

¿Y EL COHECHO INTERNACIONAL?

Falta de investigación y sanción en México



Autores: Fernanda Avendaño y Raúl Rosales

Fecha: 8 de diciembre de 2021

contacto@imco.org.mx

Resumen ejecutivo: un acto de corrupción olvidado en México

El cohecho internacional ocurre cuando una persona o empresa soborna a un funcionario público de otra nacionalidad para obtener una ventaja al momento de realizar negocios en el extranjero. Ha sido reconocido por la comunidad internacional como una práctica de corrupción que daña la economía, afecta la competencia y socava las instituciones democráticas de los países.

Por ello, desde hace más de 20 años, se han creado convenciones internacionales con el fin de prevenir, detectar y sancionar el cohecho internacional. Casos como el de Odebrecht, Grupo México y Vitol han demostrado que la corrupción no es solo un problema de Estado de derecho, sino que **las redes de soborno trascienden las fronteras y provocan daños a la competitividad y las instituciones de otros países.**

En 2020, el IMCO publicó un informe en el que se documentó el bajo cumplimiento de México en la persecución del cohecho internacional. A un año de ese reporte, los avances en la materia han sido insuficientes.

A pesar de que México ha firmado compromisos internacionales enfocados a investigar y sancionar el cohecho internacional, no ha logrado imponer ninguna sanción. Además, el número de investigaciones iniciadas por este delito se mantiene bajo en comparación con sus principales socios comerciales, lo que podría traer sanciones o quejas a México, e incluso podría impactar en su capacidad para renegociar tratados.

Mientras que Estados Unidos y Alemania concentran 70% de las sanciones por cohecho internacional y 30% de las sanciones restantes corresponden a más de 20 países que han logrado por lo menos una sanción por este delito, México no ha ejercido ni una sola. Además, **durante 2021 México no inició ninguna investigación en la materia.** En cambio, las investigaciones por cohecho de Estados Unidos representaron 40% de todas las investigaciones iniciadas en el mundo.

Existen dos posibles explicaciones para el bajo cumplimiento de México en la materia: o las empresas mexicanas son un ejemplo de integridad al momento de realizar transacciones comerciales internacionales y, por lo tanto, no hay casos que investigar, o bien, las autoridades mexicanas no están detectando los casos de cohecho internacional en los que se ve involucrado el país. Los datos apuntan hacia la segunda.

Según la Unidad de Inteligencia Financiera y de la Fiscalía General de la República, así como información proporcionada por el grupo de trabajo anticuhecho de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), **en México existen limitaciones en las capacidades institucionales para detectar e investigar el cohecho internacional.**

Uno de los factores señalados es que el personal de dichas instituciones no cuenta con la capacitación necesaria para detectar e investigar este delito. Además, no existen canales de comunicación eficientes que permitan mantener un flujo de información entre autoridades tributarias y de inteligencia financiera con la Fiscalía General de la República, lo que impide el avance en las investigaciones.

Por otro lado, la OCDE ha explicado que México carece de una legislación de protección a denunciantes. Los esfuerzos realizados por la Secretaría de la Función Pública para promover los sistemas de denunciantes en las empresas mexicanas resultan insuficientes si no se cuenta con un marco jurídico que los sustente, así como la capacidad de implementación y seguimiento de estos.

Además, el único portal para recibir denuncias ciudadanas en México no permite la recepción de reportes por cohecho internacional, por lo que a la fecha no se cuenta con un mecanismo oficial de denuncia para este delito.

El fortalecimiento de las capacidades de detección e investigación, el establecimiento de mecanismos de denuncia a través de portales electrónicos confidenciales y la transparencia de información relacionada con investigaciones por cohecho internacional son las principales tareas pendientes por parte de las instituciones federales en México.

Debido a la falta de seguimiento en el tema, es fundamental que México incremente los esfuerzos destinados a detectar, investigar y sancionar el cohecho internacional. Para lograrlo, el **IMCO propone:**

- Fortalecer las capacidades institucionales de la Unidad de Inteligencia Financiera, la Fiscalía General de la República y el Servicio de Administración Tributaria para identificar e investigar posibles casos de cohecho internacional.
- Transparentar y mantener actualizada la información de investigaciones abiertas y sanciones aplicadas.
- Habilitar la denuncia por casos de cohecho internacional en el portal de la Secretaría de la Función Pública y difundir la importancia de detectarlos y sancionarlos por parte del país que comete los sobornos en el extranjero.

Contenido

1. México y el cohecho internacional: falta de seguimiento	4
2. México frente a sus socios comerciales	7
3. ¿Por qué no hay más investigaciones o sanciones por cohecho internacional?	15
4. Recomendaciones sin cumplir: OCDE	20
5. IMCO Propone	23

1. México y el cohecho internacional: falta de seguimiento

Desde hace más de dos décadas, la comunidad internacional se ha comprometido a atender el problema de la corrupción en todas sus formas y prácticas. **La corrupción ha sido reconocida como un fenómeno que afecta la economía, la democracia y el desarrollo de los países, ya que menoscaba la competencia económica y socava las leyes y valores democráticos.**¹

Como lo ha documentado el IMCO, México ha firmado y ratificado diversos tratados y convenciones internacionales en las que se compromete a investigar y perseguir actos de corrupción. Entre las convenciones asumidas se encuentran la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE, también conocida como la Convención Anticohecho, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Asimismo, México ha firmado tratados comerciales multilaterales que incluyen acuerdos en la materia, como el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP-11). Ambos contienen un capítulo de anticorrupción en el que se retoman las convenciones internacionales en la materia y se reafirma el compromiso de los países firmantes de sancionar estos casos.²

Es cada vez más común que los tratados comerciales incluyan este tipo de capítulos, pues el fenómeno de la corrupción trasciende las fronteras, afecta la competencia y la confianza, y repercute en el desarrollo económico de los países. Además, el incumplimiento puede ser motivo de sanciones o quejas, e incluso podría impactar la capacidad para renegociar tratados al reducir o eliminar las oportunidades comerciales de los países.

El cohecho internacional es una práctica de corrupción que ha recibido atención por parte de la comunidad internacional. **La Convención Anticohecho de la OCDE reconoce esta práctica como un problema que socava el buen gobierno y el desarrollo económico.**

Según la definición de la OCDE, **el cohecho internacional ocurre cuando una persona o empresa soborna a un funcionario público de otra nacionalidad para conseguir una ventaja indebida al momento de realizar negocios en el extranjero.** Este tipo de soborno puede ocurrir, por ejemplo, al obtener contratos públicos en concursos internacionales, permisos de operación, o al importar o exportar productos que requieran pasar por aduanas.

Es importante considerar que, al perseguir este delito, los países no pretenden impartir justicia fuera de su territorio o imponer sanciones a otros países o a sus funcionarios. Por el contrario, la intención de las investigaciones de sobornos en el extranjero es establecer pautas claras a las empresas al momento de entablar actividades comerciales transnacionales.

Por eso la jurisdicción de los países en casos de cohecho internacional se limita a los actos y responsabilidades de las empresas o personas de su nacionalidad y no autoriza a los países a

¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones económicas internacionales*, 1997. https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf (Consultado el 23/11/2021).

² Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, 2019. *Capítulo 27: Anticorrupción*. <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2020/07/27ESPAnticorrupcion.pdf> (Consultado el 23/11/2021) y Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica. *Capítulo 26: Transparencia y Anticorrupción*, 2015. http://www.sice.oas.org/Trade/TPP/Final_Texts/Spanish/Chapter26_s.pdf (Consultado el 23/11/2021).

sancionar a funcionarios públicos extranjeros. En cambio, la investigación a funcionarios públicos nacionales permanece como la responsabilidad que cada país tiene que asumir.

Casos como el de las empresas Odebrecht, Grupo México y Vitol muestran que los sobornos en el extranjero dañan la competitividad de los países. Estas empresas crearon redes de sobornos que involucraron a funcionarios públicos de varios países para conseguir contratos que las beneficiaron económicamente, eliminando así a otras empresas que cumplían con los requisitos y estaban mejor calificadas la posibilidad de ganar esos contratos.

Por ejemplo, Vitol, una empresa multinacional de Países Bajos encargada de distribuir petróleo creó una red de sobornos en Brasil, México y Ecuador durante varios años para obtener contratos con empresas estatales de esos países. En 2020, el Departamento de Justicia de Estados Unidos inició una investigación en contra de la empresa por cohecho internacional, y dado que la empresa admitió estos sobornos, se aplicó una sanción de 135 millones de dólares³.

En diciembre de 2020, el IMCO identificó que México no había impuesto ni una sola sanción por cohecho internacional y solo tenía tres investigaciones pendientes por este delito.⁴ Hoy, a un año de este análisis, **México no ha dado seguimiento al tema: las investigaciones iniciadas son pocas en comparación con sus socios comerciales, se desconoce el estatus de las investigaciones y no se ha impuesto ninguna sanción por este delito.**

En 1999, México tipificó el cohecho a servidores públicos extranjeros como delito en el artículo 222 bis del Código Penal Federal. Este artículo establece penas de hasta 14 años de prisión y hasta 150 días de multa para personas físicas que sobornen a servidores públicos extranjeros, así como penas de hasta mil días de multa y suspensión de labores o incluso disolución de personas morales que cometan este delito.

La Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y la Fiscalía General de la República (FGR) son las instituciones encargadas de detectar e investigar casos de cohecho internacional. Por otro lado, la Secretaría de la Función Pública (SFP) se encarga de recabar, canalizar y dar seguimiento a las denuncias que se presenten por delitos de corrupción, entre ellas el cohecho internacional.

Sin embargo, a 22 años de la tipificación de este delito, así como los constantes casos de sobornos extranjeros a nivel internacional y las acciones implementadas por diversos países para mitigarlos, México se ha quedado atrás: La investigación es insuficiente, las sanciones son nulas y las capacidades institucionales son limitadas.

Durante la campaña electoral en 2018, el presidente Andrés Manuel López Obrador se comprometió a combatir la corrupción en todas sus formas y, desde que asumió la presidencia, **la administración federal actual ha hecho de la lucha anticorrupción una de sus banderas principales⁵, pero el avance en la investigación, prevención y sanción del cohecho internacional ha sido imperceptible.**

³ The United States Department of Justice. *Vitol Inc. Agrees to Pay over \$135 Million to Resolve Foreign Bribery Case*, 2020. <https://www.justice.gov/opa/pr/vitol-inc-agrees-pay-over-135-million-resolve-foreign-bribery-case> (Consultado el 24/11/2021).

⁴ Instituto Mexicano para la Competitividad. *Promesas vacías: detección e investigación del cohecho internacional en México*, 2020. <https://imco.org.mx/mexico-no-ha-impuesto-una-sola-sancion-por-cohecho-internacional/> (Consultado el 23/11/2021).

⁵ Diario Oficial de la Federación. *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019 y Presidencia de la República. *100 compromisos del presidente Andrés Manuel López Obrador, al 1 de septiembre de 2020*. <https://www.gob.mx/presidencia/documentos/100-compromisos-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-al-1-de-septiembre-de-2020> (Consultado el 26/11/2021).

El 9 de noviembre de 2021, el presidente Andrés Manuel López Obrador presidió el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el que destacó que México está aplicando una fórmula para eliminar la corrupción y recuperar el dinero para el bienestar de la población. Además, instó a la ONU a reformarse para combatir la corrupción en el mundo y beneficiar a las personas pobres.⁶

Sin embargo, este discurso no incluyó acciones claras para atender el fenómeno de la corrupción, ni mencionó resultados de uno de los temas centrales enarbolados por su gobierno. A pesar de que en el discurso la lucha anticorrupción del Gobierno Federal es una constante, no ha habido acciones significativas que lo respalden.

El IMCO realizó una solicitud de información con folio 330024621000259 a la FGR, vía la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), para obtener datos acerca de las investigaciones iniciadas, existentes y concluidas por cohecho internacional desde 2010 hasta 2021. El 26 de noviembre de 2021, la FGR respondió mediante el oficio FGR/UTAG/DG/005805/2021 que, durante el periodo de 2010 a 2021, realizó seis averiguaciones previas y abrió 17 carpetas de investigación por cohecho internacional.

Como lo muestra la tabla 1, en 2019 se iniciaron cuatro investigaciones y en 2020 una sola. El mayor registro de investigaciones fue en 2018: se abrieron 11 carpetas de investigación por cohecho internacional. La respuesta de la FGR no desglosa el estatus de dichas investigaciones, por lo que no se puede saber si concluyeron o están en curso.⁷

Tabla 1. Número de investigaciones iniciadas por cohecho internacional, 2010-2021

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Averiguaciones previas	1	0	0	0	0	1	1	0	3	0	0	0
Carpetas de investigación	0	0	0	0	0	0	0	1	11	4	1	0

Fuente: elaborado por el IMCO con información de la FGR.

Aunque la FGR reportó 23 investigaciones iniciadas entre 2010 y 2021, el número aún es bajo, sobre todo al compararlo con otros países y socios comerciales. Además, la falta de información y claridad del estatus sobre dichas investigaciones representa un obstáculo para evaluar los avances en la detección, investigación y resolución del cohecho internacional.

Si bien las cifras indican un bajo número de investigaciones, **es posible identificar algunos avances en el desarrollo de herramientas para mejorar el proceso de detección de casos de cohecho internacional.** En 2020, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) en conjunto con la UIF, emitieron una **guía para prevenir y detectar operaciones con recursos ilícitos en el sistema**

⁶ Oficina de la Presidencia. *Discurso del Presidente Andrés Manuel López Obrador en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas*, 2021. <https://presidente.gob.mx/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-en-el-consejo-de-seguridad-de-la-organizacion-de-las-naciones-unidas/> (Consultado el 10/11/2021).

⁷ Cabe destacar que, en 2020, la FGR reportó al IMCO a través de la solicitud de información con folio 00017000850120 que, durante el periodo de 2010 a 2020, había iniciado cinco investigaciones entre 2015 y 2018, de las cuales se concluyeron cuatro y una se mantenía en curso.

financiero derivadas de actos de corrupción.⁸

Este esfuerzo se reconoce en el reporte de seguimiento en México realizado por el grupo de trabajo de Anticohecho de la OCDE durante 2020⁹. Sin embargo, la guía de la CNBV tiene como objeto principal dar a conocer los riesgos en las transacciones comerciales y financieras con empresas o personas nacionales y extranjeras. Su incorporación no es obligatoria para las instituciones públicas, personas físicas o morales, ni tampoco genera algún tipo de sanción en caso de incumplimiento.

Por otro lado, el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT) repartió **fichas con referencias al cohecho internacional** y a la Convención Anticohecho de la OCDE a su personal. No obstante, el reporte de la OCDE señaló que BANCOMEXT no ha reportado debidamente los casos sospechosos de cohecho internacional a la FGR.

En 2018, la FGR publicó un **Protocolo Anticohecho**¹⁰ en conjunto con otras instituciones como la CNBV, BANCOMEXT, la SFP y el Servicio de Administración Tributaria (SAT). Sin embargo, desde 2018 no se ha tenido información sobre su implementación ni sus resultados.¹¹

La OCDE reconoce que la elaboración y diseminación de guías y protocolos para la detección de posibles casos de cohecho internacional son buenas prácticas, pero son esfuerzos insuficientes que no han dado resultados. Además, estas herramientas no se han traducido en acciones claras de parte de las instituciones responsables de detectar e investigar este delito.

2. México frente a sus socios comerciales

La Convención Anticohecho es un documento firmado y ratificado por 44 países, incluidos los 37 países miembros de la OCDE, entre ellos México, y siete no pertenecientes a esta organización. En conjunto, estos países acumulan dos terceras partes del Producto Interno Bruto mundial y más del 60% de las exportaciones. Esta convención **establece criterios y estándares jurídicamente vinculantes para criminalizar el cohecho internacional que deben ser adoptados por los países que se adhieren.** La convención entró en vigor en 1999 con 34 países signatarios. Los principales objetivos de la convención son los siguientes:

1. Concientizar a los gobiernos de que todos los países comparten la responsabilidad de combatir el cohecho en las transacciones comerciales internacionales.
2. Combatir el cohecho de manera eficaz y coordinada.
3. Establecer las reglas y recomendaciones que cada país firmante debe poner en práctica para evitar el delito de cohecho a servidores públicos extranjeros.
4. Promover que los Estados asignen responsabilidades administrativas y penales a las personas morales.
5. Monitorear los avances de cada país a través del Grupo de Trabajo de la OCDE.

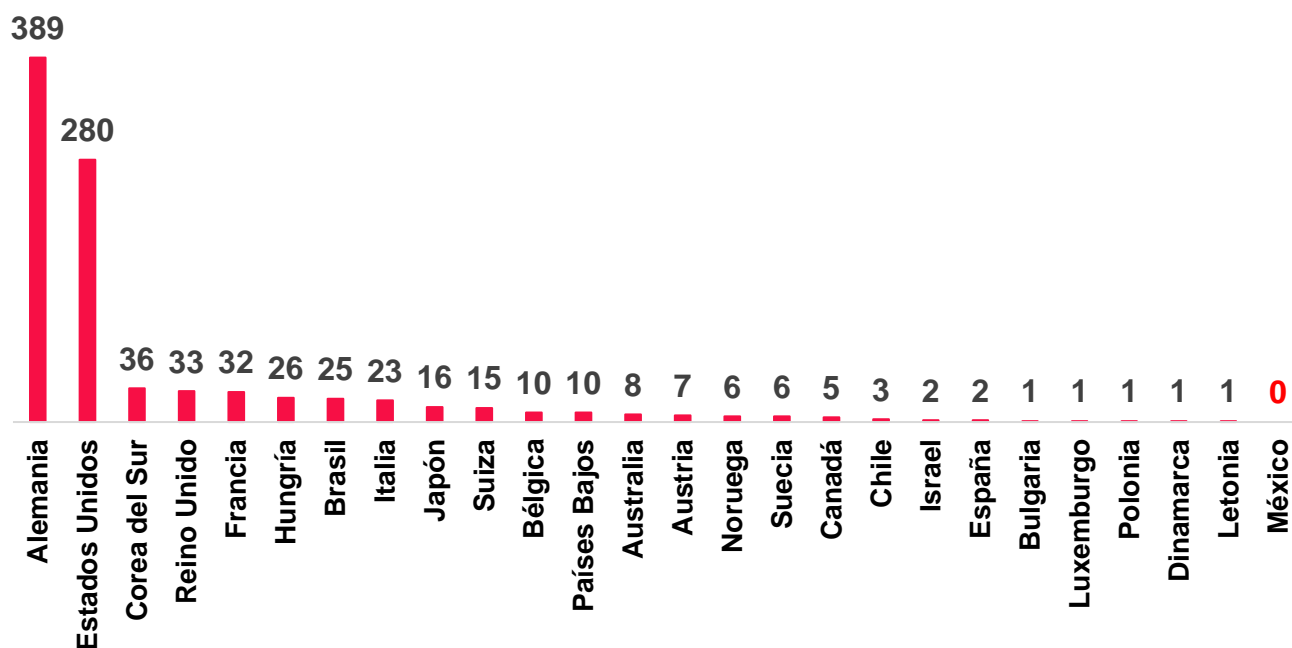
⁸ Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). *Guía para la Prevención y Detección de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita en el sistema financiero derivadas de actos de corrupción*, 2020. https://www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/Documents/Guia_Anticorrupcion_2020.pdf (Consultado el 23/11/2021).

⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention. Phase 4 Two-Year Follow-Up Report: Mexico*, 2021. (Consultado el 23/11/2021).

¹⁰ Secretaría de la Función Pública (SFP). *Protocolo Anticohecho*, 2018. <https://www.gob.mx/sfp/documentos/protocolo-anticohecho> (Consultado el 19/11/2021).

¹¹ Transparencia Internacional, *Exporting Corruption*, 2020. https://images.transparencycdn.org/images/2020_Report_ExportingCorruptionFull_English.pdf (Consultado el 24/11/2020).

Gráfica 1. Número de sanciones a personas físicas o morales por cohecho internacional, 1999-2021



Fuente: elaborado por el IMCO con información de la OCDE.

Nota: con excepción de México, no se muestran los países que no cuentan con al menos una sanción.

Por otro lado, entre 2008 y 2019, el grupo de países pertenecientes al G20¹³ realizó 128 acuerdos en materia de crimen y corrupción. Algunos de estos incluyen la investigación y persecución del cohecho internacional, la adopción de una legislación que proteja a los denunciantes en los sectores público y privado, y el aseguramiento de la transparencia y rendición de cuentas.

Para medir el progreso de los acuerdos en esos países, se estableció el Grupo de Trabajo en Anticorrupción del G20 (ACWG por sus siglas en inglés), el cual realiza evaluaciones periódicas con datos del Grupo de Acción Financiera Internacional (TAFT por sus siglas en inglés) y de autoevaluaciones de los países miembros.

En junio de 2021, **el ACWG publicó un monitoreo** de dichos países **con el objetivo de** contar con información que sea accesible y permita **identificar el progreso de los países en el cumplimiento de los acuerdos.**¹⁴ La tabla 2 resume los acuerdos que se han cumplido en materia de cohecho internacional por los países del G20.

¹³ Los países pertenecientes al G20 son Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Rusia, Arabia Saudita, Sudáfrica, Corea del Sur, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos y la Unión Europea.

¹⁴ Saanjeta Pant. *Tracking Anti-corruption Commitments*, 2021. <https://inkstickmedia.com/tracking-anti-corruption-commitments/> (Consultado el 20/11/2021).

Tabla 2. Monitoreo de acuerdos en materia de cohecho internacional, miembros G20

	Cumplimiento completo	Cumplimiento moderado	Cumplimiento parcial	Cumplimiento limitado	Cumplimiento nulo	Información no disponible							
Compromisos en materia de cohecho internacional													
Adopción de la Convención Anticohecho de la OCDE													NA
Tipificar como delito el cohecho internacional													NA
Establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas por actos de corrupción													NA
Adoptar medidas que garanticen sanciones no penales, proporcionadas y disuasorias.													NA
Tomar medidas para que el soborno y su producto sean incautados													NA
Establecer jurisdicción sobre el soborno													NA
Investigar y perseguir el cohecho internacional													NA
Proporcionar un periodo de tiempo adecuado para la investigación y el enjuiciamiento													NA
Prohibir el establecimiento de cuentas fuera de los libros para combatir el soborno													NA
Adoptar legislación antilavado de dinero													NA
Adoptar recomendaciones sobre la desgravación fiscal de los sobornos													NA
Adoptar recomendaciones del consejo sobre el soborno y los créditos a la exportación con apoyo oficial													NA
Revisión por pares de la Convención Antisoborno de la OCDE					NA			NA	NA				NA

Fuente: Recuperado por el IMCO con información del ACWG.

De acuerdo con este monitoreo, **México ha cumplido por completo seis de los 13 acuerdos en materia de cohecho internacional**, como adoptar la Convención Anticohecho, tipificar como delito el cohecho internacional, establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas por actos de corrupción, adoptar recomendaciones sobre la desgravación fiscal de los sobornos, adoptar recomendaciones del consejo sobre el soborno y tener revisiones por parte de pares de la Convención Anticohecho. **Ha cumplido moderadamente con un acuerdo: investigar y perseguir el cohecho internacional**.¹⁵

Sin embargo, ha tenido un cumplimiento parcial en tres de los acuerdos y un cumplimiento nulo en tres más. Por ejemplo, **el país ha cumplido parcialmente en la adopción de medidas que garanticen sanciones no penales, proporcionadas y disuasorias**. También cumplió parcialmente en proporcionar medidas para que el producto del soborno sea incautado y en adoptar una legislación antilavado de dinero.

Por último, **México presenta un nulo cumplimiento en establecer una jurisdicción sobre el soborno, proporcionar un tiempo adecuado para la investigación y el enjuiciamiento por cohecho** y prohibir el uso de cuentas fuera de los libros de contabilidad para combatir el soborno.

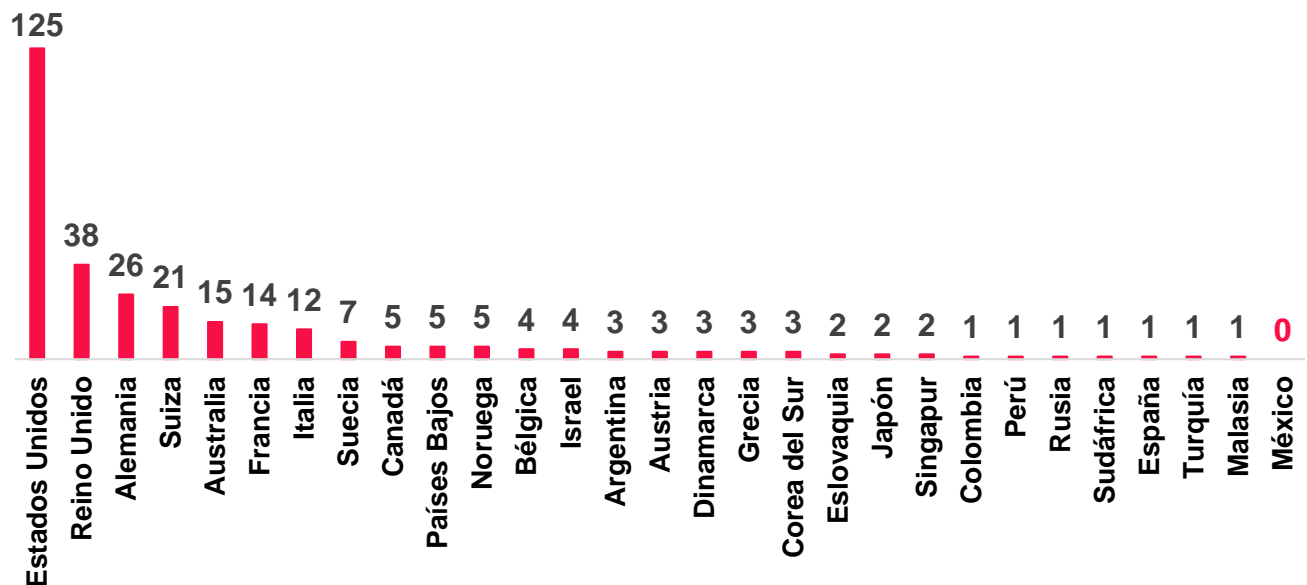
¹⁵ AccountabilityLab. G20 Anti-Corruption Commitments Tracker, 2021. https://docs.google.com/spreadsheets/d/1lq6vyA_TOyeiUVXEnp9h8oN7iilUORqxNBZv4R7rokg/edit#gid=0 (Consultado el 20/11/2021).

Por el contrario, Estados Unidos y Alemania, los países con más investigaciones y sanciones por cohecho internacional, han cumplido completamente con 12 de los 13 acuerdos, y uno lo han cumplido moderadamente.

El monitoreo de acuerdos en materia de corrupción del G20 y las evaluaciones del grupo de trabajo anticorrupto de la OCDE son dos fuentes de información importantes que reflejan el interés de la comunidad internacional por alcanzar el cumplimiento total de los compromisos en el combate al soborno internacional y, al mismo tiempo, proporcionan información útil que ponen en perspectiva el avance de los países. **En las dos evaluaciones, se muestra que las acciones de México son insuficientes.**

Otra fuente de información útil es el reporte *Global Enforcement Report* (GER), elaborado por la plataforma TRACE: Soluciones de Cumplimiento Antisoborno, la cual proporciona datos sobre las investigaciones y sanciones por cohecho internacional de distintos países.¹⁶ En la gráfica 2 se muestra el número de investigaciones activas por cohecho internacional hasta el 31 de diciembre de 2020.

Gráfica 2. Investigaciones activas por cohecho internacional, 2020



Fuente: Elaborado por el IMCO con información del Global Enforcement Report (GER).

Nota: con excepción de México, no se muestran los países que no cuentan con una investigación activa.

La gráfica muestra que Estados Unidos y el Reino Unido acumulan 50% de las investigaciones activas por cohecho internacional. Por el contrario, México, junto con otros 20 países, no reportó ninguna investigación abierta en el mismo periodo.

Es cierto que no es posible esperar el mismo número de investigaciones iniciadas en México que Estados Unidos, pero destacan los casos de **Colombia y Perú, dos países con similitudes económicas y regionales que tienen, al menos, una investigación activa.**

¹⁶ Debido a la falta de datos presentados sobre investigaciones y sanciones por las autoridades mexicanas, se utilizan los datos publicados por la OCDE, el Monitor de Acuerdos del G20 y el *Global Enforcement Report* (GER) de la plataforma TRACE respecto al número de investigaciones activas, concluidas y el número de sanciones impuestas por México en casos de cohecho internacional.

Además de las convenciones internacionales en materia anticorrupción, México forma parte de tratados comerciales como el T-MEC y el TPP-11 los cuales, como se explicó anteriormente, contienen compromisos que obligan a los firmantes a investigar y sancionar el cohecho internacional.

En las gráficas 3 y 4 se observa el número de investigaciones activas y sanciones impuestas por cohecho internacional de los miembros del T-MEC. Los datos muestran que México no ha iniciado ninguna investigación.

Gráficas 3 y 4. Número de investigaciones iniciadas y sanciones por cohecho internacional por países suscritos al T-MEC



Fuente: Elaborado por el IMCO con información de la OCDE y el Global Enforcement Report (GER).

Nota: La primera gráfica se elaboró con datos del GER que abarca el periodo del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020.

La segunda gráfica se elaboró con datos de la OCDE y del *SEC's Enforcement Division* de Estados Unidos que abarca el periodo de 1999 a 2021.

En cambio, **Estados Unidos y Canadá han mostrado tener un mayor número de investigaciones por cohecho internacional respecto a otros países.** Es importante destacar que Estados Unidos ha implementado una estricta política anticorrupción hacia el exterior desde 1998, cuando se incorporó el delito de cohecho internacional en el *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA).

La aplicación del FCPA ha permitido identificar redes de sobornos en distintos países. Sobresale el caso de la empresa brasileña Odebrecht y su filial petroquímica Braskem que, en 2016, fueron sancionadas por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos por violar el FCPA. Aunque los sobornos no ocurrieron en Estados Unidos, la empresa cotizaba en la Bolsa de Valores de Nueva York, razón por la cual Estados Unidos obtuvo la jurisdicción para investigar el caso.

En junio de 2021, el presidente estadounidense **Joe Biden publicó un memorándum en el que estableció la lucha contra la corrupción como un tema central para la seguridad nacional de dicho país.**¹⁷

¹⁷ The White House. *Memorandum on Establishing the Fight Against Corruption as a Core United States National Security Interest*, 2021 (Consultado el 20/11/2021).

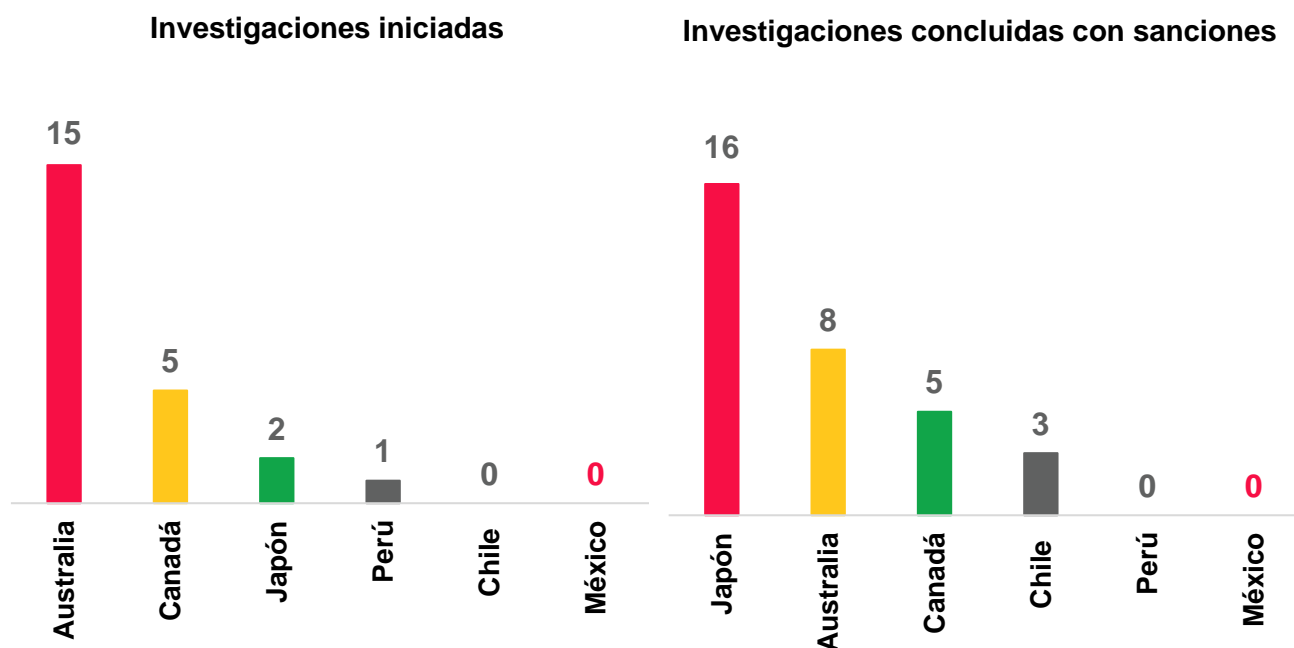
Este documento plantea la coordinación con actores internacionales para combatir la corrupción de líderes extranjeros, de empresas paraestatales, de organizaciones criminales transnacionales y de otros actores extranjeros y sus colaboradores nacionales. También menciona que se proporcionarán los recursos técnicos, económicos y políticos a los países que estén interesados en reducir la corrupción.

El gobierno de Estados Unidos busca apoyar a las autoridades e instituciones de gobiernos extranjeros con la finalidad de implementar medidas de transparencia, vigilancia y rendición de cuentas para atender el problema de la corrupción.

El interés y la importancia en la lucha anticorrupción en países aliados y estratégicos como Estados Unidos **representa una gran oportunidad para que México genere cambios en su política nacional y busque una mayor cooperación bilateral en la persecución de casos de cohecho internacional.**

Por otra parte, México es parte del TPP-11, junto con Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, Perú, Singapur y Vietnam. Las gráficas 5 y 6 muestran el número de investigaciones activas y sanciones impuestas por el delito de cohecho internacional de los miembros del TPP-11. Destaca, nuevamente, que México y Perú son los dos países con información disponible sin investigaciones concluidas con sanciones, por debajo de sus socios comerciales como Japón (16), Australia (8), Canadá (5) y Chile (3).

Gráficas 5 y 6. Número de investigaciones activas y sanciones por cohecho internacional por países suscritos al TPP-11



Fuente: Elaborado por el IMCO con información de la OCDE y el Global Enforcement Report (GER).

Nota 1: Brunei, Malasia, Singapur y Vietnam también forman parte del TPP-11, pero no se cuenta con información de investigaciones iniciadas y sanciones por cohecho internacional de esos países.

Nota 2: La primera gráfica se elaboró con datos del GER que abarca el periodo del primero de enero al 31 de diciembre de 2020. La segunda gráfica se elaboró con datos de la OCDE y del SEC's Enforcement Division de Estados Unidos que abarca el periodo de 1999 a 2021.

Ahora bien, es importante que la comparación del cumplimiento y compromiso de los países de investigar y sancionar el cohecho internacional considere el grado de participación que estos tienen en el comercio internacional, ya que la cantidad de posibles casos de cohecho internacional cometidos por empresas de un determinado país depende, en buena medida, del volumen de transacciones internacionales en las que estos participen.

Por ejemplo, las 125 investigaciones iniciadas por Estados Unidos en 2020 representan 40% de todas las investigaciones iniciadas en el mundo por cohecho internacional en ese año. Esta cifra es superior a la participación de este país en el comercio internacional, ya que las empresas estadounidenses participaron en 9% de las exportaciones que tuvieron lugar en el mismo periodo.

Australia tenía 5% de las investigaciones activas en el mundo en 2020 y su porcentaje de exportaciones fue de 1.4%. **México**, en cambio, **tenía 0% de las investigaciones activas en 2020**, de acuerdo con la OCDE y el GER, **y su porcentaje de participación en las exportaciones fue de 2%**.

La comparación entre porcentaje de exportaciones y de investigaciones activas permite obtener una referencia del número aproximado de investigaciones por país, ya que no sería realista que México tuviera cifras similares de investigaciones y sanciones que Estados Unidos si se considera el volumen y la frecuencia en las transacciones que realizan las empresas de cada país.

Sin embargo, aún **si se toma en cuenta la participación comercial, México se ha quedado rezagado, por lo que vale la pena considerar un elemento adicional: la capacidad institucional**. ¿Qué están haciendo otros países para combatir el cohecho internacional? ¿Cuáles son las buenas prácticas realizadas por los socios comerciales de México?

Chile, por ejemplo, fortaleció los mecanismos de detección de casos de cohecho internacional, a través de su Unidad de Inteligencia Financiera, la cual exige que las instituciones financieras soliciten y mantengan información sobre el beneficiario final de cualquier relación comercial que establezcan las empresas. Además, las instituciones de seguridad pueden acceder a esta información directamente a través de las empresas e iniciar investigaciones. En materia de transparencia, Chile comenzó a publicar estadísticas de cohecho internacional con una periodicidad trimestral y anual.¹⁸

En **Colombia**, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo realizó capacitaciones a varias empresas sobre soborno extranjero. Además, dicha institución ha publicado manuales y cursos de capacitación en línea, y elaboró un reglamento que proporciona orientación sobre la ley nacional que prohíbe el cohecho internacional.¹⁹

China es otro país que ha tenido algunos avances en el combate al soborno, aunque no específicamente de soborno internacional. En materia legal, se adoptó la Ley de Supervisores de la República Popular de China, la cual faculta a supervisores gubernamentales para investigar las faltas de conducta de funcionarios públicos nacionales e imponer sanciones por delitos de corrupción.²⁰ Como resultado, tanto en 2019 como en 2020, China ha estado entre los cuatro países con más

¹⁸ Transparencia Internacional. *Exporting Corruption*, 2020. https://images.transparencycdn.org/images/2020_Report-Full_Exporting-Corruption_EN.pdf (Consultado el 20/11/2021).

¹⁹ Ibid.

²⁰ Henry Chen Simon Hui y Zhengwei Yang. *China continues to strengthen its anti-corruption campaign in relation to public servants*, 2021. <https://www.globalcompliance.com/2021/09/14/china-continues-to-strengthen-its-anti-corruption-campaign-in-relation-to-public-servants080921/> (Consultado el 20/11/2021).

investigaciones realizadas sobre sobornos internos a funcionarios nacionales.²¹

En 2020, el IMCO destacó el incumplimiento de México a los acuerdos internacionales en materia de cohecho internacional. Nuevamente, **los datos de 2021 muestran que México no ha dado seguimiento a este tema, lo cual afecta las relaciones comerciales y puede representar un obstáculo a la inversión extranjera y el comercio internacional**.

3. ¿Por qué no hay más investigaciones o sanciones por cohecho internacional?

La falta de sanciones e investigaciones por cohecho internacional pareciera indicar que las empresas mexicanas se guían con integridad en todo momento al realizar transacciones comerciales internacionales. Sin embargo, **el hecho de que no existan sanciones no significa que no haya casos**. De hecho, se ha documentado cómo algunas empresas mexicanas se han involucrado en actos de cohecho internacional.

La empresa mexicana **CEMEX**, por ejemplo, ha sido investigada por el Departamento de Justicia de Estados Unidos desde 2016 debido a que se reportaron irregularidades en la construcción de una planta en Colombia, que pudiera haber sido violatorio del FCPA. Por su parte, las investigaciones internas de la empresa identificaron irregularidades en pagos por unos 20 millones de dólares. **A la fecha no se tiene registro de que México haya iniciado alguna investigación sobre este caso**.²²

Grupo México, otra empresa mexicana con actividades comerciales en el extranjero, fue investigada por España después de que una empresa española denunció la existencia de un fraude en la adjudicación de una mina en 2015. Grupo México obtuvo el contrato a pesar de que incumplía con varios requisitos del concurso.

Además, se documentó que los funcionarios españoles que les dieron los derechos a esta empresa sobre la explotación de la mina fueron ascendidos en sus cargos luego de que Grupo México obtuvo el contrato. De acuerdo con una investigación periodística, México abrió una investigación paralela relativa a este caso en 2018 y solicitó la colaboración de autoridades españolas en el marco de un Tratado de Asistencia Mutua que ambos países firmaron.²³

Recientemente, en febrero de 2021, una jueza española ordenó el procesamiento de nueve personas funcionarias públicas españolas involucradas en el caso.²⁴ **De parte de México, se desconoce el estatus de la investigación y no se tiene información sobre acciones penales en contra de**

²¹ Jaclyn Jaeger. 2020 *TRACE Bribery Matrix: U.S. falls from top 20; China on the rise*, 2020. <https://www.complianceweek.com/anti-corruption/2020-trace-bribery-matrix-us-falls-from-top-20-china-on-the-rise/29741.article> (Consultado el 20/11/2021).

²² Transparencia Internacional. *Exporting Corruption*, 2020; El Economista. *Justicia de EU investiga las operaciones de Cemex en Colombia*, 2018. <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Justicia-de-EU-investiga-las-operaciones-de-Cemex-en-Colombia--20180314-0035.html> (Consultado el 18/11/2021); Cristian Tellez. *Cemex fue afectada por corrupción de filial en Colombia*, 2018. <https://www.eleconomista.com.mx/mercados/Cemex-fue-afectada-por-corrupcion-de-filial-en-Colombia-20181121-0132.html> (Consultado el 18/11/2021).

²³ Chema Rodríguez. *La Justicia mexicana sospecha que se pagaron sobornos en el concurso de Aznalcóllar*, 2018. <https://www.elmundo.es/andalucia/2018/05/15/5af9a2b2268e3ee9218b4606.html> (Consultado el 18/11/2021).

²⁴ Infobae. *Jueza de España abrió proceso contra 9 personas por concesión irregular de una mina a Grupo México*, 2021. <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/02/09/jueza-de-espana-abrio-proceso-contra-9-personas-por-concesion-irregular-de-una-mina-a-grupo-mexico/> (Consultado el 19/11/2021).

Grupo México.

Estos ejemplos ilustran que los casos por cohecho internacional existen y que ningún país o empresa está exenta de cometerlos. A su vez, muestran la falta de actuación por parte de las instituciones públicas en México, así como la necesidad de fortalecer los mecanismos de denuncia y control de pagos de las empresas.

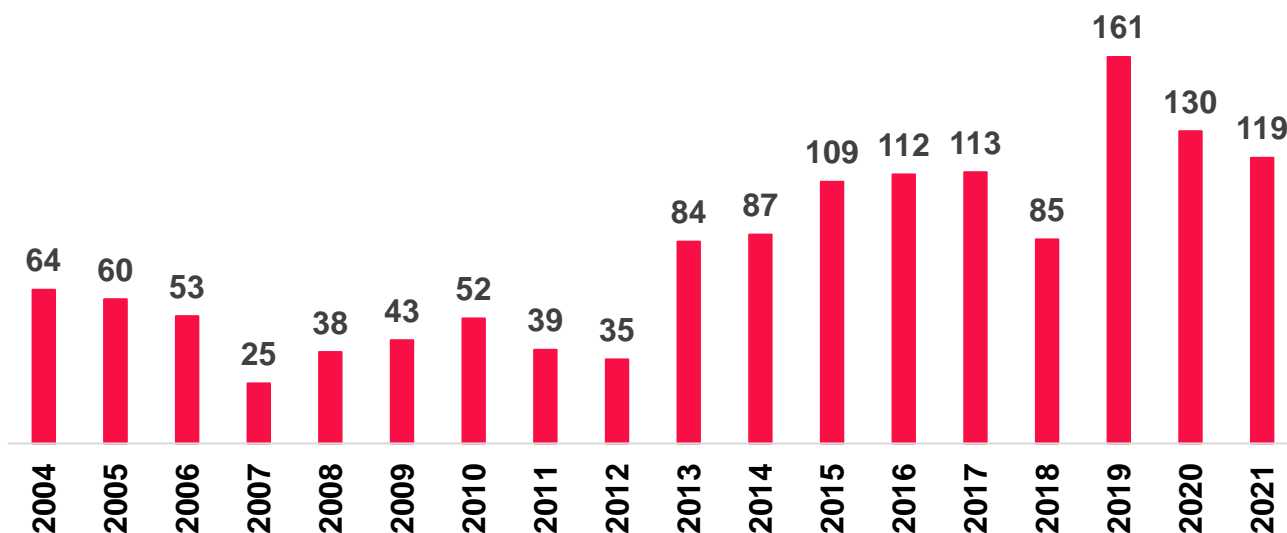
Por esa razón, **es necesario analizar la capacidad institucional de aquellas dependencias gubernamentales responsables de detectar, investigar y sancionar el cohecho internacional a fin de encontrar aquellos obstáculos que están interfiriendo en la generación de avances en la materia.**

La **UIF**, unidad administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), fue creada en 2004 con el objetivo de combatir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo. **Se encarga de recibir reportes de transacciones financieras sospechosas, analizar operaciones financieras y económicas, diseminar informes de inteligencia, así como presentar las denuncias a las autoridades correspondientes para su investigación.**²⁵

El informe de resultados de la UIF, publicado en septiembre de 2021, proporciona algunos indicadores de desempeño de la institución. Uno de ellos es el número de denuncias que presentó la UIF por el delito de lavado de dinero.

En la gráfica 7 se observa que **entre 2019 y 2021 la UIF presentó 410 denuncias por lavado de dinero**, una cifra alta con respecto a otros años. 2019 fue el año con mayor número de denuncias desde 2004, con 161.

Gráfica 7. Número de denuncias presentadas por la UIF por el delito de lavado de dinero, 2004-2021

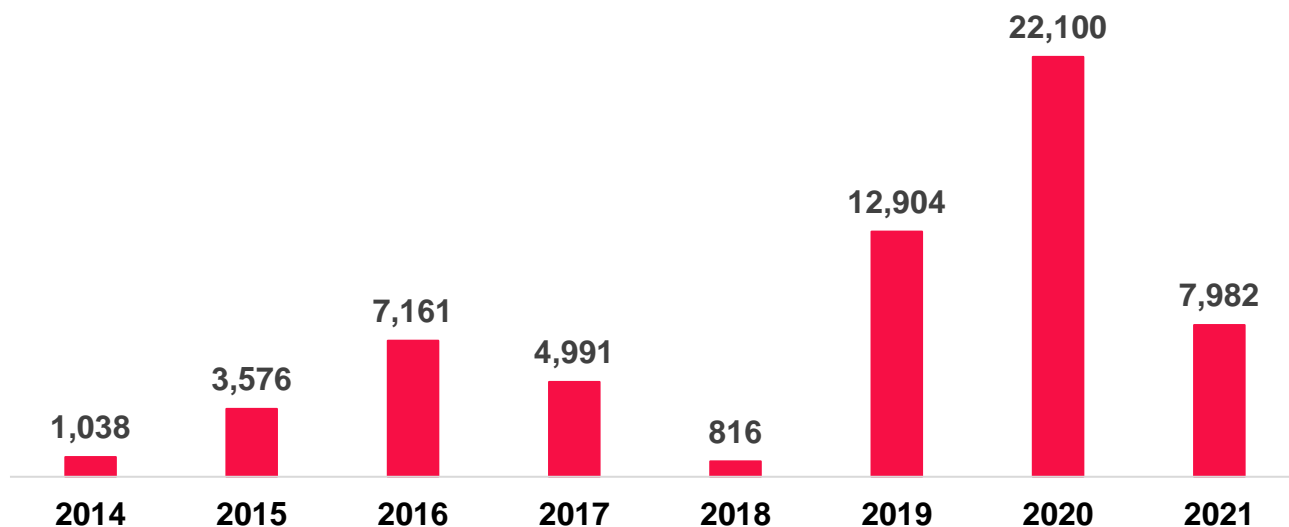


Fuente: Elaborado por el IMCO con información del Informe de Actividades de la UIF, 2021.

²⁵ Unidad de Inteligencia Financiera. ¿Quiénes somos?. https://uif.gob.mx/es/uif/quienes_somos (Consultado el 19/11/2021).

También destaca el número de cuentas bloqueadas. **En 2020, la UIF bloqueó 22 mil 100 cuentas que pudieran estar vinculadas a la comisión de delitos financieros**, con una suma de más de 2 mil millones de pesos bloqueados. 2020 fue el año con mayor número de cuentas bloqueadas desde 2014.

Gráfica 8. Número de cuentas bloqueadas por la UIF, 2014-2021



Fuente: Elaborado por el IMCO con información del Informe de Actividades de la UIF, 2021.

La UIF también tiene la atribución de celebrar convenios con otras instituciones de gobierno con la finalidad de obtener información que le ayude a identificar la posible comisión de delitos financieros. **Entre enero de 2019 y septiembre de 2021, la UIF celebró 104 convenios de colaboración con otras instituciones, órganos y dependencias**. 2020 fue el año con un mayor número de convenios, lo que contrasta con el periodo de 2004 a 2018, en el que solo se celebraron 28.

Los movimientos financieros para pagar sobornos en el extranjero o para lavar recursos provenientes de sobornos pueden ser detectados por los bancos y reportados a la UIF. De acuerdo con información proporcionada por dicha unidad, desde su creación en 2004 ha recibido 113 millones 270 mil reportes por parte de instituciones bancarias. De estos, tres millones 112 mil han sido catalogados como operaciones inusuales y 6 mil 580 como preocupantes.

Aunque estos resultados son positivos, no muestran avances en materia de cohecho internacional. El IMCO realizó una solicitud de información a la UIF, a la que se asignó el folio 330026321000342, solicitando el desglose de denuncias presentadas a la FGR por hechos que pudieran constituir una violación al artículo 222 bis del Código Penal Federal.

El 5 de noviembre de 2021, **la UIF respondió que las bases de datos de las denuncias presentadas ante la FGR no cuentan con la clasificación de cohecho internacional**. Esto indica, por un lado, que la UIF no distingue entre los casos de cohecho internacional y otros casos posiblemente constitutivos de algún delito de corrupción y, por otro lado, que no hay personal que se encargue de analizar específicamente la información sobre cohecho internacional.

Asimismo, se le preguntó a la UIF sobre las solicitudes de asistencia jurídica mutua realizadas por otros países a México por el delito de cohecho internacional. La UIF respondió que, entre 2008 a 2020, fueron recibidas 11 solicitudes. Sin embargo, en la respuesta a dicha solicitud se hace la aclaración de que dos de ellas (una en 2016 y otra en 2017) no precisan si el delito corresponde a cohecho internacional.

La tabla 3 desglosa el número de solicitudes de acuerdo con el país que la requirió, el número de sujetos y las fechas de envío y respuesta. Estados Unidos ha solicitado cinco asistencias, Ecuador dos y el resto corresponden a Suiza, Guatemala, Argentina, Bulgaria, Bolivia y Colombia.

Tabla 3. Solicitudes de asistencia jurídica mutua recibidas por la UIF relacionadas con cohecho internacional, 2008-2020

País solicitante	Número de sujetos	Fecha de solicitud	Fecha de respuesta
Estados Unidos	1	25/01/2008	27/06/2008
Suiza	12	04/11/2016	28/11/2016
Estados Unidos	9	09/12/2016	21/02/2017
Estados Unidos	3	10/03/2017	30/05/2017
Ecuador	27	29/05/2017	29/05/2017
Ecuador	1	02/06/2017	06/06/2017
Guatemala	3	15/02/2018	21/03/2018
Argentina	1	03/07/2018	16/08/2018
Bulgaria	5	05/12/2018	05/12/2018
Estados Unidos	1	02/01/2020	24/04/2020
Bolivia	3	13/04/2020	05/06/2020
Colombia	4	10/07/2020	31/07/2020
Estados Unidos	5	29/07/2020	21/08/2020

Fuente: Elaborado por el IMCO con información de la Unidad de Inteligencia Financiera.

Nota: En el oficio de respuesta no se proporcionó información desglosada, por lo que se utilizó la información proporcionada al IMCO en una respuesta a una solicitud de 2020 por la UIF.

El reporte de la OCDE señala que la UIF no cuenta con personal capacitado para compartir dichas solicitudes con las áreas de investigación competentes y alerta que esta institución no ha recibido ninguna transacción sospechosa relacionada con lavado de dinero basada en sobornos extranjeros.

Aunque los años más activos de esta institución han sido de 2019 a 2021, **la UIF muestra tener limitaciones para generar reportes de inteligencia sobre casos de cohecho internacional**. Por ello, es importante observar el desempeño de esta institución en los próximos años, a raíz del cambio

de titular anunciado en noviembre de 2021²⁶. Este cambio plantea una nueva oportunidad para que la UIF priorice el delito de cohecho internacional y, al mismo tiempo, continúe con la tendencia en la presentación de denuncias por otros delitos de corrupción.

Por otro lado, **el desempeño de la FGR también impacta en el proceso de realización de investigaciones**. Esta institución es la responsable de investigar los casos de cohecho internacional por tratarse de un delito del ámbito federal. Una vez que se identificaron posibles hechos relacionados al delito de cohecho internacional, la FGR deberá abrir una carpeta de investigación. Es en esta etapa del proceso donde muchas de las denuncias no se convierten en investigaciones, y mucho menos llegan a judicializarse.

De acuerdo con un estudio realizado por la Iniciativa de Transparencia y Anticorrupción del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, **99.8% de los delitos de corrupción en el país no se sancionan**.²⁷ El análisis indica que **la FGR es una de las instituciones peor calificadas, con una eficacia de 0%, dado el bajo número de investigaciones abiertas y de casos judicializados**.

Es importante señalar que México cuenta con una **Fiscalía Especializada para el Combate de la Corrupción (FECC)**, misma que está adscrita a la FGR. Dicha institución tiene la responsabilidad de investigar casos que involucren delitos por corrupción, entre ellos el cohecho internacional.

La OCDE, en el documento de seguimiento sobre el cumplimiento de la Convención Anticohecho en México, reconoce que el país ha progresado en algunas medidas para que el Sistema Nacional Anticorrupción funcione, como la designación de una titular de la Fiscalía Anticorrupción (FECC) y la asignación de personal y presupuesto.

Sin embargo, aún queda pendiente analizar si la FECC cuenta con los recursos humanos y económicos suficientes para investigar y perseguir casos de cohecho internacional. **La OCDE destaca que ninguna de las capacitaciones que se han realizado al personal de la FECC han incluido el tema de cohecho internacional**, pero menciona que México reportó en marzo de 2019 que la FECC contaba con seis funcionarios públicos enfocados a investigar casos relacionados con este delito.

Si bien hay personal designado para investigar el cohecho internacional, al revisar **el informe de resultados de esta institución** publicado en marzo de 2021, **no se hace mención específica de este delito** cuando se reporta el número de investigaciones abiertas por cada delito de corrupción.²⁸ Además, la OCDE menciona en su reporte de seguimiento que no existen medidas que aseguren que el personal que recibe las solicitudes de asistencia jurídica mutua en la FGR envíe la información a las autoridades competentes para su investigación.

Por otro lado, el IMCO y TOJIL realizaron un análisis de la situación de las Fiscalías Anticorrupción en las entidades federativas, encargadas de prevenir, investigar y sancionar penalmente los delitos de corrupción tipificados a nivel local. Estas instituciones son diferentes a la FGR, ya que se encargan de investigar delitos federales, mientras que las Fiscalías Anticorrupción lo hacen con delitos de

²⁶ Presidencia de la República. Pablo Gómez Álvarez, nuevo titular de la UIF, 2021. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/pablo-gomez-alvarez-nuevo-titular-de-la-uif> (Consultado el 26/11/2021).

²⁷ Iniciativa de Transparencia y Anticorrupción del Tecnológico de Monterrey. Fiscalías Anticorrupción. Un ejercicio de transparencia y acceso a la información sobre autonomía y resultados, 2021. https://b4d0ed5d-378e-42ae-ba7c-6ebffcab0a5f.filesusr.com/ugd/6278d2_92ec470dbfd845859b165fca4a367350.pdf (Consultado el 19/11/2021).

²⁸ Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción. Informe anual 2020-2021, 2021. https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/03/INFORME_ANUAL_2020-2021_FISCAL%C3%8DA_ANTICORRUPCI%C3%93N_2021.pdf (Consultado el 25/11/2021).

corrupción locales.

En el estudio, el IMCO y TOJIL encontraron que las 29 **Fiscalías Anticorrupción** evaluadas **carecen de un protocolo de audiencias, de protección a testigos, entregas vigiladas y operaciones encubiertas, lo que puede impactar en el bajo número de judicialización de casos**. Únicamente ocho estados reportaron haber judicializado más del 5% de las investigaciones iniciadas. Además, el reporte señala que el capital humano de las Fiscalías Anticorrupción es bajo y carece de capacitación.²⁹

Estos datos muestran que **las capacidades limitadas de las Fiscalías Anticorrupción y la FGR para investigar y judicializar delitos de corrupción podría estar repercutiendo en los números bajos de investigaciones abiertas, no solo por cohecho, sino por todos los delitos relacionados con la corrupción**.

4. Recomendaciones sin cumplir: OCDE

En marzo de 2021, la OCDE publicó la última versión de su reporte de seguimiento de la implementación de la Convención Anticohecho en México, en el que explica que **el país implementó parcialmente 11 recomendaciones sobre el combate al cohecho internacional y no implementó otras nueve más**.³⁰ Además, el documento refuerza la preocupación del grupo de trabajo anticohecho ante la falta de cumplimiento de México de las recomendaciones realizadas en reportes anteriores.

Recomendaciones dirigidas al sector gubernamental

La OCDE menciona que **el Gobierno Federal ha tomado medidas insuficientes para transmitir a los servidores públicos su obligación de detectar casos de cohecho internacional en el desempeño de sus actividades**.

El 31 de julio de 2019, la SFP presentó el [portal de alertadores](#) contra la corrupción, el cual busca garantizar un sistema seguro de denuncia, anónimo y confidencial, para evitar cualquier tipo de represalia contra los denunciantes.

Dicho portal encuentra sus fundamentos legales en dos acuerdos: uno publicado el 11 de junio de 2020 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), mediante el cual se establecen los lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, y el otro publicado en el DOF el 19 de octubre de 2020, en el que se emite el Protocolo de Protección para Personas Alertadoras de la Corrupción.³¹

Sin embargo, como lo documentó el IMCO en el reporte *Promesas vacías: detección e investigación del cohecho internacional en México*, la plataforma admite solamente denuncias ciudadanas para

²⁹ Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Tojil. *Levantemos la Voz de las Fiscalías Anticorrupción*, 2021. <https://imco.org.mx/condiciones-de-las-fiscalias-anticorrupcion-en-mexico/> (Consultado el 02/12/2021).

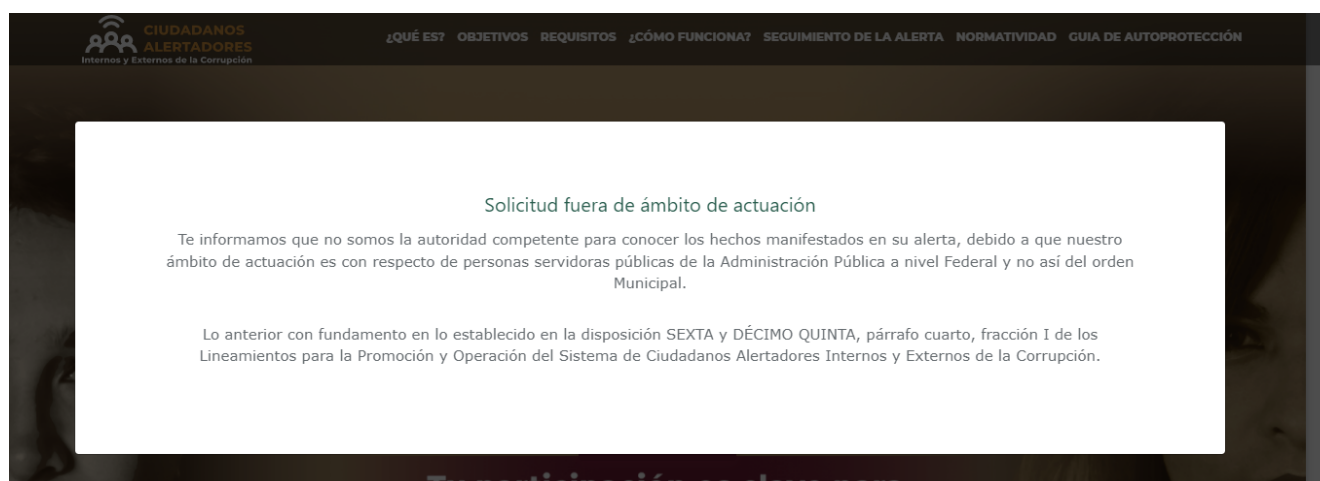
³⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention. Phase 4 Two-Year Follow-Up Report: Mexico*, 2021. <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/mexico-phase-4-follow-up-report.pdf> (Consultado el 23/11/2021).

³¹ Diario Oficial de la Federación (DOF). *ACUERDO por el que se reforma el diverso por el que se establecen los Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción*, 2020. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594816&fecha=11/06/2020 (Consultado el 30/11/2021) y DOF. *ACUERDO por el que se emite el Protocolo de Protección para Personas Alertadoras de la Corrupción*, 2020. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/586648/ACUERDO_por_el_que_se_emite_el_Protocolo_de_Proteccion_para_Personas_Alertadoras_de_la_Corrupcion_1.pdf (Consultado el 30/11/2021).

reportar a algún funcionario público, pero no permite que puedan generar denuncias por posibles actos de corrupción que identifiquen en el desempeño de sus cargos. Además, el portal de la SFP tampoco admite denuncias por cohecho internacional.³²

Al ingresar a la plataforma, los denunciantes o alertadores ciudadanos deben llenar una serie de formularios para proporcionar la información necesaria que describa el hecho. Sin embargo, al seleccionar la opción que más se adecuaría a un caso de cohecho internacional, la plataforma no permite continuar con la denuncia, ya que muestra un mensaje que advierte que la plataforma sólo admite denuncias respecto de servidores públicos federales. Esto a pesar de que la SFP tiene la obligación legal de investigar casos cometidos por particulares y en específico conductas que pudieran constituir cohecho internacional.

Imagen 1. Portal de ciudadanos alertadores internos y externos de la corrupción, SFP



Fuente: Secretaría de la Función Pública

Por otro lado, el informe de **la OCDE señala que el SAT todavía no ha mostrado capacidad para reportar posibles casos de cohecho internacional ante la FGR o compartir información referente a las investigaciones.** En el informe se anexa una explicación del SAT que argumenta que no puede compartir información a la FGR debido a la obligación que tiene de mantener la confidencialidad de los contribuyentes, por lo que **México ha fallado en clarificar al SAT que esto no viola el derecho de protección de datos personales.**

Es por eso que la FGR ha realizado dos intentos por solicitar información al SAT relativos al cohecho internacional sin tener éxito. Para ello, **la OCDE recomienda que se reforme la legislación correspondiente para establecer explícitamente que el fiscal pueda solicitar información al SAT para verificar si un acto es constitutivo de un crimen,** a la vez que se respeta la privacidad y las leyes referentes a la protección de datos personales.

La falta de atención por parte de México a estas recomendaciones se suma a la lista de las deficiencias institucionales identificadas en este documento. Es cierto que se han tenido algunos avances, pero los esfuerzos siguen siendo insuficientes. De no atender estas recomendaciones México continuará con

³² La SFP reportó, en una solicitud con folio 330026521000245, haber recibido una denuncia por el supuesto delito de colusión de particulares en transacciones internacionales (Artículo 70 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas). Sin embargo, esta denuncia fue archivada por falta de elementos.

un nivel de cumplimiento nulo en el combate al cohecho internacional.

Recomendación dirigida al sector no gubernamental

El informe de la OCDE señala que México no ha cumplido con crear una legislación que proteja a los denunciantes y alertadores. Los mecanismos de protección de información de denunciantes son una parte clave en el proceso de denuncia del cohecho internacional. Es por eso que deben existir mecanismos que garanticen la protección de datos de los denunciantes y que permitan dar un seguimiento puntual a la denuncia. **La ausencia de estos mecanismos pudiera ocasionar que los denunciantes sufran represalias, lo que desincentivará futuras denuncias.**

Sobre la protección de denunciantes, la SFP ha elaborado una serie de guías dirigidas a las empresas con el objetivo de que implementen sistemas de protección en su interior. De igual manera, el Padrón de Integridad Empresarial, diseñado por la SFP, incluye la protección de derechos de los denunciantes dentro de los elementos relevantes de una política de integridad empresarial. Sin embargo, la OCDE enfatiza que estas iniciativas no serán efectivas sin una legislación que sustente dichos programas.

Proporcionar un marco institucional adecuado para fomentar la cultura de denuncia de la corrupción requiere de instituciones articuladas, que en el caso particular del cohecho internacional requieren estar presentes también en lugares como embajadas, consulados, e incluso, en las oficinas de las empresas mexicanas en el extranjero.

Recomendación para investigar a funcionarios públicos

El 25 de noviembre de 2021, la OCDE presentó nuevas recomendaciones para fortalecer las acciones de prevención y combate al cohecho internacional en los países pertenecientes a la Convención Anticohecho.³³ Lo más sobresaliente es que el documento incorpora una nueva sección sobre el lado de la demanda del cohecho internacional: Los servidores públicos que aceptan sobornos de empresas extranjeras. Esta recomendación es de las más importantes, ya que la OCDE, hasta ese momento, solo se había enfocado en el lado de la oferta, es decir, de las empresas que sobornan a funcionarios públicos.

Si bien recientemente se han realizado investigaciones a funcionarios públicos mexicanos de empresas estatales involucrados en el caso de Odebrecht, esto abre una oportunidad para que México empiece a desarrollar mecanismos de investigación y sanción de funcionarios involucrados en casos de cohecho internacional con empresas extranjeras.

Este documento también incorpora una nueva guía para que se realicen acuerdos entre las autoridades de investigación y las empresas con el fin de agilizar e incrementar el número de resoluciones por cohecho internacional. Se incluyen recomendaciones para que los denunciantes tengan incentivos para acudir a las autoridades competentes y reportar casos de cohecho. Asimismo, se refuerzan las guías para mejorar la coordinación entre países en la investigación de casos. Sin duda será interesante analizar los avances de los países en estos rubros.

³³ OECD, *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, 2021. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378#mainText> (Consultado el 01/12/2021).

5. IMCO Propone

Desde 2020, el IMCO ha documentado los avances de México en el combate al cohecho internacional, y ha señalado que no se ha sancionado ni un solo caso de este delito desde que el país se adhirió a la Convención Anticohecho de la OCDE y tipificó el delito en el Código Penal Federal. Además, el número de investigaciones iniciadas entre 2010 y 2021 (22) reportados por la FGR, es bajo y su estatus no es claro.

El incumplimiento de compromisos internacionales afecta la reputación e imagen internacional del país y muestra una postura laxa frente a conductas que representan un obstáculo a la inversión y el comercio. **Es importante que México incremente, de manera considerable, los esfuerzos destinados a detectar, investigar y sancionar el cohecho internacional. Para lograrlo, el IMCO propone:**

- **Fortalecer las capacidades institucionales de la UIF, la FGR y el SAT para identificar e investigar posibles casos de cohecho internacional.** La información proporcionada por la OCDE, la UIF, la FGR y el SAT indican limitaciones en la detección e investigación del cohecho internacional. Por eso, es necesario que se capacite al personal de dichas instituciones para detectar posibles casos de corrupción y, además, se mejoren los canales de comunicación entre las instituciones para agilizar el flujo de información que permita dar seguimiento a las investigaciones iniciadas.
- **Transparentar y mantener actualizada la información de investigaciones abiertas y sanciones aplicadas.** Los datos relativos a las acciones realizadas para erradicar el cohecho internacional son insuficientes y están desactualizados, lo que dificulta el monitoreo y seguimiento del nivel de cumplimiento de México en la materia. Es necesario crear plataformas accesibles que publiquen información oportuna que incluya por lo menos, datos respecto a las investigaciones iniciadas, investigaciones en curso, sanciones aplicadas y motivos por las cuales se determinó no aplicar una sanción.
- **Habilitar la denuncia por casos de cohecho internacional en el portal de la Secretaría de la Función Pública y difundir la importancia de detectarlos y sancionarlos por parte del país que comete actos de corrupción en el extranjero.** Desde hace casi dos años, la SFP cuenta con un portal de alertadores contra la corrupción, el cual establece canales confidenciales y accesibles de denuncia. Sin embargo, la plataforma sigue sin admitir denuncias sobre actos de cohecho internacional. Es fundamental habilitar esta opción para las personas físicas y morales con el objetivo de fortalecer la detección e investigación de caso para posteriormente aplicar las sanciones correspondientes, así como difundir la importancia de priorizar el cohecho internacional como país de origen de los sobornos en el extranjero.

IMCO

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, A.C.