



## Introducción al sistema Anti-corrupción de la República Popular China\*

Shizhou Wang\*\*

Universidad de Pekín

Revista Penal México, núm. 1, enero-junio 2011

**RESUMEN:** El objetivo de este artículo es analizar los principales instrumentos que el Derecho penal chino ha utilizado en su lucha contra la corrupción. En esta línea, se destaca cómo, en los últimos tiempos, el Partido Comunista chino ha tomado conciencia de la importancia de este fenómeno y cómo ha decidido afrontarlo respondiendo a las exigencias del Derecho internacional, tratando de construir un Derecho penal anti-corrupción menos severo, pero también más eficaz en la lucha contra la peligroso fenómeno criminal.

**PALABRAS CLAVE:** Derecho penal chino, Corrupción pública, Corrupción privada, Cohecho, Malversación, Funcionarios públicos, Abuso de poder.

**ABSTRACT:** The aim of this paper is to analyze the main instruments used by Chinese Criminal Law in its fight against corruption. Accordingly, it is highlighted how over the last years the Communist Party has become aware of the importance of this phenomenon, and how has decided to deal with it by answering to the international law's requirements, attempting to create a less strict anti-corruption Criminal law, but also more efficient in the struggle against this dangerous criminal phenomenon.

**KEYWORDS:** Chinese Criminal Law, Public corruption, Private corruption, Bribery, Embezzlement, Governmental Official, Abuse of power.

### 1. Introducción

Actualmente, las medidas anti-corrupción han cobrado mucha importancia en China y en todo el mundo. En el Código penal chino de 1997 (desde ahora

CP 1997), hay un capítulo en la Parte especial específicamente dedicado a los delitos de Malversación y Cohecho. En la misma línea, se creó en 2005 la Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas. Desde esta fecha, 2005, alrededor de 72 oficiales

\* Conferencia impartida en la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla. Traducción del inglés de Alfonso Galán Muñoz (Universidad Pablo de Olavide).

\*\* El Prof. Shizhou Wang es Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Pekín. Entre 1994 y 1996 ha sido Becario de la Fundación Alexander von Humboldt en el Max Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht de Freiburg y en la Universidad de Augsburgo. En el 2010 le fue concedido el Premio Humboldt de Investigación en Ciencias Jurídicas, siendo el primer jurista chino que lo consigue.

gubernamentales en el nivel ministerial, aproximadamente 2000 al nivel de Directores y más de 22000 en el de Jefes de División, han sido objeto de investigación criminal por corrupción en China. Actualmente, la corrupción es el problema más odiado por el pueblo chino.

Me gustaría ahora ofrecerles una breve introducción al sistema chino anti-corrupción e intercambiar nuestros conocimientos y experiencias referidas a este tipo de delitos.

### 2. La definición de corrupción en China

En el vocabulario chino, el significado de la palabra corrupción es probablemente mucho más amplio que su homólogo en inglés, al menos en sentido jurídico. Este término es comúnmente utilizado con tres significados:

En el primero de todos, se suele hablar sobre corrupción en China en su significado más común. Desde la antigüedad, la palabra corrupción ha sido usada en China como una palabra condenatoria de toda clase de actividades inmorales o insanas o de cualquier acto que se suponga no se debe hacer, incluyendo, aunque no exclusivamente, el soborno, el consumo de drogas, el adulterio y otros muchos hechos. El término corrupción no está, por tanto, necesariamente limitado a actividades relacionadas con el ejercicio de la función pública, sino que se refiere también a cualquiera otra de carácter decadente y corrupto. En este sentido, el término corrupción es todavía muy común en la vida cotidiana china. Así, por ejemplo, el pueblo critica la corrupción médica y mediática porque los médicos y los periodistas aceptan sobornos conteniendo dinero como regalo. También se habla en las conversaciones de la vida cotidiana de corrupción académica a causa de los plagios; de corrupción por los excesivos despilfarros en los festejos públicos; o de la corrupción por los fraudes cometidos en la lotería. Sin embargo, a decir verdad, incluso en este sentido, la corrupción se refiere principalmente a ciertos casos de abuso del poder, más comúnmente del poder político, pero también del poder social o económico.

En segundo lugar, se habla de corrupción en un sentido político. Por ejemplo, El partido dirigente, el Partido Comunista de China (desde ahora PCC), hace mucho hincapié en la lucha contra la corrupción en estos años. Conforme a lo anterior, la corrupción en este contexto ha de tener tres características; esto es, el in-

dividuo u organizaciones deben estar conectados con el poder, abusar de sus derechos en la realización de actividades sociales y causar así un daño al Estado y al público.

En este sentido, se habla de corrupción no sólo en términos de funcionarios públicos o de cierto tipo de conductas, sino también cuando se trata de implementar políticas y de construir sistemas de lucha contra la corrupción.

En tercer término, se habla de la corrupción en el sentido de un delito y de la correspondiente pena. Sin embargo, el concepto de corrupción por sí mismo nunca ha sido un término legal en el Derecho penal chino. En el ámbito del Derecho penal chino, la doctrina habla sobre corrupción en dos sentidos:

Desde el punto de vista criminológico, la corrupción se considera como un fenómeno, cuya cuestión clave consiste en averiguar sus causas y en proponer contramedidas y estrategias para su corrección.

Desde el punto de vista del Derecho penal, el foco principal se centra en la correcta aplicación de las previsiones legales sobre malversación y cohecho (art. 382 y ss y 385 y ss), aunque algunos autores discuten qué otro tipo de delitos deberían ser incluidos en la categoría de la corrupción.

Actualmente, se acepta de una forma general que la lucha contra la corrupción no puede tener éxito si sólo se implica al Derecho penal. Políticamente, China está intentando mejorar su sistema de sanciones y de prevención de la corrupción. Ahora bien, cuando se habla de sanciones penales sólo las previsiones del Derecho penal chino sobre la corrupción pueden jugar un papel. Es por ello, por lo que si hablamos de corrupción debemos tener en cuenta el contexto en el que lo hacemos. Desde luego el Derecho penal contra la corrupción siempre está en el centro del sistema anti-corrupción, pero no deben despreciarse otras reglamentaciones del tema que existen junto a dicho Derecho.

### 3. Breve historia del sistema Anti-corrupción en China

China es un país con una larga historia. Desde el año 221 A.C. es un Estado unificado y centralizado. Al menos desde entonces, el Gobierno Central del Imperio feudal estableció su Instituto de Supervisión, Yu Shi Tai (después denominado Du Cha Yuan), cuya tarea exclusiva era la de impugnar cualquier mala

actuación de los funcionarios gubernamentales. Las antiguas Dinastías chinas crearon leyes para suprimir la corrupción. Por ejemplo, las leyes de la dinastía Han (alrededor del 202 A.C.) establecían que el funcionario que aceptase sobornos y dictase resoluciones injustas debía ser ejecutado y, adicionalmente, se prohibía que sus descendientes pudieran ser funcionarios públicos durante tres generaciones. Hasta la dinastía Tang, alrededor del 627 D. C., existió un capítulo especial en el Código de las Dinastías para regular el comportamiento de los funcionarios, en el que la corrupción era seriamente reprimida. La lección histórica y la experiencia son bien conocidas en China: ¡La corrupción lleva fácilmente al colapso de una Dinastía (régimen político) y la lucha contra la corrupción es muy importante para conseguir un largo periodo de estabilidad del Estado!

Hoy en día, China es un país guiado por el PCC. El PCC, que fue fundado en 1921, estableció su Comité Central de Supervisión en 1927, una de cuyas principales funciones era la depuración de los miembros corruptos. El Ejército rojo y otros ejércitos bajo el liderazgo del PCC estaban obligados por las famosas Tres Reglas Principales de la Disciplina y Ocho Puntos de la Cortesía.<sup>1</sup> Cualquier infracción de los mismos estaba sujeta a sanción.

Cuando el PCC estableció su Gobierno Central en la Zona roja a partir de 1931, lo primero que hizo fue promulgar la Regulación referida a la represión de las conductas de malversación y despilfarro. La buena disciplina y la rigurosa aplicación de la ley ayudaron enormemente al PCC y a su ejército a ganar la batalla en el corazón y la mente del pueblo chino.

Antes de la fundación de la República Popular en 1949, el PCC plantó cara a la corrupción. El presidente Mao Zedong advirtió al PCC de la necesidad de recordar la lección de los levantamientos campesinos a través de la historia, que ciertamente tuvieron éxito en la revolución pero cayeron fácilmente en la corrupción. Sin embargo, el PCC, que solía luchar en áreas rurales, pronto se corrompió cuando entró en la vida urbana. En 1951, se emprendió un movimiento contra los tres males (corrupción, despilfarro, burocracia). Se dice que más de un millón de funcionarios guber-

namentales fueron sometidos a investigación. El caso más famoso fue el de Qingshan Liu y Zhishan Zhang, dos soldados del Ejército rojo que escalaron las montañas nevadas y atravesaron las verdes praderas durante la Larga Marcha, pero que a pesar de haber sido declarados héroes de la revolución, fueron ejecutados (por su involucración en casos de corrupción).

Tras la Revolución Cultural, el tema central del Presidente Mao y del PCC fue cómo prevenir la corrupción del Partido y la de sus miembros. La experiencia anti-corrupción en China demuestra que el PCC le ha prestado atención y la ha tratado seriamente. Sin embargo, se ha aprendido que la lucha contra la corrupción depende en gran medida de la eficacia o de la corrección de las contramedidas contra la misma. Antes del final de la Revolución Cultural, el PCC contaba principalmente con los movimientos de masas para llevar a cabo su lucha anti-corrupción y menospreciaba el establecimiento del un sistema legal. El Ministerio de Supervisión del Gobierno Central fue disuelto en 1949. Incluso el Comité Central de Supervisión del PCC y la Suprema Fiscalía del Pueblo fueron clausuradas durante la Revolución Cultural. Mientras tanto, la práctica de un estricto plan económico recortó significativamente las posibilidades de intercambiar poder y dinero y mantuvo con cierto éxito la corrupción bajo control. Sin embargo, este modelo anti-corrupción se sustentó a expensas del desarrollo económico.

El fracaso de la Revolución Cultural puso de relieve el fallo de las tendencias ideológicas ultra-izquierdistas, que se centraron sólo en la purificación ideológica. Con la apertura y la reforma política y con el establecimiento de la primacía del Derecho, el PCC rectificó sus errores y orientó su estrategia anti-corrupción por la vía del Derecho y del Sistema. Se restauraron el Comité Central Disciplinario del PCC, el Ministerio de Supervisión del Consejo Estatal y la Suprema Fiscalía Popular y se promulgaron y mejoraron las leyes y reglamentos concernientes a la lucha contra la corrupción.

Junto a las previsiones del Código penal chino, que les describiré con más detalle en la segunda parte de esta conferencia, las regulaciones promulgadas

<sup>1</sup> Las Tres Reglas básicas de la disciplina son: (1) Obedecer órdenes en todas tus acciones; (2) No tomar ni una aguja o pieza de hilo de las masas; (3) Entregar todo lo capturado.

Los Ocho Puntos de Cortesía son: (1) Hablar amablemente, (2) Pagar honradamente lo que compres; (3) Devolver todo lo que tomes prestado; (4) Paga todo lo que dañes; (5) No golpees o insultes a la gente; (6) No dañes las cosechas; (7) No te tomes libertades con las mujeres; (8) No maltrates a los prisioneros.

por el Comité Central Disciplinario del PCC juegan también un papel muy importante en la lucha contra la Corrupción.

A principios de 2010, se han establecido ciertas reglas referidas al ejercicio del deber funcional de transparencia y honestidad para los altos funcionarios miembros del Partido Comunista Chino. Conforme a esto, se establecieron prohibiciones más estrictas para las conductas de búsqueda de intereses impropios, como el desempeño de actividades en beneficio propio sin autorización; el uso indebido de propiedad pública; la selección y nombramiento de funcionarios públicos por métodos indebidos, como el favorecimiento de familiares y amigos; el despilfarro de fondos públicos; la interferencia en asuntos públicos para fines personales; el incumplimiento de funciones y la búsqueda de títulos y honores por medios ilícitos. Con ello se espera que el sistema chino anti-corrupción funcione mejor a partir de ahora.

#### 4. El Derecho penal anti-corrupción en China

Desde cualquier punto de vista, el Derecho penal anti-corrupción está en el centro del sistema anti-corrupción. Incluso en los tiempos del Ejército rojo, el PCC promulgó ya un Derecho anti-corrupción en los distritos donde ejercía el gobierno. Dada la situación de guerra y la dureza de la vida rural, ese Derecho era bastante severo. Generalmente, de acuerdo con sus disposiciones, cualquiera que malversara más de 500 Yuans (unos 50 euros al cambio actual) debía ser ejecutado y si eran menos de 100 Yuans debía hacer trabajos forzados (un tipo de pena entonces).

Tras la fundación de la nueva China, la regulación del delito de malversación (llamada regulación anti-corrupción) fue una de las primeras normas penales que se promulgaron. En esa regulación, se dio la primera definición de malversación. Sin embargo, esta definición era muy amplia. Cubría cualquier conducta cometida por cualquier funcionario gubernamental así como por cualquier personal de las escuelas y empresas que tomase, robase, estafase o sustrajera la propiedad estatal; obtuviese por extorsión la propiedad de otros; aceptase sobornos, o realizase cualquier otra conducta obteniendo beneficios al amparo de su función pública. A ello se añadían algunas circunstancias agravantes, como por ejemplo causar graves daños al Estado o ser el Jefe de una Organización criminal. También se prevenían algunas circunstancias

atenuantes como la entrega voluntaria o la denuncia de un crimen grave. El soborno de pequeña cuantía permitido usualmente en el comercio no era considerado como cohecho.

Esta normativa estuvo en vigor hasta finales de 1979 cuando se promulgó un nuevo Código penal.

El Código penal de 1979 es el primer Código penal de la República Popular China. Basado en las experiencias de los 30 años anteriores, el Código contiene diversas definiciones de malversación, cohecho, extorsión, fraude y hurto. Es muy significativo que el delito de cohecho esté en el capítulo de las Infracciones de un deber, mientras que el de malversación se encuentre en el capítulo de las Infracciones contra la propiedad.

El delito de malversación se define como la conducta de cualquier funcionario público que se aprovecha de su posición para confiscar, hurtar, estafar o para adquirir una propiedad perteneciente al Estado o al pueblo de forma colectiva, utilizando cualquier otro medio ilegal. Conforme a esto, sólo este tipo de propiedad pública puede ser malversada; los bienes de titularidad privada no podrían serlo. Literalmente, cualquier parte de la propiedad pública, sin importar qué pequeña pudiese ser, puede ser objeto de este delito.

¡Tanto este delito como el cohecho se sancionan con la pena de muerte! Sin embargo, los criterios empleados para imponer esta pena se convirtieron en un problema, ya que se fue modificando continuamente la denominada “Línea a partir de la cual se podía aplicar la pena de muerte”. Antes de 1988, el argumento de que “se había devuelto el dinero” no se consideraba como una defensa para evitar la condena por malversación. Sin embargo, el legislador chino reformó el Código y creó un nuevo tipo de delito llamado “Apropiación abusiva”. Conforme a ello, no habría malversación sino este delito de “Apropiación abusiva”, cuando hubiese pruebas que mostrasen que el acusado había querido realmente devolver el dinero. ¡La creación de este tipo de delito constituyó un buen paso al frente para la abolición de la pena de muerte!, pero ¿es también buena para la lucha contra la corrupción?

En 1997 se promulgó un nuevo CPC. En él los delitos de malversación y cohecho, junto con el de apropiación abusiva, se ubicaron en el capítulo Octavo: Delitos de Malversación y Cohecho. Este Capítulo también se denomina en inglés de los delitos de co-

rupción. En este CPC de 1997 hay algunos avances en materia de Derecho penal anti-corrupción.

En primer lugar, las definiciones de delitos están claramente determinadas. Junto a las claras definiciones del delito de malversación (art. 382), apropiación abusiva (art. 384) y cohecho (art. 385), también se añadió un tipo especial de malversación (art. 394) consistente en el delito de deficiente facturación al Estado de los regalos aceptados en el curso de la realización de deberes nacionales o internacionales. Junto a lo anterior, se crearon *ex novo* el delito de deficiente explicación de la legitimidad de la propiedad que claramente exceda los ingresos (enriquecimiento injustificado) y el delito de deficiente declaración de depósitos de ahorro en países extranjeros, ambos para funcionarios (art. 395). Cualquier funcionario estatal que solicite o acepte cualquier soborno, pago excesivo, comisiones sin base legal y las emplee en su provecho, será reo de cohecho (art. 389). También una persona jurídica puede ser autora de cohecho por ofrecer sobornos (art. 393).

También existe un tipo de cohecho pasivo para el funcionario que reciba el soborno (art. 391), e igualmente para el intermediario (art. 392). Se añadió un nuevo delito de utilización de propiedad perteneciente al Estado para fines privados, acordada por el Director o responsable de una institución pública, que también resulta aplicable a las instituciones judiciales o de seguridad, en las que se utilicen privadamente la propiedad obtenida de las multas o de confiscaciones (art. 396). Pero en estos casos, sólo la persona directamente responsable de la Institución debe ser procesada.

En segundo lugar, la corrupción comercial (o entre particulares) se separa de la de los funcionarios públicos. La corrupción comercial en el CPC de 1997 se refiere a la corrupción cometida por personas en el ámbito de los negocios o de las actividades comerciales, sin ser funcionarios gubernamentales. Los funcionarios que trabajan en el ámbito de los negocios no pueden ser autores de corrupción comercial. Las definiciones de los delitos en el ámbito de la corrupción comercial son aproximadamente las mismas que las de los de la corrupción gubernamental, excepto en lo que se refiere al autor del delito y unas pocas definiciones más, como las de conflicto de intereses y la de quiebra ilícita. Además, las penas de la corrupción comercial son más leves: ¡sin pena de muerte!

En tercer lugar, las penas de corrupción están reguladas con más detalle, en forma de guía. Un ejem-

plo de este tipo de guías se proporciona en el art. 383 del CPC de 1997. Conforme al mismo cualquiera que malverse más de 100.000 RMB (aproximadamente 10.000 €) debe ser condenado a más de 10 años de prisión, incluyendo la prisión perpetua y la pena de muerte. Sin embargo, la pena de muerte resulta difícil de imponer en la práctica. La malversación de menos de 10.000 RMB, pero más de 50.000 RMB, se sanciona con más de 5 años de prisión. También se proporciona un umbral mínimo o línea de castigo para el delito de malversación: 5.000 RMB. Cuando el delito no alcanza esa cuantía, el caso se tratará como una infracción disciplinaria en el ámbito de la Institución donde trabaje el funcionario. Estas guías actúan también como estándar para otro tipo de delitos. La Corte Suprema del Pueblo y la Suprema Fiscalía Popular han acordado implantar su aplicación judicial para los delitos de esta categoría.

Tras 1997, el legislador chino resolvió algunas cuestiones legislativas y reformó de nuevo el CPC de 1997. Estas nuevas leyes se centraron en tres áreas en términos de lucha contra la corrupción.

La primera consistió en expandir el ámbito de aplicación de las leyes anti-corrupción. Así, por ejemplo, anteriormente los que trabajaban en los Comités vecinales no eran considerados funcionarios públicos, y no eran, por tanto, susceptibles de ser considerados autores de delitos como los de malversación o cohecho. Sin embargo, tras una reforma, ahora sí pueden ser considerados como autores cuando estuviesen realizando un trabajo asignado por el gobierno, como el de auxilio en la distribución de dinero o bienes en caso de desastres o para aliviar la pobreza, o el de recaudar impuestos.

En segundo lugar, en otras reformas se ajustaron o explicaron algunas definiciones de los delitos. Así, por ejemplo, en el caso de la distracción abusiva, sólo puede apreciarse el delito cuando los fondos públicos fuesen tomados para fines personales. La legislación explica que la conducta debe considerarse como efectuada para fines personales, si los fondos públicos se utilizan por él mismo u otra persona individual o se prestan con su nombre o utilizan por otra unidad con intereses personales en ello. Para el caso de la corrupción comercial, el legislador añadió el delito contra el deber de diligencia hacia las compañías que coticen en Bolsa. Este delito se comete, por ejemplo, renunciando a derechos de la empresa o contrayendo deudas para la empresa sin razones fundadas. Para



el supuesto de soborno, se añadió el nuevo delito de tráfico de influencias, que se realiza cuando se ejercen influencias en un funcionario público. Ésta era una exigencia de la Convención de la ONU contra la corrupción y su previsión es un obvio efecto de la influencia de esta Convención en el Derecho penal chino anti-corrupción.

En tercer lugar, se han incrementado las penas por corrupción. Por ejemplo, el delito de enriquecimiento injustificado por ausencia de justificación de la legitimidad la propiedad que exceda claramente sus ingresos legítimos, que anteriormente se castigaba con no más de 5 años de prisión, ahora se ha incrementado la pena a los 10 años.

#### **5. Ventajas e inconvenientes del sistema chino Anti-corrupción**

Durante los últimos 60 años, especialmente en los últimos 30 con la política de apertura y reforma, China ha ido construyendo un sistema Anti-corrupción, incluyendo en él el Derecho penal anti-corrupción. Este sistema está centrado primordialmente en los funcionarios públicos, aunque en ocasiones también se ha tenido en consideración la corrupción comercial o entre particulares. Con este sistema, la Corrupción común está bajo control, así que China puede continuar su carrera hacia la construcción de su nuevo sistema económico y tener éxitos que atraigan la atención mundial.

Sin embargo, la corrupción es todavía un problema en China. El pueblo y el PCC están muy preocupados por la corrupción de funcionarios de alto rango. Desde 2005, el hecho de que alrededor de 10 funcionarios de nivel ministerial estén bajo investigación criminal ha dañado la confianza de la sociedad y la reputación del PCC muy seriamente.

En lo que afecta al sistema anti-corrupción, hay dos puntos vulnerables que necesitan una urgente reforma.

Uno es el sistema de declaración de ingresos de

todos los funcionarios públicos. Este sistema está reconocido por la Convención de la ONU contra la corrupción. Conforme a la experiencia internacional, este sistema resulta muy adecuado para la lucha contra la corrupción. En realidad, China ha estado intentando establecerlo desde 1995. De acuerdo con la disciplina del PCC, los altos funcionarios deben suministrar anualmente un informe de sus principales bienes, como su casa, inversiones y los empleos de su esposa e hijos. En este momento, tanto el Comité central disciplinario del PCC como el Consejo de gobierno han decidido que establecer este sistema es una de sus principales tareas para el año 2010.

Otro punto que debe ser objeto de reforma es fortalecer la aplicación del sistema anti-corrupción. La efectividad ha sido un problema del sistema legal chino. Como consecuencia de que el CPC de 1979 y el de 1997 establecían que si los hechos eran poco importantes y el daño no era grave, los actos que hicieran peligrar la sociedad no debían ser condenados como delitos, los delitos del CPC han tenido siempre un problema de delimitación de la responsabilidad (el umbral inferior del delito). Con la influencia de las relaciones humanas populares en la sociedad china, este tipo de estándares elásticos dificultan a menudo su aplicación. En estos momentos, Hu Jintao, Secretario General del PCC, aboga por mejorar el sistema chino anti-corrupción con el fin de conseguir uno que sea científico, estricto, completo y efectivo. En el ámbito del Derecho penal chino se están llevando a cabo también investigaciones sobre el problema de la corrupción de escasa importancia, que el legislador chino reformará pronto. Esperemos que también en este ámbito mejore la situación.

Como se puede ver y deducir de lo que brevemente se acaba de exponer, en China hemos progresado en la lucha contra la corrupción, pero todavía nos queda mucho por hacer. Ojalá podamos en el futuro, en contacto con otros pueblos, conseguir un mundo más limpio y honesto.