

Promesas vacías: detección e investigación del cohecho internacional en México

Fernanda Avendaño Meouchi

Investigadora Anticorrupción

[@FerAvMeouchi](#)

Pablo Montes Mendoza

Coordinador Anticorrupción

[@Montes_mx](#)

Rebeca Paredes Pérez*

Investigadora Anticorrupción

[@rebeca_paredes](#)

Fecha: 9/12/2020



Promesas vacías: detección e investigación del cohecho internacional en México

Fernanda Avendaño Meouchi

Investigadora Anticorrupción

[@FerAvMeouchi](#)

Pablo Montes Mendoza

Coordinador Anticorrupción

[@Montes_mx](#)

Rebeca Paredes Pérez*

Investigadora Anticorrupción

[@rebeca_paredes](#)

Fecha:09-12-2020

*Dejó de laborar en el IMCO en noviembre de 2020.

Resumen ejecutivo: Corrupción sin fronteras

Desde hace más de 20 años, la comunidad internacional ha identificado a la corrupción como una problemática global que necesita de atención inmediata. Si bien la corrupción frecuentemente es entendida como un problema nacional de estado de derecho, esta suele involucrar la participación de actores de diversas nacionalidades, por lo que su atención requiere del esfuerzo coordinado de diversos países.

Debido al impacto negativo que tiene en el comercio y la inversión, la comunidad internacional ha implementado esfuerzos conjuntos para combatir el cohecho internacional a través de la creación de convenciones anticorrupción y la adición de cláusulas anticorrupción en tratados comerciales.

Desde 1999, México ha adquirido compromisos internacionales enfocados en investigar y sancionar el cohecho internacional. Sin embargo, a 21 años de su tipificación, México no ha impuesto una sola sanción por este delito. Al mismo tiempo, el número de investigaciones iniciadas es considerablemente bajo al compararlo con otros países y socios comerciales.

Mientras que países latinoamericanos como Brasil, Colombia y Chile han iniciado más de 10 investigaciones entre 2016 y 2019, México se mantiene entre los países con menos investigaciones iniciadas: únicamente tres.

Ratificar una convención y crear el marco jurídico correspondiente son solo los primeros pasos para cumplir con el compromiso de erradicar los sobornos en las transacciones internacionales. Los datos muestran que México se ha limitado a firmar compromisos y modificar leyes sin mostrar resultados concretos en la materia.

El incumplimiento de compromisos internacionales no solo afecta la reputación e imagen internacional del país, sino que también implica una postura laxa frente a conductas que representan un obstáculo a la inversión y el comercio. Este estudio busca poner en perspectiva el incumplimiento de México en la persecución del cohecho internacional e identificar las fallas institucionales que no permiten la detección efectiva de casos de corrupción cometidos por empresas mexicanas en el extranjero.

Si bien la Unidad de Inteligencia Financiera, la Fiscalía General de la República y la Secretaría de la Función Pública han realizado acciones para fortalecer las investigaciones mediante distintas fuentes de detección de los casos de cohecho internacional, México aún no está a la par de sus socios comerciales como Estados Unidos y Canadá.

Los mecanismos de autodenuncia para las personas físicas y morales a través de portales electrónicos confidenciales, así como los beneficios para las empresas que cooperen con las autoridades durante la investigación, son dos de las principales tareas pendientes por parte de las instituciones federales en México.

México debe incrementar de manera considerable los esfuerzos destinados a detectar, investigar y sancionar el cohecho internacional. Para lograrlo, el IMCO propone:

- **Reconocer la erradicación del cohecho internacional como una prioridad del gobierno de México.**
- **Transparentar y mantener actualizada información de investigaciones abiertas y sanciones aplicadas.**
- **Fomentar la autodenuncia de las empresas mediante el otorgamiento de beneficios que incentiven la cooperación con autoridades.**
- **Habilitar la denuncia por casos de cohecho internacional en el portal de la SFP.**
- **Promover el diseño e implementación de programas de integridad empresarial.**
- **Atender la información presentada por la UIF y transparentar el trámite destinado a las denuncias presentadas.**

1. ¿Qué es y por qué importa el cohecho internacional?

La corrupción es un fenómeno que no respeta fronteras. Casos como el de la empresa brasileña Odebrecht muestran que los esquemas y redes de corrupción se pueden repetir de manera casi idéntica de país a país. Este tipo de sucesos suelen involucrar actores de distintas nacionalidades y ocurrir en distintas jurisdicciones a la vez.

Desde hace poco más de dos décadas, la comunidad internacional ha implementado esfuerzos conjuntos para combatir la corrupción en todas sus formas debido al impacto negativo en el comercio y la economía¹. Estos esfuerzos han reconocido al cohecho internacional como una problemática global que requiere de especial atención².

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 momento de obtener contratos públicos en concursos internacionales, permisos de operación, o también, al importar o exportar productos que requieran pasar por aduanas.

Esta conducta está definida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como:

“(…) Cuando una persona deliberadamente **ofrezca, prometa o conceda cualquier ventaja indebida** pecuniaria o de otra índole **a un servidor público extranjero**, ya sea que lo haga **en forma directa o mediante intermediarios**, para beneficio de éste o para un tercero; **para que ese servidor actúe o se abstenga de hacerlo** en relación con el cumplimiento de deberes oficiales, **con el propósito de obtener o de quedarse con un negocio o de cualquier otra ventaja indebida en el manejo de negocios internacionales.**³ “

El cohecho internacional se caracteriza por la intervención de personas físicas o morales de distintas nacionalidades, donde empresas con transacciones comerciales en varios países pueden llegar a corromper a funcionarios públicos de un país extranjero. La tipificación del cohecho internacional busca

¹ Oficina Contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas, 2004. Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf (Consultado el 17/11/2020).

² Nicola Elherman-Cache, 2008. The impact of the OECD Anti-Bribery Convention. <https://www.oecd.org/mena/competitiveness/39997682.pdf> (Consultado el 17/11/2020).

³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 1997. Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf (Consultado el 17/11/2020).

generar una corresponsabilidad del acto de corrupción entre el país donde ocurre la transacción y el país de origen de las empresas o personas involucradas⁴.

La característica más particular del cohecho internacional es la extraterritorialidad de la jurisdicción para investigar y sancionar el delito, ya que los países que tienen tipificado este crimen pueden perseguir e investigar actos de corrupción que ocurrieron fuera de su territorio si en estos participaron empresas o personas de su nacionalidad, o, en algunos casos, si las empresas que participaron tienen nexos comerciales con su país.

Tal fue el caso de Odebrecht y su filial petroquímica Braskem, quienes fueron sancionadas por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos por violaciones al Foreign Corruption Practices Act (FCPA) aun cuando los sobornos de la empresa brasileña no sucedieron en Estados Unidos⁵. Sin embargo, estas empresas cotizaban en la Bolsa de Valores de Nueva York, relación comercial que le dio jurisdicción a los Estados Unidos sobre el caso.

Odebrecht y Braskem se declararon culpables y acordaron pagar una multa de más de 3 mil millones de dólares. Esta sanción fue, en su momento, la multa más grande de la historia impuesta por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos por violaciones al FCPA⁶.

Otro caso que ayuda a ilustrar las particularidades del cohecho internacional es el de la compañía de tiendas de autoservicio Walmart International. En 2012, el New York Times publicó que Walmart de México pagó alrededor de 52 mil dólares a autoridades locales mexicanas para lograr que el uso de suelo comercial fuera autorizado para la construcción de una sucursal en Teotihuacan⁷.

Dado que los sobornos ocurrieron en México, las autoridades mexicanas tienen la jurisdicción para investigar el caso y sancionar, tanto a la empresa, como a las personas y funcionarios públicos involucrados. No obstante, debido a la participación de Walmart International en la bolsa de valores de Nueva York, las autoridades estadounidenses también tienen jurisdicción para investigar y sancionar como un caso de cohecho internacional.

⁴ Grupo de Trabajo sobre el Cohecho de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2018. Fighting the Crime of Foreign Bribery. <https://www.oecd.org/corruption/Fighting-the-crime-of-foreign-bribery.pdf>

⁵ Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 2016. Acuerdo de Culpabilidad por parte de Odebrecht S.A. <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/919916/download> (Consultado el 17/11/2020).

⁶ Stanford Law School, 2020. Foreign Corruption Practices Act Clearinghouse. <http://fcpa.stanford.edu/statistics-top-ten.html> (Consultado el 18/11/2020).

⁷ David Barstow y Alejandra Xanic, 2012. How Wal-Mart used payoffs to get its way in Mexico. The New York Times. <http://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/2012/12/18/business/walmart-bribes-teotihuacan.html> (Consultado el 18/11/2020).

En 2019, Walmart International acordó pagar una multa de 282 millones de dólares tras llegar a un acuerdo con el Departamento de Justicia de Estados Unidos por investigaciones abiertas por presuntas violaciones de la compañía al FCPA en operaciones en México, Brasil, China e India⁸.

Tabla 1. Las diez multas más elevadas por incumplimiento del FCPA

Empresa	Multa (dólares)
Odebrecht S.A.	\$ 3,557,626,137
The Goldman Sachs Group, Inc.	\$ 2,617,088,000
Airbus SE	\$ 2,091,978,881
Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras	\$ 1,786,673,797
Telefonaktiebolaget LM Ericsson	\$ 1,060,570,832
Telia Company AB	\$ 965,604,372
Mobile Telesystems Public Joint Stock Company	\$ 850,000,400
Siemens Aktiengesellschaft	\$ 800,002,000
VimpelCom Ltd.	\$ 795,326,798
Alstom S.A.	\$ 772,291,200

Fuente: Elaborado por el IMCO con información de Stanford Law School, 2020.

La persecución del cohecho internacional tiene como principal objetivo intervenir en el lado de la oferta de la corrupción. 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 es establecer pautas claras a las empresas respecto a las conductas prohibidas al momento de entablar actividades comerciales transnacionales.

Esto, debido al reconocimiento de la comunidad internacional de las consecuencias negativas de la corrupción para el comercio y la inversión, así como la necesidad de asegurar un piso parejo para las empresas al momento de buscar oportunidades de negocios en el extranjero⁹.

Por esto, 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

⁸ Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 2016. Acuerdo de no enjuiciamiento por parte de Walmart Inc. <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1175791/download> (Consultado el 18/11/2020).

⁹ Grupo de Trabajo sobre el Cohecho de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2018. Fighting the Crime of Foreign Bribery. <https://www.oecd.org/corruption/Fighting-the-crime-of-foreign-bribery.pdf> (Consultado el 18/11/2020).

sancionar a funcionarios públicos extranjeros. Esto se mantiene como responsabilidad de los países donde ocurrió el soborno acorde con sus leyes locales.

En el caso de Walmart International, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos sancionó a la empresa por sobornos cometidos en México, no obstante, la investigación y sanción a los servidores públicos involucrados es una responsabilidad exclusivamente de México.

Desde finales de los años noventa, distintos organismos internacionales han impulsado, a través de tratados y convenciones, la adopción de leyes que sancionen el cohecho internacional.

México, de manera voluntaria, se ha sumado a dichos instrumentos internacionales donde se ha comprometido a perseguir los actos de corrupción que empresas mexicanas pudieran cometer en el mundo. Para tal, desde 1999 tipificó el delito de cohecho internacional en el Código Penal Federal.

Sin embargo, **a más de 20 años de poder sancionar este delito, México no ha impuesto ni una sola sanción.** Esto solo puede explicarse por dos motivos. Las empresas mexicanas son un ejemplo de integridad mundial y, por lo tanto, no hay casos de cohecho internacional que sancionar, o bien, las autoridades mexicanas no están realizando las acciones necesarias para perseguir este delito.

Ahora bien, ante la presencia de problemas graves de corrupción dentro de México, ¿por qué sería relevante enfocar recursos en la detección de actos de corrupción en el extranjero?

Además de la importancia de cumplir con compromisos establecidos en tratados comerciales y convenciones internacionales, al perseguir de manera efectiva el cohecho internacional, México:

- I. Establecería guías claras de integridad respecto del comportamiento esperado de las empresas mexicanas al momento de invertir y competir en el extranjero.
- II. Incentivaría la adopción de políticas de integridad al interior de las empresas mexicanas.
- III. Enviaría una señal clara a otros países manifestando que el gobierno mexicano no tolerará el comportamiento corrupto de las empresas mexicanas. Esto contribuiría a mejores relaciones comerciales y a la construcción de un piso parejo para empresas de todas las nacionalidades.
- IV. De forma indirecta, mandaría un mensaje a los inversionistas extranjeros respecto a las expectativas de integridad cuando busquen hacer negocios en México.
- V. Ayudaría al reconocimiento de las empresas mexicanas como empresas íntegras, lo que podría mejorar las oportunidades de negocio en el futuro.

2. Compromisos internacionales asumidos por México

Como se mencionó anteriormente, en línea con los esfuerzos de la comunidad internacional, México ha firmado y ratificado distintos tratados y convenciones internacionales en las que se compromete a combatir el cohecho internacional. La Tabla 2 muestra los instrumentos internacionales a los que México se adhirió que incluyen compromisos específicos para la persecución de este delito.

Además de la ratificación de convenciones con diferentes organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la OCDE, la persecución del cohecho internacional es también parte de los tratados comerciales como el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP11).

Esto se debe a que el cohecho internacional es considerado una práctica desleal en relaciones comerciales. Toda vez que el soborno que empresas de diferentes nacionalidades pudieran ofrecer a funcionarios públicos al momento de licitar un contrato o importar productos, podría derivar en tratos preferenciales y, por lo tanto, en una desventaja para competidores nacionales e internacionales.

En consecuencia, cada vez es más común que los tratados comerciales multilaterales incluyan cláusulas que comprometan a las partes a investigar y sancionar el cohecho internacional como una medida que garantice que las empresas que llegaran a hacer negocios producto de estos tratados, lo hagan de una manera íntegra que beneficie al comercio y la economía.

Al incluir este tipo de cláusulas, todas las partes se hacen corresponsables de los posibles casos de corrupción que sucedan en operaciones comerciales donde participen empresas y personas de sus nacionalidades. Por lo tanto, al no perseguir de manera efectiva este delito, México está incumpliendo compromisos comerciales importantes.

Esto podría repercutir en la capacidad de renegociar tratados, o incluso ameritar algún tipo de queja o sanción. Al no mostrar la capacidad o el interés de sancionar actos de corrupción cometidos por empresas mexicanas, los aliados comerciales actuales y potenciales de México pudieran pensar dos veces al momento de brindar oportunidades comerciales a empresas mexicanas, o bien, limitar su participación a sectores específicos de la economía.

Al mismo tiempo, la persecución efectiva del cohecho internacional incentivaría a las empresas mexicanas a implementar mecanismos de control interno y políticas de integridad para prevenir y detectar a tiempo posibles actos de corrupción. Tal es el caso de las empresas mexicanas que tienen

operaciones en los Estados Unidos. Al estar sujetas a las regulaciones del FCPA, sus programas de integridad suelen ser mucho más robustos. Beneficio que es propagado a sus operaciones en México.

Tabla 2. Convenciones y tratados Internacionales ratificados por México con compromisos relativos al cohecho internacional

Convención	Organismo	Compromiso	Firma	Ratificación
Convención Interamericana contra la Corrupción ¹⁰	Organización de los Estados Americanos (OEA)	Artículo 8	1996	1997
Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales. ¹¹	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	Convención completa	1997	1999
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ¹²	Organización de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU)	Artículo 16	2003	2005
Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico ¹³	Alianza del Pacífico	Artículo 26.7	2018	2018
Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá ¹⁴	Tratado Comercial Multilateral	Artículo 27.3	2018	2019

¹⁰ OEA. (marzo de 1996). *Convención Interamericana Contra la Corrupción (B-58)*. Obtenido de http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion_firmas.asp (Consultado el 24/11/2020).

¹¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 1997. Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf (Consultado el 24/11/2020).

¹² Oficina Contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas, 2004. Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf (Consultado el 24/11/2020).

¹³ Secretaría de Economía, Capítulo 26. Transparencia y Anticorrupción, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/86494/26_Transparencia_y_Anticorrupcion.pdf (Consultado el 24/11/2020).

¹⁴ Gobierno de México, Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), 2019 <https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-202730?state=published> (Consultado el 24/11/2020).

Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea ¹⁵	Tratado Comercial Multilateral	Artículo 4 del Protocolo Anticorrupción	2000	2000
---	--------------------------------	---	------	------

Fuente: Elaborado por el IMCO.

Tanto la Oficina Contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas (UNODC) como la OCDE implementan mecanismos de revisión continuos a los países miembro con el objetivo de verificar el cumplimiento de los compromisos anticorrupción establecidos en las convenciones internacionales.

El grupo de trabajo sobre el Cohecho Internacional de la OCDE ha alertado sobre los bajos niveles de cumplimiento de México respecto a la investigación y sanción del cohecho internacional¹⁶. Del mismo modo, Transparencia Internacional publica el estudio *Exportando la Corrupción* donde recurrentemente enlista a México como uno de los países con poco o ningún nivel de cumplimiento en la persecución del cohecho internacional¹⁷.

3. México en el combate al cohecho internacional

Poco tiempo después de ratificar la Convención Anti-Cohecho de la OCDE, en 1999 México tipificó el delito de cohecho a servidores públicos extranjeros en el artículo 222 bis del Código Penal Federal. Este artículo establece penas de hasta 14 años de prisión y hasta 150 días multa¹⁸ para personas físicas que sobornen a servidores públicos extranjeros, así como penas de hasta mil días multa y suspensión de labores o incluso la disolución de personas morales que cometan este delito.

Sin embargo, ratificar una convención y crear el marco jurídico correspondiente son solo los primeros pasos para cumplir con el compromiso de erradicar los sobornos en las transacciones internacionales. Los datos muestran que México se ha limitado a firmar compromisos y modificar leyes sin mostrar resultados concretos en la materia.

A 20 años de que México obtuviera la posibilidad de investigar y sancionar actos de corrupción de empresas mexicanas en el extranjero, no ha sido aplicada una sola sanción contra personas físicas o

¹⁵ Gobierno de México, Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/575390/Cap_tulos_Consolidados.pdf (Consultado el 24/11/2020).

¹⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Mexico's Phase 4 Monitoring Report, 2018 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/mexico-oecdanti-briberyconvention.htm> (Consultado el 24/11/2020).

¹⁷ Transparencia Internacional, Exporting Corruption, 2020. https://images.transparencycdn.org/images/2020_Report_ExportingCorruptionFull_English.pdf (Consultado el 24/11/2020).

¹⁸ El día multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumir el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos. El límite inferior del día multa es el equivalente al salario mínimo diario vigente en el lugar donde se consumió el delito.

morales, mientras que el número de investigaciones iniciadas es particularmente bajo al compararlo con otros países.

De acuerdo con Transparencia Internacional entre 2016 y 2019, México ha iniciado tan sólo tres investigaciones por posibles casos de cohecho internacional¹⁹. Esto es consistente con los datos publicados por la Fiscalía General de la República (FGR), la cual reconoce en su sitio web la existencia de cinco investigaciones en curso por posibles actos de cohecho internacional²⁰.

Como lo muestra la tabla 3, dos de estas investigaciones iniciaron en 2015 y según el sitio web ya fueron finalizadas (aunque se mantienen publicadas bajo el concepto de investigaciones en curso). En la primera, se autorizó la reserva de archivo en abril de 2017, mientras que en el segundo caso se autorizó el no ejercicio de la acción penal en septiembre de 2016.

Tabla 3. Investigaciones en curso sobre el cohecho internacional

Año en que se inició el expediente	Origen del Expediente	Lugar donde se suscitó el evento	Estado del expediente	Comentarios
2015	El Acta Circunstanciada inicio en el año 2013.	Cuba	Reserva de archivo	Se autorizó la reserva de archivo el 27 de abril del 2017
2015	Nota periodística	Guatemala	Reserva de archivo	Se autorizó el No Ejercicio de la Acción Penal en fecha 02 de septiembre del 2016
2018	Notificación de la Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías	España	Etapas Inicial	Se encuentra en etapa de investigación
2018	Notificación de la Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías	Guatemala	Etapas Inicial	Se encuentra en etapa de investigación
2018	Notificación de la Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías	Guatemala	Etapas Inicial	Se encuentra en etapa de investigación

¹⁹ Transparencia Internacional, *Exporting Corruption*, 2020.

²⁰Fiscalía General de la República, Investigaciones en curso sobre el cohecho internacional. <https://www.gob.mx/fgr/acciones-y-programas/cohecho-internacional> (Consultado el 26/11/2020).

Fuente: Elaborada por el IMCO con datos de la Fiscalía General de la República.

Mientras tanto, las tres investigaciones iniciadas en 2018 se mantienen en la etapa de investigación. Los países en donde hubo un posible acto de cohecho internacional por parte de empresas o personas mexicanas son Guatemala, Cuba y España.

Al consultar el historial de casos e investigaciones, los datos muestran algunas inconsistencias con la información publicada en los sitios web. Sin embargo, el hallazgo se mantiene: México ha iniciado un número particularmente bajo de investigaciones por cohecho internacional.

El IMCO realizó una solicitud de información con folio 00017000850120 a la FGR vía la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), para obtener datos acerca de las investigaciones iniciadas, las existentes y las concluidas por casos de cohecho internacional.

El 8 de octubre de 2020 la FGR respondió mediante el oficio FGR/UTAG/DG/003679/2020 que, durante el periodo de 2010 a 2020, realizó cinco investigaciones entre 2015 y 2018, concluyó cuatro y una se mantiene en curso.

Tabla 4. Investigaciones por cohecho internacional

Año/ Estatus	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Realizadas	0	0	0	0	0	2	0	0	3	0	0
Concluidas	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0
En curso	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

Fuente: Elaborado por el IMCO con información de la Fiscalía General de la República.

Sin embargo, en la misma respuesta, la FGR también incluyó un archivo de Excel con información que distingue las investigaciones iniciadas bajo el nuevo sistema de justicia penal (carpetas de investigación) e información del trámite destinado a las investigaciones bajo el viejo sistema de justicia penal (averiguaciones previas).

La información proporcionada en la solicitud de información difiere de los datos publicados en los sitios web, ya que señala que en 2018 fueron iniciadas 11 carpetas de investigación y cuatro en 2019.

Mientras que, respecto a averiguaciones previas en el sistema de justicia penal anterior, reportaron tres: una averiguación iniciada en 2010, una en 2015 y una en 2016.

La disparidad en los datos proporcionados por la misma dependencia muestra un problema de transparencia y confianza de la información pública relacionada con el cohecho internacional. Esta situación que ameritó una recomendación en el tercer reporte de cumplimiento elaborado por la OCDE y que también ha sido denunciada en repetidas ocasiones por Transparencia Internacional.

Al respecto, Transparencia Internacional señala que los datos y estadísticas relacionados con el combate al cohecho internacional son insuficientes y están desactualizados, lo que dificulta el monitoreo y seguimiento del nivel de cumplimiento de México en la materia.

A pesar de la disparidad en los datos reportados, es posible constatar que el número de investigaciones realizadas por México es insuficiente, ya que, tomando los datos con más reportes, en un espacio de más de 20 años México habría iniciado 19 investigaciones por cohecho internacional, de las cuales habría concluido tan sólo cuatro.

Debido a las inconsistencias en los datos presentados por las autoridades mexicanas, en las siguientes secciones del documento serán utilizados los datos publicados por la OCDE y Transparencia Internacional respecto al número de investigaciones iniciadas, concluidas y número de sanciones impuestas por México en casos de cohecho internacional.

4. México en el mundo: esfuerzos insuficientes

La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, también conocida como la Convención Anti-Cohecho, 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 del mundo y más del 60% del valor de las exportaciones.

Tabla 5. Lista de países firmantes de la Convención Anti-Cohecho

Países firmantes de la Convención Anti-Cohecho de la OCDE					
Alemania	Dinamarca	Hungría	Luxemburgo	República Checa	Costa Rica*
Australia	Eslovenia	Irlanda	México	Eslovaquia	Perú*

Austria	España	Islandia	Noruega	Suecia	Rusia*
Bélgica	Estados Unidos	Israel	Nueva Zelanda	Suiza	Sudáfrica*
Canadá	Estonia	Italia	Países Bajos	Turquía	
Chile	Finlandia	Japón	Polonia	Argentina*	
Colombia	Francia	Letonia	Portugal	Brasil*	
Corea del Sur	Grecia	Lituania	Reino Unido	Bulgaria*	

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

*País no perteneciente a la OCDE.

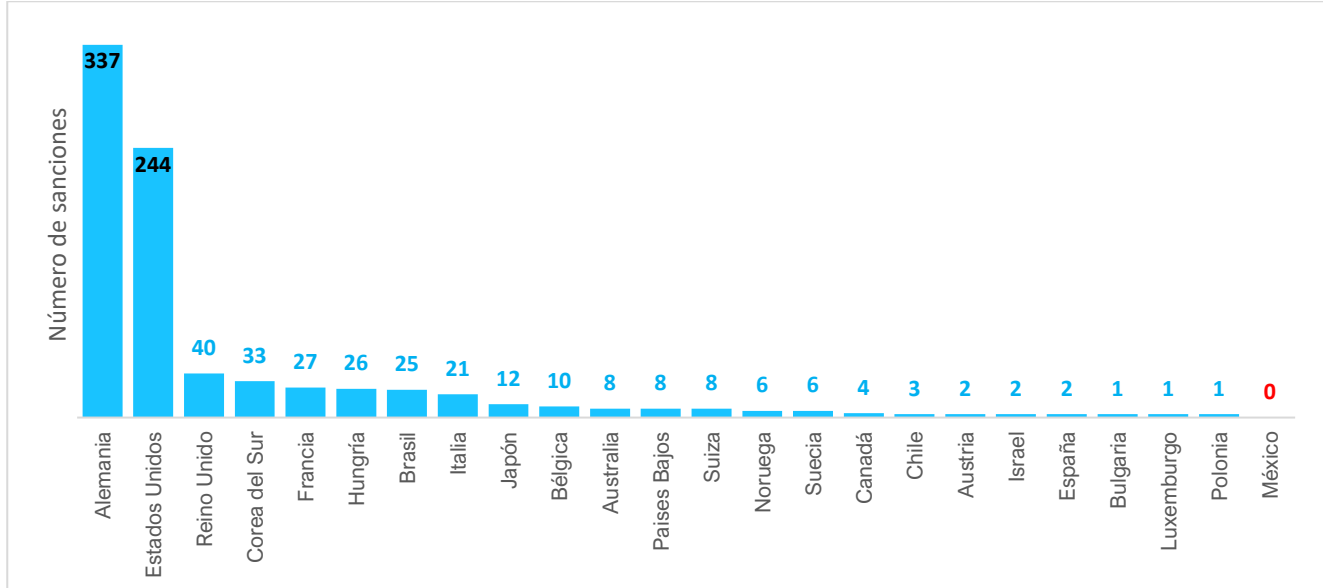
Esta convención establece criterios y estándares jurídicamente vinculantes para criminalizar el cohecho internacional que deben ser adoptados por los países que se adhieren. La convención entró en vigor en 1999 con 34 países signatarios. Los principales objetivos de la convención son:

1. Concientizar a los gobiernos de que todos los países comparten 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.

De acuerdo con el reporte de detección de la OCDE sobre la Convención Anti-Cohecho²¹, en 2018 los países adheridos tenían en conjunto más de 500 investigaciones en curso por posibles casos de cohecho internacional. Mientras que, desde la entrada en vigor de la convención en 1999, los países miembro han sancionado a más de 800 personas físicas o morales por haber cometido este delito.

²¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2019. 2018 Enforcement of the Anti-Bribery Convention Investigations, proceedings, and sanctions <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/OECD-Anti-Bribery-Convention-Enforcement-Data-2019.pdf> (Consultado el 28/11/2020)

Gráfica 1. Número de sanciones a personas físicas o morales por cohecho internacional, 1999-2020



Fuente: Elaborada por el IMCO con datos de la OCDE

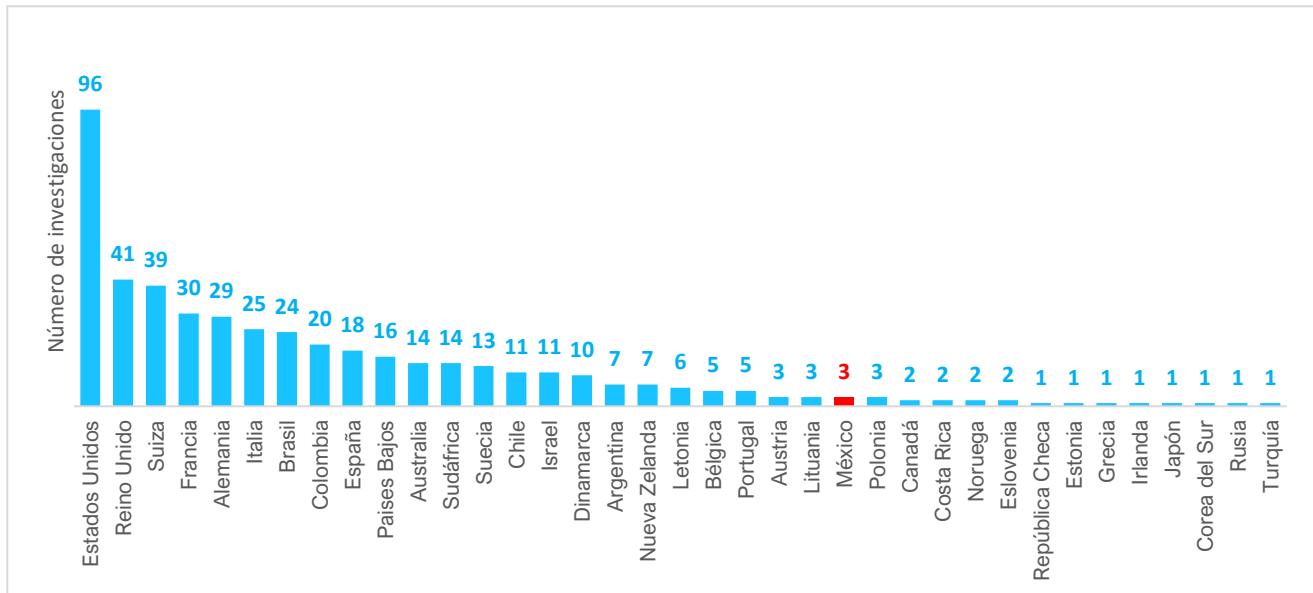
No se incluyen los países adheridos a la convención que no han logrado por lo menos una sanción, con la excepción de México.

Como lo muestra la gráfica 1, la aplicación de sanciones por parte de los países miembro ha sido dispar. Tan sólo Estados Unidos y Alemania concentran el 70% de las sanciones aplicadas. Mientras tanto, el 30% de las sanciones restantes corresponden a más de 20 países que han logrado por lo menos una sanción por cohecho internacional desde la implementación de la convención. Los 21 países restantes que han firmado la convención no han ejercido ni una sola sanción, entre ellos, México.

La gráfica 2 muestra un comportamiento similar al analizar el número de investigaciones iniciadas por cada país en los últimos tres años. Una vez más, Estados Unidos lidera la clasificación con 96 investigaciones iniciadas entre 2016 y 2019. Países latinoamericanos como Brasil, Colombia y Chile han iniciado, cada uno, más de 10 investigaciones. Mientras tanto, México se mantiene como uno de los países que menos investigaciones ha iniciado al contar con tan sólo tres casos iniciados en el mismo periodo de tiempo.

Ahora bien, la comparación del cumplimiento y compromiso de los países de erradicar el cohecho internacional debe considerar 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 estas participen.

Gráfica 2. Número de investigaciones iniciadas por cohecho internacional, 2016-2019



Fuente: Elaborado por IMCO con datos de Transparencia Internacional
 No se incluyen los países adheridos a la convención que no han iniciado por lo menos una investigación.

Por ejemplo, las 96 investigaciones iniciadas por Estados Unidos entre 2016 a 2019 representan el 20% de todas las investigaciones iniciadas en el mundo por cohecho internacional en esos años. Esta cifra superior a la participación de este país en el comercio internacional, ya que las empresas estadounidenses participaron en el 10.4% de las exportaciones que tuvieron lugar en ese mismo periodo²².

Países como Chile y Letonia acumulan el 2.3% y el 1.28% de las investigaciones abiertas durante estos años a pesar de tener una participación de tan sólo el 0.3% y el 0.1% de las exportaciones globales respectivamente²³.

Mientras tanto, México tuvo una participación en el 2% de las exportaciones para el mismo periodo y las tres investigaciones iniciadas entre 2016 y 2019 representan tan sólo el 0.6% de los casos abiertos.

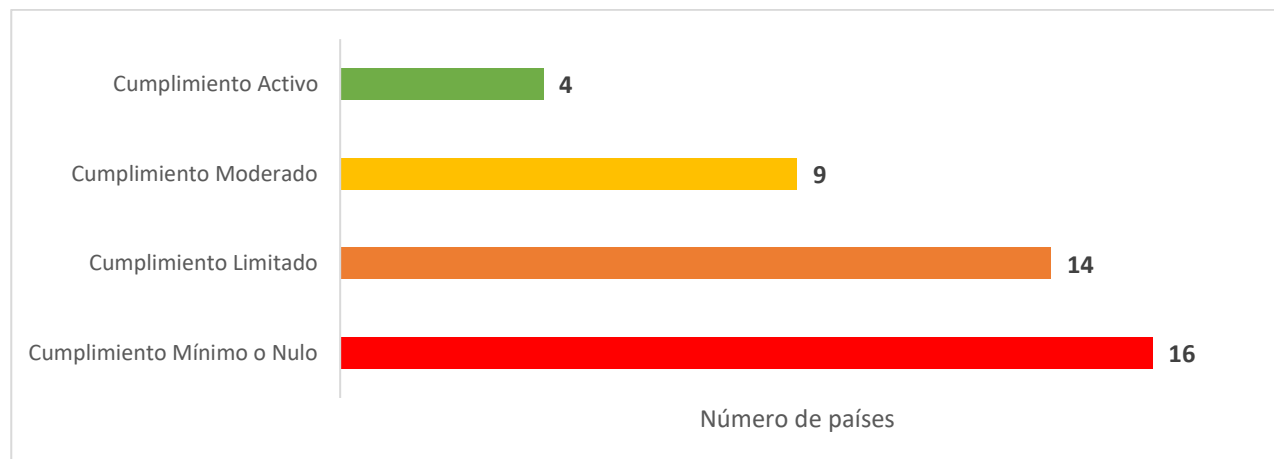
Es decir, si bien no sería realista esperar que México tuviera cifras de investigaciones y sanciones similares a las de Estados Unidos debido a las diferencias en el volumen y frecuencia de transacciones comerciales internacionales que realizan las empresas de cada país, los esfuerzos realizados por México resultan insuficientes al considerar su volumen de participación en el comercio internacional.

²² Transparencia Internacional, *Exporting Corruption*, 2020.

²³ Ibid.12.

Con el objetivo de ponderar el nivel de aplicación y cumplimiento de los compromisos contra el cohecho internacional con la participación de cada país en el comercio internacional, Transparencia Internacional desarrolló un sistema de puntos y rangos para establecer si el número de investigaciones y sanciones de cada país corresponden con su grado de participación en el volumen de exportaciones a nivel mundial.

Gráfica 3. Número de países suscritos a la Convención Anti-Cohecho de la OCDE según el nivel de aplicación de leyes contra el cohecho, 2016-2019



Fuente: Elaborado por IMCO con datos de Transparencia Internacional
 No se incluyen los países analizados por Transparencia Internacional que no han suscrito la Convención Anti-Cohecho

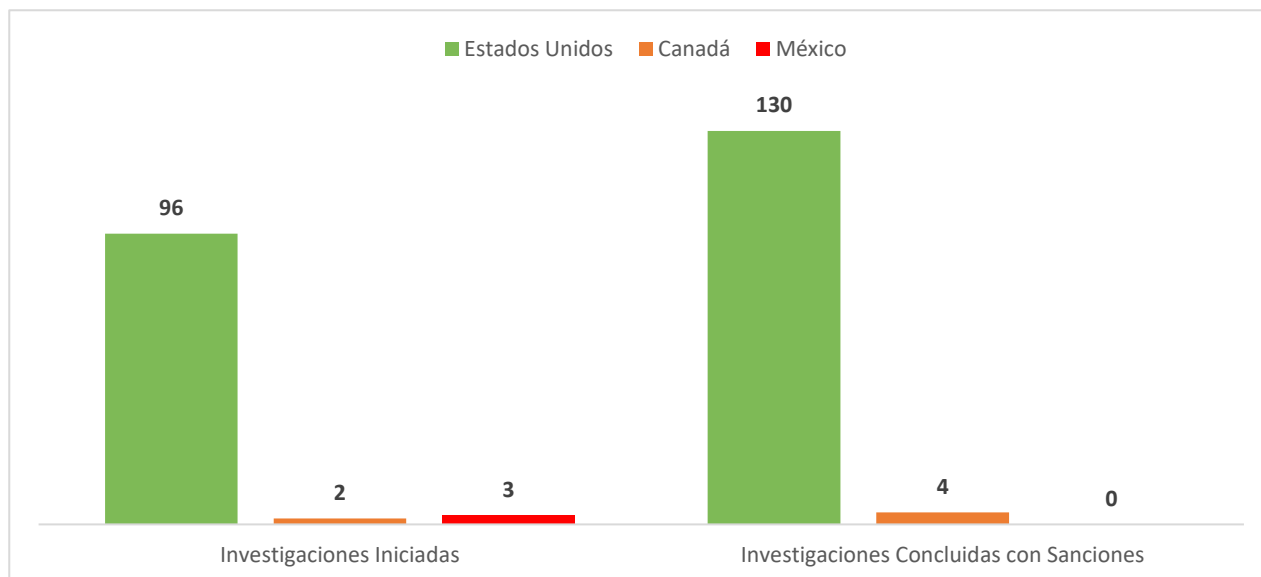
Según esta clasificación, México es uno de los 16 países suscritos a la Convención Anti-Cohecho de la OCDE que tienen un nivel de cumplimiento mínimo o nulo en la persecución de este delito. De acuerdo con esta clasificación, el número de investigaciones y casos concluidos realizados por México entre 2016 y 2019 representan una calificación de tres puntos.

Dado su nivel de participación en el comercio internacional, México necesitaría de 20 puntos para pasar a un nivel de cumplimiento limitado, 40 para un nivel de cumplimiento moderado y 80 puntos para un nivel de cumplimiento activo.

Por lo tanto, para lograr un nivel de cumplimiento activo acorde con sus responsabilidades comerciales, México necesitaría la conclusión y sanción de 20 investigaciones iniciadas o la conclusión con sanciones significativas de ocho casos. Cifras que son muy lejanas al nivel de cumplimiento actual.

Al comparar el nivel de cumplimiento y aplicación de los compromisos internacionales es claro que los esfuerzos para perseguir el cohecho internacional realizados por México no están a la par de sus socios comerciales.

Gráfica 4. Investigaciones iniciadas y casos concluidos de cohecho internacional de los países suscritos al T-MEC, 2016-2019



Fuente: Elaborado por IMCO con datos de Transparencia Internacional.

Nota: El color de las series corresponde al nivel de cumplimiento según Transparencia Internacional: Verde: activo; Amarillo: moderado; Naranja: limitado; Rojo: mínimo o nulo

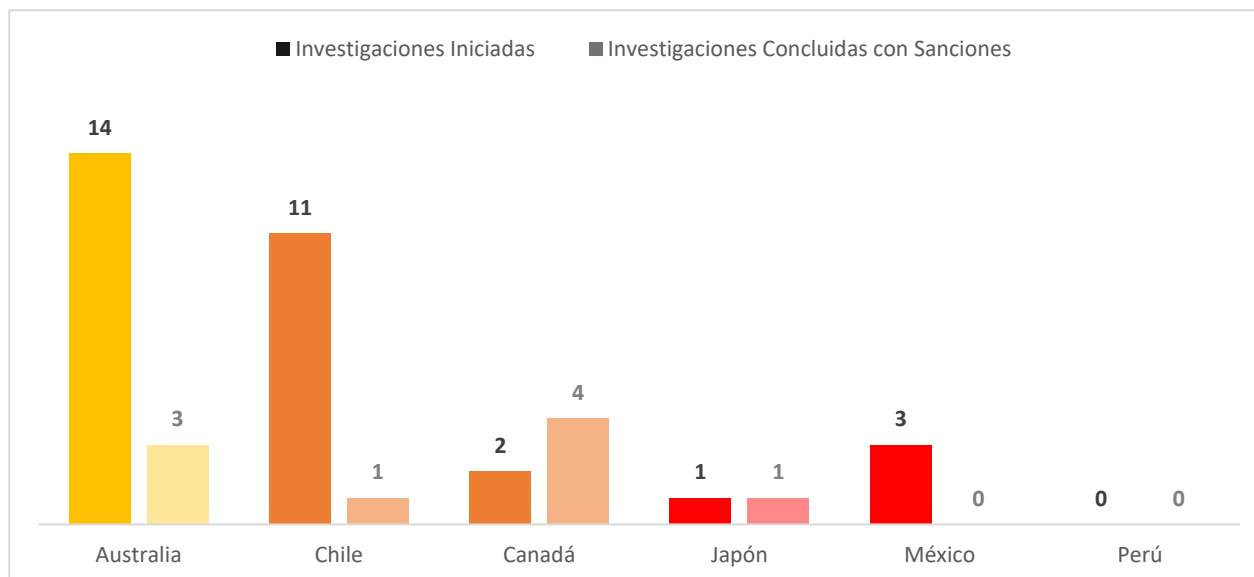
Como lo muestra la gráfica 4, en el caso del T-MEC, el cual en su artículo 27.2 compromete a las partes a prevenir y combatir el cohecho y la corrupción en el comercio y la inversión internacionales, la diferencia entre los esfuerzos de Estados Unidos en comparación con los de México y Canadá es más que clara.

Si bien, México inició una investigación adicional a Canadá en los últimos años, este último fue capaz de sancionar cuatro casos de cohecho, lo cual amerita que Transparencia Internacional lo calificara con un mejor grado de cumplimiento que México.

En el caso del TPP-11, la gráfica 5 muestra que países como Australia y Chile presentan avances significativos tanto en número de investigaciones iniciadas como casos de cohecho internacional sancionados en contraste con los resultados presentados por México.

Además, más de la mitad de los países de la Unión Europea, con quien México también tiene tratados comerciales que incluyen la prevención y combate del cohecho internacional, cuentan con mejores calificaciones de cumplimiento que México.

Gráfica 5. Investigaciones iniciadas y casos concluidos de cohecho internacional de los países suscritos al TPP11, 2016-2019



Fuente: Elaborado por IMCO con datos de Transparencia Internacional

El color de las series corresponde al nivel de cumplimiento según Transparencia Internacional, Verde: activo; Amarillo: moderado; Naranja: limitado; Rojo: mínimo o nulo

Estos datos evidencian que México ha fallado en cumplir con compromisos internacionales, lo cual afecta las relaciones comerciales y puede representar un obstáculo a la inversión extranjera y el comercio internacional.

5. Fuentes de detección del cohecho internacional

Si bien la inexistencia de sanciones impuestas por México pudiera ser el dato más llamativo, el bajo número de investigaciones iniciadas por posibles casos de cohecho internacional en relación con la participación de empresas mexicanas en transacciones comerciales también es preocupante.

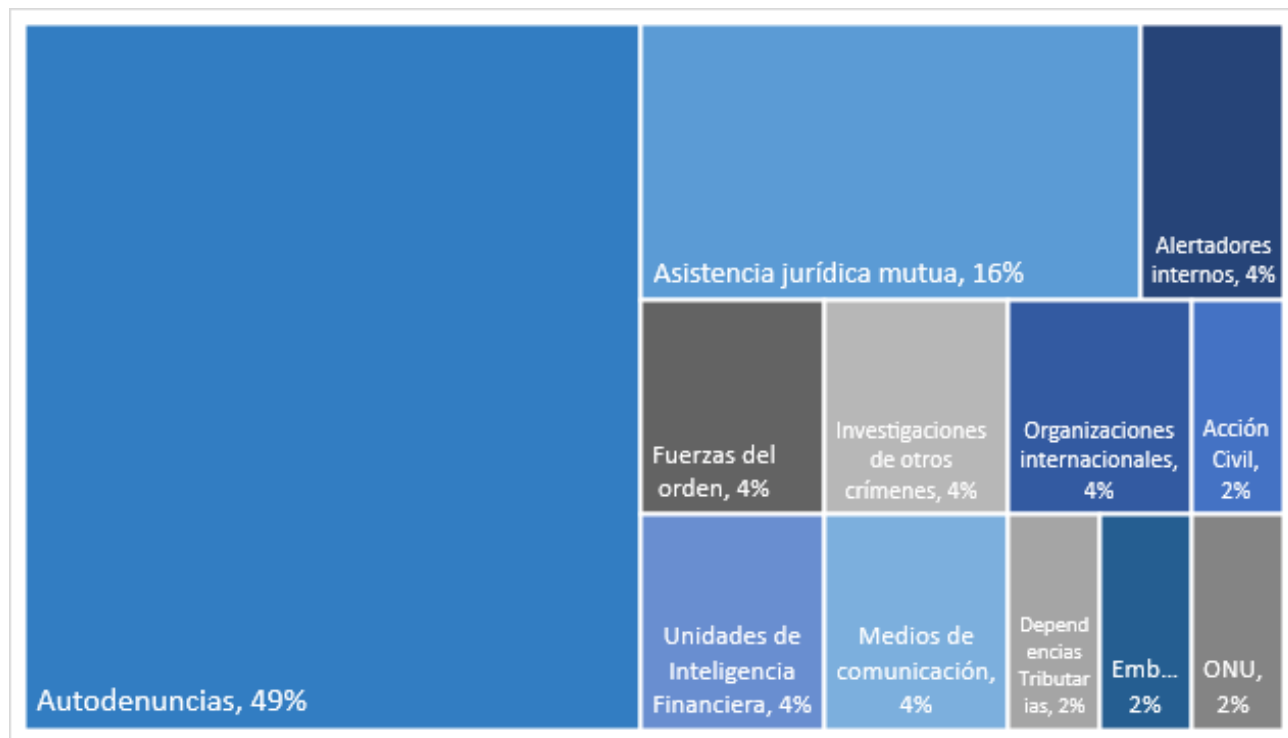
Un mayor número de sanciones debe estar acompañado de manera forzosa de una mejor detección de casos. En México, los esfuerzos destinados a la detección de casos han sido insuficientes.

De acuerdo con el reporte de la detección de Anti-Cohecho de la OCDE²⁴, entre 1999 y 2017, en el 55% de los casos sancionados de cohecho internacional, la fuente de detección del caso es

²⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2017. *The Detection of Foreign Bribery*. <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/The-Detection-of-Foreign-Bribery-ENG.pdf> (Consultado el 1/12/2020)

desconocida o confidencial. La Gráfica 6 muestra la distribución porcentual del 45% de los casos restantes según la fuente de detección.

Gráfica 6. Casos de cohecho internacional sancionados por fuente de detección, 1999-2017.



Fuente: Elaborado por el IMCO con información de OCDE.

Nota: la gráfica no incluye los casos de fuentes desconocidas o confidenciales.

5.1 Denuncias internas voluntarias (autodenuncias)

El 49% de los casos donde se conoce la fuente de detección han sido detectados mediante autodenuncias. Estas suceden cuando las empresas notifican de manera voluntaria a las autoridades la detección de actos realizados de su organización que pudieran constituir la comisión del delito. La detección de estas conductas por parte de las empresas normalmente sucede debido a la implementación de políticas y mecanismos de integridad.

Las empresas recurren a la autodenuncia ya que un gran número de países ofrecen acuerdos no inculpativos, reducción significativa de las penas, o incluso, la absolución del caso cuando las empresas notifican de manera inmediata el conocimiento de posibles hechos de corrupción y cooperan cabalmente con las investigaciones de las autoridades.

Estados Unidos, Alemania, Francia, Reino Unido y Corea son los cinco países con mayor número de investigaciones y sanciones definitivas por cohecho internacional. Las legislaciones de estos países ofrecen facilidades y consideraciones especiales para las empresas que recurran a las autodenuncias.

En el Reino Unido, el UK Bribery Act ofrece la posibilidad de evitar un proceso penal a las empresas que autodenuncien posibles actos de corrupción²⁵. Si bien la autodenuncia no garantiza que la empresa reciba todos los beneficios, ya que estos están sujetos a la cooperación de la empresa en las investigaciones, evita una sanción penal, lo cual a su vez asegura que las empresas no reciban penas que impliquen la disolución de la organización. Además, la cooperación con las autoridades también puede verse reflejada en una reducción de las sanciones económicas.

En Estados Unidos, desde 2016 los lineamientos de aplicación del FCPA²⁶ ofrecen a las empresas la posibilidad de evitar una sanción penal si de manera voluntaria reportan posibles casos de corrupción, cooperan en las investigaciones e implementan los cambios necesarios en sus políticas de integridad y controles internos.

Además, incluso si durante la investigación del caso se impone una sanción penal, el Departamento de Justicia de Estados Unidos garantiza una reducción del 50% de las multas y sanciones para las empresas que autodenuncian.

En el caso de México, las facilidades son significativamente distintas, ya que no existen mecanismos suficientes que incentiven la autodenuncia de las empresas en el ámbito penal. El artículo 11 del Código Penal Federal establece que cuando algún miembro o representante de una persona jurídica, sociedad, corporación o empresa de cualquier clase cometa el delito de cohecho internacional, la empresa estará sujeta a la suspensión o disolución de la agrupación.

Asimismo, el artículo 11 bis señala que las sanciones impuestas a una empresa podrán atenuarse hasta en una cuarta parte si antes de la comisión del delito las empresas contaban con un órgano de control permanente que asegure la corrección y disminución del daño. Es decir, el Código Penal Federal no ofrece ningún tipo de beneficio para la autodenuncia, mientras que la única reducción de penas posible consiste en un máximo del 25%.

Además de la responsabilidad penal, el cohecho internacional también es considerado como una falta administrativa grave. La Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) contempla al

²⁵ Gobierno del Reino Unido - Serious Fraud Office, 2012. *Guidance on Corporate Prosecutions*. <https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-policy-and-protocols/corporate-self-reporting/> (Consultado el 2/12/2020).

²⁶ Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 2019. *FCPA Corporate Enforcement Policy*. <https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/838416/download> (Consultado el 2/12/2020).

cohecho internacional en su artículo 70 bajo la figura de “colusión respecto de transacciones comerciales internacionales”. Esta misma ley establece, al igual que el Código Penal, sanciones para personas morales que incluyen sanciones económicas, la inhabilitación, suspensión de actividades e inclusive la disolución de la sociedad.

Sin embargo, la LGRA sí ofrece ciertos beneficios a la autodenuncia y a la implementación de políticas de integridad. En el artículo 25, la LGRA señala como atenuante al momento de sancionar la existencia de una política de integridad con un mínimo de elementos claros. Mientras que el artículo 81 señala también como atenuante para personas morales la autodenuncia y la cooperación con las investigaciones. El caso contrario, conocer de faltas y no denunciar, es considerado un agravante.

No obstante, las autoridades que investigan y substancian casos de faltas administrativas graves tienen la obligación de hacer del conocimiento de la FGR la posible comisión de un delito. Por lo que, si una empresa decide recurrir a la autodenuncia en el ámbito administrativo, las autoridades deberán notificar también al Ministerio Público. Esto significa que los posibles beneficios de la autodenuncia contemplados en la LGRA, al menos en el caso de cohecho internacional, se verían anulados al llegar una investigación penal.

Al no otorgar facilidades e incentivos para la autodenuncia, el gobierno mexicano está desaprovechando la fuente principal para conocer y detectar casos de cohecho internacional. Si bien el objetivo de la persecución de un delito no debería ser el ofrecer facilidades para la reducción de penas, facilitar la autodenuncia permitiría sancionar casos que difícilmente hubieran podido ser detectados de otra forma, pero más importante aún, permitiría hacer una corrección del daño y prevenir actos futuros.

Normalmente, los acuerdos y sanciones producto de una autodenuncia en otros países van acompañados de una revisión de los programas de integridad corporativa de las empresas y de un plan de monitoreo posterior donde las autoridades designan observadores para asegurar que las empresas tomen las medidas necesarias para evitar y prevenir casos futuros. Por lo que, además de la detección y sanción, las facilidades para autodenunciar ayudan a la prevención de futuros delitos.

5.2 Asistencia Jurídica Mutua

La segunda fuente más común para la detección de casos de cohecho son las solicitudes de asistencia jurídica mutua. Estas ocurren cuando las autoridades de un país extranjero solicitan la ayuda de otro país para acceder a información bancaria y financiera de personas físicas o morales que están bajo investigación, o también, para la ejecución de órdenes de cateo o aprehensión.

Al solicitar la asistencia, los países deben explicar los detalles de la investigación, así como motivar los posibles delitos que fueron cometidos. Estas explicaciones frecuentemente proporcionan información valiosa y previamente desconocida a las autoridades que deriva en investigaciones propias. Por lo que, al recibir solicitudes de información por parte de autoridades de otro país, las autoridades mexicanas podrían conocer de investigaciones por sobornos o actos de corrupción realizados en el extranjero que estén realizando otros países a empresas o personas mexicanas.

México está obligado a recibir y responder este tipo de solicitudes debido a los compromisos adquiridos al momento de adherirse a las convenciones internacionales en materia de cohecho internacional, combate a la corrupción y prevención de lavado de dinero. Este tipo de solicitudes llega de manera frecuente a las autoridades mexicanas, ya sea a la FGR o a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).

El IMCO realizó solicitudes de información tanto a la FGR como a la UIF para conocer el número de solicitudes de asistencia jurídica mutua relacionadas con el delito de cohecho internacional que han recibido. Al momento de la publicación de este documento, la FGR no ha emitido respuesta a las solicitudes realizadas. Sin embargo, la información proporcionada por la UIF muestra que el volumen de solicitudes recibidas a lo largo de los años no corresponde con el número de investigaciones iniciadas.

Tabla 6. Solicitudes de asistencia jurídica mutua recibidas por la UIF relacionadas con cohecho internacional, 2004-2020.

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.

De acuerdo con la solicitud de información ingresada por el IMCO con folio 0000600408220, desde 2004, año de creación de la UIF, fueron recibidas 13 solicitudes de asistencia jurídica mutua relacionadas con 75 distintos sujetos nacionales por parte de 8 países distintos. Esta cifra contrasta con las cinco investigaciones reportadas por la FGR en el mismo periodo de tiempo.

5.3 Unidades de inteligencia financiera

Además de las solicitudes de asistencia jurídica mutua, la detección del cohecho internacional a través de las unidades de inteligencia financiera de cada país son la fuente del 4% de los casos ya sancionados en el mundo. Estas unidades reciben y analizan reportes de actividades financieras sospechosas por parte de las instituciones bancarias y financieras del país, las cuales son canalizadas a las autoridades en caso de que se hayan encontrado indicios de algún delito.

En el caso de México y el cohecho internacional, 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 la UIF, desde su creación en 2004 ha recibido 101 millones 435 mil reportes por parte de instituciones bancarias. De estos, un millón 820 mil han sido catalogados como operaciones inusuales y 3 mil como preocupantes.

Producto de estos reportes, la UIF ha realizado mil 215 denuncias ante la FGR por actos, omisiones u operaciones que pudieran constituir en operación de recursos de procedencia ilícita, conducta que pudiera estar relacionada con casos de cohecho internacional.

Adicionalmente, como lo muestra la Tabla 7, en los últimos 10 años la UIF ha presentado más de 120 denuncias por delitos relacionados con corrupción ante la FGR.

Tabla 7. Denuncias presentadas por la UIF ante la FGR por delitos de corrupción, 2004-2020.

Delito	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Corrupción (cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias)	1	0	0	1	1	7	4	12	2	45	50

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

Las capacidades de cada unidad de inteligencia financiera varían de país en país y dependen tanto del marco legislativo como de las capacidades técnicas con las que estas cuentan. Sin embargo, las UIF son una fuente de información relevante en todo el mundo, ya que ayudan a proporcionar evidencia de los delitos cometidos para integrar las carpetas de investigación.

5.4 Denunciantes o alertadores

La detección del cohecho internacional a través de denunciantes equivale al 4% de los casos ya sancionados con fuente de detección conocida. Este rubro normalmente hace referencia a individuos que fueron testigos ya sea como integrantes de una empresa que, en vez de denunciarlo de manera interna, prefirieron acudir con las autoridades, o también, pueden ser ciudadanos cuyos derechos o los de su comunidad se estén vulnerando como resultado del mal desempeño de autoridades que fueron sobornadas.

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

Por otro lado, la falta de certeza sobre la protección ante posibles represalias que pudiera recibir un denunciante, sumado a la nula eficiencia por parte de las autoridades mexicanas para sancionar casos de cohecho internacional podría ocasionar que testigos o afectados se abstuvieran de denunciar.

Los mecanismos de protección de información de denunciantes son una parte clave en el proceso de denuncia de cohecho internacional, por lo que deben de existir mecanismos que garanticen la protección de datos de 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 desincentivara futuras denuncias.

Países Bajos, uno de los países con mayor número de investigaciones iniciadas por cohecho en los últimos años, implementó una agencia de tramitación de denuncias en donde se establece que las empresas que tengan 50 empleados o más deben establecer mecanismos de denuncia y protección interna para denunciantes, en donde primero se debe de hacer la denuncia al interior de la empresa, después a las autoridades competentes, y como último recurso, a la agencia especializada en denuncias.

En Francia, para evitar las represalias a las personas que denuncian, se establecieron multas de hasta 15 mil euros para aquellas personas que intenten o realicen cualquier tipo de acción que ponga en peligro a un denunciante.


Estados Unidos y Corea tienen mecanismos de incentivos para denunciar a través de recompensas a denunciantes cuando las investigaciones que surjan producto de sus denuncias produzcan sanciones. Tan solo en Estados Unidos se han recaudado más de 975 millones de dólares en sanciones económicas generadas por procesos de investigación de denuncias de personal interno de empresas. En México, las dependencias facultadas para investigar y sancionar el cohecho internacional son la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Fiscalía General de la República. Sin embargo, sus mecanismos de denuncia no garantizan la protección a los denunciantes.

El 31 de julio de 2019, la SFP, presentó el portal de alertadores contra la corrupción²⁷, el cual busca garantizar un sistema seguro de denuncia al proporcionar total anonimato y confidencialidad a los denunciantes para evitar cualquier tipo de represalia. Aunque todavía es pronto para evaluar los resultados de la plataforma, los canales confidenciales y accesibles de denuncia son una de las principales recomendaciones para mejorar la detección del cohecho internacional. Sin embargo, la plataforma diseñada por la SFP no admite denuncias para esta conducta.

Para que la SFP inicie sus investigaciones, al ingresar a la [plataforma](#), los denunciantes o alertadores ciudadanos deben llenar una serie de formularios para proporcionar la información necesaria. El primer campo de información requerido se refiere a las características de la persona que desean denunciar. La imagen 1 muestra las opciones proporcionadas por la plataforma.

²⁷ Secretaría de la Función Pública, Ciudadanos alertadores, una plataforma de la SFP contra la corrupción <https://www.gob.mx/cenace/es/articulos/ciudadanos-alertadores-plataforma-contra-la-corrupcion?idiom=es> (Consultado el 3/12/2020).

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



CIUDADANOS ALERTADORES
Internos y Externos de la Corrupción

¿QUÉ ES? OBJETIVOS REQUISITOS ¿CÓMO FUNCIONA? SEGUIMIENTO DE LA ALERTA NORMATIVIDAD GUIA DE AUTOPROTECCIÓN

La persona presuntamente involucrada en los hechos a alertar, es servidora pública de:

- La Administración Pública Federal
- De algún estado de la República Mexicana
- De algún Municipio o Alcaldía
- De la Fiscalía General de la República
- De la Fiscalía o Procuraduría General de su Estado
- No interviene una persona servidora pública

¿Qué es?

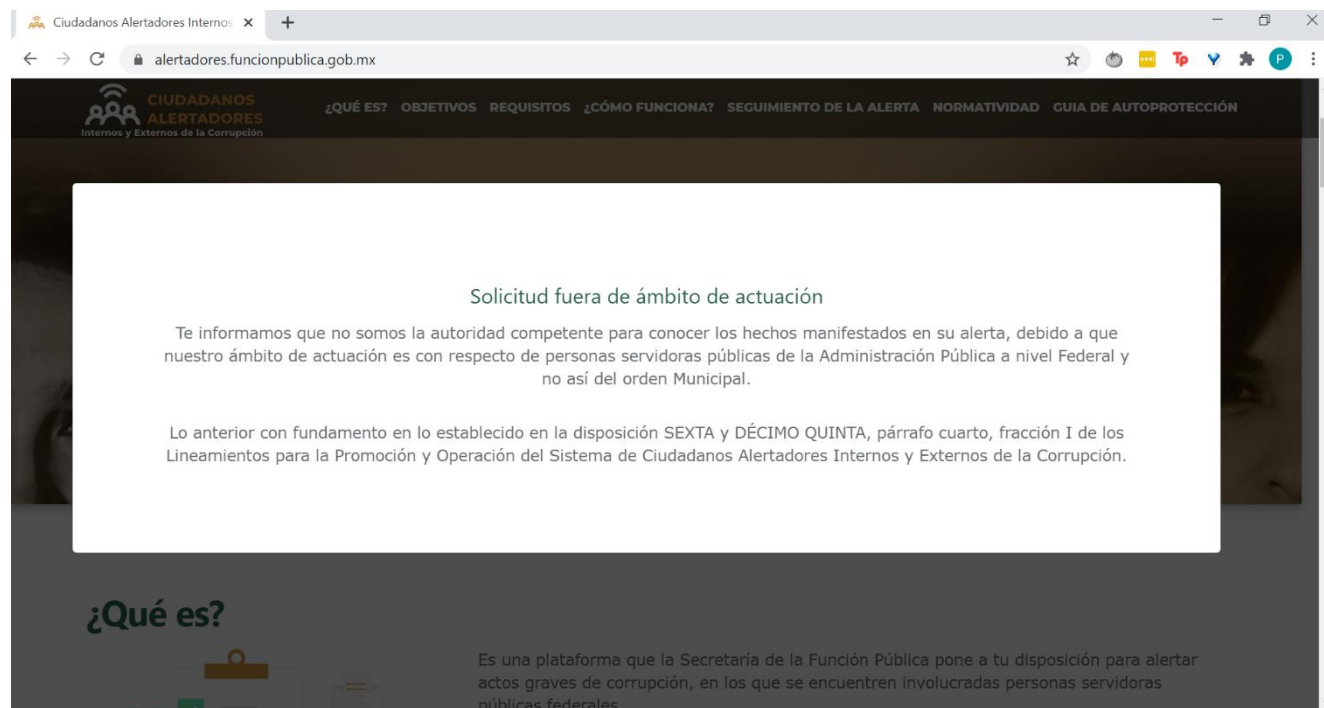
Es una plataforma que la Secretaría de la Función Pública pone a tu disposición para alertar actos graves de corrupción, en los que se encuentren involucradas personas servidoras públicas federales.

Fuente: Secretaría de la Función Pública.

Dado que la conducta de cohecho internacional, o en términos de la LGRA, colusión en transacciones comerciales internacionales, es comúnmente cometida por empresas o por representantes o empleados de éstas y en muy rara ocasión por servidores públicos, la opción que más cercana para denunciar la conducta sería la de *“No interviene una persona servidora pública”*, o en todo caso, un servidor público extranjero, el cual no es una opción disponible en la plataforma.

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 LGRA faculta a la SFP a investigar casos cometidos por particulares y en específico conductas que pudieran constituir cohecho internacional.

Imagen 2. Portal de ciudadanos alertadores internos y externos de la corrupción, SFP.



Fuente: Secretaría de la Función Pública

Por lo tanto, la SFP carece de un mecanismo de denuncia seguro y confidencial a través del cual pueda recibir alertas por posibles actos de cohecho internacional.

Por su parte, para presentar una denuncia penal por cohecho internacional sería necesario acudir a la FGR a través del Centro de Denuncia y Atención Ciudadana (CEDAC), el cual también cuenta con modalidades de denuncia telefónicas, por correo electrónico y formulario web. No obstante, al consultar estas opciones, en ningún momento se proporciona información referente a la posibilidad de presentar una denuncia anónima o a las medidas de protección a las cuales puede ser acreedor un denunciante.

6. IMCO propone

A pesar de haberse comprometido a perseguir el cohecho internacional a través de diversas convenciones internacionales y tratados comerciales, México no ha sancionado ni un solo caso de este delito en más de 20 años. Al mismo tiempo, el número de investigaciones iniciadas es considerablemente bajo al compararlo con otros países y socios comerciales.

El incumplimiento de compromisos internacionales no sólo afecta la reputación e imagen internacional del país, sino que también implica una postura laxa frente a conductas que representan un obstáculo a la inversión y el comercio.

México debe incrementar de manera considerable los esfuerzos destinados a detectar, investigar y sancionar el cohecho internacional. Para lograrlo, el IMCO propone:

- **Reconocer la erradicación del cohecho internacional como una prioridad del gobierno de México.** Actualmente, el cohecho internacional no es considerado como una prioridad en las acciones de combate a la corrupción implementadas por el gobierno. No hay una sola mención del cohecho internacional en la Política Nacional Anticorrupción. La detección y sanción de esta conducta requiere de la coordinación y cooperación entre distintas dependencias que sólo será posible si la erradicación de esta conducta es considerada como una prioridad.
- **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.
- **Fomentar la autodenuncia de las empresas mediante el otorgamiento de beneficios que incentiven la cooperación con autoridades.** Actualmente, las empresas cuentan con pocos incentivos para reportar conductas que pudieran ser detectadas dentro de sus operaciones ya que los beneficios de cooperar con las autoridades no son claros o son insignificantes. México debe implementar políticas similares a las de otros países donde se reduzcan de manera considerable las penas a las empresas que denuncien sus propios actos y que cooperen en el transcurso de las investigaciones. De esta forma será posible aumentar el número de casos detectados, corregir el daño realizado y prevenir futuros actos indebidos.
- **Habilitar la denuncia por casos de cohecho internacional en el portal de la SFP.** Desde hace poco más de un año, la SFP cuenta con un portal de alertadores contra la corrupción, el cual establece canales confidenciales y accesibles de denuncia. Sin embargo, la plataforma no admite 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.

- **Promover el diseño e implementación de programas de integridad empresarial.** La presencia de programas de monitoreo y control interno dentro de las empresas mexicanas permitirá prevenir, detectar y facilitar la denuncia de posibles casos de cohecho internacional. El gobierno de México debería de expandir los beneficios presentes en la LGRA otorgados a empresas que cuenten con programas de integridad eficientes a las disposiciones y lineamientos para atenuar sanciones del Código Penal Federal.
- **Atender la información presentada por la UIF y transparentar el trámite destinado a las denuncias presentadas.** La Unidad de Inteligencia Financiera ha presentado en los últimos años un número considerable de denuncias por presuntos delitos de corrupción. Sin embargo, no es posible encontrar información respecto al trámite destinado a estas denuncias. Es importante que la Fiscalía General de la República atienda las denuncias presentadas y publique estadísticas respecto al estatus en el que se encuentran las denuncias y los motivos, en su caso, por los cuales se decidió no atenderlas.



