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

México indicó que necesita asistencia técnica (capacitación, intercambio de buenas prácticas) para la recuperación de activos.

---