



Escuela de Gobierno y
Transformación Pública
Tecnológico de Monterrey

center for the
united states
and **mexico**
Rice University's Baker Institute for Public Policy

UDEM

UDLAP
Universidad de las Américas Puebla



Presentación del Reporte sobre el Ataque de Activos a la Delincuencia en el Noreste de México

Coordinadores:
Pedro R. Torres y Tony Payan

Agradecemos al



Escuela de Gobierno y
Transformación Pública
Tecnológico de Monterrey

center for the
united states
and **Mexico**
Rice University's Baker Institute for Public Policy

UDEM

UDLAP
Universidad de las Américas Puebla

Por su contribución y financiamiento para la realización
de este

***“Reporte sobre el Ataque de Activos a la
Delincuencia en el Noreste de México”.***

Agradecimientos

- El equipo interuniversitario compuesto por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey, el Baker Institute de la Universidad de Rice, la Universidad de Monterrey y la Universidad de las Américas Puebla agradecen al Consorcio Puentes por su apoyo y financiamiento en este proyecto de investigación.

- Agradecemos al Doctor Santiago Nieto, titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por su apoyo y acompañamiento en las diferentes fases de este proyecto de investigación, así como su disponibilidad de leer y comentar los hallazgos y resultados de este proceso de investigación.

- Agradecemos a los fiscales, jueces, personal administrativo y demás profesionales, adscritos a organismos públicos y privados, que estuvieron involucrados en las diferentes fases de este trabajo de investigación.

Participan en este número

Nombre	Puesto	Vinculación
 Dr. Pedro Rubén Torres Estrada	Profesor investigador	Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Mon- terrey
 Dr. Juan Carlos Montero	Profesor investigador	
 Dr. Carlos Vázquez	Profesor investigador	
 Mtra. Sylvia Camila García Mariño	Consultora independiente	
 Dr. Tony Payan	Director, Baker Institute United States - México Center	Rice University
 Mtro. Rodrigo Montes de Oca	Research Scholar, Baker Institute United States - México Center	
 Dra. Mariana Téllez Yáñez	Investigadora	Universidad de Monterrey
 Dra. Marcela Chavarría y Chavarría	Directora de Programas Académicos de Derecho y Ciencia Política	
 Dr. Samuel Hiram Ramírez Mejía	Investigador	
 Dr. Juan Antonio Le Clercq Ortega	Investigador y Director del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia	Universidad de las Amé- ricas Puebla
 Mtro. Gerardo Rodríguez Sánchez Lara	Investigador	
 Dr. Israel Cedillo Lazcano	Investigador	

Sumario

● Presentación	5
● Estado y visión de la política del ataque de activos en el noreste de México.	6
Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey Pedro Rubén Torres Estrada Juan Carlos Montero Bagatella Carlos Vázquez Ferrel Sylvia Camila García Mariño.	
● La extinción de dominio como herramienta para el ataque de activos de la delincuencia en el noreste de México.	26
Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey Pedro Rubén Torres Estrada	
● Los municipios dentro del sistema de ataque de activos a la delincuencia en México.	48
Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey Pedro Rubén Torres Estrada	
● Ataque de activos con relación a delitos derivados de hechos de corrupción en los estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas (2012 -2018)	68
Universidad de Monterrey Mariana Téllez Yáñez Marcela Chavarría y Chavarría Samuel Hiram Ramírez Mejía	
● ¿Cómo medir el combate a los activos derivados de la corrupción y la delincuencia organizada?	86
Universidad de las Américas Puebla Juan Antonio Le Clercq Ortega Gerardo Rodríguez Sánchez Israel Cedillo Lazcano	
● Conclusiones finales	104

Presentación

El combate a la corrupción y a la delincuencia, es una tarea importante a la que se enfrentan todos los países del mundo. Con la apertura de las fronteras, los tratados comerciales y la globalización, el flujo de capitales ha ido aumentando y con ello, se han abierto brechas de oportunidad para aquellos que desarrollan actividades que pueden afectar la estabilidad económica de países y su bienestar por medio del desarrollo de actividades delictivas o actos de corrupción.

Datos del Banco Mundial reportan que México se encuentra en el puesto número 11 de las economías más grandes del mundo; es uno de los socios comerciales más importantes de Estados Unidos y tiene una ubicación geográfica envidiable dado a la amplia frontera que comparte con este país.

Lo anterior, implica retos importantes para el país en materia de seguridad, combate a la corrupción, disminución de la violencia, desarticulación de las estructuras financieras de los criminales, entre otras problemáticas.

Si bien en los últimos años el gobierno de México ha enfocado sus esfuerzos en atacar las estructuras criminales y dar seguimiento a casos mediáticos de corrupción, no ha desarrollado estrategias que permitan monitorear el flujo del dinero o impactar en las estructuras financieras de los criminales.

Teniendo en cuenta lo anterior y los retos futuros del país, la **Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey, el Baker Institute de la Universidad de Rice, la Universidad de Monterrey y la Universidad de las Américas de Puebla, apoyados por el Consorcio Puentes**, han trabajado en la identificación de los retos y oportunidades de México en materia de combate a la corrupción y a los activos provenientes de la delincuencia.

En este reporte, se presentan los trabajos de investigación desarrollados por académicos e investigadores de estas universidades en temas como el estado de la cuestión de combate a la corrupción y al flujo de dinero proveniente de la delincuencia, el papel de los municipios en el combate al lavado de activos, la extinción de dominio como herramienta para combatir la corrupción y las operaciones con recursos de procedencia ilícita, el combate a los activos relacionados con hechos de corrupción política, así como la medición del combate a los activos derivados de la corrupción y la delincuencia organizada.

La compilación de estos trabajos de investigación, abren un nuevo panorama acerca de la situación y los retos de la región compuesta por Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Nuevo León y Tamaulipas en materia de combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita y actos de corrupción.



Escuela de Gobierno y
Transformación Pública
Tecnológico de Monterrey

center for the
united states
and **Mexico**
Rice University's Baker Institute for Public Policy

UDEM

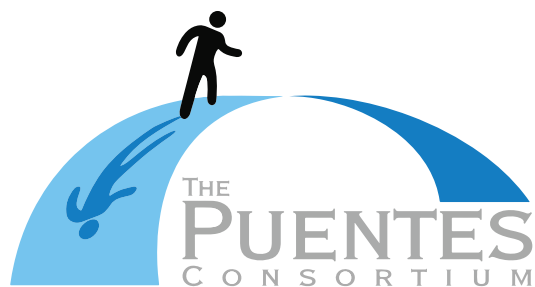
UDLAP
Universidad de las Américas Puebla



Estado y visión de la Política del ataque de activos en el noreste de México

**Escuela de Gobierno y Transformación Pública del
Tecnológico de Monterrey** | Pedro Rubén Torres Estrada | Juan Carlos
Montero Bagatella | Carlos Vázquez Ferrel | Sylvia Camila García Mariño.

Agradecemos al



Escuela de Gobierno y
Transformación Pública
Tecnológico de Monterrey

center for the
united states
and Mexico
Rice University's Baker Institute for Public Policy

UDEM

UDLAP
Universidad de las Américas Puebla

Por su contribución y financiamiento para la realización
de este artículo titulado
***"Estado y visión de la Política Pública del ataque
de activos en el noreste de México"***

► Estado y visión de la Política Pública del ataque de activos en el noreste de México.¹

(Estudio realizado en los estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas)



Abstract

Given the vast border it shares with the United States, Mexico's northeastern region is a strategic trade and economic development area, which in turn derives in significant challenges to combat and prevent violence. In recent years, Mexico has focused its efforts on the development of strategies to combat and weaken the criminal structures operating in the country, by using legal precepts such as seizure, abandonment and extinction of domain.

Methodology: This study seeks to identify the status and challenges faced by the states of Chihuahua, Coahuila, Nuevo Leon and Tamaulipas in their efforts to combat this crime, by collecting primary and secondary information and interviewing key actors.

Findings: we identified that Mexico faces major challenges in the development of public policies to fortify the legal precept of extinction of domain, besides the need to foster inter-institutional bonds and strengthen the Financial and Patrimonial Intelligence Units of Mexico's northeastern states.

Originality/Value: This article's value lies in the fact that there are no previous studies on this subject-matter in the region, so there is no existing data and information from stakeholders to allow for a systematic analysis of Mexico's northeast region's behavior, challenges and advances regarding its attack and subsequent judicialization of illicit money. In view of the foregoing, this study is a starting point to analyze the problem in the region.

Keywords

Money Laundering, Financial Intelligence Units, Border States, Public Policies, Crime, Criminal Structures

Paper Type

Research paper

Resumen

La región noreste de México, dado a la extensa frontera que comparte con Estados Unidos, resulta ser una zona estratégica de comercio y desarrollo económico lo que, a su vez, representa retos importantes para el combate y la prevención de la violencia. En años recientes, México ha dirigido sus esfuerzos al desarrollo de estrategias para combatir y debilitar las estructuras criminales que operan en el país, con figuras como decomiso, abandono y extinción de dominio.

Metodología: Este estudio, busca identificar el estado del caso y los retos de los estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas en el combate a este delito, empleando como metodología la recolección de información primaria y secundaria, además de entrevistas con actores clave.

Hallazgos: se pudo identificar que México tiene retos importantes en cuanto a desarrollo de políticas públicas que fortalezcan la figura de extinción de dominio, además de necesidades en cuanto a vinculación inter-institucional y fortalecimiento de las Unidades de Inteligencia Patrimonial y Financiera de los estados del noreste de México.

Originalidad/Valor: El valor de este artículo radica en que no hay estudios previos del tema en la región, por lo cual, no se identifican datos sistematizados e información proveniente de actores de interés que permitan analizar el comportamiento, los retos y los avances de la región del noreste mexicano en materia de ataque del dinero ilícito y la posterior judicialización, por lo anterior, este estudio marca un punto de inicio para el análisis de la problemática en la región.

Palabras Clave

Lavado de dinero, Unidades de inteligencia patrimonial, económica y financiera, Estados fronterizos, Políticas Públicas, Crimen, Estructuras criminales

Tipo de Artículo

Trabajo de investigación

Autores

Pedro Rubén Torres Estrada, Juan Carlos Montero Bagatella, Carlos Vázquez Ferrel, Sylvia Camila García Mariño. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

¹ Este estudio es parte del proyecto financiado por el Consorcio Puentes.



La incidencia delictiva y su importancia: secuestros, robo a autos y homicidios en el noreste de México.

La región latinoamericana ha enfrentado una crisis de seguridad pública sin precedentes. En México, gran parte de Centroamérica y algunos países de Sudamérica, la violencia se ha disparado, situación que se evidencia en el alza de homicidios, victimización y restricción de libertades (Muggah & Aguirre, 2018). Datos recientes, indican que América Latina es la región más violenta del mundo, con 23.9 homicidios por cada 100,000 habitantes en 2012, en comparación con 9.7, 4.4, 2.7 y 2.9 para África, América del Norte, Asia y Europa, respectivamente. Otro dato alarmante es que la región representa apenas el 8 % de la población mundial, pero acapara el 37 % de los homicidios del mundo (Chioda, 2017) (Guerrero, Gutiérrez, Fandiño-Losada, & Cardona, 2012).

Por otra parte, a partir de la década de los 80 en América Latina se emprendieron diversas acciones dirigidas a combatir la violencia y criminalidad; desde despliegues militares y policiacos, hasta la puesta en marcha de métodos de paz y desarrollo. Sin embargo “la delincuencia ha empeorado y las poblaciones carcelarias se han disparado” (Muggah & Aguirre, 2018).

En este contexto regional se ubica el caso de estudio de este trabajo, el cual, se centra en el análisis de la situación del noreste mexicano. Inicialmente, se presenta la relevancia de la delincuencia a la luz de tres delitos de alto impacto: homicidios, secuestros y robo a vehículos. Posteriormente, la evolución de estos tres delitos en México y el marco legal en materia de ataque de activos. Finalmente, se presenta una propuesta de Política Pública (PP) orientada al combate y la prevención de delitos que involucren Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (ORPI) y el fortalecimiento de las acciones y medidas desarrolladas por los órganos procuradores de justicia.

Incidencia delictiva y desarrollo: consecuencias

Las consecuencias de la incidencia delictiva pueden ser vistas al menos desde dos enfoques: 1) perspectiva socioeconómica y 2) necesidades humanas; estudios de delincuencia y desarrollo económico identifican una relación entre estos dos conceptos (Chioda, 2017) (González, 2014) (The Institute for Economics and Peace, 2019).

Inicialmente “La paz [...] se correlaciona con un buen desempeño en una serie de variables macroeconómicas. Las tasas de interés son más bajas y más estables en los países altamente pacíficos, al igual que la tasa de inflación. La inversión extranjera directa es más del doble en los países altamente pacíficos.” (The Institute for Economics and Peace, 2019).

De este modo, a mayores tasas de delincuencia y criminalidad es probable que las ganancias de las organizaciones criminales se trasladen a fortalecer sus sistemas de defensa y ataque y, por ende, el clima de inversiones públicas y privadas, se vea perjudicado, provocando deterioros en la sociedad (González, 2014).

Para entender la magnitud de los problemas económicos y de desarrollo, basta con retomar lo expresado por el Banco Mundial sobre Producto Interno Bruto (PIB) y homicidios: Una reducción de 10 por ciento en la tasa de homicidios puede hacer crecer el PIB per cápita anual hasta un punto porcentual (Banco Mundial, 2011). Además, la criminalidad y violencia tienen impactos en el corto, mediano y largo plazo como lo son potenciar actos de corrupción y la desconfianza de los ciudadanos en el gobierno (Ayres, 1998) (González, 2014).

Homicidios, secuestros y robo a autos: impactos

Este trabajo de investigación se enfoca en los tres delitos de alto impacto más importantes en México: homicidios, secuestros y robo de vehículos. Dado a las consecuencias que tienen en el contexto mexicano, se hará un breve acercamiento a cada uno de ellos.

Secuestro

El secuestro es un tipo de criminalidad que une diferentes ejercicios de violencia logrando impactar no solo a la víctima, sino a la comunidad a la que pertenece. El secuestro es definido como una “práctica delictiva extremadamente violenta, que consiste en la sustracción, aprehensión o retención de una persona con el objetivo de conseguir a cambio un beneficio económico, político o de cualquier otra índole. Por lo tanto, la esencia mínima de este tipo de criminalidad radica en su estructura: La estructura del secuestro es alguien que es separado de su entorno o le impides el libre tránsito” (Observatorio Nacional Ciudadano, 2014).

Homicidio

El homicidio es definido técnicamente como “conducta delictiva que consiste en la privación de la vida ya sea de manera imprudencial o intencional” (Observatorio Nacional Ciudadano, 2015). Su importancia e impacto es tal, que es un indicador significativo en materia de crimen y seguridad por autoridades. De hecho, resulta tan complejo que “el problema del homicidio no se resuelve con la mera reducción de su incidencia, ya que quedan pendientes sus múltiples costos entre los que destaca: la reducción de la esperanza de vida, menor capital social, pérdida de bienestar, desplazamientos forzados, así como efectos sobre el crecimiento económico regional” (Observatorio Nacional Ciudadano, 2015).



Robo a vehículo

El robo a vehículo es conocido de manera técnica como “delincuencia relacionada con los vehículos”, el cual “hace referencia al robo y tráfico con vehículos y al comercio ilícito de piezas de recambio. Estas actividades afectan a la propiedad personal, los negocios, la economía y la seguridad pública en todas las regiones del mundo” (INTERPOL, 2019); México encabeza la lista de países latinoamericanos en este delito, seguido de Argentina, Uruguay, Venezuela y Costa Rica. Aguirre (2018) afirma que este es uno de los delitos que más riesgo representa para la seguridad del país ya que, en muchos casos, es uno de los negocios ilícitos más importantes para el crimen organizado, fungiendo como entrada de dinero para las bandas delictivas, además de contribuir al desarrollo y fortalecimiento de otro tipo de negocios ilícitos.

México y la incidencia delictiva

Una vez delineados los estragos de la violencia y la criminalidad de forma, es posible adentrarse al panorama mexicano.

A nivel global, México ocupa el puesto 141 de 163 en el Índice de Paz Global del Instituto para la Economía y la Paz en materia de medición del nivel de paz, lugar que lo acerca a países como Malí, Venezuela, Etiopía y Palestina.

Además, presenta alta heterogeneidad a nivel interno. El Institute for Economics and Peace, en su informe del Índice para la Paz (2019) subraya que “*aunque algunos Estados hayan logrado reducir sus niveles de inseguridad, el nivel de Paz en México se deterioró un 4.9% durante 2018, con lo cual es el tercer año consecutivo con un incremento de violencia y una tasa de homicidios nacional que llegó hasta los 27.2 casos por cada 100 mil habitantes, o más de 34 mil víctimas*”.

Como se mencionó previamente, los costos económicos para un país son muy altos cuando se elevan los índices de incidencia delictiva. El informe manifiesta que el impacto económico de la incidencia delictiva y de violencia en México ascendió a 24% del PIB del país (10% más que el 2017). La siguiente gráfica muestra el impacto de cada uno de los delitos:

Gráfica 1. Desglose por categoría del impacto económico total de la violencia en México

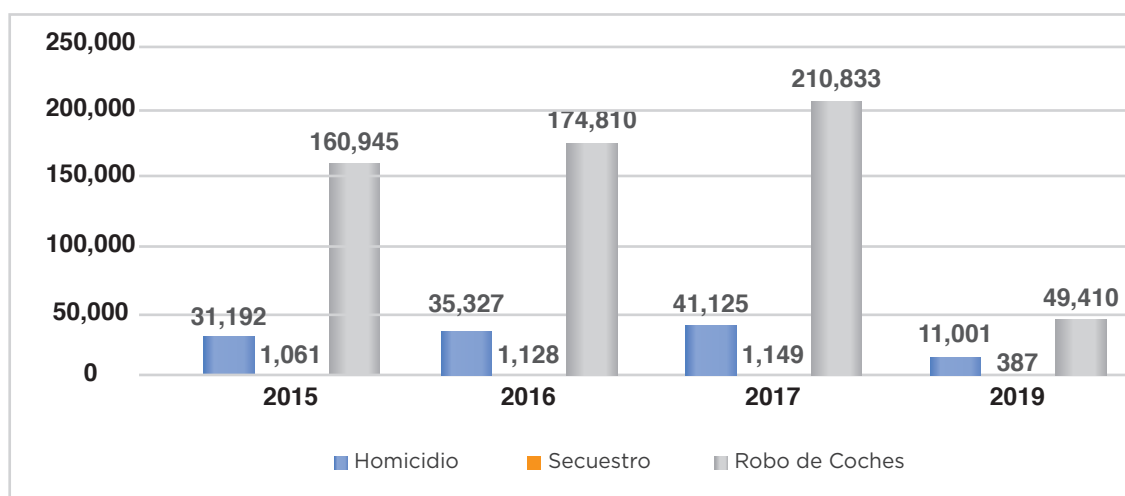


Fuente: Instituto para la Economía y la Paz.

Adicional a lo anterior, es necesario ver la manifestación y desarrollo de estos delitos en México.

A nivel nacional, el robo a vehículo es el delito de alto impacto con más incidencia, seguido por los homicidios y los secuestros. Este último, se encuentra en niveles relativamente bajos si se le compara con los dos delitos previamente mencionados (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Número de delitos de alto impacto a Nivel Nacional



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del gobierno federal mexicano.

El noreste de México: una zona de alta relevancia

El noreste mexicano comprende los estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas; su definición de región se encuentra dada por factores económicos y geográficos. El primero hace referencia a un “conjunto de áreas y zonas económicas que funcionalmente se articulan” (Dorantes, Flores, & Juárez, 2013). Esta articulación, hace referencia a una concentración económica interconectada dada a una red de comunicaciones y transportes, lo que hace que los cuatro estados estén incorporados en la dinámica económica de forma dependiente.

Aunado a esto, la región se basa en un patrón de centro-periferia, ya que las cuatro entidades tienen la naturaleza de depender de sus centros económicos (capitales de los estados o ciudades muy pobladas) y posteriormente, de un centro regional, que en el caso de Nuevo León, es la Zona Metropolitana de Monterrey (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2017) (Dorantes, Flores, & Juárez, 2013). Asimismo, estos cuatro estados comparten la característica de dinamismo y concentración de una gran porción de zonas industriales de alto valor agregado (ver tabla 1).

Tabla 1. Datos económicos y demográficos del Noreste

Estado	Sector económico	Población	PIB (Millones de pesos)	ITAE (Promedio nacional de 116.5)	Tasa de Desocupación (promedio nacional de 3.5)
Coahuila	Saltillo • Joyería • Minero metalúrgico • Metalmecánica • Autopartes • Aeroespacial • Maquinaria y equipo	2,961,708.00	\$774,610.00	114.5 (lugar 20)	4.22
Chihuahua	Chihuahua • Metalmecánico • Eléctrico-electrónico • Automotriz • Manufactura avanzada y de precisión • Aeroespacial Región Juárez • Eléctrico-electrónico • Aeroespacial • Autopartes • Dispositivos médicos y ciencias de la vida	3,569,479.00	\$706,773.00	119.7 (lugar 10)	3.02
Nuevo León	• Alimentos procesados • Diseño (muebles y juguetes) • Químico • Metalmecánica • Minero metalúrgico • Eléctrico-electrónico • Autopartes • Aeroespacial • Maquinaria y equipo • Tecnologías de información y comunicación (TIC) • Biotecnología • Construcción	5,131,938.00	\$1,559,139.00	118.7 (lugar 11)	3.33
Tamaulipas	Región Tampico-Pánuco • Ganadería y caza • Diseño (juguetes y muebles) • Minería • Maquinaria y equipo • Equipo naval Región Matamoros • Eléctrico-electrónico • Manufactura avanzada y de precisión • Automotriz / Autopartes • Dispositivos médicos Región Reynosa-Río Bravo • Químico • Metalmecánico • Eléctrico- electrónico • Plástico • Manufactura avanzada y de precisión • Autopartes	3,453,523.00	\$607,890.00	106.4 (lugar 25)	3.64

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques.

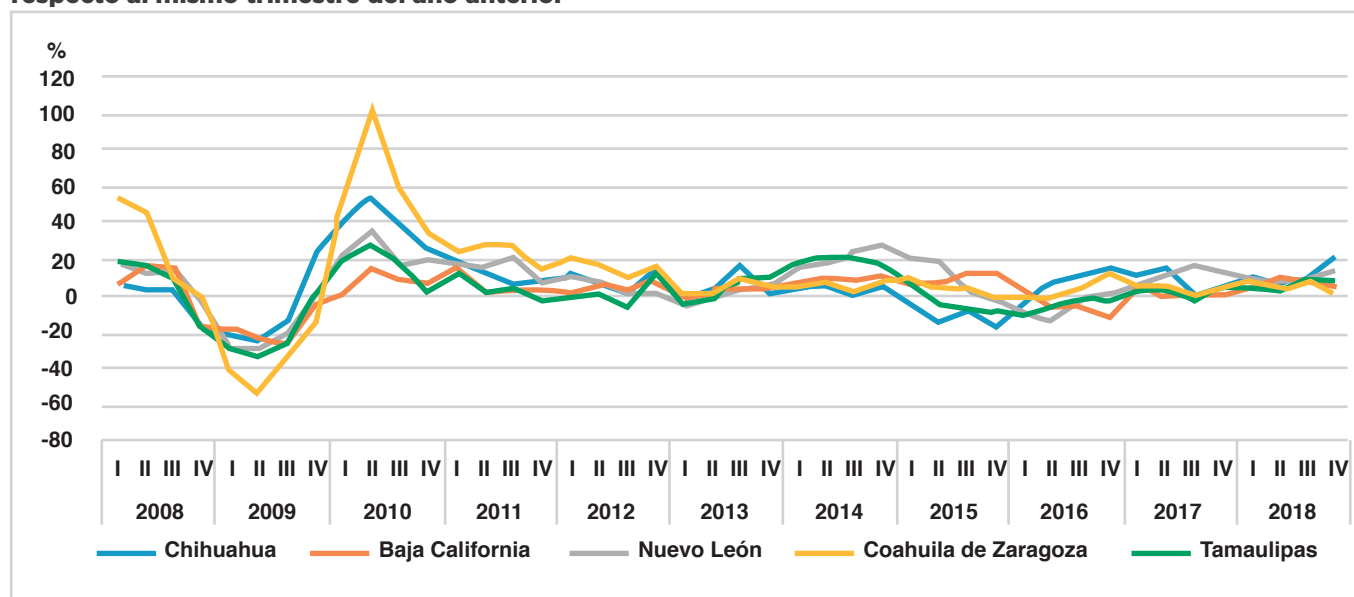
Lo anterior sugiere que estos cuatro estados pueden ser considerados como una región gracias a su unión y articulación económica. (Dorantes, Flores, & Juárez, 2013).

Adicionalmente, a nivel geográfico estos cuatro estados comparten sus fronteras norte con Estados Unidos. Lo anterior, supone una relación diplomática directa entre EEUU y los cuatro estados y un peso enorme en cuanto a exportaciones al tener conexiones de transporte con el vecino del norte. Al respecto, el INEGI reporta que “de acuerdo con cifras del cuarto trimestre del 2018, las principales entidades federativas que realizan exportaciones de mercancías son: Chihuahua que aporta 14.5

miles de millones de dólares (mmd), seguida por Baja California con 11.1 mmd; Nuevo León 10.7 mmd, Coahuila de Zaragoza 10.6 mmd y Tamaulipas 7.3 mmd. Estas cinco entidades concentran el 52.9% del valor de exportación”² (INEGI, 2019).

Por otra parte, se ha podido observar que desde el 2011 las exportaciones de estos estados se han mantenido constantes (ver gráfica 3); tan solo en el periodo 2015 y 2016 hay variaciones negativas, que se recuperan para el 2017. Lo anterior, evidencia estabilidad económica en materia de exportación a Norteamérica.

Gráfica 3. Variación en las exportaciones trimestrales por Entidad Federativa 2008 - 2018, variación porcentual respecto al mismo trimestre del año anterior

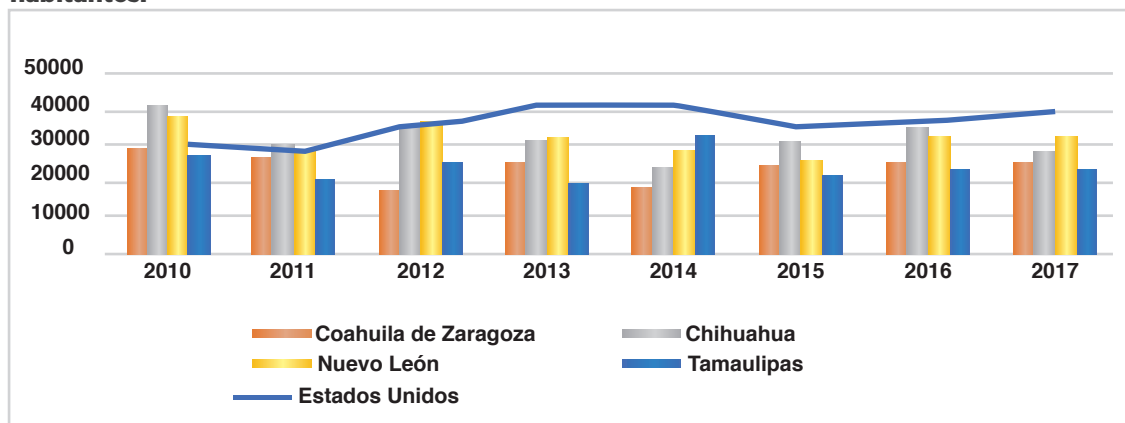


Fuente: INEGI

De esta forma, se pueden apreciar dos características importantes de la región noreste: primero, es una de las regiones de México con mayor dinamismo económico (Fuentes & Fuentes, 2004) y segunda, es una región que desde comienzos del modelo de apertura económica se ha visto afectada por una oleada de violencia (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2017).

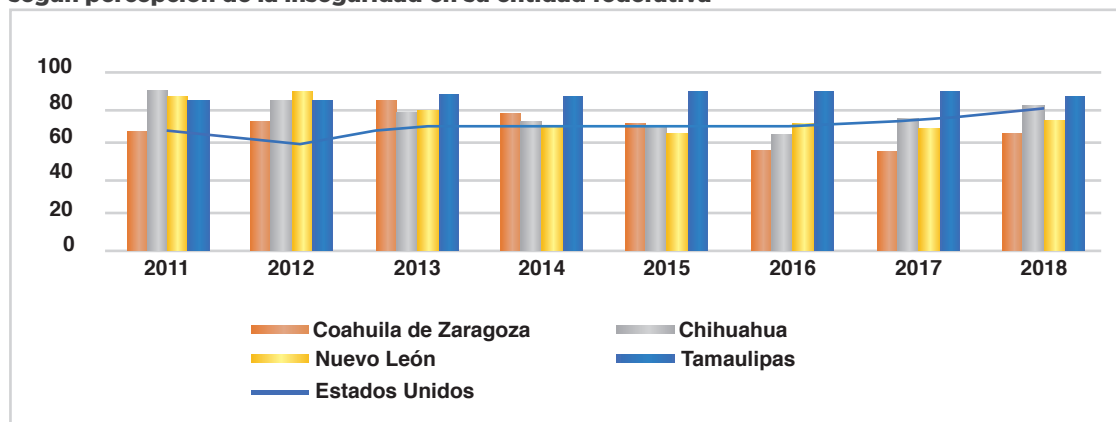
Por otra parte, Correa-Cabrera (2014) afirma que: “Entre los factores que han contribuido a elevar los niveles de violencia en el lado mexicano de la frontera norte se incluyen: el tráfico de drogas, la estrategia del gobierno federal en su lucha contra el crimen organizado, el tráfico de migrantes y los nuevos vínculos con organizaciones criminales y el tráfico de armas”.

Gráfica 4. Tasa de incidencia delictiva por Entidad Federativa de ocurrencia por cada cien mil habitantes.



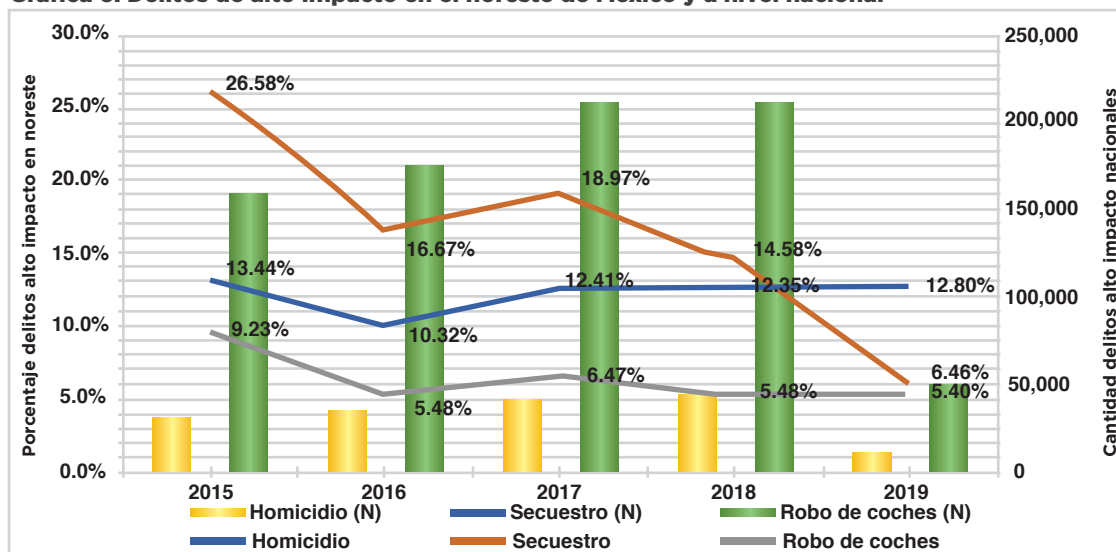
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. *La tasa se calcula dividiendo el número total de delitos ocurridos entre la población de 18 años y más multiplicado por 100,000 habitantes. Delitos: Robo/asalto de bienes o dinero, Extorsión, Fraude, Robo de mercancía, Robo total o parcial de vehículo, Daños a instalaciones, maquinaria o equipo

Gráfica 5. Distribución del porcentaje de la población de 18 años y más, por entidad federativa según percepción de la inseguridad en su entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Gráfica 6. Delitos de alto impacto en el noreste de México y a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo

A manera de conclusión se puede decir que las gráficas 5 y 6 muestran datos relevantes para poder comprender la situación de seguridad en el Noreste. Primero, se puede ver como todos los estados tienen más del 60% de percepción de inseguridad; además, se puede observar que el delito de robo se encuentra por encima de la media nacional. Los datos anteriores permiten evidenciar que la zona noreste ha tenido altos índices de incidencia delictiva a lo largo de los últimos 8 años, situación que cobra relevancia dado que esta región representa una de las zonas económicas más importantes de México por su papel industrial y su rol como frontera con Estados Unidos.

Por lo anterior, la zona del Noreste mexicano merece un tratamiento especial y deberá considerarse como una región de alta relevancia para llevar a cabo un estudio más detallado en cuanto a la incidencia delictiva de crímenes de alto impacto.

Marco legal

Toda organización criminal, sin importar su tamaño, busca obtener un beneficio económico derivado de su actividad ilícita. Ante la importancia de las organizaciones criminales, especialmente las vinculadas con el tráfico ilícito de drogas (DTO), se ha generado la necesidad de tipificarlas y reconocerlas como riesgos para la seguridad nacional, dotando de diversas herramientas al gobierno federal para combatirlos. Para ello, se ha desarrollado un marco normativo que legitima a las instituciones policiales y las fuerzas armadas a combatirlos y ha dotado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como a la Fiscalía General (FG) de herramientas para atacar el apartado económico de sus actividades, especialmente a través de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; la tipificación del delito de defraudación fiscal; la Ley Federal de Extinción de Dominio, entre otras. Las entidades federativas, si bien carecen de herramientas equivalentes a la defraudación fiscal u operaciones con recursos de procedencia ilícita, han desarrollado instrumentos para atacar los activos de la delincuencia, entre ellos el decomiso, el abandono, la expropiación (Gamboa, 2012) y la extinción de dominio.

La extinción de dominio, constituye una figura impulsada desde diversos organismos internacionales para combatir los activos de las organizaciones criminales, pero enfocándose en las DTO (Calderón, 2008). Esta figura se incorporó en la reforma constitucional al artículo 22 que formó parte de la amplia reforma en materia de justicia penal y seguridad pública (Calderón, 2012), así como con la Ley Federal de Extinción de dominio que se promulgó en mayo del 2009 con el objetivo de golpear a la delincuencia "... donde más les duele, en su dinero" (Calderón, 2009).

La extinción de dominio es una herramienta que facilita a las autoridades el combate a los activos de la delincuencia frente a opciones como el decomiso, el cual requiere la conclusión de un proceso penal y la sentencia en contra del inculcado. Después de la promulgación de la ley federal, los estados también promulgaron sus propias leyes de extinción de dominio³; sin embargo, desde su promulgación dichas leyes no tuvieron los resultados esperados (Moreno, 2011) y han sido consideradas como un fracaso (Gamboa, 2012) ante los pocos procesos interpuestos y ganados (González, 2018).

La extinción de dominio constituye la intersección de las materias penal, civil y administrativa (Ruiz, 2011). Dichas materias se refieren a la determinación de los derechos de propiedad de ciertos bienes ante un órgano jurisdiccional, con la finalidad de que dichos derechos pasen al Estado sin compensación alguna para el afectado (Extinción de dominio. Es un procedimiento jurisdiccional, civil y autónomo de la materia penal). Adicionalmente, la materia penal, a través del ministerio público o las fiscalías, es responsable de demostrar que los bienes han sido instrumento, objeto o producto de una actividad ilícita, es decir que está asociado a un hecho ilícito, de manera autónoma a la demostración de la responsabilidad o culpabilidad de quien haya cometido el hecho ilícito (Extinción de dominio. Concepto de hecho ilícito para efectos de la acción relativa). En consecuencia, la investigación para la extinción de dominio es responsabilidad de las fiscalías, pero requiere de la colaboración de áreas en materia penal, civil y administrativa.

La presente investigación se enfoca en el estudio de los estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. A partir de la revisión de la ley de extinción de dominio (LED) en dichos estados, se desprende que el recurso de extinción de dominio procede en la comisión de los delitos de secuestro, trata de personas, robo de vehículos y narco menudeo⁴; sobre los siguientes bienes:

- I. Aquellos que han sido instrumento, objeto o producto del delito,
- II. Aquellos que se han utilizado para ocultar o mezclar bienes producto del delito,
- III. Aquellos que son utilizados por un tercero para cometer un delito, siempre que el dueño conozca de este fin,
- IV. Aquellos que se encuentran a nombre de un tercero, pero se tengan suficientes elementos para demostrar que fueron producto de delitos y el acusado de dichos delitos se ostente como dueño de dichos bienes.⁵

La extinción de dominio implica importantes dilemas de colaboración. Por un lado, por parte de los fiscales, ministerios públicos y jueces para la elaboración, interposición, conocimiento y resolución de los recursos legales. Por otro lado, se requiere de colaboración entre dependencias gubernamentales relacionadas con la hacienda pública estatal. Finalmente, se requiere de colaboración intergubernamental entre las fiscalías de las entidades federativas tanto con la FG como con la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP, además del trabajo junto a jueces estatales y federales.

La complejidad de la extinción de dominio reduce las posibilidades de que sea empleada como parte de una estrategia gubernamental. Al respecto, se hizo la revisión de las estrategias de seguridad pública de los estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas en el periodo que parte de la promulgación de la normatividad relativa a la extinción de dominio; en segundo lugar, se revisaron los informes de gobierno de los gobernadores⁶.

En tercer lugar, se realizaron solicitudes de acceso a la información a los poderes judiciales y fiscalías de los estados referidos para identificar el número de acciones de extinción

de dominio que se hubieran promovido y resuelto. Finalmente, se realizaron entrevistas a fiscales de Nuevo León y Tamaulipas responsables de la materia para conocer su experiencia y opiniones sobre las capacidades gubernamentales para combatir los activos de la delincuencia.



⁴ Artículo 7, LED de Chihuahua, Artículo 20, Fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y Artículo 10, punto 1 de la LED de Tamaulipas. Adicionalmente, en el caso de Coahuila se agrega el delito de Facilitación Delictiva, Art. 9, Fracción V de la LED.

⁵ Artículo 8 de LED de Chihuahua, Artículo 10 de la LED de Coahuila, Artículo 8 de la LED de Nuevo León y Artículo 10 de la LED de Tamaulipas.

⁶ Se revisaron los planes de desarrollo e informes de gobierno de los gobernadores César Duarte y Javier Corral, en Chihuahua; de Rubén Moreira y Miguel Riquelme, en Coahuila; de Rodrigo Medina y Jaime Rodríguez en Nuevo León; así como de Egidio Torre y Javier Cabeza de Vaca en Tamaulipas.

La revisión a los planes de desarrollo e informes de gobierno permiten afirmar que el combate a los activos de la delincuencia no ha sido parte de la estrategia en materia de seguridad en las entidades federativas. El tema no se menciona, ni se plantean objetivos, acciones, ni se informan resultados. Ninguno de los gobernadores ha planteado como parte de sus estrategias de seguridad el combate a los activos de la delincuencia. En todos los casos se plantean distintas estrategias para fortalecer las instituciones policiales, las capacidades de inteligencia, la infraestructura, pero no se plantea un combate a la economía de las organizaciones criminales, ni se menciona la extinción de dominio como un instrumento de política pública.

En la misma dirección, los informes de gobierno tampoco destacan la importancia del combate a la parte económica de la delincuencia; únicamente se menciona la extinción de dominio como parte de las reformas legislativas destacando que, en el sexto informe de gobierno de César Duarte, en Chihuahua, se menciona haber logrado dos sentencias por extinción de dominio, siendo estas las primeras en México (p. 166).

La promulgación de las leyes y reformas en materia de extinción de dominio no han producido acciones o resultados específicos por lo que se puede afirmar que las reformas impulsadas en las entidades federativas han buscado armonizar la normatividad estatal con la federal. Para ello, se presentaron solicitudes de información a los poderes judiciales de los estados, así como a las fiscalías para conocer el número de recursos promovidos y resueltos en materia de extinción de dominio.⁷

Al respecto, se informó que el Poder Judicial del estado de Chihuahua recibió y resolvió ocho recursos en materia de extinción de dominio, resolviendo solo dos en favor de la fiscalía general, sin señalar los expedientes, fechas o montos involucrados. En los estados de Coahuila y Nuevo León, las Fiscalías y los Poderes Judiciales indicaron no haber promovido, ni resuelto, ningún caso en materia de extinción de dominio. En el caso de Tamaulipas, la Procuraduría informó solo haber promovido y obtenido en su favor una resolución de extinción de dominio por un inmueble por valor de 800,000 pesos.

La falta de acción penal en materia de extinción de dominio presume la existencia de otras variables que pueden influir en este fenómeno. Para ello se entrevistó a los fiscales responsables del combate a los activos de la delincuencia en los estados de Nuevo León y Tamaulipas. Al respecto, los fiscales expusieron que las áreas especializadas en combate a los activos de la delincuencia son muy jóvenes, no tienen más de dos años de antigüedad y no cuentan con personal especializado. Además, se reconoce la falta de colaboración al interior de los gobiernos, toda vez que no hay comunicación constante y sólida con las áreas responsables de la seguridad pública, ni de la tesorería, lo cual impide iniciar procesos a partir de la identificación de operaciones sospechosas; finalmente, los fiscales reconocieron carecer del recurso humano especializado para abordar de manera simultánea cuestiones penales, fiscales, administrativas y civiles para el combate⁸ a los activos de la delincuencia; además, tampoco se cuenta con jueces especializados en la materia, por lo que hay incertidumbre en el resultado a esperar una vez iniciados los procedimientos.

En las entrevistas, señalaron que la extinción de dominio en realidad no cuenta con procedimientos claros para ser promovidos. En consecuencia, existe poca certeza sobre la forma de integrar los expedientes para promover la extinción de dominio y, en cambio, ha llevado a los fiscales a apoyarse en otras figuras, especialmente del abandono⁸. Sin embargo, este medio funciona con bienes asegurados en operaciones especiales, siendo generalmente vehículos, armas y dinero en efectivo; difícilmente son bienes como casas, cuentas bancarias y otros bienes asociados a los delincuentes.

Al abordar el tema de la colaboración intergubernamental, los fiscales reconocieron tener apoyo de las tesorerías o dependencias responsables de la hacienda en sus estados, sin embargo, señalaron tener una escasa colaboración con la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP y otras entidades federativas. En consecuencia, los estados no se apoyan en la federación para la investigación fiscal, financiera y de cuentas bancarias, ni tampoco colaboran entre ellas para el ataque de activos.

⁷ Las solicitudes de transparencia presentadas cuentan con los folios 076102019 para el caso de Chihuahua; 00677819 para el caso de Coahuila; 00828119 y 00828019 para el caso de Nuevo León; 00457019 y 00456919 para el caso de Tamaulipas. Todas ellas pueden ser consultadas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

⁸ Al declarar un bien como abandonado, se ejecuta un procedimiento administrativo para que el estado asuma el dominio del bien, resguardando el derecho del posible dueño a reclamarlo, pero, al estar asociado el bien con un hecho delictivo, este generalmente no es reclamado y pasa al dominio del Estado.

Finalmente, los fiscales indicaron la falta de incentivos para promover recursos de extinción de dominio. Al respecto, señalan que previo a la figura autónoma de las fiscalías, los recursos obtenidos a partir de la investigación y persecución criminal, se integraban a fondos de víctimas o eran destinados para la reparación del daño; sin embargo, a partir de que las fiscalías son autónomas, queda poco clara la administración de los recursos. En consecuencia, no existen incentivos para que los fiscales se especialicen en la extinción de dominio, que promuevan estos recursos y que se esfuercen en la correcta integración de los expedientes.

En conclusión, el combate de activos a la delincuencia no es parte de las estrategias gubernamentales; las fiscalías carecen de incentivos para promover recursos como la extinción de dominio, además de no contar con recurso humano necesario, ni con colaboración intergubernamental. Sin embargo, también se debe reconocer que desde hace un par de años las fiscalías han comenzado a desarrollar estructuras especializadas para el combate de activos de las organizaciones criminales.

Los mínimos de la Política Pública en el ataque de activos.

1. Creación de una Política Pública (PP) o Política Criminal (PC) en el ataque de activos.

La PC es una priorización razonada de por qué atacar y focalizar los recursos humanos y materiales en unos delitos sobre otros, además de servir como elemento disuasorio.

En este sentido, los estados estudiados, deben valorar inicialmente qué delitos son los que tienen que combatir; Qué delitos pueden generar alto impacto social y/o altos costos para los estados. No obstante, cada estado en su PC de ataque de activos, será el responsable de valorar la priorización que le da a cada delito, buscando dismantelar las estructuras económicas criminales. Por ejemplo, en Nuevo León la competitividad puede verse afectada por la competencia desleal que genera el dinero ilícito sobre el lícito en las actividades económicas.

El delito de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (ORPI) tiene que ser una constante en el momento de judicializar un acto criminal, los delitos de ORPI tienen que ser una consecuencia aparejada que afecte la operatividad económica de los delincuentes.

Algunos estados estarán interesados en investigar delitos de corrupción política (que normalmente tienen un mayor impacto mediático) y otros preferirán, por estrategia, empezar por los de alto impacto y que afectan más a su comunidad, lo anterior dependerá de la orientación en materia de PP y/o PC que elija seguir el estado.

Actualización de bases de datos y calidad de la información.

Inicialmente, los estados tendrán que revisar cuál es la materia prima con la que cuentan, es decir, la información que poseen y la calidad de esta. El eje para construir las bases de datos y revisar su calidad, estará definido por la PP que quiera implementar el estado. La construcción de estas bases suele ser laboriosa ya que hay que ordenarlas o incluso crearlas. Las bases de datos son la materia prima de los productos de inteligencia que, en ocasiones, evidencian inicialmente la falta o la mala calidad de la información disponible.

Además, es importante trabajar no solo con bases propias, sino con bases de datos adicionales que, normalmente, no son competencias de las unidades⁹. Así pues, un reto en este sentido es el de consolidar acuerdos de intercambio de información con otras dependencias y organismos, con el objetivo de que los productos de inteligencia desarrollados, puedan ser material de prueba en procesos judiciales entendiendo que, en caso de no existir un acuerdo de intercambio de información, los hallazgos carecerían de valor en juicio.



⁹ Por ejemplo, el registro vehicular, catastral o penitenciario.

Un reto en este sentido, es el de romper la resistencia y la desconfianza de compartir información entre agencias y gobiernos en los tres órdenes, sobre todo en materia financiera, patrimonial y económica. La generación de confianza en esta primera etapa es básica para que la PP pueda evolucionar. Hay que recordar que la información no solo la tiene el Estado en sus diversos poderes y órdenes de gobierno, sino que hay información importante y relevante que se genera en sectores como la iniciativa privada o la sociedad civil.

Finalmente, hay que entender que las herramientas tecnológicas, por sí mismas, no resolverán la problemática de los estados, sino que requieren de información de calidad y de análisis generado por personal especializado con el objetivo de cumplir con las expectativas de la PP.

2. Creación de la unidad de inteligencia patrimonial y económica

El eje de la PP del ataque de activos debe basarse en la creación de una unidad especializada en la concentración y el análisis de información para la persecución de delitos y la prevención de actividades riesgosas. Actualmente hay un debate sobre dónde debe estar este tipo de unidades, si en las secretarías de finanzas o en las fiscalías autónomas u órganos de procuración de justicia¹⁰. Evidentemente una no es excluyente de la otra, en el caso de las secretarías de finanzas, estas pueden tener unidades encargadas de identificar alertas o conductas riesgosas que puedan ser sancionadas a través de procedimientos administrativos como auditorías o multas.

Por su parte, las unidades de las fiscalías tendrán como función la persecución de lo que ella misma identifique como delitos, o también los derivados de las denuncias remitidas por la unidad de finanzas, o incluso las unidades municipales.

Las unidades que se dediquen a atacar los activos de la delincuencia deben tener un anclaje en la misma ley orgánica de la fiscalía o en la ley orgánica de la administración, para que estas no puedan ser eliminadas con los cambios de fiscales o gobernadores. En los estados estudiados, ninguno tiene su unidad en la ley.



No hay que perder de vista que los Congresos Locales al aprobar las funciones de esta unidad y sus titulares, pueden realizarlas de tal manera que lo que busquen sea falsificar una institución (entendemos por esto a aquella maniobra que realizan para generar instituciones formales, pero que no cumplen materialmente para lo que fueron creadas) quitando facultades estratégicas o presionando para que el nombramiento de ciertos titulares sea realizado por influencia de órganos con características partidistas o de grupo.

Las unidades de este tipo deben tener controles institucionales racionales que se encuentren alejados de posibles intereses partidistas, dado que politizar este tipo de unidades resulta un riesgo importante que derivaría en la eliminación de los avances realizados y la reconstrucción de la unidad según intereses políticos en turno.

3. Diseño de la Unidad.

En esta etapa la PC va a ser determinante para diseñar una buena unidad, por lo que los datos estadísticos serán insumos importantes para dicho proceso. Por ejemplo, a qué delitos se le quiere atacar su estructura patrimonial, económica y financiera, cuál es la incidencia delictiva de ese tipo de delitos, cuáles son los elementos para la configuración de estos delitos, qué tipo de información se requiere para los productos de inteligencia y cuáles van a ser los productos de inteligencia que se van a requerir para atacarlos. Estas preguntas, entre otras, tendrán que ser resueltas para poder generar la carrera del analista, las estructuras, los perfiles, los procesos, los productos de inteligencia y los indicadores de medición.

4. Reclutamiento de la Unidad.

Actualmente, hay muchas herramientas tecnológicas diseñadas para almacenar y cruzar información, sin embargo, el factor humano es lo más importante en una unidad. Por esta razón, el reclutamiento es una parte importante en el proceso de consolidación de esta PP, ya que los analistas son los que generan el producto final que será entregado a los fiscales para la judicialización.

En este orden, los analistas requieren tener salarios competitivos, una oferta de carrera y crecimiento profesional. En el caso de los estados estudiados, se pudo observar que hoy en día ninguno cuenta con esta posibilidad. Si no se resuelve lo anterior, los procesos de reclutamiento y de rotación del personal se harán más complicados y tendrán un efecto negativo en la consolidación de esta institución.

Los analistas deben tener controles de confianza y los equipos de trabajo deben conformarse de forma multidisciplinar; no se puede pensar que una unidad de este tipo estará conformada exclusivamente por abogados o contadores, en este sentido habrán de considerarse perfiles como economistas, criminólogos, entre otros. Las universidades pueden ser una buena cantera para el reclutamiento.

Capacitación del personal de la Unidad

Este es uno de los rubros más sensibles y en el cual la PC de la fiscalía y de la unidad va a ser muy importante para poder identificar los temas en los que se van a capacitar los analistas. Cuando se inicia una unidad de este tipo se esperan resultados con cierta premura, por lo cual la capacitación no va a poder ser tan exhaustiva como se quisiera.

Por esta razón es importante identificar qué delitos se van a atacar y los productos de inteligencia que se van a necesitar para poder judicializarlos. Los estados estudiados tienen el reto de generar no solo las necesidades de capacitación, sino también a sus capacitadores.

Adicional a lo anterior, es determinante generar un modelo de capacitación el cual debe ser insumo para las evaluaciones posteriores

en los procesos de certificación de perfiles. Además, es importante desarrollar un método de trabajo distinto al de la función ministerial de trabajo aislado.

Finalmente, es importante llevar una carpeta que integre la formación de cada analista para efecto de la planificación de la capacitación y la determinación de ascensos. Un problema en los estados estudiados es que no se identificaron modelos homologados o sistematización de capacitaciones.

Medición de la disciplina de los procesos y de los productos de inteligencia

Un modelo que se implemente no puede consolidarse si no se permite medir la disciplina del seguimiento al modelo original y la calidad de los productos generados, así como su utilidad en la toma de decisiones. Es importante establecer procesos para validar qué tanto se está siguiendo el modelo original, para con esto identificar desviaciones, vicios o simulaciones y poder ajustar el modelo original al contexto sin que pierda su núcleo básico.

El tema de la utilidad, para la toma de decisiones, de los productos de inteligencia para la legitimidad de la unidad es determinante. Las unidades en última instancia se vuelven prestadoras de servicios de varias áreas al interior de las fiscalías y de las secretarías de finanzas. Su legitimación y fuerza dentro del andamiaje institucional, estará dado por la utilidad que vean en ella otros actores que toman las decisiones o integran los procesos judiciales.

Va a ser importante identificar qué opina el “cliente final” acerca de los productos generados para retroalimentar el funcionamiento y su calidad. Además, será muy importante que los usuarios retroalimenten a la unidad acerca del uso dado a la información suministrada, de forma que se identifiquen como actores del proceso.

5. Judicialización de los productos de inteligencia.

El fin último de una PP de este tipo y de sus áreas operativas es generar productos de inteligencia que fortalezcan carpetas de investigación con el objetivo de incrementar tanto las probabilidades de judicializarse, como de ganar el mayor número de sentencias que afecten la estructura económica de una organización criminal. Este tipo de instituciones deben ir de la mano con los fiscales que llevan los asuntos ante los jueces, por lo que la vinculación de los fiscales con el modelo de trabajo será determinante.

Los fiscales que verán asuntos de ORPI tendrán que especializarse en este tipo de delitos por lo que se sugiere que sean los mismos funcionarios quienes lleven todas las carpetas de investigación, evitando que se pierda la responsabilidad.

En las entrevistas desarrolladas, se pudo identificar que la práctica de rotar a los fiscales generaba deficiencia en el seguimiento de los asuntos, debilidad en los procesos judiciales, corrupción y, por consecuencia, fracaso de la PP.

Adicionalmente, es importante mencionar que los fiscales de los estados no conocen profundamente el delito de ORPI y que los jueces no tienen el suficiente conocimiento para interpretar los productos de inteligencia desarrollados para atacar las estructuras patrimoniales. Junto a lo anterior se pudo identificar que son muy pocos los asuntos que llegan a ser revisados por los jueces (ver tabla 2), situación que se convierte en un círculo vicioso que se caracteriza por la poca capacitación de los jueces en temas de ORPI dada la baja o nula remisión de asuntos de este tipo.

En este sentido, el reto de los estados se encuentra no solo en crear sus unidades y capacitar a sus fiscales, sino también capacitar y orientar a los jueces sobre este tema. Cabe indicar que en este aspecto, la Ley Nacional de Extinción de Dominio pidió al Consejo de la Judicatura Federal que en seis meses cree juzgados especializados en extinción de dominio¹¹, situación que debe ser considerada por los estados estudiados.

En el tema de elevar la judicialización y el número de sentencias condenatorias, una buena práctica es que se monitoreen los procesos desde la investigación hasta la sentencia para encontrar buenas y malas prácticas, fortalecer la capacitación del recurso humano, así como generar protocolos de actuación que puedan ser actualizados frecuentemente con novedades jurídicas y de operación.

En los estados estudiados no se encontraron los suficientes casos para realizar de manera representativa este ejercicio. No obstante, es recomendable que una vez que se eleve la judicialización de procesos se identifiquen buenas y malas prácticas.

Finalmente, se recomienda construir grupos de trabajo multidisciplinarios integrados por fiscales, policías de investigación, miembros de las unidades de inteligencia tanto criminal como patrimonial, con el objetivo de estructurar la carpeta de ORPI y, con ello, hacer la identificación de los elementos legales para distinguir el perfil patrimonial del objetivo.

Uno de los retos más importantes de los fiscales de los estados será elevar la judicialización y el número de sentencias condenatorias relacionadas con el delito de ORPI. Actualmente, se tiene registro de muy pocos juicios o sentencias relacionadas con extinción de dominio en los estados estudiados.

Tabla 2. Datos relevantes acerca de extinción de dominio en los estados

Estado	Número de juicios por extinción de dominio (últimos 5 años)	Número de procedimientos que finalizaron con sentencia de extinción de dominio	Bienes declarados a favor del estado a raíz de procedimientos de extinción de dominio
Chihuahua	3 Expedientes	0	0
Coahuila de Zaragoza	0	0	0
Nuevo León	0	0	0
Tamaulipas	1 juicio	1 procedimiento	1 bien inmueble

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida a través del portal de transparencia.¹²

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario replantear las estrategias de política pública que se están utilizando para atacar las estructuras financieras de los criminales, buscando no solo mejorar la eficacia en la judicialización y la resolución de este tipo de delitos, sino el fortalecimiento y estabilidad del aparato de procuración de justicia y seguridad de la región de estudio.



Conclusiones

En los últimos años, México ha desarrollado e implementado diferentes Políticas Públicas con el objetivo de enfrentar y reducir los impactos de la violencia en el país los cuales, en materia económica, pueden alcanzar hasta \$1,517,700,263,891 pesos mexicanos (USAID, 2019).

En este sentido, se han propuesto e implementado estrategias de PP orientadas a combatir problemas de seguridad como la delincuencia organizada, el narcotráfico y, en años recientes, la corrupción.

Buscando debilitar las estructuras criminales, se ha aumentado el presupuesto de seguridad pública y se han desarrollado figuras jurídicas como el decomiso, el abandono, la expropiación y la extinción de dominio. Sin embargo, no se han obtenido los resultados esperados.

En cuanto a la extinción de dominio, esta es una figura que, aunque poderosa, ha sido poco aprovechada debido al desconocimiento de sus alcances y aplicación por parte de los actores que participan en el proceso judicial.

Finalmente, se identifican los siguientes retos para la región noreste en materia de desarrollo e implementación de una política pública dirigida a atacar los activos de la delincuencia:

- Fortalecer la comunicación y la colaboración intra e interinstitucional de los organismos involucrados con la procuración de justicia, de forma que se pueda dar un uso adecuado a los recursos jurídicos disponibles para el combate a ORPI.
- Aprovechar la creación de las áreas especializadas en el combate a los activos de la delincuencia en los estados, como oportunidad para su robustecimiento y consolidación, por medio de procesos de capacitación del recurso humano y firma de convenios de colaboración interinstitucional en todos los órdenes de gobierno e incluso con actores privados.
- Promover jornadas de capacitación y actualización para jueces, fiscales y actores involucrados en procuración de justicia en temas de ORPI, figuras jurídicas para atacar los activos de la delincuencia y procedimientos que fortalezcan dichas figuras.
- Definir la Política Criminal de los estados y de la región del noreste mexicano, con el objetivo de valorar y priorizar las estrategias de trabajo implementadas por los órganos procuradores de justicia en el ataque de activos a la delincuencia.
- Definir los ejes y criterios de las bases de datos que albergarán la información utilizada por las unidades de inteligencia patrimonial y económica de los estados.
- Procurar medir y dar seguimiento a la disciplina de los procesos desarrollados por las unidades de inteligencia patrimonial y económica de los estados, con el objetivo de identificar áreas de oportunidad y avances de los estados en materia de ataque a ORPI y debilitamiento de las estructuras económicas de los criminales.

Referencias

- Agencia EFE, 2019. Exgobernador mexicano enfrentará en prisión juicio de extradición a EEUU. Agencia EFE, 7 febrero.
- Aguirre, J., 2018. Robo de vehículos en México [Cuaderno de Investigación]. [En línea] Available at: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4055/Robo%20de%20Veh%C3%ADculos%20en%20M%C3%A9xico.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ayres, 1998. Crime and violence as development issues in Latin America and the Caribbean, s.l.:s.n.
- Banco Mundial, 2011. Crimen y Violencia en Centroamérica Un Desafío para el Desarrollo, s.l.: s.n.
- Brandoli, J., 2012. El saqueo de los gobernadores mexicanos. El Mundo, 1 Diciembre.
- Calderón, F., 2008. Discurso: El presidente Calderón Hinojosa en la firma del decreto de la Reforma Constitucional en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública. Ciudad de México: Presidencia de la República.
- Calderón, F., 2009. Mensaje a la Nación del Presidente Calderón en materia de seguridad en el marco de su tercer informe de gobierno. Ciudad de México: Presidencia de la República.
- Calderón, F., 2012. Discurso: El presidente Calderón en la Promulgación de la Ley para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Ciudad de México, Presidencia de la República.
- Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2017. Panorama actual de la frontera entre México y Estados Unidos, s.l.: s.n.
- Chioda, L., 2017. Stop the Violence in Latin America: A Look at Prevention from Cradle to Adulthood. World Bank Group.
- Correa-Cabrera, G., 2014. Seguridad y migración en las fronteras de México: diagnóstico y recomendaciones de política y cooperación regional. Migración y desarrollo, pp. 12(22), 147-171.
- Dorantes, M., Flores, D. & Juárez, M., 2013. Región Noreste. Trabajo Final de Investigación y Análisis Económico.
- FATF & GAFILAT, 2018. Informe de Evaluación Mutua: Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo México, Paris : s.n.
- Fuentes, C. & Fuentes, N., 2004. Desarrollo económico en la frontera norte de México: de las políticas nacionales de fomento económico a las estrategias de desarrollo económico local. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, p. 5(11).
- Gamboa, C., 2012. Extinción de dominio. Estudio Teórico Conceptual, Marco Legal e Iniciativas presentadas en la LXI Legislatura. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- González, J. d. J., 2018. Extinción de dominio. Propuestas legislativas y acciones de política pública. Ciudad de México: Cámara de Diputados.

- González, S., 2014. Criminalidad y crecimiento. Frontera Norte.
- Guerrero, R., Gutiérrez, M., Fandiño-Losada, A. & Cardona, S., 2012. Sistema de indicadores comparables de convivencia y seguridad ciudadana: un consenso de países. Rev Panam Salud Pública, 31, pp. 253 - 259.
- INTERPOL, 2019. Delincuencia relacionada con los vehículos. [En línea] Available at: <https://www.interpol.int/es/Delitos/Delincuencia-relacionada-con-los-vehiculos>
- Moreno, M., 2011. Lavado de dinero. Ciudad de México, Cámara de Diputados.
- Muggah, R. & Aguirre, K., 2018. Citizen security in Latin America: Facts and Figures.
- Observatorio Nacional Ciudadano, 2014. Análisis integral del secuestro en México. Cómo entender esta problemática.
- Observatorio Nacional Ciudadano, 2015. Homicidio: Una mirada a la violencia en México , México D.F.: s.n.
- Periódico Nación 321, 2018. Los exgobernadores mexicanos que han sido detenidos... ¿pero las sentencias?. Nación 321, 22 agosto.
- Ruiz, M., 2011. Extinción de dominio, herramienta de derecho civil ante la ineficacia del derecho penal. Alegatos, Issue 77, pp. 79-110.
- The Institute for Economics and Peace, 2019. [En línea] Available at: <http://visionofhumanity.org/indexes/global-peace-index/> [Último acceso: 10 Junio 2019].
- Torres Estrada, P. R., 2019. Los razonamientos Jurídicos de la Política pública. s.l.:Tirant Lo Blanch.
- USAID, 2019. Estimación de Costos del delito y la violencia para el sector privado en México y la importancia de su participación en la prevención de la violencia como estrategia de su modelo de negocios a largo plazo. [En línea] Available at: http://www.cca.org.mx/usaidd_colecciones/pdfs/Coleccion_Ini_privada/Resumen_Ejecutivo_Estimacion_costos_delito_violencia_SectorPrivado_Mx.pdf [Último acceso: 20 Septiembre 2019].



Escuela de Gobierno y
Transformación Pública
Tecnológico de Monterrey

center for the
united states
and **Mexico**
Rice University's Baker Institute for Public Policy

UDEM

UDLAP
Universidad de las Américas Puebla

La extinción de dominio como herramienta para el ataque de activos de la delincuencia en el Noreste de México.

Pedro R. Torres Estrada¹
2019-11-13

Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey |
Pedro Rubén Torres Estrada

¹ Profesor Investigador de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey.
Agradezco al Mtro. Rafael García y a la Mtra. Sylvia Camila García toda su ayuda en este artículo.

Agradecemos al



Por su contribución y financiamiento para la realización
de este artículo titulado
***“La extinción de dominio como herramienta para el
ataque de activos de la delincuencia en el noreste de México.”***

Resumen: Este trabajo aborda la realidad del ataque de activos a la delincuencia en cuatro estados del norte mexicano (Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas), evidenciando el estado de esta política pública bajo un enfoque regional, así como la necesidad de impulsar una política transversal que fortalezca a las instituciones gubernamentales de ataque de activos de la delincuencia. Además, analiza las nuevas herramientas jurídicas que tienen estas entidades federativas para implementar una política de este tipo, evidenciando sus retos y riesgos.

Palabras clave: Lavado de dinero, Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, Ley Nacional de Extinción de Dominio, unidades de inteligencia, Estados fronterizos.



La extinción de dominio como herramienta para el ataque de activos de la delincuencia en el noreste de México

Este trabajo busca responder la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son los retos y riesgos de los estados de la región noreste de México con respecto a la implementación de la LNED?

Durante los últimos 15 años, los estados mexicanos han atacado el crimen de la misma manera que lo ha realizado la federación: focalizando su esfuerzo al desmembramiento de las bandas criminales en sus estructuras físicas (Dulin & Patiño, 2019)

Sin embargo, no se ha avanzado en el debilitamiento de sus estructuras económicas, patrimoniales y financieras. Esto, como se observará, se refleja en la ausencia de instituciones especializadas en la coordinación de estas Políticas Públicas, así como el mantenimiento y en algunos casos incremento de la violencia en los estados analizados y, por ende, el fracaso de la aplicación de estas políticas públicas (ETHOS, 2017)

Los estados objeto de esta investigación no han tenido una política pública sostenida de ataque de activos, situación que se evidencia al revisar sus planes de gobierno (Torres, Vásquez, Montero & García) y que se fortalece al revisar la distribución del presupuesto asignado para combatir las herramientas del delito (Ver anexo 1).

Los estados estudiados están sujetos a una intensa competitividad económica derivada de su vecindad con los Estados Unidos de América, particularmente con Texas, el cual, además de ser uno de los estados con mayor poder económico en EEUU (The World Bank, 2019) (BEA, 2019), comparte con México intercambios comerciales mayores, en volumen y valores, a los que tiene con el resto de los estados de la Unión Americana (Rubio, Luis, 2019). Tan solo en Tamaulipas se encuentra el mayor número de cruces comerciales entre Estados Unidos y México (Nava Aguirre & Córdova Bojórquez, 2018) (Saldívar, 2018)

El intercambio de mercancías en países con acuerdos comerciales, además de ser catalizador para el desarrollo económico, es un factor de riesgo para el blanqueo de capitales (OEA - CICTE, 2017). En este sentido, es importante considerar el impacto que tiene el acuerdo comercial entre Estados Unidos, Canadá y México - TLCAN, además de la extensión de la frontera que existe entre Estados Unidos y México, y el uso de las

aduanas para este cometido. Si bien las zonas de libre comercio tienen como objetivo impulsar oportunidades para el desarrollo económico, también pueden ser nicho para el desarrollo de ilícitos como las Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (en adelante ORPI), debido a la reducción de controles de carácter financiero, procedimentales y de supervisión que derivan de su régimen especial (OEA - CICTE, 2017)

Por otra parte, vale la pena indicar que las ORPI afectan la competitividad de los estados, debilitan la estabilidad e integridad de las instituciones y los sistemas financieros, desalientan la inversión extranjera y distorsionan los flujos internacionales de capital (Perotti, 2009) (UIAF, 2014).

Aunque en un primer momento las ORPI pueden generar derrama económica, esta deriva en un círculo vicioso que se traduce en debilidad del estado de derecho, coacción de autoridades, ingreso de dinero ilícito a campañas políticas, corrupción de autoridades, debilitamiento de la plusvalía de propiedades, entre otros fenómenos, que afectan la calidad de vida de la región, la inversión extranjera y su desarrollo económico, además de generar estereotipos de éxito basados en dinero ilícito e impunidad (CICIG, 2015) (Gutiérrez & Zovatto, 2011).

En ese sentido, el fenómeno de ingreso de dinero ilícito a la economía regional puede representar un aumento en el flujo de dinero en los estados, sin embargo, esto puede convertirse en un fenómeno de búmeran que impacta a los ciudadanos y que viene acompañado por debilitamiento de las instituciones de seguridad y de procuración de justicia (SHCP, 2016).

Por lo anterior, este trabajo analizará las nuevas herramientas jurídicas que otorga la Ley Nacional de Extinción de Dominio (en adelante LNED), tanto a las instancias federales como a las locales, haciendo énfasis en la región del noreste de México comprendida para este estudio por los estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, además de identificar los riesgos y oportunidades de las instituciones responsables de acompañar este tipo de procesos según la LNED.

La zona estudiada tiene una importante particularidad, no solo en lo relativo al intercambio comercial entre México y Estados Unidos de América, sino también en la actividad que se desarrolla a partir de redes delictuales presentes en ambas fronteras: rutas de activos, puntos de generación y destino de dinero ilícito, entre otras.

Los estados fronterizos son considerados por el Grupo de Acción Financiera Internacional (en adelante GAFI), como zonas de alto riesgo para cometer ORPI debido a que el dinero que se genera de la actividad delictual en la región se invierte y gasta en los dos países, aumentando la complejidad del fenómeno al existir varias jurisdicciones estatales y nacionales (FATF & GAFILAT, 2018).

Adicionalmente, el ataque de activos de la delincuencia debe abordarse desde la perspectiva local y regional, sin importar que la región abarque dos países, contemplando situaciones como la compra y venta de activos inmuebles y muebles en ambos lados de la frontera, entre otros.

El objetivo principal de identificar una ley y demarcar un área geográfica, es el de desarrollar un marco de referencia que permita reconocer las particularidades de la región y los retos y riesgos que tiene en materia de implementación de nuevas instituciones acorde con los lineamientos de la LNED (2019).

Vale la pena aclarar que, si bien este estudio se focaliza en los estados de la región norte de México que comparten frontera con Texas, el método empleado para el diagnóstico y propuestas de política pública local puede ser utilizado por otros contextos regionales.

Este artículo presenta inicialmente la metodología utilizada para recabar la información para posteriormente estudiar el fenómeno de las ORPI, su marco teórico y jurídico. Después se presentarán los resultados de la política pública de ataque de activos de la región, así como las nuevas instituciones que se deben crear a partir de la expedición de la LNED, entre las que destacan las unidades de inteligencia. Cerraremos el trabajo con la discusión sobre los temas antes mencionados y las conclusiones de este, así como las propuestas para el fortalecimiento de esta política pública en la zona de estudio.



Metodología

Partiendo de que la extinción de dominio es una figura jurídica para el ataque de activos de la delincuencia y que la creación de unidades de inteligencia contribuye a la generación de conocimiento de apoyo a la estrategia jurídica, se revisará a detalle la LNED, con el fin de identificar riesgos y áreas de oportunidad en el ataque de activos en la región.

Para este fin se realizó trabajo de campo y búsqueda de información primaria y secundaria. En el trabajo de campo se realizaron entrevistas entre enero y septiembre de 2019, semiestructuradas a servidores públicos y académicos especializados en el tema. Para la información primaria y secundaria se revisó el documento de la LNED (Congreso de la Unión, 2019), así como los reportes de los procuradores de los estados descritos anteriormente (Gobierno de Chihuahua, 2018) (Gobierno de Coahuila de Zaragoza, 2018) (FGJ N.L., 2018) (Fiscalía General de la República, 2018). Además, se solicitó información cuantitativa a entidades públicas de procuración de justicia de las entidades federativas estudiadas acerca de extinción de dominio, decomisos, aseguramientos y abandono.

En cuanto a la demarcación de la región estudiada y los estados analizados se tuvo como criterio la frontera norte de México que colinda con el estado de Texas.



Los estados fronterizos de la región norte y el fenómeno de las ORPI

La región compuesta por los estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas goza de una importante particularidad en cuanto al intercambio comercial que sostiene con los Estados Unidos de América y a las redes delincuenciales que se identifican en ambas fronteras.

En el caso de la región norte de México, se ha identificado una movilidad de capitales a la zona metropolitana de Monterrey (Ramírez, 2019) así como la compra de activos en el estado de Texas, siendo éstas operaciones vinculadas con delitos de corrupción política o narcotráfico.

Entre los casos más representativos del fenómeno de corrupción política, se identifican los acontecimientos de 2017 que involucran a políticos mexicanos con la presunta comisión de delitos de ORPI. En este caso particular, el gobierno norteamericano giró orden de aprehensión contra Tomás Yarrington y Eugenio Hernández, ex gobernadores de Tamaulipas, a quienes se les acusó por ORPI, soborno a autoridades mediante bienes inmuebles, compra de bienes inmuebles y conspiración con instrumentos monetarios (Reporte Índigo, 2015). Otro ejemplo para este patrón en esta región es el caso del exgobernador de Chihuahua, César Duarte, a quien se le acusó por enriquecimiento ilícito (El Universal, 2018).

Aunque el combate contra las ORPI debe ser una prioridad que involucra a todos los estados del país, los estados fronterizos, dado a su posición geográfica y características de alto riesgo, deben ser quienes hagan un mayor esfuerzo para su prevención y atención, puesto que enfrentan diversas problemáticas tales como tráfico de drogas, personas, mercancía, armas, además de varias jurisdicciones.

Se ha identificado que algunos de los actores que cometen delitos en esta región del país, envían a sus familias a lugares donde puedan tener acceso a una mejor calidad de vida: buenos colegios, universidades y hospitales de alto nivel, así como condiciones de seguridad y esparcimiento de calidad, como es el caso del municipio de San Pedro Garza García en la zona metropolitana de Monterrey. Anteriormente, las familias eran mandadas a Estados Unidos, pero la tendencia actual muestra desplazamiento hacia países de Suramérica y España (Nieto, 2019).

Del Marco teórico-jurídico de las ORPI y la extinción de dominio

Inicialmente es importante aclarar que el término *lavado de dinero* no se encuentra tipificado en la legislación mexicana. Normativamente el término utilizado es “Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita” – ORPI, sin embargo, el término de lavado de dinero ha sido la denominación que más se ha utilizado en términos coloquiales y periodísticos.

El delito de ORPI es abordado por cada estado en su Código Penal y es un delito independiente de cualquier otro. Por ejemplo, cuando se comete un delito de trata de personas y posteriormente, con el dinero obtenido se adquiere una casa. En este tipo de casos, es necesario identificar la comisión de dos delitos diferentes: *el delito de trata de personas y el delito de ORPI*.

El Código Penal Federal (H. Congreso de Unión, 2019), en su artículo 400 Bis establece respecto a las Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita lo siguiente:

“Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días multa al que, por sí o por interpósita persona, realice cualquiera de las siguientes conductas:

I. *Adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de este hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, o*

II. *Oculte, encubra o pretenda ocultar o encubrir la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento, propiedad o titularidad de recursos, derechos o bienes, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita.*

Para efectos de este Capítulo se entenderá que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia.”

Sin embargo, una de las complicaciones que encuentran las autoridades a la hora de dar contexto a los delitos conforme a esta tipificación, es demostrar que el imputado tiene conocimiento de la procedencia de los activos o si estos represen-

tan el producto de una actividad ilícita, así como que existan indicios fundados o certeza de que dichos recursos provienen directa o indirectamente de ganancias derivadas de la comisión de algún delito ² y no pueda acreditarse su legítima procedencia.

Otro escenario a considerar es cuando una persona no ha cometido ningún delito, pero utiliza recursos ilícitos que provienen de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas o delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, evidentemente la autoridad tendrá que demostrar que la persona sabía de la ilicitud de este dinero.

El solo hecho de haber utilizado estos recursos lo hacen sujeto a ser procesado por el delito de ORPI y sujeto a la extinción de dominio. En estos casos, es importante que exista una actuación judicial, que podrá ser intraprocesal, que fije la existencia del delito, aunque no exista necesariamente una sentencia, de forma que pueda iniciarse el juicio por extinción de dominio. Un ejemplo de una actuación intraprocesal pudiera ser la vinculación a proceso por un delito de los fijados en la Constitución y mencionados arriba.

En este contexto, la extinción de dominio es un procedimiento civil autónomo, independiente del proceso penal, que tiene como finalidad, quitar a las personas bienes y derechos que han sido obtenidos de manera ilícita (Congreso de la Unión, 2019).



² Se recomienda revisar la tesis de jurisprudencia de la primera sala 21/2015, que fija que el juicio de extinción de dominio es autónomo de manera relativa y no absoluta, ya que para que proceda el juicio de extinción de dominio, la autoridad judicial deberá emitir mediante sentencia que hay un culpable o en una actuación intraprocesal que existió el delito a los que se refiere el 22 constitucional, aunque aún no exista sentencia. Con esta resolución se puede iniciar el juicio de extinción de dominio independientemente que haya culpables o no. Es decir, la existencia de un delito reconocido judicialmente es lo que genera el juicio de extinción de dominio.

https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=2008879&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=00&Hasta=00&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2008879&Hit=1&IDs=2008879&tipoTesis=&Semana=0&tabla=&Referencia=&Tema=

La LNED define este concepto como:

“La pérdida de los derechos que tenga una persona en relación con los Bienes a que se refiere la presente Ley, declarada por sentencia de la autoridad judicial, sin contraprestación, ni compensación alguna para su propietario o para quien se ostente o comporte como tal, ni para quien, por cualquier circunstancia, posea o detente los citados Bienes.”

Este procedimiento es oral, público y deberá realizarse ante jueces especializados en extinción de dominio (esta figura habrá de crearse a nivel federal y estatal en los próximos meses). En este sentido, el juez habrá de estar en todas las actuaciones para que sean válidas. Cualquier persona, incluso la prensa, podrá estar presente en las audiencias, siempre y cuando no existan causas que puedan afectar los derechos fundamentales del demandado o afectado.

La LNED es de carácter nacional, por lo que las leyes estatales en este tema quedan sin efecto. La habilitación dada por la Constitución para la emisión de una ley nacional al Congreso de la Unión, viene de la adición realizada al artículo 73 constitucional, fracción XXX, que otorga la facultad de expedir una legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio. Esta ley es reglamentaria del artículo 22 constitucional, el cual, en su última reforma agregó los delitos de corrupción, delitos cometidos por servidores públicos, y robo de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

Cabe indicar que el sistema de fuentes del sistema jurídico mexicano se ha ido modificando en los últimos años, ya que las leyes nacionales en esta materia hasta hace muy poco no existían. Había las leyes generales, las cuales eran un mecanismo que buscaba coordinar en un modelo nacional a los diferentes órdenes de gobierno: federal, estatal, municipal y, en ese momento, al Distrito Federal. Sin embargo, las leyes tenían un marco de actuación que permitía que los estados, según sus legislaturas, definir aspectos locales de las instituciones jurídicas.

Con el nuevo modelo, las leyes generales se vuelven de carácter obligatorio para todos los órdenes de gobierno sin la posibilidad de ajuste para los contextos locales, como es el caso de la LNED. No obstante, las entidades federativas, pueden generar instituciones propias para atacar el delito de ORPI u otros delitos con particularidades propias.

En este sentido, los estados tienen la capacidad de generar unidades de inteligencia patrimonial y económica - UIPE, tanto en su Fiscalía General del Estado, así también en otras áreas del gobierno, como en las secretarías de finanzas u órganos autónomos, auditorías superiores o fiscalías especializadas (ejemplo de esto es la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción).

Aunque los estados tienen la libertad de configurar instituciones de acuerdo con sus necesidades, la LNED da una guía acerca de la conformación y estructura que deben tener estas instituciones. Esta ley presiona a los estados a generar sus instituciones propias y pone en evidencia de cómo estos no habían tenido voluntad política y operativa para atender o afrontar esta política pública con excepción del estado de Tamaulipas.

Es importante señalar que el proceso que establece la LNED es de carácter federal pero su operación es local; en este sentido, incluso los municipios de los estados podrán crear unidades de análisis de información que se encarguen de generar alertas ante la posible comisión de delitos de este tipo y posteriormente, ponerlas en conocimiento de las fiscalías u otras instancias locales o federales como puede ser la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en adelante UIF).

La extinción de dominio aplica para los delitos del fuero federal y del fuero local, así pues, si se obtienen recursos por el robo de vehículos (delito local), este asunto será perseguido por autoridades locales. Si, por el contrario, el asunto es el robo de hidrocarburos o delincuencia organizada (delito federal), entonces estos serán perseguidos por instancias federales.

Hay que señalar que los recursos recuperados para el gobierno serán administrados y ejercidos de acuerdo con su competencia. En este sentido, uno de los problemas identificados, es el de los incentivos que puedan recibir los estados a partir del proceso de investigación y persecución de estos delitos. La federación, según el asunto, podrá argumentar que los delitos fueron realizados bajo la modalidad de delincuencia organizada (delito federal), por lo que los recursos recuperados deberían canalizarse a instituciones federales, desincentivando el actuar de los estados en materia de investigación y seguimiento de este tipo de delitos.

Resultados

Una parte de la región norte de México comparte frontera con el estado de Texas (Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) y aporta al menos una quinta parte del PIB de todo el país, alcanzan-

do un 17.5% de peso en la economía nacional (Ver tabla 1), superando a la Ciudad de México, quien tiene un peso en el PIB nacional del 16.5% (México Cómo Vamos A.C., 2018).

Tabla 1

Participación de los estados analizados en la economía nacional				
Estado	PIB per cápita MXN	PIB per cápita USD	Peso en el PIB Nacional	Puesto a nivel nacional
Chihuahua	186,875.00	9884.119749	3.4%	10
Coahuila	255,665.00	13522.53365	3.7%	7
Nuevo León	298,137.00	15768.94614	7.5%	3
Tamaulipas	167,803.00	8875.37095	2.9%	12

Recurso: En cifras ¿Cómo Vamos? 2019. México (México Cómo Vamos A.C., 2018)

La conversión a dólares (USD), se elaboró a tasa de cambio de 2013 calculada con el promedio anual de la tasa de cambio en 2013.

Debido a las características del PIB que logran agrupar estas cuatro entidades, resulta difícil no comparar su impacto con economías mundiales.³

Como resultado de lo anterior, se pudo identificar que la región estudiada tiene una economía comparable con países como Kazajistán y Hungría; además, tiene un comportamiento superior a economías como las de Angola, Sudán y Kuwait y próxima a países como Argelia, Qatar, Iraq, Portugal, Egipto, Nueva Zelanda y Grecia.

Tabla 2

Comparación de la economía del Noreste con economías mundiales del año 2017	
País	PIB USD (2017) (Millones de dólares 2010)
Qatar	167605.40
Argelia	167555.30
Kazajistán	159406.90
Región Noreste de México*	155531.01
Hungría	139761.10
Angola	126505.70
Sudán	120265.80
Kuwait	119534.00
Ucrania	112154.20

Recurso: UNCTAD (UNCTAD, 2019). La comparación del PIB de los cuatro estados que se emplearon en este estudio se hizo con la transformación del PIB agregado transformado a dólares del 2017 y luego ajustándolo a dólares del 2010.

*La Región Noreste de México se refiere únicamente a los estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

³ Con el objetivo de comparar el Producto Interno Bruto de la región con economías de otros países, se hizo una descarga inicial de la serie discriminada del PIB de las entidades federativas analizadas; Esta serie, contiene los valores de PIB de cada estado en millones de pesos a precios de 2013. Posteriormente, se consultaron los datos del PIB reportados en la base de datos de la UNCTAD (UNCTAD, 2019), los cuales se expresaban en millones de dólares de 2010. Teniendo en cuenta lo anterior y buscando establecer una comparación, se ajustó el PIB resultante de las cuatro entidades federativas de la región noreste a millones de dólares del ciclo 2010, haciendo la conversión de pesos mexicanos a dólares, obteniendo la tasa de cambio como el promedio de la tasa de cambio de 2013. Finalmente, se hizo el ajuste a la inflación para obtener dólares de 2010, multiplicando por 0.936, el cual, es un valor aproximado del cambio entre los tres años.

Los estados estudiados alcanzan a tener economías tan grandes como las de algunos países, sin embargo, no tienen consolidadas áreas especializadas en la emisión de riesgos, alertas y prevención en el tema de lavado de activos y dinero de las organizaciones delincuenciales; además, no cuentan con áreas que investiguen y judicialicen las ORPI, situación que, de acuerdo al reporte del GAFI, se convierte en una problemática regional y nacional, que afecta la capacidad de las autoridades para detectar y desbaratar el financiamiento del terrorismo de forma efectiva

(FATF & GAFILAT, 2018)

Aunado a esto, hay que decir que el gasto en seguridad pública y procuración de justicia en estos estados se ha incrementado de manera exponencial, aunque no así los resultados en el control de los delitos.⁴

Sin embargo, en materia de aseguramientos de drogas, bienes y armas, se ha identificado un descenso importante en el periodo comprendido entre 2014 y 2017 (Ver tabla 3) (INEGI, 2018).

Tabla 3

Cifras nacionales de aseguramiento de drogas, bienes y armas 2014 - 2017						
Año	Marihuana		Psicotrópicos (unidades)	Vehículos		Armas
	Semilla	Hoja		Terrestres	Aéreos	
2014	2,706	868,458	420,358	17,160	26	11,776
2015	3,628	1,296,365	7,784,345	14,736	34	9,386
2016	3,370	837,438	55,898	11,370	38	6,121
2017	1,716	399,618	68,882	14,950	23	6,901

Recurso: INEGI (INEGI, 2018)

En materia de ataque de activos, específicamente en lo relacionado con extinción de dominio, se identificó que en los últimos años esta ha sido una figura poco eficaz para combatir la delincuencia (Ver tabla 4).

Tabla 4

Información de extinción de dominio obtenida por solicitud de transparencia				
SOLICITUD DE TRANSPARENCIA Extinción de Dominio				
	Coahuila	Chihuahua	Nuevo León	Tamaulipas
# de juicios de extinción de dominio en el Estado en los últimos cinco años	0 (cero)	3 (tres) expedientes	0 (cero)	1 Juicio en extinción de dominio
# de procedimientos que terminaron en sentencia de extinción de dominio	0 (cero)	0 (cero)	0 (cero)	1 Procedimiento que terminó en sentencia
# de bienes declarados en extinción de dominio a raíz de estos procedimientos	0 (cero)	0 (cero)	0 (cero)	1 Bien inmueble declarado extinto

Recurso: Datos obtenidos de (Poder Judicial del Estado de Chihuahua, 2019) (Fiscalía General del Estado. Coahuila de Zaragoza, 2019) (Fiscalía General de Justicia del Estado. Nuevo León, 2019) (Procuraduría General de Justicia Tamaulipas, 2019)

⁴ Para 2018, los estados estudiados recibieron \$ 1,152,600,000.00 millones de pesos provenientes del Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP) para la inversión en seguridad pública (SESNSP, 2019)

Los resultados obtenidos por parte de las instituciones de procuración de justicia, a través de solicitud de información, muestran que Tamaulipas es el único estado que en los últimos años ha tenido un caso de extinción de dominio. Si comparamos estos resultados con el tamaño de la economía de la región y los delitos que tiene, podemos decir que el panorama del ataque de

activos a la delincuencia es mínimo.

Así pues, si comparamos el número de fiscales que tiene cada una de estas entidades con el número total de sentencias que se han registrado en materia de extinción de dominio, podemos deducir la poca eficacia que tienen los fiscales de la región para atacar los activos de la delincuencia.

Tabla 5

Número de Fiscales y sentencias de extinción de dominio obtenidas por entidad federativas						
Entidad	# Fiscales (por cada cien mil habitantes)	# Fiscales del Ministerio Público	# Actuarios del Ministerio Público	# Peritos	# Policías Ministeriales o investigadores	Sentencias obtenidas
Chihuahua	26	949	0	3	1204	0
Coahuila	9	290	0	148	386	0
Nuevo León	4	240	0	0	0	0
Tamaulipas	8	277	93	7	118	1

Recurso: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal del INEGI 2015 (INEGI, 2016); Información obtenida a través del portal de transparencia (Poder Judicial del Estado de Chihuahua, 2019) (Fiscalía General del Estado. Coahuila de Zaragoza, 2019) (Fiscalía General de Justicia del Estado. Nuevo León, 2019) (Procuraduría General de Justicia Tamaulipas, 2019)

Este trabajo muestra principalmente los casos de extinción de dominio, ya que este rubro refleja la capacidad de investigación y las habilidades jurídicas de las instituciones del sistema de seguridad y procuración de justicia de la región frente al ataque de las herramientas del crimen.

Hay otras figuras jurídicas como es el caso del decomiso o abandono. Sin embargo, en estas

instituciones no se refleja el fortalecimiento de las capacidades institucionales de investigación y éxito en la judicialización en el ataque de activos, sino que viene como consecuencia de la realización de otro delito y no de manera autónoma. Aunque es una herramienta jurídica importante para el ataque de los activos de la delincuencia.



Nuevas instituciones de los estados a partir de la expedición de la LNE

La LNE al tiempo que genera nuevas herramientas también genera nuevas expectativas y nuevas formas de presión a los principales actores gubernamentales encargados de esta política pública.

Una vez cuantificada la problemática y las debilidades de la PP del ataque de activos en la región y basados en la LNE, se presentan algunas de las principales instituciones que pueden ayudar a revertir el retraso que tiene la región noreste.

La LNE genera una figura que no es obligatoria para los estados, pero que debe incorporarse a las normas y prácticas de la región la cual corresponde al informe del fiscal general. Esta figura es un elemento básico de rendición de cuentas de cualquier democracia, que puede generar y activar controles políticos vigilados por el Senado.

La ley establece en su artículo 6 que:

“El Fiscal General de la República, en su carácter de presidente de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, elaborará y presentará anualmente al Senado de la República un informe sobre el ejercicio de las facultades que le otorga esta Ley.

Dicho informe comprenderá al menos lo siguiente: a) El número de juicios en materia de extinción de dominio que se encuentren en trámite; b) El número de sentencias emitidas en materia de extinción de dominio, especificando aquellas en las que se declaró la extinción de dominio y aquellas en las que no se declaró; c) El valor o valor estimado de los Bienes sujetos a juicio de extinción de dominio; d) Los ingresos obtenidos en los juicios en los que se declaró la extinción de dominio, así como el destino que se dio a los mismos; e) El número de solicitudes de cooperación internacional en trámite y rechazadas, y f) La relación de asuntos motivo de desistimiento”.

Además, define que el fiscal en su calidad de presidente de la Conferencia Nacional de Procuradores dará este informe, sin embargo, no aclara si debe incluirse la información de cada uno de los estados que integran la federación.

Es importante que los fiscales de cada estado hagan lo propio ante su congreso y ante los controles, tanto políticos como sociales, de su localidad ya que en la generalidad del informe se puede difuminar y pulverizar la responsabilidad técnica y política de las fiscalías estatales.

Las nuevas características de los juicios de extinción de dominio

La LGED establece un procedimiento predominantemente oral. Otro de los cambios que genera es la creación de nuevos Juzgados de Extinción de Dominio – JED, tanto en el orden federal como estatal.

Los jueces de extinción de dominio van a tener que estar en todas las actuaciones judiciales, de lo contrario las mismas no tendrán un valor para el juicio. Este criterio, va a contribuir en buena medida en la reducción de juicios de amparo por cuestiones de forma, ya que el juez estará controlando las actuaciones del fiscal (Torres Estrada, 2012).

Es importante que los fiscales señalen a la Unidad de Inteligencia Financiera – UIF, a las UIPE que dependan de la Secretaría de Finanzas de los estados y a las Unidades de inteligencia patrimonial y hacendaria de los municipios – UIPHM, como víctima u ofendido, para que puedan estar atentas al juicio como tercera parte perjudicada, porque lo que se puede estar afectando con las ORPI es la evasión de impuestos y la competitividad, tanto federal, estatal y municipal.

En este sentido, el artículo 61 de la LNE menciona que estos juicios deben atender a los principios de oralidad, publicidad, igualdad, intermediación, contradicción, continuidad y concentración, con las limitaciones y modalidades previstas en esa Ley. Evidentemente la mención de estos principios hace que los mismos permeen y orienten todo el nuevo proceso. Estas nuevas disposiciones para los jueces civiles es un modelo híbrido y de transición hacia el modelo oral en la rama civil (Torres Estrada, 2012). Otra de las variables es que las audiencias se llevarán de forma continua, sucesiva secuencial, salvo los casos excepcionales (Art. 63 LNE)

Por otra parte, la ley hace mención de las formas tradicionales de dictar sentencia, las cuales declara abolidas y fija que bastará con que el juez apoye sus puntos resolutivos en preceptos legales o principios jurídicos de acuerdo con el artículo 14 constitucional (Art. 35). Lo anterior, es una desformalización del proceso civil de larga tradición formalista en el sistema jurídico mexicano. Además, la ley prohíbe la lectura en el juicio, tratando de evitar lo experimentado en las primeras etapas de los juicios orales penales en México, cuando los abogados leían sus intervenciones en el juicio. Por esta razón los abogados civilistas tendrán que generar nuevas habilidades en los juicios de este tipo al igual que los fiscales especializados en extinción de dominio.

De las Unidades de Inteligencia Económica, Patrimonial y Hacendaria en la región de estudio

Una de las nuevas figuras impuestas por la ley son las unidades de inteligencia, llamadas normalmente como Unidades de Inteligencia Patrimonial y Económica (UIPE), en su artículo 240, establece que las fiscalías deben contar con unidades especializadas en materia de extinción de dominio, para ser más eficaces en el retiro de las herramientas patrimoniales y económicas de la delincuencia.

Asimismo, fija que estas unidades deben tener ministerios públicos especializados, quienes en última instancia ejercerán la extinción de dominio (en adelante ED). En esta parte de la operación se pueden causar una confusión de funciones entre las UIPE y áreas especializadas de extinción de dominio encargadas de los fiscales.

Es importante aclarar que ambas unidades tienen funciones distintas y perfiles distintos, la primera debe generar productos de inteligencia diseñados por economistas, contadores, actuarios, financieros, entre otros, y las segundas deben traducir dichos productos de inteligencia a la teoría del caso, ante los jueces en el proceso penal.

Sería riesgoso para la operación de estas nuevas áreas del conocimiento querer mezclar estas funciones. Normalmente la tentación de querer controlar todo el proceso por parte de los fiscales, los puede hacer cometer intromisiones que pueden resultar contraintuitivas en el arranque de estas nuevas unidades.

Las UIPEs son prestadoras de servicios y de generación de productos de inteligencia, no solo para los fiscales sino también para otras áreas, ya que les pueden ayudar para tomar decisiones en lo estratégico (política criminal), táctico (identificación de patrones) y operativo (casos puntuales).

Es importante identificar cómo una ley nacional obliga, no solo a ordenar un proceso de extinción de dominio, sino que introduce y define a los estados nuevas instituciones; en un modelo federal, esto hubiera tenido que ser al revés (Torres Estrada, 2012), sin embargo, ante la debilidad institucional identificada en la región, la ley marca una hoja de ruta institucional a los estados.

El artículo 241 de la LNEP refiere que entre las funciones de las unidades están: generar, recabar, analizar y consolidar información fiscal, patrimonial y financiera relacionada con hechos que pu-

dieran estar vinculados con la comisión de algún delito. Esta parte de la ley considera la integración de los insumos para generar productos de inteligencia. En esencia, lo primero que tendrán que realizar estas unidades será revisar el insumo prioritario para sus productos: la información (desde la revisión de bases de datos existentes, la calidad de estas y la necesidad de generar nuevas bases).

Otro planteamiento de la ley es el establecimiento de lineamientos para valorar los riesgos de la información (Cámara de Diputados, 2019): *“Emitir lineamientos y jerarquizar, por niveles de riesgo, la información que obtengan”*.

Por otra parte, la fracción IV del artículo 241, resulta de especial relevancia donde obliga a *“Diseñar y establecer métodos y procedimientos de recolección, procesamiento, análisis y clasificación de la información fiscal, patrimonial y financiera que obtenga”*.

Además, la fracción V menciona que es función del fiscal *“Proponer... la celebración de convenios de colaboración con las instituciones y entidades financieras, empresas, asociaciones, sociedades, corredurías públicas y demás agentes económicos en materia de información sobre operaciones en las que pudiera detectarse la intervención de la delincuencia organizada o que tengan por finalidad ocultar el origen ilícito de los Bienes vinculados a actividades delictivas”*. Esta parte es determinante para la búsqueda de información que hagan más robustos los productos de inteligencia. Es importante indicar que esta facultad no es una función estrictamente judicial, sino más administrativa, por lo que debe ser tarea de la UIPE y no de los órganos encargados de la judicialización de los casos.

Con respecto a la fracción VI, la LNEP da la posibilidad a las UIPE de *“Requerir a las unidades administrativas, órganos desconcentrados, delegaciones y organismos auxiliares de la Administración Pública Municipal, Estatal y Federal, así como a los organismos autónomos y los particulares, que proporcionen la información y documentación necesaria para el ejercicio de las atribuciones que se le confieren”*, evidentemente esta es una función que tiene el fiscal. No obstante, este tipo de solicitudes suelen ser tardadas debido a la burocracia del sistema judicial y administrativo.

A su vez, la fracción IX menciona que la unidad de análisis habrá de *“Coordinarse con las autoridades competentes para la práctica de los actos de fiscalización que resulten necesarios con motivo*

del ejercicio de sus facultades”, en este sentido, si las unidades de las fiscalías no tienen buena relación o grupos de trabajo con las áreas de finanzas de los estados, la estrategia no va a funcionar como se espera. Las áreas de finanzas, derivadas de sus facultades de auditorías, pueden identificar delitos de ORPI, pero no solo el área de finanzas del estado realiza procesos de fiscalización y comprobación de las obligaciones fiscales, sino también lo realizan los municipios. Por eso es importante que los municipios también creen las Unidades de Inteligencia Patrimonial y Hacendarias.

Además de generar y gestionar información, la LNED obliga a estas unidades a *“Llevar el registro, inventario y control administrativo de los Bienes que se encuentren bajo medidas cautelares o sujetos al procedimiento de extinción de dominio, en los términos de esta Ley”*. En este sentido, y teniendo en cuenta la información obtenida a través del portal de transparencia en materia de bienes asegurados, se pudo identificar que los registros actuales sobre bienes asegurados no tienen una clasificación clara que dé certeza de los bienes resguardados y en inventario.

Estas unidades, según la LNED habrán de *“Recabar informes de los depositarios de los Bienes sujetos a medidas cautelares y, en su caso, requerir al Ministerio Público para que realice las promociones conducentes ante la autoridad judicial con relación a la depositaria y administración de los mismos”*, así pues, las UIPE tendrán a su cargo la generación de información que posteriormente será remitida a los fiscales especializados en extinción de dominio, para que estos generen las promociones correspondientes ante el poder judicial.

No obstante, la ley puede generar confusión, ya que la fracción XII le pide a esta nueva unidad *“Operar una base de datos que lleve el registro de los asuntos a dictaminar sobre la procedencia de su investigación con fines de extinción de dominio, los actos de preparación de la acción de extinción de dominio, los recursos procesales y la ejecución de la sentencia judicial que procure la continuidad, celeridad y confidencialidad del procedimiento”*.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante evitar confundir los roles de la unidad y de los fiscales. Mientras que la unidad tendrá a su cargo la recolección, tratamiento, análisis y diseminación de la información, el área de los fiscales se encargará de la judicialización y la litigación estratégica del mismo.

En lo relacionado con la fracción XIII, esta mezcla funciones al fijar a la unidad lo siguiente: *“Presentar las denuncias de los hechos presuntamente constitutivos de delito que conozcan por las investigaciones que realicen”*. Evidentemente los fiscales que tengan conocimiento de una relación de delitos tienen que presentar la denuncia. Sin embargo, lo importante es que la UIPE, quien maneja las bases de información, potencialice esta facultad, al identificar en bases de datos estatales, nacionales, e internacionales, otros delitos donde existan activos que puedan ser sometidos a abandono, decomiso o extinción de dominio.

Es decir, el fiscal en un primer momento, de sus carpetas de investigación podrá obtener insumos para deducir nuevos delitos que surjan de sus casos, al mismo tiempo que la UIPE podrá darle mayores insumos para generar otras líneas de investigación en otras carpetas con vías a judicializar, independientemente de las que el fiscal pueda conocer.

Como ya lo hemos comentado, la función principal del fiscal es judicializar los casos y ganar los juicios ante los jueces tanto penales, como ahora con los jueces civiles especializados en extinción de dominio y la de la unidad proveer de productos de inteligencia a los fiscales.

La fracción XIV le da la facultad a la unidad de *“Interconectar el sistema informático con las herramientas informáticas institucionales, con el sistema de Bienes asegurados y con los sistemas de otras instituciones para el intercambio de información, agilizando la gestión de la unidad”*. Este es uno de los grandes temas, ya que el conglomerado de datos es necesario para el desarrollo de investigaciones basadas en productos de inteligencia.

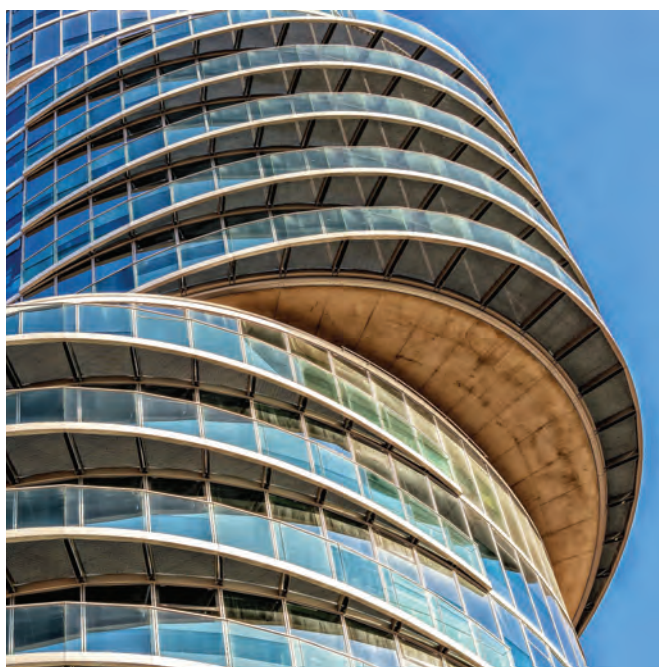
Ante la complejidad de alinear incentivos o sanciones, una opción que contribuya al fortalecimiento de la operación de la LNED, es generar accesos a bases de datos descentralizadas, por ejemplo, que la unidad pueda acceder de manera directa a la base de datos de las instituciones que controlan la información sobre vehículos en el estado.

Finalmente, el artículo 242 menciona que en *“Las operaciones relevantes en las que se detecte la intervención de miembros de la delincuencia o que tengan por objeto actos jurídicos con relación a Bienes a los que se refiere esta Ley que se determinen en los protocolos que emita el Fiscal, deberán ser informadas a la unidad especializada, en los términos que se establezcan en los mismos y en las demás normas aplicables”*.

De esta forma, se empodera a las UIPE en el tema de ataque de activos ya que obliga a todas las áreas de la fiscalía a informar a la unidad, con la finalidad que esta pueda analizar si los delitos cometidos pueden tener un componente de extinción de dominio.

Es necesario que, en el protocolo emitido por los fiscales, se estipule claramente que en caso de comisión de algún delito de los considerados en el artículo 22 constitucional, deberá notificarse a la unidad para que esta revise si no hay una causa relacionada con la persona investigada y su patrimonio. En otras palabras, cuando otra área de la fiscalía identifique un delito donde, derivado del mismo, hay dinero, propiedades, empresas, vehículos presuntamente relacionados con ORPI, solo por mencionar algunas de las herramientas del delito, deberá hacerlo del conocimiento a la unidad; además, deberá establecer y aclarar las sanciones a las cuales será sometido aquel funcionario que no informe a la unidad.

Es necesario que las fiscalías se acerquen a los municipios para lograr el intercambio de información de actividades o movimientos que consideren riesgosas de acuerdo con los protocolos emitidos por el Fiscal, para que puedan emitir alertas de posibles ORPI. En donde en los protocolos que emitan, definan qué operaciones son relevantes para la fiscalía y cuáles son importantes que comuniquen todas las dependencias estatales, tanto centralizadas como descentralizadas, así como a los municipios de los estados a la fiscalía a través de la unidad.



Discusión

Hay que reconocer que los resultados del ataque de activos son relativamente sencillos de monitorear ya que la información es tangible, es decir, ¿hay juicios de extinción de dominio? ¿Cuántos se han ganado o perdido? ¿Cuánto recuperó el estado y cuál es el histórico? El indicador base es la cuantificación de lo recuperado y judicializado para el estado.

El análisis de los datos obtenidos permite identificar que, en algunos supuestos, no existe información histórica de los antecedentes en ataque de activo en los estados, como es caso del estado de Chihuahua, Coahuila y Nuevo León.

Así pues, el desmantelamiento económico patrimonial de la delincuencia no ha sido sujeto a un seguimiento de incentivos o castigos. Es decir, los fondos federales que fortalecen a las instancias de seguridad y justicia no tienen dentro de sus variables, para el reparto de los recursos federales, el indicador de ataque de activos de la delincuencia.

Lo anterior sería un incentivo potente para los estados, ya que no solo se pudieran hacer con los recursos que le quiten a la delincuencia, sino que además tendrían apoyo de fondos federales para su cumplimiento. El otro dato identificado es que los fiscales de la región no cuentan con incentivos económicos, para aquellos que logran desmantelar las herramientas patrimoniales y económicas del crimen en su estado.

Así también, no hay plataformas ciudadanas que estén ejerciendo presión, mediante algún observatorio, sobre el actuar de las autoridades en lo relativo al ataque de activos. Aunado a ello la generación de un índice nacional de impunidad en el ataque de activos puede ser un castigo político y social para aquellos estados que no cumplan con este compromiso público (Valencia, y otros, 2019).

La política del gobierno federal como la de los estados, ha consistido en focalizarse en la aprehensión de liderazgos de la delincuencia organizada, y no así centrar su atención en los activos que se les quita a la delincuencia. Incluso muchos de los que son detenidos son los operadores de las actividades delictuales, pero no los operadores de la ingeniería patrimonial, económica y financiera. Esto ocasiona que las estructuras de las organizaciones criminales sigan funcionando, y rápidamente reactiven su operación con un nuevo liderazgo.

Al quedar intacta la estructura económica y financiera, el flujo de recursos sigue consolidando

la actividad criminal, además de debilitar y corromper a las autoridades tanto de persecución y de impartición de justicia, así como los sistemas penitenciarios federales y estatales.

El mensaje que se manda a la delincuencia con esta política pública es también muy importante, ya que gran parte de quienes pertenecen a grupos delincuenciales buscan únicamente beneficio económico. Una forma de contrarrestar este contexto es por medio de acciones disuasivas que eleven el riesgo a los criminales. Por ejemplo, al establecer una campaña intensa contra las estructuras financieras de quienes se dedican al robo de hidrocarburos. El temor al riesgo asociado provocará que algunos de ellos consideren continuar con estas actividades ilícitas por el aumento del riesgo a ser detenidos y que se les quite lo obtenido de manera ilegal.

El fiscal consolidará un mayor nivel de autonomía en la medida en que obtenga mayor legitimidad derivado de sus resultados obtenidos. Un constante problema de la autonomía es la autonomía financiera, procurando evitar generar incentivos perversos, el ataque de los activos de la delincuencia puede ser una fuente de ingresos para seguir combatiendo a la delincuencia, las guerras no solo se ganan por el número de hombres que se matan, sino por los territorios y el dinero que van obteniendo, debilitando al enemigo hasta que este se rinda.

En cuanto al papel de las Unidades de Análisis de la información, puede pensarse que comprando complicados y sofisticados softwares se puede arreglar la debilidad del sistema, evidentemente los sistemas informáticos son una herramienta elemental, pero si no son alimentados de información de calidad, el costo-beneficio va a ser alto para las fiscalías.

El riesgo más alto en esta etapa, para los estados de la región, es la falta de confianza y voluntad de compartir bases de datos y sus productos de inteligencia, no solo con las instituciones con quien colabora la fiscalía, sino también en sus áreas internas.

En esta parte, el intercambio de información entre las unidades de análisis con las secretarías de finanzas es básica, principalmente porque las secretarías de finanzas tienen la información fiscal de los contribuyentes, además al generar auditorías puede, dentro de su estrategia de fiscalización, producir alertas que deriven en investigaciones focalizadas de la fiscalía. De modo que, es importante que no solo las fiscalías tengan una unidad de inteligencia, sino también las secre-

tarías de finanzas, las cuales podrán generar alertas y patrones de comportamiento, además generar rutas del dinero en su región.

Aunado a esto, los municipios a través de sus UIPHM pueden ser la base del sistema, ya que las tesorerías municipales también generan mucha información como son los prediales, las anuencias de alcoholes y permisos o anuencias otorgados por el municipio (construcción, bailes, carreras de caballos, restaurantes).

Es importante entender que no se puede dejar a los municipios fuera de esta estrategia, ya que estos generan información de primera mano, que puede ser verificada en campo de manera más o menos rápida. Quién puede saber más que los municipios acerca de las actividades inusuales de sus pobladores (nuevos vehículos, casas, ranchos, fiestas, inversiones, contratación de personas, involucramiento en campañas políticas y apoyos directos a la población lo que le da un respaldo y legitimidad frente a su comunidad).



Con respecto a la emisión de lineamientos para valorar los riesgos de acuerdo con la LNED, esto tendrá que ir de la mano del establecimiento de una política criminal para el ataque de activos, ya que si no se tiene claridad desde un principio hacia donde se quieren dirigir los esfuerzos de las fiscalías, se correrá el riesgo de perder la dirección de las acciones y con ello perder el enfoque de la construcción o mejoramiento de las bases de datos.

En cuanto al diseño y establecimiento de métodos y procedimientos de recolección, procesamiento, análisis y clasificación de la información fiscal, patrimonial y financiera, será uno de los puntos más importantes para organizar la política pública de ataque de activos en la región; en los estados estudiados y derivado de la información obtenida (entrevistas, solicitudes de información y visitas en campo), no se identificó la documentación de dichas prácticas (con excepción de Tamaulipas) siendo esto un reto para la región.

Este punto tiene especial importancia, principalmente por la rotación de personal en estas unidades, ante la falta de un servicio de carrera del analista. Por ello, es fundamental documentar los procesos y protocolos que permitan desarrollar una memoria del conocimiento generado por las unidades, para posteriormente replicarlo. Asimismo, resulta básico generar en la región manuales de procedimientos y de procesos normativamente validados, que doten de certeza la actuación de los analistas y sus directivos.

Una unidad que no tenga regulados estos instrumentos está limitada ante la posibilidad de imponer sanciones administrativas por la falla o incumplimiento sus integrantes a sus normas internas, porque no cuenta con el marco de referencia con el cual reconocer las acciones que vulneran o ponen en riesgo a la organización. Provocando un problema en la operación y en el control, tanto de los analistas como de los directivos, por la indeterminación y falta de certeza de sus actuaciones.

Es decir, cómo el órgano de sanción va a poder controlar, si no hay regla que seguir y sobre la que se sancione (no hay sanción sin norma), ocasionando arbitrariedad de los directivos y falta de control en los analistas.

Es importante asumir que las UIPE's no tienen competencias en materia de procuración de justicia, son auxiliares en el desarrollo de productos de inteligencia, que dota de información a los fiscales para el desarrollo de sus investigaciones. Lo anterior, provee un filtro de calidad y al mismo tiempo, genera un mecanismo de equilibrio entre las facul-

tades y relaciones entre áreas, toda vez que los fiscales deberán opinar sobre los productos que reciben, retroalimentando el desarrollo de estos productos de inteligencia, hacia las líneas que le faciliten la incorporación de la información para su teoría del caso.

Es importante clarificar las funciones, las áreas de análisis de información se encargarán de generar productos de inteligencia, mientras que los fiscales especializados se encargarán de traducirlos a judicializaciones, sentencias ganadas y, por consecuencia, a la recuperación de activos para el Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante fijar controles intra e inter orgánicos a la UIPE; entre los que se propone la medición de productos realizados durante un periodo determinado, su uso y su impacto, así como el número de casos que ponen en conocimiento de los fiscales con elementos para judicializar. En otras palabras, habrá un analista encargado de generar indicadores de los productos y funciones de esta institución y su impacto real en el ataque de activos, ninguna de las áreas puede escapar a los controles.

Como ya se mencionó la generación de áreas de análisis de información en las tesorerías municipales va a ser fundamental, para aterrizar un eficaz sistema de ataque de activos de la delincuencia en la zona estudiada, ya que los municipios tienen información de la propiedad de la tierra y del uso del agua entre muchas otras (basura, parques, rastros, mercados fijos y móviles).

Además, muchas de las actividades que regula el municipio tienen un fuerte componente de movilidad de dinero en efectivo como puede ser los mercados, rastros, bailes o espectáculos que pueden ser utilizados para introducir dinero ilícito al sistema financiero.



Conclusiones

En esta investigación se estudió la LNED y sus nuevas herramientas en el ataque de activos de la delincuencia en México. Se enmarcó el fenómeno por la ubicación geográfica y la relevancia económica de las entidades federativas de Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Nuevo León y Tamaulipas, debido a la frontera que comparte con los Estados Unidos de América, concretamente con el estado de Texas.

Las entidades federativas estudiadas tienen una importante actividad de intercambios en términos de importación, exportación, inversión de capitales, paso migratorio, entre otras variables, de las cuales ha de considerarse el movimiento de capitales de procedencia ilícita, el tráfico de armas y drogas, el flujo de migrantes como prioritarias para nuestro estudio.

Mediante el análisis de información primaria y secundaria se puede concluir que el ataque de activos a la delincuencia en los estados del norte de México que comparten frontera con Texas ha sido una política pública que no ha operado de manera sostenida y eficaz. Además, se puede identificar que aún no hay instituciones sólidas para sostener una política pública de ataque de activos en la región, con excepción del estado de Tamaulipas que muestra mayor solidez en infraestructura, personal e información para la operación.

Además, se pudo identificar que las unidades de ataque de activos de la región se encuentran reguladas en reglamentos o normas infra-legales (reglamentos o acuerdos de los procuradores), volviéndolas más endebles a cambios coyunturales, lo que hace necesario que se les dé mayor fortaleza institucional a través de su institucionalización en leyes.

Como lo demuestran los datos de este trabajo, no se ha podido debilitar a las estructuras patrimoniales y económicas de la región. Los criterios de oportunidad no han sido aprovechados como herramientas útiles para dismantelar a los destinatarios finales del dinero obtenido de la delincuencia.

Además, no se identificaron en la región incentivos institucionales para las áreas o las personas que recuperan activos de la delincuencia. En las entrevistas resultó un punto que levantaba opiniones a favor y en contra, nuestra opinión es que sí deben existir algunos incentivos para que esta política pública funcione.

La región es una economía muy importante dentro de México y analizándola como ente individual, tiene el potencial económico equiparable al de algunos países. Sin embargo, la cantidad de recursos y políticas públicas que destina para dismantelar las estructuras económicas del crimen son mínimas en relación con el tamaño de sus economías.

En el análisis de esta investigación no se ha identificado una política pública focalizada a la región, ni en las relaciones interestatales, ni desde la federación en los temas de ataque de activos; las políticas públicas se han limitado a reaccionar en combate frontal para dismantelar a las organizaciones a partir de operativos para capturar sus liderazgos, pero de manera muy marginal se han atacado sus recursos, estrategia que interrumpe la cadena de valor de sus operaciones. No debemos perder de vista que esta región ha sido una de las que mayor violencia ha generado en los últimos años.

También se concluye de esta investigación que hasta hace muy poco tiempo no existían mecanismos de intercambio de información entre los estados de la región y la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP. Demostrando que el ataque de activos no se ha asumido con una lógica regional y apenas empieza a ser considerada una política de importancia nacional donde participen estados y municipios.

Aún persiste un gran camino para que los esfuerzos federales se vuelvan sistemáticos, en el combate a las ORPI, con enfoques y aplicaciones en los diferentes órdenes de gobierno.

Hay muy pocos convenios intra e interestatales de intercambio de información entre las fiscalías, las secretarías de finanzas y los municipios de las entidades federativas analizadas, que servirían como insumo para la generación de alertas sobre posibles actividades irregulares de tipo patrimonial o económico de manera sistemática.

En ese mismo sentido, no hay lineamientos por parte de las fiscalías que le orienten al municipio o a otras áreas del gobierno sobre la forma de cómo procesar la información y qué alertas debe compartir.

La ausencia de un número representativo de juicios de extinción de dominio, no nos permitió identificar buenas prácticas en los mismos, ni estrategias de litigación estratégica por parte de los fiscales de la región.

La mayor parte de los activos que se le quitan a la delincuencia es producto de actos de flagrancia y no derivado de una investigación que logre extinguir el dominio o lograr el decomiso, normalmente lo que se logra quitarle a la delincuencia es a través de la figura del abandono.

No se identificó la existencia de una política pública de ataque de activos con el objetivo de dismantlar de manera sistemática las estructuras económicas de ciertos delitos, de acuerdo con el contexto y la incidencia delictiva del estado, es decir, no cuentan con una política criminal relacionada con la prevención y ataque a las ORPI.

De las entrevistas realizadas a algunos jueces y magistrados también se identificó la falta de capacitación de los mismos, tanto para conocer los productos de inteligencia que se producen en los procesos de delitos ORPI, como para profundizar en sus conocimientos sobre la investigación de este delito.

Si bien los sistemas informáticos son una herramienta fundamental para el procesamiento de información, es la información de calidad la que hará la diferencia en el impacto que tengan los productos de inteligencia generados por las UIPE's, por lo que es importante establecer convenios de colaboración con áreas internas y externas de las fiscalías, que permitan recabar mayor y mejor información, así como con los municipios.

Es estratégico establecer procesos claros de intercambio de información con instituciones como las secretarías de finanzas, de forma que se cuente con información fiscal derivada de sus auditorías, de modo que se establezcan alertas que sean comunicadas rápidamente a las instituciones de procuración de justicia, que deriven en judicialización de asuntos.

Es crucial que las secretarías de finanzas de los estados y los municipios cuenten con unidades de inteligencia, de modo que puedan generar alertas y patrones de comportamiento de la región y generar información acerca de las rutas del dinero de la zona estudiada.

La participación coordinada de la Unidad de Inteligencia Financiera, las UIPE, estatales y las unidades municipales, en los juicios, marcará un precedente, ya que estas podrán presentar de forma estructurada sus hallazgos en materia de la presunta comisión de delitos de ORPI cosa que al día de hoy se hace de manera aislada en los estados de estudio.

En lo relativo a la presencia de los jueces de extinción de dominio a lo largo de todo el proceso, reducirá los juicios de amparo por cuestiones de forma, ya que el juez deberá monitorear las actuaciones del fiscal, dando certeza y control al proceso que se desarrolla.⁵



⁵ La información para este artículo terminó de concentrarse en el mes de septiembre de 2019, por lo que va a ser muy importante evaluar a un año de expedida esta ley, analizar cómo se comportan los estados de la región con la LNED y las herramientas que les proporciona para dismantlar las estructuras patrimoniales y económicas del crimen

Referencias

- BEA. (2019, 10 01). Bureau of Economic Analysis. U.S. Department of commerce. Retrieved from <https://apps.bea.gov/iTable/iTable.cfm?reqid=19&step=2#reqid=19&step=2&isuri=1&1921=survey>
- CICIG. (2015). Financiamiento de la política en Guatemala. Guatemala de la Asunción : Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala.
- Congreso de la Unión. (2019, 08 09). Ley Nacional de Extinción de Dominio. Ciudad de México, Ciudad de México , México.
- Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza. (2018, 12 31). Presupuesto de egresos del Estado de Coahuila de Zaragoza para el ejercicio fiscal 2019. Coahuila de Zaragoza, México.
- Dulin, A., & Patiño, J. (2019). Mexican cartel expansion: a quantitative examination of factors associated with territorial claims. Crime, Law and Social Change. doi:10.1007/s10611-019-09864-3
- El Universal. (2018, 01 18). El Universal. Retrieved from <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/de-que-acusan-al-otro-duarte>
- ETHOS. (2017). Reporte ETHOS: Descifrando el gasto público en seguridad. Ciudad de México: ETHOS Laboratorio de políticas públicas .
- FATF & GAFILAT. (2018). Informe de Evaluación Mutua: Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo México. Paris .
- FGJ N.L. (2018). Informe de Labores 2018 - 2019 . Monterrey .
- Fiscalía General de Justicia del Estado. Nuevo León. (2019, 09 04). Folio 01120919. Monterrey, Nuevo León, México.
- Fiscalía General de la República. (2018). Informe de labores 2018. Ciudad de México: FGR.
- Fiscalía General del Estado. Coahuila de Zaragoza. (2019, 08 27). Folio 00916819. Saltillo , Coahuila de Zaragoza, México.
- Gobierno de Chihuahua. (2018). Informe de Gobierno 2016 - 2021. Chihuahua: Gobierno de Chihuahua.
- Gobierno de Coahuila de Zaragoza. (2018). Informe de Gobierno 2017 - 2023. Saltillo: Gobierno del Estado Coahuila de Zaragoza.
- Gutiérrez, P., & Zovatto, D. (2011). Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. México: OEA; UNAM; IDEA.
- H. Congreso de Unión . (2019, 04 12). Código Penal Federal . Ciudad de México, México.
- Honorable Congreso del Estado de Chihuahua. (2018, 12 29). Presupuesto de egresos del estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019. Chihuahua, Chihuahua, México.
- INEGI. (2016). INEGI. Retrieved 10 10, 2019, from <https://www.inegi.org.mx/temas/personal/>
- INEGI. (2018). Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal. Anuario estadístico y geográfico por entidad federativa 2018.
- México Cómo Vamos A.C. (2018). En cifras, ¿Cómo Vamos? 2019. Ciudad de México: México Cómo Vamos A.C. Retrieved Septiembre 30, 2019, from <https://mexicocomovamos.mx/encifrascomovamos.pdf>
- Nava Aguirre, K. M., & Córdova Bojórquez, G. (2018). Paradiplomacia y desarrollo económico en la región transfronteriza de Reynosa-McAllen. Estudios Fronterizos, 19, e004.

Nieto, S. (2019). Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (P. R. Torres Estrada, Interviewer)

OEA - CICTE. (2017). Evaluación técnica-análisis comparativo de tipologías y patrones de lavado de activos y financiamiento del terrorismo en tres zonas de libre comercio de América Latina. OEA - CICTE.

Perotti, J. (2009). La problemática del lavado de dinero y sus efectos globales: Una mirada a las iniciativas Internacionales y las políticas Argentinas. UNISCI Discussion Papers, 78-99.

Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León. (2018, 12 31). Ley de Egresos del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal 2019. Monterrey, Nuevo León, México.

Poder ejecutivo del Estado de Tamaulipas . (2018, 12 25). Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2019. Victoria, Tamaulipas, México.

Poder Judicial del Estado de Chihuahua. (2019, 08 28). Folio109292019. Chihuahua, Chihuahua, México.

Procuraduría General de Justicia Tamaulipas. (2019, 09 13). Folio 670719. Victoria, Tamaulipas, México.

Ramírez, R. (2019). Titular de la Unidad de Inteligencia Patrimonial del Estado de Tamaulipas. (P. R. Torres Estrada, Interviewer)

Reporte Índigo. (2015, junio 19). Busca DEA a Eugenio Hernández por lavado de dinero. Retrieved from <https://www.reporteindigo.com/reporte/busca-dea-eugenio-hernandez-por-lavado-de-dinero/>

Rubio, Luis. (2019, 08 25). Otro País. El Norte. Retrieved 08 2019, 25, from https://busquedas.gruporeforma.com/elnorte/Documento/Impres.aspx?id=7152284|InfodexTextos&url=https://hemerotecalibre.elnorte.com/20190825/interactiva/NPRI20190825-007.JPG&text=luiss+rubio&tit=Luis%20Rubio%20/%20Otro%20pa%EDs&flow_type=paywall

Saldívar, B. (2018, Noviembre 19). El Economista. Retrieved from <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Recaudacion-en-aduanas-dejo-694489-millones-20181119-0072.html>

SESNSP. (2019, 10 24). Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Retrieved from <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/fondo-de-aportaciones-para-la-seguridad-publica-fasp>

SHCP. (2016). Primera Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo en México . Ciudad de México .

The World Bank. (2019, Octubre 01). The World Bank. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.mktp.cd>

Torres Estrada, P. R. (2012). Reforma Constitucional Penal en México y sus Instrumentación. México: Editorial Porrúa.

Torres, P. R., Montero, J. C., Vázquez, C., & García, S. C. (n.d.).

UIAF. (2014). La Dimensión Económica del Lavado de Activos. Bogotá D.C.: MINHACIENDA.

UNCTAD. (2019). UNCTADSTAT. Data center. Switzerland: United Nations Conference on Trade and Development. Retrieved from <https://unctadstat.unctad.org/EN/>

Valencia, L., Ávila, A., Le Clerq, J. A., Cháidez, A., Gómez, D., & Rodríguez, G. (2019). Índice Global de Impunidad Colombia 2019. La impunidad subnacional en Colombia y sus dimensiones. IGI - COL 2019. Fundación Universidad de las Américas, Puebla. Fundación Paz y Reconciliación.

Anexos

Anexo 1

Distribución presupuestal para los estados estudiados			
Estado	Presupuesto Estatal	Presupuesto Asignado a Seguridad Pública	% del Presupuesto Estatal
Chihuahua	72,216,669,688.00	7,226,593,413.00	10
Coahuila	49,369,566,358.21	1,438,128,637.12	2.91
Nuevo León	101,459,191,528.00	5,795,184,265.00	5.71
Tamaulipas	54,933,398,535.00	2,633,322,355.06	4.79

Nota: Elaboración propia con información de la Ley de Egresos de los estados de la región noreste para el ejercicio fiscal 2019 (Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, 2018) (Poder ejecutivo del Estado de Tamaulipas , 2018) (Honorable Congreso del Estado de Chihuahua, 2018) (Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, 2018)

Glosario

Conceptos por orden alfabético.

ED:	Extinción de Dominio
FASP:	Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública
GAFI:	Grupo de Acción Financiera Internacional
IGI:	Índice Global de Impunidad
LNED:	Ley Nacional de Extinción de Dominio
ORPI:	Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita
PIB:	Producto Interno Bruto
PP:	Políticas Públicas
UIF:	Unidades de Inteligencia Financiera
UIPE:	Unidades de Inteligencia Patrimonial y Económica
UIPHM:	Unidades de Inteligencia Patrimonial y Hacendaria de los Municipios



Escuela de Gobierno y
Transformación Pública
Tecnológico de Monterrey

center for the
united states
and **Mexico**
Rice University's Baker Institute for Public Policy

UDEM

UDLAP
Universidad de las Américas Puebla

Los municipios dentro del sistema de ataque de activos a la delincuencia en México¹

Pedro Rubén Torres Estrada²

Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey |

Pedro Rubén Torres Estrada

¹ Agradecemos al municipio de General Escobedo toda la información que nos brindó y su confianza y apoyo para escribir este trabajo. Especialmente a su presidenta municipal (Clara Luz Flores) y a su tesorero (César Leija).

² Profesor Investigador de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública.

Agradecemos al



Escuela de Gobierno y
Transformación Pública
Tecnológico de Monterrey

center for the
united states
and **Mexico**
Rice University's Baker Institute for Public Policy

UDEM

UDLAP
Universidad de las Américas Puebla

Por su contribución y financiamiento para la realización
de este artículo titulado
***“Los municipios dentro del sistema de ataque de activos
a la delincuencia en México”***

“Datos, datos, datos. No puedo fabricar ladrillos sin arcilla”

“Es un error capital el teorizar antes de poseer datos. Insensiblemente, uno comienza a deformar los hechos para hacerlos encajar en las teorías en lugar de encajar las teorías en los hechos”

Sherlock Holmes

SUMARIO: Introducción. I. El estado actual de la PP en los municipios. II. Las competencias constitucionales de los municipios que generan bases de datos para implementar la PP de ataque de activos a la delincuencia. III. La organización municipal y las bases de datos. IV. Las Unidades de Análisis de la Información Hacendaria Municipal (UAIHM). V. Riesgos de la implementación y consolidación de estas nuevas unidades.



Introducción

Cuando imaginamos Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (ORPI), en ocasiones pensamos en paraísos fiscales como las Islas Caimán, Andorra o Suiza o en complejas operaciones con monedas virtuales en la *dark web*. Evidentemente, lo anterior es parte del fenómeno y de los medios que utilizan los delincuentes para mover y gastar el dinero producto del delito. Sin embargo, también es importante decir que, en México, la minoría de los delincuentes son los que utilizan este tipo de maniobras, aunque suelen ser los que manejan grandes cantidades de dinero.³ El dinero que es lavado en México proviene, en su mayoría, de tres actividades: (1) Crimen organizado, (2) corrupción, (3) evasión de impuestos.⁴

La mayor parte de los delincuentes en México utilizan otros mecanismos menos complejos para utilizar el dinero derivado de sus delitos y en donde el papel de los estados y los municipios es básico como una pieza más del engranaje para una política pública (en adelante PP) de atacar los activos y las herramientas de la delincuencia, tanto organizada como común, para ir generando un sistema nacional de información para el ataque de activos de la delincuencia.

Esto nos lleva a decir que, si no se tiene el perfil patrimonial y económico de los delincuentes, falta una pieza clave en la estrategia de seguridad y del sistema de justicia. En este sentido, consideramos que el municipio es la primera barrera y la primera pieza institucional para identificar los riesgos o generar alertas sobre posibles lavadores de dinero en una determinada comunidad. Evidentemente, el municipio no puede investigar de manera directa este delito, pero sí puede informar a otras instancias estatales o federales de comportamientos inusuales, tendencias o patrones anormales de sus habitantes como ya lo realizan los bancos, las notarías públicas o las joyerías y más tratándose del interés público local.⁵

³Tourliere, Mathieu, “México, virtual “paraíso” para el lavado de dinero: GAFI”. PROCESO, 3 de enero de 2018, <https://www.proceso.com.mx/517149/mexico-virtu-al-paraíso-para-el-lavado-de-dinero-gafi>

⁴FATF & GAFILAT, Informe de Evaluación Mutua: medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo México, París, 2018.

⁵Artículo 45 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita: “La Secretaría y la Procuraduría ... podrán celebrar convenios con las autoridades que administren los documentos de identificación referidos en este artículo para el establecimiento de sistemas de consulta remota.”

Los municipios normalmente (aunque formalmente es una obligación constitucional y legal⁶) tienen información de primera mano sobre quién está comprando o llevando a registrar (para el caso de prestanombres) terrenos, casas, edificios, construyendo o desarrollando; quién está comprando vehículos de manera inusual (este registro es estatal), quién realiza donaciones a organizaciones, tanto públicas como privadas, y también quién está invirtiendo de manera atípica, tanto en especie como en dinero en las campañas políticas (algunos de estos datos deben ser públicos, como son las donaciones a instituciones políticas).⁷

En este último punto empieza la corrupción y el debilitamiento de las instituciones públicas municipales: cuando el dinero ilegal se mezcla en la política.⁸ Los que invierten en las campañas regresan a cobrar sus aportaciones, ya sea en dinero o en protección de las autoridades locales.

Evidentemente, los municipios no pueden elevar una alerta basada en testimonios sin datos oficiales y verificables. Las autoridades municipales para ese cometido deben tener ordenada su información patrimonial y hacendaria para generar alertas, con base en la información analizada, que puedan activar la actuación de las fiscalías u otras instancias, como pueden ser las autoridades fiscales municipales, estatales o federales.

Este trabajo tiene la intención de estudiar, a partir de las competencias constitucionales municipales, las bases de datos que puedan ser utilizadas para poder producir productos de inteligencia que ayuden a los municipios a generar alertas de riesgo de ORPI. Como premisa, iremos viendo a lo largo de esta investigación, que cada competencia constitucional o legal debe generar una base de datos. Este será el método a utilizar para identificar, a partir de las competencias constitucionales, las bases de datos, que deben existir en un municipio y los productos de inteligencia que pueden hacer.

Las autoridades municipales se preguntarán qué ganan con esta medida, sobre todo, si se piensa que el dinero ilegal que llega a su comunidad fomenta su economía e, incluso, la activa. Sin embargo, el fenómeno de regiones como Michoacán y Tamaulipas nos dice que el dinero ahí sembrado genera disputas y revanchas entre grupos,⁹ lo que, en el tiempo, le repercute al municipio de manera negativa en violencia y muerte, ausencia de inversión, pérdida de plusvalía de la tierra,¹⁰ falta de competitividad¹¹ y generación de estereotipos de éxito basados en el dinero mal habido y, al final, termina retando a las autoridades municipales e incluso sometiéndolas. Es

decir, es un monstruo que con el tiempo se vuelve contra el municipio y contra la mayor parte de sus ciudadanos y sus patrimonios.

1. El estado actual de la PP en los municipios

En términos generales, según la Constitución y el INEGI (2015) define a los municipios como la unidad básica de organización y división, político – administrativa, de los territorios en el país. Actualmente, México cuenta con 32 estados y 2,457 municipios, siendo los estados de Oaxaca, Puebla y Veracruz quienes agrupan el mayor número de estos a nivel nacional con 570, 217 y 215 municipios respectivamente.

Los municipios mexicanos pueden ser clasificados en cuatro grandes categorías: *municipio rural*, *municipio semiurbano*, *municipio urbano* y *municipio metropolitano*.¹² Los rurales, se caracterizan por mantener actividades relacionadas con el sector primario: ganadería, agricultura, pesca, minería; estos municipios, presentan tendencia migratoria hacia ciudades y municipios diversificados en actividades económicas con el objetivo de obtener mejores ingresos y empleos. Son localidades de menos de 5,000 habitantes.

⁶ Artículo 10 de la Ley General de Archivos: "Cada sujeto obligado es responsable de organizar y conservar sus archivos, de la operación de su sistema institucional ..."; Artículo 11: "Los sujetos obligados deberán administrar, organizar y conservar de manera homogénea los documentos de archivo que produzcan, reciban, obtengan, adquieran, transformen o posean, de acuerdo con sus facultades, competencias atribuciones o funciones...".

⁷ Artículo 30 de la Ley General de Partidos Políticos: "(I) Los informes que estén obligados a entregar en términos de lo dispuesto en la presente Ley, el estado de la situación patrimonial del partido político... ", así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores, la relación de donantes y los montos aportados por cada uno."

⁸ La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los artículos 443, 445 446, menciona el tipo de infracciones que pueden cometer partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular y aspirantes y candidatos independientes. Por su parte, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, detalla, en los artículos 9 y 15, las multas que se impondrán a funcionarios partidistas o candidatos que cometan delitos electorales.

⁹ Según INEGI (2019), para 2012, los estados de Estado de México, Ciudad de México, Jalisco, Quintana Roo, Baja California, Nuevo León, Chihuahua y Morelos tenían las cifras más altas de incidencia delictiva del país superando la media nacional. Así mismo, los estados de Chihuahua, Guerrero, Durango, Sinaloa y Tamaulipas eran quienes concentraban las mayores tasas de homicidios en el país.

¹⁰ El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (2018) refiere que la inseguridad, la impunidad y la corrupción afectan el patrimonio de las personas y las empresas, especialmente a las micro y pequeñas empresas; esta situación, además de limitar el crecimiento económico, inhibe la inversión y el bienestar.

¹¹ El Índice de Paz México 2018, elaborado por el Institute for Economics & Peace, (2019), menciona que, para 2017, la violencia en el país tuvo un impacto económico de, al menos, 4.72 billones de pesos (249 mil millones de dólares), lo que representa un 21% del PIB nacional. Dicho impacto fue siete veces mayor que el presupuesto destinado a educación y ocho veces mayor que la inversión pública en salud en el año 2017.

¹² Cervera Flores, M., & Rangel González, J., "Distribución de la Población por tamaño de localidad y su relación con el medio ambiente", Presentación para Seminario - Taller Información para la toma de decisiones: población y medio ambiente, febrero de 2015, INEGI, <https://www.inegi.org.mx/eventos/2015/Poblacion/doc/p-WalterRangel.pdf>

Los municipios semiurbanos se encuentran en una transición de lo rural a lo urbano, combinando actividades agropecuarias y forestales, con pequeñas industrias, comercios y servicios; este tipo de municipios tienen una población que oscila entre los 10,000 y los 15,000 habitantes.

Los municipios urbanos se caracterizan porque en ellos se asientan empresas altamente desarrolladas e industrias medianas y pequeñas que estimulan su desarrollo. Son municipios que tienen una población entre 16,000 y 699,999 habitantes, por lo que sus necesidades y demandas son más complejas en términos de servicios públicos, desarrollo económico, seguridad pública, entre otros.

Finalmente, los municipios metropolitanos son aquellos que se integran por otros municipios urbanos, alcanzando características de mega ciudades (pueden alcanzar una población media de 700,000 a 1 millón de habitantes). Dada su posición geográfica, se encuentran cercanos a capitales estatales, dándoles dimensiones políticas y administrativas que hace que compartan problemas, necesidades e intereses comunes.¹³ Actualmente, México cuenta con 74 zonas metropolitanas.¹⁴

Teniendo en cuenta lo anterior, aquellos municipios que tengan la característica de **urbano** pueden implementar una Unidad de Análisis de Información Hacendaria que tenga las características que más adelante abordaremos.



II. Las competencias constitucionales de los municipios que generan bases de datos para implementar la PP de ataque de activos a la delincuencia

De acuerdo con el artículo 115 constitucional, el municipio tiene autonomía y capacidad de gobierno en todo lo relacionado con lo que la Constitución le asigna;¹⁵ es decir, no tiene una mediatización para ejercer el poder asignado en la Carta Magna. El federalismo mexicano aplica una fórmula de competencia y no de jerarquía entre los órdenes de gobierno, cosa que sí sucede en el federalismo norteamericano.

Por lo tanto, los órdenes de gobierno en México tienen la misma jerarquía y solo depende de la competencia para saber quién, en un estado de normalidad constitucional, tiene predominancia sobre otro orden de gobierno en determinada función. En síntesis, los municipios, en sus competencias, tienen capacidad de decisión y de responsabilidad sobre las mismas y, como consecuencia, en todo lo relacionado con sus bases de datos que estas facultades generan y que son la materia prima para los productos de inteligencia de la PP que se propone.

Asimismo, el municipio tiene la competencia de realizar su gasto público de acuerdo con sus decisiones, ya que los presupuestos de egresos de sus recursos propios ellos los aprueban. Sin embargo, para poder cobrar impuestos o aprovechamientos, estos tendrán que venir otorgados en las leyes de ingresos que cada año aprueban los congresos de los Estados.

Los municipios tienen el derecho a proponer las tasas de los impuestos, así como los tabuladores para sus derechos y aprovechamientos que pueden cobrar y el Congreso del Estado decide si los aprueba o rechaza; todo cobro al ciudadano debe estar habilitado en ley.¹⁶ De aquí salen y se habilitan en última instancia los catálogos de las bases de datos de las unidades hacendarias de las que hablaremos.

¹³ Para información más específica acerca de las zonas metropolitanas se recomienda ver los anexos 1, 2, 3 y 4.

¹⁴ Para información acerca de la Delimitación de las Zonas metropolitanas en México se recomienda ver el anexo 5.

¹⁵ Torres Estrada, Pedro, La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005.

¹⁶ DOF 13/02/2018, Controversia Constitucional 163/2016, Actor Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora. Ministro ponente: Eduardo Medina Mora Controversia Constitucional 163/2016, 2018. Sentencia relativa a la controversia Constitucional 14/2004. Promovida por el Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco en contra del Congreso y del Gobernador Constitucional de Jalisco Controversia Constitucional 14/2004, 2004.

Antes de entrar a las competencias que otorga la Constitución, es importante señalar que cada estado puede regular de manera distinta la forma de implementar sus leyes y PP. Recordemos que los modelos federales (México, Brasil, Argentina y Estados Unidos) asignan a los estados la posibilidad de ajustar la legislación constitucional sin romper los marcos que esta asigna.¹⁷ Por esta razón, y para efecto de conocer el comportamiento de cada municipio, habrá que revisar sus particularidades sub nacionales. Incluso hay municipios que ceden al estado al que pertenecen, algunas de las competencias que la Constitución les otorga.¹⁸

De acuerdo con la Constitución, los municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles de acuerdo con el artículo 115. Evidentemente, todas estas competencias también llevan aparejadas bases de datos.

Como observamos, el municipio se encarga de cobrar prioritariamente los impuestos que tienen que ver con la tierra. Adicional a lo anterior, los municipios tienen derechos y aprovechamientos que vienen habilitados constitucionalmente en sus competencias.¹⁹

La Constitución en el artículo 115 fracción III establece que los municipios tienen estas otras competencias: 1) Agua potable, 2) drenaje, 3) alcantarillado, 4) tratamiento y disposición de sus aguas residuales, 5) Alumbrado público, 6) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, 7) Mercados 8) Centrales de abasto, 9) Panteones, 10) Rastro, 11) Calles, 12) parques y jardines y Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución (policía y tránsito).

Además de las competencias ya enunciadas, se podrán agregar en cada estado otras que las legislaturas locales les asignen a sus municipios. Es decir, lo estados pueden ampliar las competencias de sus municipios de las competencias residuales que ellos tienen.²⁰

Aunado a lo anterior, el artículo 115 fracción V le otorga a los municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, las siguientes competencias: 1) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, 2) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, y 3) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional.

Asimismo, 4) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, 5) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; 6) Otorgar licencias y permisos para construcciones; 7) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia, 8) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial.

Estas son las competencias que les da directamente la Constitución; sin embargo, algunas leyes generales también les asignan otras que no aparecen de manera expresa en la Constitución, como es el caso de la Ley General de Protección Civil.²¹ No obstante, para lo que queremos demostrar aquí con las competencias constitucionales nos basta para evidenciar la hipótesis general de este artículo que es, que los municipios son estratégicos en el ataque de activos de la delincuencia y básicos en la creación de un sistema nacional de ataque de activos de la delincuencia.

A continuación, describiremos cómo está organizado el gobierno municipal para entender la estructura de este y, a partir de ahí, poder justificar y argumentar a la luz de sus competencias, la instancia municipal que debe ser responsable de la PP de alerta de ORPI en un municipio, así como podremos ver las bases que tienen y las cuales son el insumo principal para armar una PP eficaz de ataque de activos en un modelo federal.

¹⁷ Serna, José María, El sistema federal mexicano, México, Porrúa, 2009. También puede verse a Torres, Pedro, "El modelo federal mexicano a la luz de los modelos comparados. La necesidad de la incorporación en la Constitución de los principios de subsidiariedad y solidaridad como principios informadores y delimitadores del sistema de competencias.", Isotimia. Revista Internacional de Teoría Política y Jurídica, núm. 2, México, Porrúa, 2009, pp. 87-102.

¹⁸ Un ejemplo es la empresa Agua y Drenaje de Monterrey (Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey) que presta el servicio de agua y drenaje a los municipios del área metropolitana. En el contexto internacional, en el 2010 se creó el Área Metropolitana de Barcelona que comprende 36 municipios. Entre sus competencias, está la de suministrar agua potable o el abastecimiento de agua en baja. Para más información, puede consultarse la Ley 31/2010 del Área Metropolitana de Barcelona aprobada por el Parlamento de Cataluña el 27 de julio de 2010.

¹⁹ El Código Fiscal de la Federación define los derechos como aquellas contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación; por su parte, los aprovechamientos son aquellos ingresos que perciben los estados por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados.

²⁰ En los sistemas federales aplica el principio residual, es decir, todo aquello que no está expresamente asignado a la Federación es de los estados.

²¹ Publicada el 6 de junio de 2012 en el Diario Oficial de la Federación. Un ejemplo de una competencia municipal en materia de protección civil es la que se establece en el artículo 84 respecto a la creación de atlas de riesgos para la población, el patrimonio público y privado.

III. La organización municipal y las bases de datos

El municipio está gobernado por un ayuntamiento, el cual es presidido por el presidente municipal. Este, a su vez, tiene un secretario del ayuntamiento y un tesorero.²² Debemos decir que, más adelante, observaremos el nombre de algunas de las secretarías que manejan información importante para la PP; sin embargo, la diversidad de estados y sus municipios también puede hacer cambiar el nombre de estas secretarías o direcciones conforme a sus normas y reglas locales.²³

De acuerdo con las competencias y funciones, la responsabilidad primaria de las alertas y de los productos de inteligencia deben recaer en el área de la tesorería municipal, ya que, como analizaremos, esta cuenta con la mayor parte de información del municipio, a través de los registros hacendarios municipales; al final, la mayor parte de las actuaciones municipales se reflejan de manera tangible en los presupuestos y registros, ya sea de ingresos o de egresos.

Como se observó previamente, hay una gran variedad de municipios con una disparidad de tamaños y diversidad de fortalezas institucionales. Los municipios urbanos pueden tener las capacidades de generar productos de inteligencia que alerten a otras agencias del gobierno, puesto que el insumo básico es la información.



La voluntad política del presidente municipal va a ser determinante para definir la existencia y la calidad de sus bases de datos como una PP, ya que, sin esta premisa, la PP planteada tendrá una debilidad estructural.

Además, habrá que enfrentarse con la falta de voluntad de las diversas áreas del municipio en cuanto a la creación de bases de datos, acceso y entrega actualizada de estas a las tesorerías. Si bien toda PP tiene el riesgo de chocar con las burocracias que, incluso, pueden descarrillar o hacer fracasar la PP, la voluntad política de los tomadores de decisión va a ser vital para sostener dicha política, además de imponer y convencer a las élites burocráticas de este cambio e, incluso, sancionar a quien no la cumpla.

Al final, la información puede exponer de manera tangible a alguna de las áreas de oportunidad del gobierno local. Por ejemplo, al identificar que una de las dependencias ha disminuido de manera representativa sus procesos de inspección, verificación o su capacidad de cobro de multas. En esta política, la evidencia del registro económico será la principal certeza.

Otro punto consiste en definir que las bases de datos estén centralizadas en la Tesorería y, en caso de no ser así o no poderlas juntar, la Tesorería habrá de contar con acceso directo a las bases de datos de todas las secretarías que generan actos que debe de cobrar la Tesorería en tiempo real.²⁴

En este sentido, las Tesorerías, a través de los pagos que realizan los contribuyentes, producto de los impuestos, derechos y aprovechamientos, irán registrando sus actividades patrimoniales y económicas de forma que puedan generar perfiles patrimoniales de las personas y las principales actividades de su comunidad.

22 Los municipios son regulados orgánicamente en cada uno de los estados por su constitución y por una ley orgánica que emite la legislatura estatal en donde vienen definidas las principales funciones de cada servidor público municipal.

23 Es importante decir que, para este estudio, se tomó como muestra al municipio de General Escobedo en el Estado de Nuevo León, ya que ahí realizamos el trabajo de campo.

24 Evidentemente, el elemento tecnológico es muy importante y nos estamos refiriendo a la plataforma que concentre la información. Sin embargo, este no puede ser un pretexto válido en municipios con regular capacidad institucional para dejar de generar y ordenar su información.

Entre los pagos que contabilizan las Tesorerías están los siguientes, que se muestran en la Tabla 1:

Tabla 1: Pagos que contabilizan las Tesorerías municipales

Tesorería
Catastro municipal
Base de datos de parcialidades de créditos fiscales
Padrón municipal de contribuyentes
Base de datos de comprobaciones fiscales
Padrón de proveedores del municipio
Base de datos de refrendos de anuncios
Base de datos de refrendos de alcoholes
Base de datos de exclusivos de estacionamientos
Multas y sanciones fiscales
*Padrón de lotes baldíos

Fuente: García, Sylvia Camila, con datos obtenidos de entrevistas a autoridades municipales.

Como podemos ver, las bases de datos de la Tesorería tienen mucho potencial para identificar, por ejemplo, quién tiene la tierra en su municipio, quién está comprando en un determinado periodo de tiempo y lugar los bienes inmuebles; se podrá verificar si el dueño de la tierra tiene su domicilio fiscal en el municipio y si el domicilio tiene congruencia con el valor de las propiedades. Por ejemplo, domicilios fiscales en casas abandonadas con inmuebles que tienen un alto valor, nos lleva a presumir que este perfil no es el beneficiario final.

En el narcotráfico en México muchos de los recursos se fueron a la compra de ranchos y fincas campestres. Recordemos, también, que esa actividad es más flexible en su tratamiento fiscal y en la posibilidad de mover dinero en efectivo en muchas de sus actividades. Los datos de predios rústicos también los concentra la autoridad municipal.²⁵

Evidentemente, también la autoridad estatal tiene esos datos, por medio del registro público de la propiedad; sin embargo, como ya lo decíamos, en los entes locales, este tipo de actividades es más fácil de identificar en campo. En un municipio puede ser relativamente más sencillo identificar la compra de terrenos rústicos en grandes cantidades, movimientos atípicos en los predios rústicos, así como la inversión en estos: compra de cabezas de ganado (los municipios tienen el patrón de los ganaderos a través del registro del fierro), entre otros.

Otro dato importante podrá ser quién tiene los refrendos actualizados de alcoholes en un muni-

cipio; es decir, quién concentra los lugares de venta de alcohol y cómo se ha venido moviendo esa tendencia. Revisar, por ejemplo, cuáles son las marcas que los concentran, quién tiene los bares, depósitos o cantinas en una comunidad, así como cuáles son los más problemáticos.

Las multas por venta de alcohol fuera de horario o las riñas o escándalos que ahí se generan es un dato importante, por ejemplo, para la renovación de los permisos o anuencias a esos establecimientos.²⁶ Si no hay datos, las decisiones de la autoridad tendrán visos de arbitrariedad.

En cuanto a las bases de datos que tienen que ver con la prestación del servicio público municipal del agua potable, aunque, en muchos municipios, este servicio se presta a través de órganos descentralizados de la administración municipal, no podemos perder de vista que es una competencia local. En este sentido, el contar con la información de los beneficiarios de la prestación de este servicio nos va ayudar para poder cruzar información para verificar propiedades de tipo comercial o residencial.

²⁵ Según la revista Proceso (2018), en 2018, la Fiscalía de Nayarit aseguró el rancho del ex gobernador Roberto Sandoval, quien fue acusado por enriquecimiento ilícito. Por su parte, la Fiscalía General del Estado de Chihuahua aseguró 4 ranchos del ex gobernador César Duarte los cuales superaban las 2 mil hectáreas de extensión tras ser acusado por enriquecimiento ilícito. (Ver El Heraldillo de Chihuahua, 2018. Finalmente, para mediados de 2019, se inició el proceso de subasta de ranchos, mansiones y casas de seguridad vinculadas con el narcotráfico, esperando obtener, al menos, 368 millones de pesos. (Oré, D., México subasta ranchos, mansiones y casas de seguridad de narcos, Reuters, 23 de junio de 2019, <https://lta.reuters.com/articulo/mexico-narcos-subasta-idLTAKCNITO0RL-OU5LT>).

²⁶ En algunos estados, los municipios otorgan directamente los permisos mientras que, en otros, las anuencias las realizan los municipios y el Estado emite los permisos.

Por su parte, la Secretaría del Ayuntamiento genera las siguientes bases de datos relacionadas con los cobros realizados por la Tesorería municipal, mismos que se enlistan en la Tabla 2.

Tabla 2: Bases de datos que genera la Secretaría del Ayuntamiento

Secretaría del Ayuntamiento
*Padrón de lotes baldíos (junto con secretaría de finanzas)
Clausuras de establecimientos y negocios
Multas por inspección, control y vigilancia
Censo de negocios fijos y semifijos
Padrón de negocios ambulantes
Padrón de locatarios de mercados ambulantes (tianguis)
Mercados municipales
Protección civil
Sanciones por el Reglamento de Espectáculos
Anuencias

Fuente: García, Sylvia Camila, con datos obtenidos de entrevistas a autoridades municipales

También el municipio puede tener datos de los establecimientos comerciales que generan violaciones al reglamento, a través de las inspecciones que realizan sus funcionarios. Del departamento de Inspección, se puede obtener información derivada de sus visitas, sobre todo, si se manejan campos cerrados y abiertos, con palabras clave, que permitan verificar información importante para el municipio. Por ejemplo, verificar que la información que dan los contribuyentes locales es real. En caso contrario, se prendería una alerta que se le pasaría a la unidad de análisis municipal de la cual hablaremos más adelante.

Los censos de los negocios, así como los padrones de los negocios ambulantes y mercados pueden ayudar a identificar liderazgos de personas, sindicatos u organizaciones gremiales que utilizan este tipo de figuras para generar “cuentas embudo” donde introducen o sacan dinero del sistema financiero.²⁷ En algunos casos, mezclan dinero lícito con ilícito y toda esta información también puede ayudar a identificar posibles discrepancias fiscales con información de campo o, incluso, delitos.

El tema de permisos o anuencias para la realización de espectáculos también puede ser un dato interesante; por ejemplo, permisos para bailes, jaripeos y anuencias para peleas de gallos, carreras de caballos, rifas, entre otros. Si bien es cierto que el permiso lo otorga la Secretaría de Gobernación, el municipio tiene que dar la anuencia (SEGOB - Dirección General de Juegos y Sorteos, 2019), además de que tiene la forma de verificar algunos datos a través del Reglamento de Espectáculos Municipales, como, por ejemplo, que estos espectáculos no sean simulaciones para ingresar dinero ilícito al sistema financiero.²⁸ De ahí lo importante de las alertas municipales. Aunque el sistema financiero no es un tema municipal, este puede ayudar a la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP en (adelante UIF) para allegarle de información o a sus homólogos en los estados.

²⁷ Las cuentas embudo son utilizadas para depósitos de pequeñas cantidades por lo que no llaman tanto la atención.

²⁸ Por ejemplo, en los bailes o espectáculos, se puede simular la venta en efectivo de un número de boletos que realmente no se vendieron, ingresando, con esto, el dinero al sistema financiero.



Otra área del municipio que tienen información de gran valía es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, quien se encarga de ordenar la tierra que está dentro de los límites municipales. Las bases de datos que genera esta Secretaría se enlistan en la Tabla 3:

Tabla 3: Bases de datos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
Bases de datos de solicitudes de licencia de uso de suelo, edificación y construcción
Base de datos de solicitudes de licencia de fusiones, parcelaciones, subdivisiones y relotificaciones
Base de obras de urbanización
Base de datos de proyectos urbanísticos
Base de datos de anuncios autorizados en vía pública
Base de datos de regularización de establecimientos comerciales de servicios e industriales
Base de datos de sanciones medioambientales
Base de datos de inspecciones y diligencias en desarrollo urbano
Base de datos de sanciones en materia de desarrollo urbano
Base de datos de sanciones en materia de protección ambiental
Sanciones por el reglamento de Nomenclatura
Sanciones por el Reglamento de Acceso vial

Fuente: García, Sylvia Camila, con datos obtenidos de entrevistas a autoridades municipales.

Como se mencionó previamente, las áreas de desarrollo urbano son muy importantes, ya que tienen la información donde se invierte más dinero en los municipios, como lo son las construcciones, los desarrollos industriales, fincas campestres, comerciales y de vivienda, entre otros. En algunos de los casos, se tienen fotos satelitales de las construcciones que ahí se encuentran para efectos de modernización catastral.²⁹

Para iniciar, podemos hablar de que se tiene, al menos formalmente, la información de todo el uso de suelo de su municipio. El municipio puede suspender una obra que no tenga ese permiso, con lo cual puede ir generando un padrón de información de las personas que construyen en sus límites.

De este modo, este es uno de los principales insumos para saber las actividades patrimoniales de las personas o de sus beneficiarios finales. Hay que resaltar los datos de licencia de uso de suelo, edificación y construcción, solicitudes de licencia de fusiones, parcelaciones, subdivisiones y relotificaciones, así como el de inspecciones y diligencias en desarrollo urbano.³⁰

Si cada municipio tuviera dichas bases de datos ordenadas y actualizadas, habría materia prima de calidad para el ataque de los activos de la delincuencia.

Finalmente, se puede identificar que el municipio cuenta con información acerca de las casas de

empeño que se instalan en él. Es importante saber de quiénes son o quiénes son sus representantes legales, este dato, aunque no es municipal, es un dato público que puede encontrarse en el Registro Público del Comercio.³¹

La materia financiera es una competencia de corte federal y atiende todo lo relacionado con el sistema financiero (bancos, aseguradoras, afianzadores, afores, entre otras).³²

²⁹La modernización catastral es la actualización que realiza el municipio de su atlas de construcciones para efecto del cálculo del cobro del predial.

³⁰Es importante decir que no siempre el que solicita es el beneficiario final; sin embargo, el acreditar la propiedad de donde se va a construir es una información que ya nos puede orientar. Así como los datos de los que gestionan los permisos.

³¹ En la plataforma se puede consultar en tiempo real la constitución, transformación, fusión, escisión, disolución y liquidación de una empresa. Esta información es muy importante para conocer quiénes son las personas que están detrás de las empresas. (Registro Público de Comercio (RPC), consultado el 8 de agosto de 2019, <https://rpc.economia.gob.mx/siger2/xhtml/login/login.xhtml>)

³²El sistema bancario mexicano se integra por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico que realicen actividades financieras, así como los organismos autorregulatorios bancarios. Ver artículo 3º de la Ley de Instituciones de Crédito. De la misma manera, las entidades financieras que integran el sistema financiero mexicano son: a) las sociedades controladoras y subcontroladoras de grupos financieros, b) instituciones de crédito, c) casas de bolsa, d) bolsas de valores, e) fondos de inversión, f) sociedades operadoras de fondos de inversión, g) sociedades distribuidoras de acciones de fondos de inversión, h) almacenes generales de depósito, i) uniones de crédito, casas de cambio, j) sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, k) sociedades financieras populares, l) instituciones para el depósito de valores, contrapartes centrales, m) instituciones calificadoras de valores, n) instituciones de tecnología financiera, o) sociedades de información crediticia, p) sociedades financieras comunitarias, sujetas a la supervisión de la Comisión y los organismos de integración financiera rural, así como otras instituciones y q) fideicomisos públicos que realicen actividades financieras y respecto de los cuales la Comisión ejerza facultades de supervisión, todas ellas constituidas conforme a las leyes mercantiles y financieras. Además de las anteriores, las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo integran el sistema financiero (artículo 3º de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores).

Aunque aquí se mueve mucho dinero, en los inmuebles es también donde se invierte gran parte de ese dinero y la información más importante la tienen los municipios. No podemos dejar de mencionar a los estados, que tienen la base de datos del parque vehicular y de sus dueños, en donde también se gasta buena cantidad de los recursos de los delincuentes. En este artículo solo entraremos a ver las bases municipales.

Si una persona se ve involucrada en un delito, a la par de comprobar el mismo ante el juez, también debe ocuparse de recuperar el dinero para resarcir a las víctimas el pago del daño,³³ así como verificar que otros bienes son producto de sus actividades ilícitas y buscar que pasen a propiedad del Estado.

Además de ser de procedencia ilícita, muchos de los activos de la delincuencia también son parte de las herramientas que utilizan para cometer delitos. Consideramos que la mejor forma de ganar esta batalla es, como sucede en las guerras convencionales a lo largo de la historia, ganando terreno; pero también quitándole al contrincante

sus armas, herramientas de ataque (vehículos terrestres, aéreos y marítimos), su logística de abastecimiento de dinero, así como sus provisiones.

Sin dinero, la delincuencia no puede pagar sobornos o nóminas de su personal y se paraliza de manera contundente a las organizaciones criminales, desmontando sus estructuras de movilidad física y económica. Por esta razón, es importante impulsar que los municipios emitan alertas, además de que son una fuente importante de información para el fiscal, quien podrá apoyarse en estos para definir el perfil patrimonial de los delincuentes, principalmente en los municipios donde se presume que pueda tener activos para que los puedan verificar y comprobar que su patrimonio no es producto del delito. De igual forma, en caso de que lo sea, esto facilitará que se pueda ubicar dicho patrimonio para iniciar los procesos legales y retirarle los derechos al delincuente sobre ese bien.³⁴

Para terminar, la Secretaría de Servicios Públicos también genera datos como es la "base de los contribuyentes del servicio público de basura". Estos son importantes no solo para conocer el tamaño de los usuarios de este servicio, sino que, también, a través de este servicio, se puede verificar la información que los ciudadanos dan al municipio. Por ejemplo, si hay un inmueble que originalmente está registrado como terreno baldío, pero en la realidad, lo que hay ahí es un centro comercial que no está registrado y al que se le está dando el servicio de recolección de basura sin pagar los impuestos correspondientes.

Es importante decir que, con la información que se puede obtener y validar desde el municipio, no solo se puede aprovechar para ubicar dinero derivado de la delincuencia, sino también la evasión de impuestos locales, estatales y federales, así como discrepancias fiscales y evidentemente ORPI.

En este trabajo, solo vamos a ver la información de tipo hacendario, sin dejar de mencionar que las áreas de seguridad pública a través de sus unidades de análisis también generan más información, aunque normalmente es de tipo criminal y no patrimonial y hacendaria. A continuación, analizaremos el área que debería operar esta PP.

³³ De acuerdo con la Ley Nacional de Extinción de Dominio, los fiscales generales deberán de expedir un protocolo para que los fiscales notifiquen cuando hay un delito que pueda estar relacionado con una ORPI.

³⁴ En México, se publicó la Ley Nacional de Extinción de Dominio el 9 de agosto de 2019 en el Diario Oficial de la Federación.



IV. Las Unidades de Análisis de la Información Hacendaria Municipal (UAIHM)

Una vez que ya esté el diseño jurídico y antes de que la unidad empiece a funcionar, es importante crearla en el reglamento municipal. Como sabemos, para que una autoridad actúe, debe tener esas funciones dentro de los marcos normativos. Por esta razón se tendrá que agregar en el reglamento orgánico del municipio esta nueva unidad que dependería orgánicamente de la Tesorería, ya que, como lo comentamos, ahí se generan los principales datos para realizar los productos de inteligencia.

Asimismo, otro de los elementos que habrá que definir en los reglamentos son las funciones de la nueva unidad que, como mínimo, debe tener los siguientes:

(1) Definir los lineamientos para la captura de la información de todas las actividades que cobra el municipio. Es decir, esta unidad debe de establecer los formatos en los cuales deben estar reportando la información, ya sea en una base centralizada o en las bases de cada una de las secretarías de los municipios, aunque lo recomendable sería tener una base centralizada.

(2) Emisión del reporte acerca de la calidad de información generada en las bases de datos municipales, para que los tomadores de decisiones estén enterados de esta debilidad o fortaleza institucional de la PP ya que la calidad de la información es el insumo básico.

(3) Generación de productos orientados a identificar el funcionamiento y comportamiento patrimonial de cada una de las áreas del municipio, es decir, cuántas actuaciones están generando dentro de sus competencias asignadas, por ejemplo, cuántas multas generaron al mes, cuántos permisos otorgaron o cuántos impuestos pudieron recuperar. Con esta información, se podrá identificar el comportamiento de cada una de las áreas municipales y generar alerta sobre comportamientos atípicos de las secretarías o la falta de actividad o sobre actividad de la misma.

(4) Generación de reportes periódicos sobre los riesgos estratégicos, tácticos y operativos del municipio. Por ejemplo, dentro de los estratégicos, sería la concentración de la tierra en empresas de alta y agresiva especulación; dentro de los tácticos, pudiéramos ubicar una atípica instalación de casas de empeño y, dentro de los operativos, la identificación de un líder de la delincuencia o su familia que se instala económica y patrimonialmente en el municipio. Sobre los productos,

abundaremos en el siguiente epígrafe.

(5) Identificación de la actividad patrimonial de personas políticamente expuestas en el municipio (GOB.MX, 2019) o podrá generar información solicitada por la fiscalía de objetivos específicos que tengan actividad económica o patrimonial del municipio.

En síntesis, la unidad deberá analizar el comportamiento patrimonial y económico de la organización municipal y también generar alerta sobre riesgos económicos y patrimoniales que se cierren sobre el municipio.



V. La estructura de la unidad y sus productos básicos

La forma de organizarse de una unidad de este tipo tiene que pasar por identificar el tamaño de la población municipal, así como el número de operaciones realizadas a lo largo del año por la Tesorería y por todas las áreas y evidentemente el tipo de productos que quieran generar.

La estructura básica pasa por las siguientes funciones: un encargado de la unidad, quien será el titular de la misma y el responsable final de los productos que se generen. Asimismo, deben existir dos áreas a partir de las cuales se pueden desplegar un número de analistas de acuerdo con las necesidades del municipio.

Una de las áreas es la de recopilación y tratamiento de la información y la otra sería el área de análisis de la información. La función principal del área de recopilación y tratamiento de la información será la de conseguir toda la información necesaria para la elaboración de sus productos de forma que pueda tratarla y tenerla accesible el área de análisis.

Por ejemplo, parte de sus competencias sería definir los formatos para la captura de la información, así como la identificación de nuevas bases de datos, tanto municipales como de otros entes públicos y privados. Además generar convenios de intercambio de información. Entre más datos ordenados tenga una unidad, es más rápida y más potente.

El área de análisis se encargaría de utilizar los diversos métodos científicos y empíricos para analizar la información y, a partir de ahí, generar los productos de inteligencia para la toma de decisiones de acuerdo con su PP.

Los productos que una unidad de este tipo debe generar son, como mínimo, los siguientes:

1) El diseño de la Política Pública de prevención de ORPI en el municipio. Este producto va a determinar dónde se quiera focalizar la actividad municipal. Es decir, tiene que planear dónde se van a concentrar sus insumos y sus recursos humanos para monitorear a partir de productos de inteligencia unos rubros sobre otros, en lo relativo a la prevención de ORPI.

Por ejemplo, existirán municipios turísticos que estarán más atentos a los movimientos de inversión en hoteles y bares que otros que, por su vocación industrial, estarán atentos a la instalación de bodegas en su territorio. Este producto

es la base de la PP en el tema de análisis de información hacendaria municipal y su finalidad es priorizar racionalmente porque va a enfocar su PP a esas actividades sobre otras. Un criterio importante es definir cuáles son los principales riesgos en ese momento y en el futuro para el municipio y sus habitantes.

2) La generación de un reporte sobre el inventario de bases de datos en el municipio y la calidad de estas. Lo anterior es de suma importancia ya que lo que se tiene que estar evaluando de manera sistemática es la materia prima con la que se cuenta, *“esta es la arcilla para fabricar los ladrillos”*.

Como ya se mencionó, para un municipio es muy importante conocer la movilidad de la propiedad de la tierra y poder identificar posibles comportamientos que le puedan afectar a la vida municipal. Por esto es importante generar reportes sobre concentración de la tierra o compra atípica de la misma. Esto podrá ayudar a generar alertas. En el fondo, la ruta y aplicación del dinero nos ayuda a generar escenarios tangibles e hipótesis de lo que está pasando y puede pasar en nuestro municipio.

El tener un panel de control del actuar hacendario de las diversas áreas municipales va a ser importante. Por ejemplo, cómo se maneja la tendencia de multas derivadas de protección civil a lo largo del año o identificar el activismo o inmovilismo de una determina área municipal.³⁵ Aunado a esto, poder monitorear la caída de ingresos propios y sus causas. Como muestra, muchas multas impuestas o lo contrario, así también la caída pronunciada del pago de los impuestos prediales. Esta información nos da una alerta para tratar de identificar por qué sucedió una cosa u otra.

³⁵ El concepto de protección civil engloba al conjunto coherente de acciones destinadas a responder a las necesidades y demandas planteadas por la sociedad, ante la inminencia o consumación de un desastre que ponga en situación de riesgo la vida, los bienes y el entorno de sus miembros. (Campos, Gonzalo, “Evolución legislativa de la protección civil en México”; Cienfuegos, David y Luna Armando (coords.), Protección civil. Régimen jurídico de la protección civil en México, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, El Colegio de Guerrero, Editora Laguna, México, 2001, pp. 283-301 En este sentido, en la Ley General de Protección Civil, la protección civil es entendida como la acción solidaria y participativa que, en consideración, tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable y privilegiando la Gestión Integral de Riesgos y la Continuidad de Operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente.

Al final, debemos de tener claro que una alerta no es, sino una llamada de atención a focalizar los esfuerzos intelectuales, para, a través de métodos científicos o empíricos, tratar de explicar qué es lo que pasa o puede pasar.

3) El Certificado de Ciudadano Cumplido, el cual consiste en generar una constancia de que el ciudadano no debe nada al municipio. En caso de tener pendiente de pago alguna multa, no podrá contar con este certificado para que le otorguen un permiso como pudiera ser el de construcción o uso de suelo. Esto solo se logra si las bases están ordenadas y de preferencia concentradas. Con esto, se eleva el cumplimiento de las obligaciones ante el municipio y da mayor gobernanza al generar en la población una ausencia de impunidad, a través de una mayor eficacia del cobro de sus infracciones administrativas. Hoy en día, los municipios han perdido autoridad por la impunidad en la ejecución de sus sanciones, salvo algunas excepciones.³⁶

Otro reporte que podrán hacer las unidades en caso de que su PP así lo establezca, es revisar el comportamiento patrimonial de sus servidores públicos municipales o de las personas políticamente expuestas. En el caso de sus servidores públicos, podrá tener la información relativa a la declaración patrimonial como elemento de contraste para identificar cualquier crecimiento inexplicable en el patrimonio del funcionario. En el caso de las personas políticamente expuestas, por ahora, no están obligadas a generar una alerta ante la UIF; pero, en caso de que identifique un posible delito sí tiene la obligación de denunciarlo ante la fiscalía local o federal, según sea el caso.³⁷



V. Riesgos de la implementación y consolidación de estas nuevas unidades.

En toda ley o PP hay riesgos en su proceso de implementación. Para el caso que nos ocupa, los riesgos principales pueden ser los siguientes:

1) La falta de voluntad política. Si los presidentes municipales no meten esta PP a su agenda pública prioritaria, va a ser difícil que camine, ya que la Unidad requiere de la información que generan todas las áreas municipales. Si el presidente no asume el liderazgo y no le da su lugar a la Unidad, esta va a carecer del insumo básico para funcionar, que es la información.

2) La tentación de utilizar la Unidad para otros fines para los que está diseñada, por ejemplo, con fines políticos. En caso de que lo hagan, están firmando la condena de muerte institucional de la Unidad. Este sería un gran riesgo ya que bastaría que ganen los que se vieron atacados para desmantelarla y empezar de nuevo.

Conformar bases de datos de calidad es un activo que da una gran potencia, pero que es un proceso largo y laborioso que no se logra normalmente en un periodo de gobierno. En este sentido, hemos visto que, en el orden federal, cuando se dieron este tipo de fenómenos, los que obtuvieron el poder optaron por desmantelar las estructuras de estas instituciones, como es el caso del CISEN (Centro Investigación y Seguridad Nacional).³⁸

3) La posibilidad de que los cambios de gobierno revoquen o modifiquen de manera sustancial esta PP. Si la Unidad logra consolidar un perfil técnico e independiente, su blindaje institucional podrá incrementarse. En una etapa de consolidación, también consideramos riesgoso someterla a un proceso que tenga que ver con corrupción política, ya que las fuerzas políticas atacarán con todas sus fuerzas a esta incipiente institución. Cuando se logre una mayor fortaleza y consolidación institucional, no vemos riesgo en entrar a proporcionar información en casos de corrupción.

³⁶ En el informe Perspectivas OCDE: México Políticas Clave para un Desarrollo Sostenible, se señala que el impuesto predial representa la mayor parte de los ingresos de los municipios mexicanos, pero que su aplicación es dispar, además de que la administración tributaria local y el cobro por vía administrativa deberían ser reforzados. (OCDE, octubre 2010, Perspectivas OCDE: México Políticas Clave para un Desarrollo Sostenible, <https://www.oecd.org/mexico/45391108.pdf>)

³⁷ Las personas políticamente expuestas aparecen en la siguiente lista y la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP la emite para que los agentes financieros les reporten sobre sus actividades realizadas dentro del sistema. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment_data/filename/46540/Personas_Politicamente_Expuestas_Nacionales.pdf (página consultada el 3 de octubre de 2019).

³⁸ Esta institución fue utilizada durante mucho tiempo como un arma para debilitar a los adversarios políticos de los gobiernos en turno. Dicha institución fue refundada en el actual gobierno de izquierda.

En la primera etapa será importante focalizar los delitos que más afectan al municipio y ahí centrar su atención, quitándoles todo lo que han obtenido los delincuentes que infligen las normas. Por ejemplo, activos que generan la trata de personas, el secuestro o el narcomenudeo.

4) La posibilidad de que la unidad sea penetrada por la delincuencia, con lo cual esta pudiera tener información de la movilidad del dinero en la región y quiénes son sus dueños. Este puede ser de los grandes retos y la necesidad de tener un cuidado especial con la Unidad, tanto en la identificación de los perfiles que la integran, como, sobre todo, de su titular. Va a ser importante que los integrantes cuenten con un buen salario y con una carrera al interior, que les reduzca las tentaciones de vender información.

5) Que la Unidad no logre conseguir información de todas las áreas municipales, ni de otros órdenes de gobierno (estatal, federal y de otros municipios), a partir de convenios.

La legitimación institucional de la unidad se va a dar en la medida en que sus productos sumen valor a la hora de tomar decisiones de otras áreas del gobierno local. Si esto no se da, perderá credibilidad y fortaleza institucional. Ahora bien, para que la Unidad funcione, requiere de información y, si las diversas áreas no se la dan, evidentemente estarán apostando al fracaso de esta PP.

No todos los municipios del país van a poder tener una unidad que genere todos los productos de los cuales hablamos. Sin embargo, de acuerdo con su capacidad institucional, podrán ir creando una unidad acorde a sus necesidades locales.

Independientemente de la unidad, los municipios necesitan urgentemente generar bases de datos que les den la posibilidad de tomar decisiones basadas en evidencias. El gran problema de los países que se encuentran en el subdesarrollo es que no tienen información para tomar decisiones.³⁹

³⁹Fukuyama, Francis, La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XX, Barcelona, Ediciones B, 2004, p. 20. Así también, May, Peter, Claves para diseñar opciones de políticas. En Aguilar, Luis, Antologías. Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa, 2017, pp. 235-256. Respecto a los recursos como una parte clave en el análisis y gestión de políticas públicas, se consideran, entre otros, el recurso jurídico como la columna vertebral normativa del programa de actuación político-administrativo que organiza el contenido (definición de objetivos y conducta de los grupos-objetivo) como la selección de otros recursos (organizaciones, procedimentales o financieros). Otro recurso es el de la información (recurso cognitivo), a través del cual, el conocimiento proporciona fundamentos esenciales en lo que es la fase de toma de decisiones, aunque es un recurso costoso en lo que se refiere a su producción y mantenimiento, pero sin dejar de lado que juega un papel crucial para los expertos en la toma de decisiones de política pública. Otros recursos que se consideran son el recurso humano, el económico, los relaciones o interactivos, recursos de confianza, cronológicos, patrimoniales, el apoyo político (recursos de mayoría) y la fuerza (recurso de violencia) que este último es que se utiliza en los regímenes dictatoriales y solo es utilizado en casos extremos en los regímenes democráticos. Subirats, et. al., Análisis y gestión de políticas públicas, Barcelona, Ariel, 2012, pp. 71-94.



Referencias

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, CEESP.ORG.MX, 1 de octubre de 2018, http://ceesp.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/AEJE_01Oct18.pdf

Cervera Flores, M., & Rangel González, J., Distribución de la Población por tamaño de localidad y su relación con el medio ambiente. Presentación para Seminario - Taller Información para la toma de decisiones: población y medio ambiente, INEGI, febrero de 2015, <https://www.inegi.org.mx/eventos/2015/Poblacion/doc/p-WalterRangel.pdf>

CONAPO, INEGI, SEDATU, SEGOB. (). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015. México: CONAPO, INEGI, SEDATU, SEGOB, 2015, http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825006792.pdf

Controversia Constitucional 14/2004, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 22 de diciembre de 2004.

Controversia Constitucional 163/2016, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 13 de febrero de 2018.

El Heraldo de Chihuahua, Asegura FGE otros 4 ranchos de Duarte; superan las 2 mil hectáreas de extensión, 26 de febrero de 2018, <https://www.elheraldodechihuahua.com.mx/local/asegura-fge-otros-4-ranchos-de-duarte-superan-las-2-mil-hectareas-de-extension-1027350.html>

FATF & GAFILAT, Informe de Evaluación Mutua: medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo México, París, 2018.

GOB.MX, Personas Políticamente Expuestas, 2 de octubre de 2019, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46540/Personas_Politicamente_Expuestas_Nacionales.pdf
H. Congreso de la Unión, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, 23 de mayo de 2014.

H. Congreso de la Unión, Código Fiscal de la Federación, México, 31 de diciembre de 1981.

H. Congreso de la Unión, (Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia ilícita, México, 17 de octubre de 2012.

H. Congreso de la Unión, Ley General en Materia de Delitos Electorales, México, 23 de mayo de 2014.

H. Congreso de la Unión, Ley General de Partidos Políticos, México, 23 de mayo de 2014.

H. Congreso de la Unión, Ley General de Archivos, México, 15 de junio de 2018

INEGI, (Encuesta Intercensal 2015, 11 de octubre de 2015, <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>

INEGI, , 25 de julio de 2019, <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSeg-Pub/homicidios2018.pdf>

INEGI, 28 de octubre de 2019, <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>

Institute for Economics & Peace, Índice de Paz México 2019. Identificar y medir los factores que impulsan la paz, Sidney: Institute for Economics & Peace; Vision of Humanity, 2019 <http://indicedepazmexico.org/>

México, virtual "paraíso" para el lavado de dinero: GAFI, PROCESO, 03 de enero de 2018, <https://www.proceso.com.mx/517149/mexico-virtual-paraíso-para-el-lavado-de-dinero-gafi>

Oré, D. , México subasta ranchos, mansiones y casas de seguridad de narcos. Reuters, 23 de junio de 2019, <https://lta.reuters.com/articulo/mexico-narcos-subasta-idLTAKCNITOORL-OUHLT>

Proceso, Fiscalía de Nayarit prepara aseguramiento de otro rancho de exgobernador Sandoval, 12 de abril de 2018, <https://www.proceso.com.mx/529658/fiscalia-de-nayarit-prepara-aseguramiento-de-otro-rancho-del-exgobernador-sandoval>

SEGOB - Dirección General de Juegos y Sorteos, Gobierno de México, 1 de 10 de 2019, http://www.juegosysorteos.gob.mx/es/Juegos_y_Sorteos/Peleas_de_gallos

SEMARNAT, Población y medio ambiente. 1.2. Distribución geográfica de la población mexicana, 2013, https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/informe_resumen14/01_poblacion/1_2.html

Torres Estrada, Pedro Rubén, La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

Anexos

Anexo 1. Zonas metropolitanas definidas a partir de una conurbación intermunicipal o interestatal

Zona metropolitana	Estado	Total de Municipios
Nacional	Nacional	417
Aguascalientes	Aguascalientes	3
La Laguna	Coahuila de Zaragoza-Durango	5
Monclova-Frontera	Coahuila de Zaragoza	4
Piedras Negras	Coahuila de Zaragoza	2
Saltillo	Coahuila de Zaragoza	3
Colima-Villa De Álvarez	Colima	5
Tecomán	Colima	2
Tuxtla Gutiérrez	Chiapas	5
Valle De México	Ciudad de México-Hidalgo-México	76
Moroleón-Uriangato	Guanajuato	2
San Francisco Del Rincón	Guanajuato	2
Pachuca	Hidalgo	7
Tulancingo	Hidalgo	3
Guadalajara	Jalisco	10
Ocotlán	Jalisco	3
Puerto Vallarta	Jalisco-Nayarit	2
Tianguistenco	México	6
Toluca	México	16
La Piedad-Pénjamo	Guanajuato-Michoacán de Ocampo	2
Morelia	Michoacán de Ocampo	3
Zamora	Michoacán de Ocampo	2
Cuautla	Morelos	6
Cuernavaca	Morelos	8
Tepic	Nayarit	2
Monterrey	Nuevo León	18
Oaxaca	Oaxaca	24
Tehuantepec	Oaxaca	5
Puebla-Tlaxcala	Puebla-Tlaxcala	39
Tehuacán	Puebla	2
Teziutlán	Puebla	2
Querétaro	Guanajuato-Querétaro	5
Cancún	Quintana Roo	2
Rioverde	San Luis Potosí	2
San Luis Potosí	San Luis Potosí	3
Villahermosa	Tabasco	2
Tampico	Tamaulipas-Veracruz de Ignacio de la Llave	5
Tlaxcala-Apizaco	Tlaxcala	19
Acayucan	Veracruz de Ignacio de la Llave	3
Coatzacoalcos	Veracruz de Ignacio de la Llave	3
Córdoba	Veracruz de Ignacio de la Llave	4
Minatitlán	Veracruz de Ignacio de la Llave	6
Orizaba	Veracruz de Ignacio de la Llave	13
Poza Rica	Veracruz de Ignacio de la Llave	5
Veracruz	Veracruz de Ignacio de la Llave	6
Xalapa	Veracruz de Ignacio de la Llave	9
Mérida	Yucatán	11
Zacatecas-Guadalupe	Zacatecas	5

Fuente: Elaboración propia, basado en "Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015 (CONAPO, INEGI, SEDATU, SEGOB)".

Anexo 2. Zonas metropolitanas definidas con base en criterios estadísticos y geográficos

Zona metropolitana	Estado	Total de Municipios
Tijuana	Baja California	3
Chihuahua	Chihuahua	3
Delicias	Chihuahua	2
Hidalgo Del Parral	Chihuahua	2
Celaya	Guanajuato	4
Chilpancingo	Guerrero	2
Tula	Hidalgo	5
Guaymas	Sonora	2
Reynosa	Tamaulipas	2

Fuente: Elaboración propia, basado en "Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015 (CONAPO, INEGI, SEDATU, SEGOB)".

Anexo 3. Zonas metropolitanas definidas por tamaño y por ser capitales estatales

Zona metropolitana	Estado	Total de Municipios
Juárez	Chihuahua	1
Durango	Durango	1
León	Guanajuato	2
Acapulco	Guerrero	2
Culiacán	Sinaloa	1
Hermosillo	Sonora	1
La Paz	Baja California Sur	1
Campeche	Campeche	1
Guanajuato	Guanajuato	1
Chetumal	Quintana Roo	1
Ciudad Victoria	Tamaulipas	1

Fuente: Elaboración propia, basado en "Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015 (CONAPO, INEGI, SEDATU, SEGOB)".

Anexo 4. Zonas metropolitanas definidas con base en criterios de franjas fronterizas y costas

Zona metropolitana	Estado	Total de Municipios
Mexicali	Baja California	1
Tapachula	Chiapas	1
Nogales	Sonora	1
Matamoros	Tamaulipas	1
Nuevo Laredo	Tamaulipas	1
Ensenada	Baja California	1
Mazatlán	Sinaloa	1

Fuente: Elaboración propia, basado en "Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015 (CONAPO, INEGI, SEDATU, SEGOB)".

Anexo 5. Criterios para definir las zonas metropolitanas

Zona metropolitana	Estado	# Zonas Metropolitanas
A partir de una conurbación intermunicipal o interestatal		47
Estadísticos y geográficos		9
Tamaño y por ser capitales estatales		11
Franjas fronterizas y costas		7

Fuente: Elaboración propia, basado en "Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015 (CONAPO, INEGI, SEDATU, SEGOB)".



Escuela de Gobierno y
Transformación Pública
Tecnológico de Monterrey

center for the
united states
and **Mexico**
Rice University's Baker Institute for Public Policy

UDEM

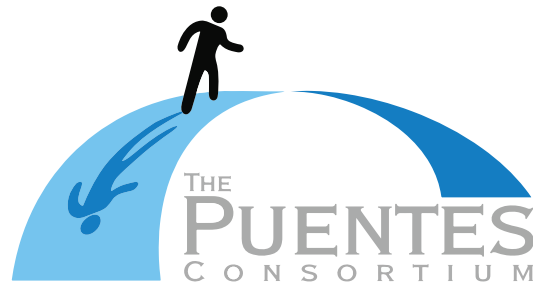
UDLAP
Universidad de las Américas Puebla



Ataque de activos con relación a delitos derivados de hechos de corrupción en los estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas (2012-2018)

Universidad de Monterrey | Mariana Téllez Yáñez |
Marcela Chavarría y Chavarría | Samuel Hiram Ramírez Mejía

Agradecemos al



Escuela de Gobierno y
Transformación Pública
Tecnológico de Monterrey

center for the
united states
and **Mexico**
Rice University's Baker Institute for Public Policy

UDEM

UDLAP
Universidad de las Américas Puebla

Por su contribución y financiamiento para la realización
de este artículo titulado
***"Ataque de activos con relación a delitos derivados de
hechos de corrupción en los estados de
Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas (2012-2018)".***

► Ataque de activos con relación a delitos derivados de hechos de corrupción en los estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas (2012-2018)



Resumen

El propósito del presente artículo es analizar el uso de la inteligencia financiera y la recuperación de activos en relación a los siguientes delitos derivados de hechos de corrupción: cohecho, ejercicio abusivo de funciones, enriquecimiento ilícito, peculado y tráfico de influencias, en los estados del noroeste de México: Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, en el periodo 2012-2018, con el fin de detectar buenas prácticas y áreas de oportunidad para fortalecer dichos mecanismos de combate a la corrupción mediante eficaces diseños institucionales nacionales y estatales.

El presente estudio forma parte y es financiado por el Consorcio Puentes en el marco del proyecto: *Combate a la Corrupción Política y de Alto Impacto: Revisión de Casos de Éxito en las Entidades Federativas de México 2012-2018, a la Luz de la Inteligencia Financiera y Recuperación de Bienes*.

Los estados que son analizados forman parte de la frontera norte con Estados Unidos y tienen una alta relevancia por su ubicación geográfica como por su actividad económica. Los delitos de corrupción seleccionados y que se consideran de alto impacto, a su vez, son los que pueden tener mayor relación con operaciones con recursos de procedencia ilícita.

El primer apartado aborda el concepto de corrupción política y sus parámetros de medición en el ámbito internacional y nacional, así como las dificultades que ello implica; el segundo apartado analiza la normatividad de los cuatro estados respecto a los delitos y las sanciones establecidas, así como las cifras oficiales de la incidencia delictiva de los mismos; y por último la tercera sección aborda el tema de la inteligencia financiera aplicada en los delitos de corrupción en las cuatro entidades federativas, exponiendo los resultados de entrevistas estructuradas con los titulares de las Unidades de Inteligencia Patrimonial y Económica (UIPE) o su similar, para detectar desafíos y oportunidades.

► 1. Corrupción política en México y sus parámetros de medición.

La corrupción es un fenómeno extendido por todo el mundo y su origen data del inicio de las formaciones políticas en el mundo antiguo. No obstante, ha sido en las últimas décadas que este flagelo se ha convertido en una amenaza a todas las naciones, al producir efectos nocivos en la política, la economía, el desarrollo social y todos los ámbitos de la vida pública y privada.

Es pertinente entonces señalar que la corrupción política es definida por Cazzola (2006) como aquella que se presenta en las sedes público-institucionales, en los ámbitos de los regímenes políticos, para distinguirla de aquella que se presenta en las esferas privadas (p.42).

Transparencia Internacional lo define como “el abuso de un funcionario público en beneficio privado en el entendido que ese beneficio pueda darse ya sea que el funcionario acepte el soborno o extorsione al perjudicado” (Transparency International, 2017). Casar (2015) señala que la definición debe ampliarse para incluir las relaciones entre particulares, o de un particular en relación a la ley “el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones, a cambio de una recompensa, o de una persona en relación a sus obligaciones como ciudadano” (p. 9). Esta última definición implica no sólo al servidor o al funcionario público, sino al agente particular que acepta participar en un acto de corrupción.

En este sentido resulta útil el estudio de Cazzola (Conceptualizando la corrupción, 2006), en el cual analiza las diversas posturas teóricas en las Ciencias Sociales, distinguiendo las siguientes:

La visión moralista, que visualiza la corrupción desde un enfoque moral o ético de las relaciones sociales, clasificando el fenómeno

como disfuncional; la visión integracionista, que establece que la corrupción no es disfuncional, sino depende de variables de tipo económico, social o político y puede tener, y generalmente tiene, efectos positivos sobre el funcionamiento de un determinado sistema social y/o político; y la visión economicista, según la cual, las prácticas corruptas constituyen una respuesta racional a las exigencias de eficiencia en la distribución de los bienes y de los recursos públicos (pp. 45-47).

El autor sugiere un modelo que integra los siguientes elementos constitutivos de la corrupción política, Cazzola (2006, p. 44)

- a. Que exista la violación de normas y de reglas sancionadas normativamente;
- b. Que dicha violación suceda en el transcurso de un intercambio que se desarrolla en modo clandestino entre arenas políticas y mercado económico;
- c. Que la violación tenga como finalidad la apropiación por parte de individuos o grupos que actúan en las arenas políticas o en el mercado económico de recursos de uso o de intercambio (dinero, prestaciones, influencia, etcétera) de origen público para su utilización no prevista normativamente;
- d. Que todo esto tenga como consecuencia (deseada o aceptada) a nivel político modificar las relaciones de poder en los procesos decisionales.



Figura 1. Elementos constitutivos de la corrupción política (Cazzola, 2006).

Elaboración propia, de acuerdo al modelo presentado por el autor.

Ahora bien, la medición de la corrupción política suele ser compleja, ya que una de sus

características es el intercambio clandestino y como veremos más adelante, los conceptos, tipos y delitos relacionados con ésta, suelen ser diversos en los diferentes países e incluso dentro de un mismo país, lo que dificulta una medición homogénea.

Si definir a la corrupción resulta un ejercicio complejo, medirla lo es aún más. Descubrir un acto de corrupción que por definición busca ser encubierto requiere, además de voluntad, de recursos y capacidades de investigación importantes. Una vez descubiertos, los actos pueden ser clasificados y contabilizados, pero ahí donde reinan la opacidad, la complicidad y la impunidad, la medición es prácticamente imposible (Casar, 2015, p. 9).

Whitehead (2006) señala que aun así, se pueden reunir varias fuentes de información para tener una aproximación estimada de la medición de este fenómeno.

El impacto de las acusaciones de altos niveles de corrupción política sobre procesos de democratización puede ser estimable en términos más generales al consultar las siguientes cuatro fuentes de información comparativa y atravesarlas: a) el registro público sobre casos investigados abiertamente; b) el “Índice de percepción sobre corrupción” llevado a cabo anualmente por Transparencia Internacional; c) la información comparada sobre el financiamiento de partidos y sus irregularidades; y, d) los procesos de monitoreo sobre corrupción de instituciones financieras internacionales. (p. 8).

De las cuatro fuentes señaladas por Whitehead¹ (2006) retomaremos en este trabajo la que se refiere a los índices y mediciones de corrupción ya sea por organismos internacionales o nacionales, y la relativa al monitoreo sobre corrupción por instituciones financieras, que es precisamente el tema del estudio.²

¹ Whitehead (2006) advierte que cada una de estas fuentes de información es altamente vulnerable de manipulación y distorsión. Todas ellas implican “percepciones” que pueden ser inexactas y poco comparables. Sin embargo, tomadas en conjunto proveen una aproximación estimada de la escala e incidencia de los altos niveles de corrupción política en las nuevas democracias, o cuando menos de la proporción de esas actividades que se han vuelto visibles y que han contribuido al entendimiento colectivo de la calidad y las dinámicas de las democratizaciones contemporáneas (p.9).

² La primera fuente se refiere a los escándalos de corrupción que son denunciados por los medios masivos de comunicación. Este parámetro puede ser un inicio para detectar casos; sin embargo, muchas veces permanece en el terreno de lo periodístico y no alcanza mayor trascendencia. Y el tercer elemento se relaciona directamente con el financiamiento a los partidos políticos y sus campañas, lo cual queda fuera del objetivo del presente trabajo.

El *Índice de Percepción de la Corrupción 2018* de Transparencia Internacional, posiciona a México con un puntaje de 28 sobre 100, y el lugar 138 de los 180 países analizados.³

El *Barómetro de Corrupción para América Latina y el Caribe 2017*-elaborado también por Transparencia Internacional- reporta que en México, 61% de personas creen que aumentó el nivel de corrupción en los últimos doce meses (previos a un periodo entre enero y mayo 2016); un 61% de mexicanos considera que el gobierno está actuando “mal” contra la corrupción, mientras un 24% considera que

está actuando “bien”; un 51% de mexicanos han tenido que pagar soborno para acceder a servicios básicos (hospital público, escuela pública, documento de identidad, policía, servicios públicos y tribunales) y un 49% de mexicanos cree que es socialmente aceptable denunciar actos de corrupción.

A nivel nacional, la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* (ENCIG) 2017⁴, realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), reporta la siguiente Prevalencia de la Tasa de Corrupción:

Tabla 1

Prevalencia de la Tasa de corrupción en México, 2017	
La tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción.	14,635 por cada 100,000 habitantes.
La tasa de población al que algún conocido le refirió actos de corrupción en los trámites que realizó.	47,513 por cada 100,000 habitantes.
La tasa de población que cree o ha escuchado que existe corrupción en los trámites que realizó.	61,983 por cada 100,000 habitantes.

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCIG, 2017, p. 125.

Por otro lado, la percepción de que la corrupción es frecuente y cotidiana en el país es alta. La misma encuesta reporta este dato, determinando que el porcentaje nacional de corrupción entre la población (respuestas de “frecuente” o “muy frecuente”) era del 88.8% en 2015 y en el 2017 subió al 91.1%. Respecto

a los estados objeto del presente estudio, se observa que Tamaulipas fue la entidad federativa que tuvo el mayor aumento en la percepción ciudadana sobre actos de corrupción, al alcanzar una variabilidad de 4.7% entre 2015 y 2017.

Tabla 2

Percepción sobre la frecuencia de la corrupción en México, 2017: “frecuente” y “muy frecuente”			
	2015	2017	Variación
Nacional	88.8%	91.1%	2.6
Chihuahua	85.7%	87.4%	2
Coahuila	83.5%	85.9%	2.9
Nuevo León	89.3%	89.8%	0.5
Tamaulipas	82.2%	86%	4.7

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCIG, 2017, p. 126.

Ahora bien, los datos de la percepción ciudadana difieren de la información de las víctimas directas de actos de corrupción, en la cual Nuevo León es la entidad federativa en la que aumentó significativamente la variación de la tasa entre 2015 y 2017.

³ El índice, que clasifica 180 países y territorios según sus niveles percibidos de corrupción en el sector público según expertos y empresarios, utiliza una escala de cero a 100, donde cero es altamente corrupto y 100 es muy limpio. Transparency International, recuperado: https://www.transparency.org/news/feature/cpi_2018_global_analysis.

⁴ El propósito de esta encuesta es dar a conocer la información obtenida sobre la evaluación que la población de 18 años y más otorga a los trámites, pagos, servicios públicos y otros contactos con autoridades, de acuerdo con su experiencia y así aportar elementos que ayuden a la toma de decisiones de política pública en materia de calidad en los tres niveles de Gobierno. ENCIG, 2017, recuperado: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf

**Tabla 3**

Tasa de víctimas de actos de corrupción en al menos uno de los trámites realizados por cada cien mil habitantes			
	2015	2016	Variación
Nacional	12,590	14,635	16.2
Chihuahua	17,621	15,633	-11.3
Coahuila	11,097	11,272	1.6
Nuevo León	7,821	13,690	73.5
Tamaulipas	8,152	11,325	38.9

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCIG, 2017, p. 127.

Las tres tablas anteriores nos muestran lo que ya se ha mencionado, que las mediciones son complejas por varias razones: las estadísticas oficiales sólo miden los presuntos actos de corrupción que son denunciados; la percepción ciudadana y las denuncias o víctimas directas generalmente no resultan concordantes por la misma razón; la ENCIG, por ejemplo, es una encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental, por lo que mide principalmente delitos de corrupción como sobornos o extorsiones relacionados con trámites ante las autoridades gubernamentales y no toda la gama de delitos que abarca este fenómeno, como veremos más adelante, especialmente a los más altos niveles de poder; y por último el grado de impunidad en México en este tema es muy alto.

Otra forma de abordaje del tema, además de los índices y estadísticas internacionales y nacionales, es la manifestación de los hechos de corrupción, es decir, la forma en cómo ésta se presenta y las formas de clasificar los actos de corrupción. Aquí nos encontramos con otra complejidad, pues existe una disparidad de conceptos y términos. A nivel internacional se establecen “tipos” y no “delitos” y dentro de cada tipo pueden encontrarse varios delitos.⁵ Los tipos⁶ fueron establecidos ya que “era muy poco práctico establecer una definición que pretendiera explicar el fenómeno en su conjunto” (Kaiser, 2015, p. 123).



⁵ El 31 de octubre de 2003, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, en Nueva York, que hoy cuenta con 175 Estados signatarios; por su lado líderes del G20 establecieron el grupo de trabajo de Anticorrupción (ACWG, por sus siglas en inglés) en la Cumbre de Toronto 2010.

⁶ En total son 12 los tipos que engloban la corrupción: soborno, malversación o peculado, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, blanqueo del producto del delito, obstrucción de la justicia, colusión, extorsión, simulación, utilización de información falsa y nepotismo, clientelismo o favoritismo. (Kaiser, 2015, pp. 124-128).

En México, existen cuatro vías legales para castigar la corrupción: penal, administrativa, civil y la del juicio político; aunque son las dos primeras las que han merecido la mayor atención (Casar, 2015, p. 143).

La manifestación de hechos de corrupción está contemplada tanto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como en el Código Penal Federal. La Ley General de Responsabilidades Administrativas contempla 24 faltas vinculadas con la corrupción, mientras que el Código Penal Federal integra 13 delitos.

En este estudio, se analizarán los delitos que son establecidos en el Código Penal Federal (2019) en su Título Décimo como “Delitos por Hechos de Corrupción”, que son los 13 siguientes: ejercicio ilícito del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso ilícito de atribuciones y facultades, del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos, colusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado, y enriquecimiento ilícito⁷.

Delitos por Hechos de Corrupción

- Ejercicio ilícito del servicio público
- Abuso de autoridad
- Coalición de servidores públicos
- Uso ilícito de atribuciones y facultades
- Del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servicios públicos
- Colusión
- Intimidación
- Ejercicio abusivo de funciones
- Tráfico de influencia
- Cohecho
- Cohecho a servidores públicos extranjeros
- Peculado
- Enriquecimiento ilícito

Figura 2. Delitos por Hechos de Corrupción en México (Código Penal Federal, abril 2019). Elaboración propia.

El presente artículo tomará como muestra los siguientes cinco delitos para realizar el análisis comparativo de los cuatro estados: cohecho, ejercicio abusivo de funciones, enriquecimiento ilícito, peculado y tráfico de influencia. En primer término, se presentarán las definiciones que establece el propio Código Penal Federal (2019) para estos cinco delitos, para posteriormente analizar las legislaciones estatales.



⁷ El delito conocido como lavado de dinero es tratado en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con recursos de procedencia ilícita, creada en el 2012. Publicada el 17 de octubre de 2012, y con últimas reformas el 9 de marzo de 2018.

Tabla 4 - Definiciones de delitos a estudiar. Código Penal Federal México (2019)

Delito	
Cohecho	Artículo 222. Cometen el delito de cohecho: I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba ilícitamente para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión; II.- El que dé, prometa o entregue cualquier beneficio a alguna de las personas que se mencionan en el artículo 212 de este Código, para que haga u omita un acto relacionado con sus funciones, a su empleo, cargo o comisión, y III.- El legislador federal que, en el ejercicio de sus funciones o atribuciones, y en el marco del proceso de aprobación del presupuesto de egresos respectivo, gestione o solicite: a) La asignación de recursos a favor de un ente público, exigiendo u obteniendo, para sí o para un tercero, una comisión, dádiva o contraprestación, en dinero o en especie, distinta a la que le corresponde por el ejercicio de su encargo; b) El otorgamiento de contratos de obra pública o de servicios a favor de determinadas personas físicas o morales.
Ejercicio abusivo de funciones	Artículo 220.- Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones: I.- El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ilícitamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte; II.- El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.
Enriquecimiento ilícito	Artículo 224.- Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño.
Peculado	Artículo 223.- Comete el delito de peculado: I.- Todo servidor público que para su beneficio o el de una tercera persona física o moral, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa; II.- El servidor público que ilícitamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona; III.- Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades, y IV.- Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.
Tráfico de influencia	Artículo 221.- Comete el delito de tráfico de influencia: I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y II.- Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior. III.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código. IV.- Al particular que, sin estar autorizado legalmente para intervenir en un negocio público, afirme tener influencia ante los servidores públicos facultados para tomar decisiones dentro de dichos negocios, e intervenga ante ellos para promover la resolución ilícita de los mismos, a cambio de obtener un beneficio para sí o para otro.

Fuente: Elaboración propia.

2. Delitos de corrupción en Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas 2012-2018

En México, cada entidad federativa tipifica los delitos de corrupción de forma diversa, por lo que existe una gran variabilidad en el marco jurídico de cada estado; las diferencias van desde la denominación del propio delito, hasta la sanción y la prescripción; lo que dificulta un sistema coordinado de cooperación e intercambio de información entre las entidades federativas.

Los rezagos en el entramado de las entidades federativas son evidentes. Por ejemplo, sola-



mente en 24 entidades se castiga el uso indebido de atribuciones o el ejercicio abusivo de funciones; hay 6 estados que todavía no sancionan el tráfico de influencias. Increíblemente ninguna entidad pena el cohecho a servidores públicos extranjeros (tipificación recomendada a nivel internacional). (Casar, Gerson, 2015, p. 144).

Tabla 5

Existencia y denominación de los delitos seleccionados en las cuatro entidades federativas.

	Cohecho	Ejercicio abusivo de funciones	Enriquecimiento ilícito	Peculado	Tráfico de influencias
Chihuahua	Cohecho. Artículo 269 del Código Penal.	Uso ilegal de atribuciones y facultades. Artículo 261. Código Penal.	Enriquecimiento ilícito. Artículo 272 del Código Penal.	Peculado. Artículo 270 del Código Penal.	Tráfico de influencias. Artículo 265 del Código Penal.
Coahuila	Cohecho por servidor público y cohecho por particular. Artículo 208 del Código Penal.	Ejercicio abusivo de funciones Artículo 202 del Código Penal.	Enriquecimiento ilícito. Artículo 197 del Código Penal.	Peculado. Artículo 195 del Código Penal.	Tráfico y uso de influencias. Artículo 200 del Código Penal.
Nuevo León	Cohecho. Artículo 215 del Código Penal.	Ejercicio abusivo de funciones. Artículo 216 bis Código Penal.	Enriquecimiento ilícito. Artículo 222 bis del Código Penal.	Peculado. Artículo 217 del Código Penal.	Tráfico de influencia. Artículo 219 bis del Código Penal.
Tamaulipas	Cohecho. Artículo 216 del Código Penal.	Ejercicio abusivo de funciones. Artículo 226 del Código Penal.	Enriquecimiento ilícito. Artículo 230 del Código Penal.	Peculado. Artículo 218 del Código Penal.	Tráfico de influencias. Artículo 228 del Código Penal.

Fuente: Elaboración propia, conforme a los Códigos Penales de las entidades federativas.

En cuanto a la existencia de los cinco delitos seleccionados, se observa en la tabla anterior que sí se encuentran tipificados en las entidades federativas y la denominación es casi homogénea, salvo tres casos (cursivas) en que el nombre del presenta una variación respecto al resto.

Por lo que se refiere a los delitos y sus sanciones, se observa una alta variabilidad de las sanciones y penas que éstos merecen. En seguida se muestran las penas mínimas y máximas de prisión (no se incluyen las multas y la inhabilitación para ocupar un cargo público).

Tabla 6 - Delitos y sus penas mínimas y máximas

	Cohecho		Ejercicio abusivo de funciones		Ejercicio ilícito		Peculado		Tráfico de influencias	
	Pena mínima	Pena máxima	Pena mínima	Pena máxima	Pena mínima	Pena máxima	Pena mínima	Pena máxima	Pena mínima	Pena máxima
Chihuahua	6 meses	9 años	6 meses	12 años	3 años	15 años	6 meses	12 años	6 meses	3 años
Coahuila	6 meses	5 años	6 meses	8 años	1 año	10 años	2 años	8 años	6 meses	8 años
Nuevo León	6 meses	12 años	3 meses	12 años	2 años	14 años	3 meses	12 años	2 años	6 años
Tamaulipas	2 años	14 años	2 años	14 años	2 años	14 años	2 años	14 años	2 años	8 años

Fuente: Elaboración propia, conforme a los Códigos Penales de las entidades federativas.

Las penas mínimas van desde los 6 meses (en el delito de cohecho) y la pena máxima la registra Chihuahua, en el caso del delito de enriquecimiento ilícito.

Por otro lado, las estadísticas oficiales publi-

cadadas por el INEGI en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018 reporta los siguientes datos de presuntos delitos registrados durante las intervenciones policiales en ese año:

Tabla 7 - Presuntos delitos registrados durante intervenciones policiales (2018)

	Cohecho	Ejercicio abusivo de funciones	Ejercicio ilícito	Peculado	Tráfico de influencias
Nacional	47	0	0	0	0
Chihuahua	0	0	0	0	0
Coahuila	3	0	0	0	0
Nuevo León	0	0	0	0	0
Tamaulipas	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018.

Los servidores públicos sancionados en el 2018 en los cinco delitos de análisis se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 8 - Servidores públicos sancionados por delitos de corrupción en 2018.

	Cohecho	Ejercicio abusivo de funciones	Ejercicio ilícito	Peculado	Tráfico de influencia
Nacional	1	51	1	0	0
Chihuahua	0	0	0	0	0
Coahuila	0	0	0	0	0
Nuevo León	0	44	0	0	0
Tamaulipas	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018. Tamaulipas no aparece en la base de datos del Censo.

Según las estadísticas anteriores, sólo 53 servidores públicos en todo el país fueron sancionados por alguno de los delitos en análisis; 51 de ellos por ejercicio abusivo de funciones, uno por cohecho y uno por enriquecimiento ilícito. No hubo ningún servidor público sancionado por los delitos de peculado y tráfico de influencia durante el 2018, lo cual nos muestra el panorama del problema colateral a la corrupción, y que es la impunidad existente.

Una vez revisados estos datos a nivel nacional, se analizará la situación de cada entidad federativa, para cada estado se presenta: la percepción ciudadana sobre la corrupción en la entidad federativa; la tasa de prevalencia de corrupción por cada 100 mil habitantes⁸ y la tasa de incidencia de delitos de corrupción⁹.

Tabla 9 - Principales estadísticas sobre delitos de corrupción en Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas

Entidad Federativa	Jerarquización de problemas sociales	Percepción de frecuencia de corrupción	Tasa de prevalencia de la corrupción	Tasa de incidencia de corrupción
Nacional	56.7%	91.1%	14,635 por cada 100 mil habitantes.	25, 541 por cada 100 mil habitantes.
Chihuahua	La corrupción es el segundo problema más importante, según el 58% de la población.	87.3% percibe que la corrupción es frecuente o muy frecuente.	15,633 por cada 100 mil habitantes.	40, 693 por cada 100 mil habitantes.
Coahuila	La corrupción es el primer problema de la entidad, según el 62% de la población.	85.8% percibe que la corrupción es frecuente o muy frecuente.	11,272 por cada 100 mil habitantes.	22, 475 por cada 100 mil habitantes.
Nuevo León	La corrupción es el segundo problema más importante, según el 61.7% de la población.	89.8% percibe que la corrupción es frecuente o muy frecuente.	13,690 por cada 100 mil habitantes.	22, 559 por cada 100 mil habitantes.
Tamaulipas	La corrupción es el segundo problema más importante, según el 54.6% de la población.	86% percibe que la corrupción es frecuente o muy frecuente.	11,325 por cada 100 mil habitantes.	17,083 por cada 100 mil habitantes.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, resultados por entidad federativa, INEGI 2018.

a. Respecto a la percepción ciudadana sobre la corrupción como un problema social, los datos anteriores nos muestran que Coahuila es el estado en el que la percepción ciudadana sobre la corrupción es el problema más grave de la entidad y el que muestra el porcentaje más alto (62%). También es destacar que los cuatro estados sobrepasan la media nacional que es de 56.7%.

b. Por lo que se refiere a la percepción sobre la frecuencia de la corrupción en la entidad, Nuevo León es el estado que presenta el mayor porcentaje de los 4 estados, con un 89.9%.

c. La tasa de prevalencia de la corrupción más alta la presenta el estado de Chihuahua, con 15,633 por cada 100 mil habitantes, superando la tasa nacional.

d. La tasa de incidencia de la corrupción más alta es la de Chihuahua con 40, 693 por cada 100 mil habitantes, superando nuevamente la tasa nacional.

⁸ Es la tasa de la población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos, un acto de corrupción.

⁹ Es la tasa de trámites donde la población tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos, un acto de corrupción.

3. Inteligencia financiera y recuperación de activos en delitos de corrupción

A partir del año 2012, el entramado jurídico para el combate a la corrupción en México, comenzó con una serie de normas e instituciones para combatir este fenómeno, mismas que se plasmaron en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como leyes generales. Este marco normativo se hizo extensivo a los estados de la Federación.



Tabla 10 - Principales instituciones y leyes de combate a la corrupción en México 2012-2019

2012	Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con recursos de procedencia ilícita
2012	Ley Federal de Anticorrupción en Contrataciones Públicas
2014	Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción de la PGR (antes Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia).
2015	Sistema Nacional Anticorrupción
2016	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
2016	Ley General de Responsabilidades Administrativas
2016	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa
2016	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
2018	Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (órgano autónomo)
2019	Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción
2019	Ley Nacional de Extinción de Dominio

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, y desde el año 2004¹⁰, se creó dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), con el propósito de prevenir y combatir los delitos de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Terrorismo y su financiamiento.

La UIF de conformidad con el Artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la instancia central nacional para: recibir reportes de operaciones financieras y avisos de quienes realizan actividades vulnerables; analizar las operaciones financieras y económicas y otra información relacionada y diseminar reportes de inteligencia y otros documentos útiles para detectar operaciones probablemente vinculadas con el lavado de dinero y el terrorismo, para presentar las denuncias correspondientes ante la autoridad competente.

La inteligencia financiera es útil para detectar a su vez, delitos relacionados con la corrupción política, por lo que desde el 2011, mediante un acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en la Trigésima Sesión, celebrada el 30 de junio de ese año y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de septiembre, se determina la integración de las Unidades de Inteligencia Patrimonial y Económica (UIPE) en las entidades federativas. El acuerdo 05/XXX/11 establece formar grupos de trabajo, uno de ellos: c) Grupo de propuestas en materia de adicciones; alternativas educativas para jóvenes; así como de lavado de dinero, con el objeto de realizar propuestas de modelos normativos para homologar políticas públicas y disposiciones jurídicas a nivel local, que tiendan a:

1. Prevenir y combatir operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo.
2. Establecer en cada entidad federativa unidades de inteligencia patrimonial y económica e incluir beneficios por incautación de bienes ilícitos.
3. Generar metas comunes entre la federación y las entidades federativas para la prevención y tratamiento de adicciones; facilitar la integración de jóvenes a los sistemas de educación media y media superior; así como su integración al mercado laboral.

No obstante, este acuerdo fue escasamente cumplido durante el sexenio pasado (2012-2018) y pocos estados implementaron dichas unidades.

En la Tercera Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública de 2019, en la que se expusieron los cinco Ejes Estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, orientados a diez programas con Prioridad Nacional, derivando de éstos, el subprograma de “Fortalecimiento y/o Creación de las Unidades de Inteligencia Patrimonial y Económica en las Entidades Federativas” se retoma el tema nuevamente

Los días 15 y 16 de mayo de 2019, en la Ciudad de México, la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, convocó a la “Primera Reunión Nacional de la Unidad de Inteligencia Financiera con las Unidades de Inteligencia Patrimonial y Económica (UIPE) de las Entidades Federativas”. Dicha reunión contó con la

presencia de las Unidades y representantes de 31 entidades federativas, autoridades nacionales e internacionales, así como de expertos en las materias de Lavado de Dinero y Anticorrupción.

Los grupos de trabajo de la reunión tienen como propósito la coordinación interinstitucional y el intercambio directo de información para: elaborar un diagnóstico nacional sobre la lucha anti-lavado; dar inicio a la implementación del modelo nacional para establecer o fortalecer las UIPE; socializar mejores prácticas nacionales e internacionales; así como propiciar las vías adecuadas de comunicación entre autoridades para combatir el Lavado de Dinero y delitos relacionados, así como el Financiamiento al Terrorismo.

La creación, evolución e implementación de las UIPE a nivel estatal presenta un comportamiento diverso. Existen estados que no cuentan con una UIPE, otras que son de muy reciente creación por lo que no es posible aún medir sus resultados, y otros que presentan algunos avances. El común denominador es que las UIPE estatales se hallan en un proceso de formación y se enfrentan a diversas problemáticas, desde presupuestales, de especialización y profesionalización, de autonomía, de estructura orgánica, entre las más relevantes.

En este apartado se presentará la información recabada mediante entrevistas estructuradas¹¹ a los titulares de dichas Unidades, o la instancia similar, en los estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.



¹¹ La entrevista estructurada consiste en una serie de preguntas preestablecidas por el investigador. Todos los entrevistados reciben el mismo conjunto de preguntas que pueden ser cerradas o abiertas y en el mismo orden de secuencia. Es una entrevista de carácter definido y directo. (Vela, 2008, p. 69). En el caso del presente estudio la entrevista estructurada integró 10 preguntas abiertas y fue respondida de manera escrita por los titulares de las UIPE o por el organismo similar.

Tabla 11 - Existencia de Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica (UIPE)

Entidad Federativa	Denominación de la Unidad	Estructura orgánica	Año de Creación
Chihuahua	No tiene	N/A	N/A
Coahuila	Coordinación General de Análisis de Información y de Inteligencia Patrimonial y Económica	Fiscalía General del Estado ¹²	2015
Nuevo León	Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica (UIPE)	Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León.	7 de junio del 2018.
Tamaulipas	Unidad de Inteligencia Financiera y Económica (UIFE)	Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado. ¹³	17 octubre de 2017.

Fuente: Elaboración propia conforme a las entrevistas estructuradas con los Titulares de las UIPEs o similares.

La información anterior nos muestra la disparidad entre estas instituciones en los cuatro estados analizados:

a. Tres estados ya cuentan con una UIPE o instancia similar (hay variabilidad en los nombres): Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila; mientras que Chihuahua aún no cuenta con ella.¹⁴

b. Las UIPE son de muy reciente creación (no más de cuatro años); la de Coahuila del 2015, la de Tamaulipas del 2017 y la de Nuevo León del 2018, por lo que los resultados que se presentan más adelante sólo muestran evidencia a partir de la fecha de su creación.

c. La adscripción a la estructura orgánica estatal es variable: Tamaulipas la ubica en la Secretaría de Finanzas del Estado, mientras que Nuevo León y Coahuila en la Fiscalía General del Estado.

d. Los motivos por los que en Chihuahua no se ha instituido una UIPE son: falta de recursos económicos, falta de definición de la instancia en que la UIPE se establecería y en espera de la implementación del modelo nacional para establecer o fortalecer las UIPE.

De los cuatro estados en análisis, se obtuvieron datos precisos de recuperación de activos de dos entidades: Coahuila y Tamaulipas, que son las que cuentan con mayor tiempo de funcionamiento de su UIPE¹⁵. En seguida se presenta la información:



¹² Se crea la Coordinación General de Análisis de Información y de Inteligencia Patrimonial y Económica de la Fiscalía General del Estado (<http://periodico.sfpcoahuila.gob.mx/ArchivosPO/35-PS-02-MAY-2014.PDF>), sin que señale la existencia de la UIPE; posteriormente, también se refleja la creación de dicha Coordinación en el Reglamento Interior de la Fiscalía General (<http://periodico.sfpcoahuila.gob.mx/ArchivosPO/46-PS-10-JUN-2014.PDF>), sin embargo, tampoco se especifica la existencia de la UIPE; es hasta 2015, cuando se hace una reforma al Reglamento Interior, en la que textualmente se hace constar la existencia de la UIPE, la cual se encuentra adscrita a la Coordinación ya señalada (<http://periodico.sfpcoahuila.gob.mx/ArchivosPO/38-PS-12-MAY-2015.PDF>).

¹³ El Acuerdo Gubernamental por el que se determina la nueva Estructura Orgánica de la Secretaría de Finanzas para la creación de la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica (UIFE) se publica en el Periódico Oficial de Tamaulipas el 31 de agosto de 2017. Posteriormente, el 17 de octubre de 2017, se publica en el mismo periódico, el Reglamento Interno de la Secretaría de Finanzas del Estado de Tamaulipas con las facultades de la UIFE.

¹⁴ En la entrevista estructurada a la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción de Chihuahua, se asentó que las labores de combate a la corrupción las cumplen las siguientes instituciones: Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, Poder Judicial del Estado, Secretaría de la Función Pública, Tribunal de Justicia Administrativa y Auditoría Superior del Estado de Chihuahua. Cada institución lleva a cabo algunas de las funciones asociadas a la UIPE, e incluso, existen trabajos conjuntos por ejemplo: personal especializado de la Secretaría de Hacienda, coordinándose con la Función Pública y la Fiscalía General del Estado. Estas actividades actualmente se llevan a cabo de manera coordinada entre dichas instituciones en el marco de las atribuciones legales propias de cada una de las instancias.

¹⁵ En el caso de Nuevo León la UIPE no cuenta con dicha información ya que es de reciente creación y en Chihuahua no existe la Unidad.

Tabla 12 - Recuperación de activos relacionados con delitos de corrupción Estado de Coahuila

Delito	Sí se ha utilizado la vía penal	Sí ha habido sentencias	En cuántos casos se ha utilizado la vía penal	Sí se han recuperado activos	El monto de los activos recuperados asciende a
Cohecho	Sí	No	4	Sí (reparación del daño)	\$335,500.00
Ejercicio abusivo de funciones	Sí	No	1	Sí (reparación del daño)	\$50,000.00
Enriquecimiento ilícito	Sí	No	0	Sí (reparación del daño)	0
Peculado	Sí	No	2	Sí (reparación del daño)	\$215,165.00
Tráfico de influencias	Sí	No	1	Sí (reparación del daño)	\$2000.00
TOTAL					\$602, 665.00

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Fiscalía Especializada en Delitos por Hechos de Corrupción del Estado de Coahuila de Zaragoza, que opera desde finales de agosto de 2017. Nota: Sólo contempla los casos en que ha habido reparación del daño.

Tabla 13 - Recuperación de activos relacionados con delitos de corrupción Estado de Tamaulipas (Unidad de Inteligencia Financiera y Económica, UIFE).

Delito	Sí se ha utilizado la vía penal	Sí ha habido sentencias	En cuántos casos se ha utilizado la vía penal	Sí se han recuperado activos	El monto de los activos recuperados asciende a
Cohecho					
Ejercicio abusivo de funciones	Sí	En proceso	2		
Enriquecimiento ilícito	Sí	En proceso	5		
Peculado					
Tráfico de influencias					
Operaciones con recursos de procedencia ilícita	Sí	En proceso	13	Sí	87.4 millones de pesos
TOTAL					\$87.4 millones de pesos

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica de Tamaulipas. Nota: La UIFE adicionó el rubro de operaciones con recursos de procedencia ilícita, que es precisamente en el que se presente la recuperación de activos.

Como se desprende de la información anterior, la existencia y funcionamiento de las UIPE, al ser instancias de reciente creación, muestran los primeros resultados (Coahuila y Tamaulipas), no sin enfrentarse a dificultades en su operación, funcionamiento, autonomía, coordinación interinstitucional a nivel del

mismo estado así como con otras entidades federativas. No obstante, el estudio muestra que se están dando los primeros pasos en la estrategia de utilización de inteligencia financiera para los delitos de lavado de dinero y en menor medida, en los relacionados con delitos de corrupción.

Conclusiones: principales retos hacia un modelo nacional de inteligencia financiera

Las buenas prácticas como los desafíos que se presentan a continuación son resultado de las experiencias directas y las propuestas de las instituciones que participaron en el presente estudio y que se han enfrentado a diversas problemáticas en el diseño e implementación de las Unidades de Inteligencia Patrimonial y Económica.

a) Buena práctica: se cierra el círculo para la persecución del delito

El Estado de Tamaulipas es un ejemplo nítido de que las Unidades de Inteligencia Patrimonial y Económica, por su naturaleza, si bien están enfocadas a los delitos de lavado de dinero, son un instrumento vital para detectar actos de corrupción. En el siguiente texto se muestra claramente cómo ha operado esta UIPE y la forma en que la misma, puede ser el mecanismo para entender y perseguir el delito de manera integral:

Antes de plantear buenas prácticas, es importante resaltar que la naturaleza inicial de las unidades de inteligencia, según GAFI, es la detección y prevención del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, mejor conocido como lavado de dinero. En pocas palabras, es el delito en donde se realizan actividades con bienes muebles e inmuebles (en su mayoría dinero) que provengan de la actividad criminal, por lo tanto, se puede entender que el lavado de dinero es un delito consecuente de un acto ilícito. Los actos de corrupción no quedan ajenos a dicha lógica.

En este sentido, una de las tareas primordiales de las unidades de inteligencia es la detección de los mecanismos utilizados para mover dinero del erario, a través de estrategias de corrupción. La primera estrategia de las unidades de inteligencia es la elaboración de convenios de colaboración con la auditoría superior de la entidad, derivado de las propias revisiones a las cuentas públicas que pueden detectar salidas de dinero sin la debida justificación. Como segunda estrategia, es el análisis de los padrones de provee-

dores a través de una matriz de riesgo para la detección de lavado de dinero.

Una tercera práctica, es que las unidades de inteligencia deben tener un departamento de fiscalización adscrito, para compensar la limitante de las auditorías superiores en conocer el destino final del recurso, derivado de que solamente pueden revisar las cuentas públicas del estado. La fiscalización o el inicio de facultades desde un análisis forense, permite la revisión de las personas físicas o morales que tuvieron relación con el acto de corrupción, con el propósito de conocer el beneficiario final y a su vez, dar toda la certeza jurídica a la detección de la ruta del dinero.

La vinculación de un departamento de fiscalización y un ministerio público adscritos a la unidad de inteligencia permite entender en su totalidad el hecho ilícito y tomar acciones legales en contra (Entrevista estructurada, UIPE Estado de Tamaulipas)

En este sentido, hay coincidencia por parte del Estado de Coahuila, que señala que dicha Unidad (Coordinación) facilita la construcción de una teoría del caso:

Por su lado, el Estado de Coahuila asentó en su entrevista que se ha podido solicitar información útil por parte del área correspondiente de esta Fiscalía Anticorrupción a la UIPE, a través de la Coordinación a la cual se encuentra adscrita, en virtud de ser un área especializada en requerimiento de información respecto de operaciones financieras, fiscales y patrimoniales, a fin de obtener datos relacionados con las carpetas de investigación de las que toma conocimiento la Fiscalía Anticorrupción, toda vez que constituye nuestro andamiaje para la construcción de una teoría del caso, atendiendo a los elementos que se lleguen a recabar derivados de los actos de investigación que se realicen. (Entrevista estructurada, Estado de Coahuila).

b) Fortalecimiento institucional de las UIPE

La principal área de oportunidad que visualizan los estados en el tema es el fortalecimiento

to de las capacidades institucionales, técnicas y presupuestales de estas Unidades.

- Acortar los tiempos de respuesta por parte de las instituciones públicas o privadas a las que UIPE solicita información, a fin de que, los tiempos de investigación y por tanto, del proceso se reduzcan, toda vez que los delitos de corrupción en su mayoría, pueden determinarse del análisis a documentos con los que cuentan instituciones públicas o privadas.
- Las UIPE deben contar con atribuciones para solicitar información a las instituciones públicas o privadas, sin necesidad de establecer convenios, ya que éstos dependen de la voluntad de las partes. Esta atribución debe ser obligatoria y estar en la normatividad.
- Las UIPE deben emitir una opinión técnica de la información que recaben, toda vez que son las áreas que directamente solicitan dicha información a las instituciones, la cual servirá para determinar redes de corrupción.
- Capacitación especializada al personal de dichas unidades, pues los delitos relacionados con operaciones financieras, fiscales y patrimoniales evolucionan de manera rápida y a través de mecanismos avanzados.
- Crear una matriz de riesgo que permita generar indicios de posibles actos de corrupción, específicamente de servidores públicos de alto rango incluyendo la información de personas políticamente expuestas.
- La revisión periódica de personas físicas y morales que tienen relaciones comerciales con las entidades gubernamentales, bajo criterios de selección como, por ejemplo: mínimo de montos comerciales y negocios que realicen actividades vulnerables.

c) Modelo nacional y comunicación institucional

La importancia de la cooperación y la coordinación interinstitucional estatal, regional y nacional es uno de los desafíos más importantes a consideración de los cuatro estados analizados, que finalmente conlleven a un modelo nacional consolidado de inteligencia financiera.

Lo anterior, debido a que las labores de inteligencia de la unidad detectan la temporalidad del acto ilícito ejecutado, así como todos los

incrementos patrimoniales efectuados durante el mismo periodo del hecho y posterior de las personas vinculadas con el servidor público. La cooperación de las unidades de inteligencia y de las entidades de combate a la corrupción debe ser estrecha, ya que la primera detecta la ruta del dinero del recurso obtenido ilícitamente, mientras que el segundo se limita a la ejecución de la ley penal sobre el servidor público. Por lo tanto, la comprobación del ilícito por parte de anticorrupción en cooperación con la unidad de inteligencia permite establecer estrategias claras para la recuperación de activos.

Por tal motivo, se considera oportuno fortalecer la comunicación, colaboración y transparencia entre instituciones, toda vez que las UIPEs en su conjunto, deben estar dirigidas a la erradicación de delitos relacionados con corrupción y el lavado de dinero, debiendo subrayar que una parte importante del proceso penal acusatorio de conformidad con el artículo 20, apartado A, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la reparación del daño, y es por ello que, la forma en la que se lleva a cabo la investigación en un proceso penal, es de vital importancia para la persecución y sanción de un delito.

Algunas de las propuestas para mejorar y consolidar esta comunicación son:

- La coordinación debe ser de carácter obligatorio mediante protocolos formales para que no se dependa sólo de la voluntad de partes y para que ésta se mantenga lejos de la influencia de coyunturas políticas o intereses de grupo.
- Se debe analizar que las UIPE formen parte de los Sistemas Estatales Anticorrupción. En una primera etapa como invitados permanentes y posteriormente como integrantes de pleno derecho.
- La coordinación debe tener objetivos, estrategias y acciones conjuntas; así como indicadores de medición.
- Es vital la implementación del modelo nacional para fortalecer las UIPE en las entidades federativas y estandarizar facultades y atribuciones para hacer funcional la operación y coordinación entre éstas.

Referencias

Barómetro de Corrupción para América Latina y el Caribe. Transparencia Mexicana (2019). Recuperado de: <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2017/>

Cazzola, F. (2006). Conceptualizando la corrupción. Revista Metapolítica No. 45. pp. 41-51. Recuperado de <https://biblat.unam.mx/es/revista/metapolitica/articulo/>.

Casar A. (2015) Anatomía de la corrupción. Centro de Estudios y Docencia Económica (CIDE) e Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO).

Casar, A. Gerson P. (2015) Obstáculos al combate a la corrupción: lagunas normativas y heretogeneidad. En Índice de competitividad internacional 2015. La corrupción en México: transamos y no avanzamos. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. Pp. 143-145

Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales (2018). Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Recuperada de: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/censos/gobierno2018/CNGSPSPE2018/ContInternoAnti.asp?>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción UNCAC. Resolución 58/4 de la Asamblea General 31 octubre 2003. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrpcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) (2017). Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2018). Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>

Índice de competitividad internacional (2015). La corrupción en México: transamos y no avanzamos. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

Kaiser, M. (2015). Entender el concepto de corrupción a través de sus tipos. En Índice de competitividad internacional 2015. La corrupción en México: transamos y no avanzamos. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. Pp. 123-129.

Pring, C. (2017). People and corruption, Latin America and the Caribbean: global corruption barometer. Berlín, Alemania: Transparency International.

Transparency International. (2019). Corruption Perceptions Index 2018. Berlín, Alemania: Transparency International.

Whitehead, L. (2006). Acerca del significado de la corrupción política. Recuperado de <http://files.postgradourg.webnode.com.ve/200000056-b10e1b18a6/Acerca%20del%20significado%20de%20la%20corrupcion%20politica.pdf>

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presentación Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/425024/PRESENTACION_UIF_GOBMX.pdf.

Vela Peón F. (2008) Un acto metodológico básico en la investigación social: la entrevista cualitativa. En Observar, Escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social. María Luisa Tarrés (coord..) México: Editorial Porrúa, Colegio de México, FLACSO.

Whitehead, L. (2006) Acerca del significado de la corrupción política. Revista Metapolítica. Recuperado de: www.metapolitica.com.mx.

► Normatividad

Acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Trigésima Sesión. Diario Oficial de la Federación. Recuperado: http://www.dof.gob.mx/website/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5209746&fecha=20/09/2011&cod_diario=240802

Acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Trigésima Primera Sesión. Diario Oficial de la Federación. Recuperado: http://www.dof.gob.mx/website/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5220601&fecha=18/11/2011&cod_diario=242486

Código Penal Federal (2019). Cámara e Diputados, última reforma abril 2019. Recuperado: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf.htm>

Código Penal del Estado de Chihuahua (2019). Recuperado de: <http://www.congresochoihuahua2.gob.mx/biblioteca/codigos/archivosCodigos/64.pdf>

Código Penal para el Estado de Coahuila de Zaragoza (2019). Recuperado de: <http://congresocoahuila.gob.mx/portal/wp-content/uploads/2014/11/coa08.pdf>

Código Penal del Estado para el Estado de Nuevo León (2019). Recuperado de: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/codigos/codigo_penal_para_el_estado_de_nuevo_leon

Código Penal del Estado de Tamaulipas (2019). Recuperado de: <https://www.tamaulipas.gob.mx/procuraduria/wp-content/uploads/sites/14/2017/02/13-codigo-penal-para-el-estado-de-tamaulipas-211216.pdf>

Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con recursos de procedencia ilícita, creada en el 2012. Publicada el 17 de octubre de 2012, y con últimas reformas el 9 de marzo de 2018.

Ley General de Responsabilidades Administrativas, DOF 18-07-2016. Última Reforma 12-04-2019, recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_120419.pdf

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción DOF 18-07-2016, recuperado el 25-08-2019 de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>

Ley Nacional de Extinción de Dominio, DOF 09-08-2019 recuperado el 25-08-2019 de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNED_090819.pdf



Escuela de Gobierno y
Transformación Pública
Tecnológico de Monterrey

center for the
**united states
and Mexico**
Rice University's Baker Institute for Public Policy

UDEM

UDLAP
Universidad de las Américas Puebla



¿Cómo medir el combate a los activos derivados de la corrupción y la delincuencia organizada?

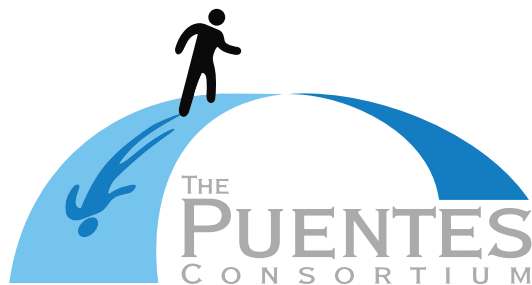
Juan Antonio Le Clercq Ortega, Gerardo Rodríguez
Sánchez Lara, Israel Cedillo Lazcano

Universidad de las Américas Puebla

Universidad de las Américas Puebla | Juan Antonio Le Clercq Ortega |
Gerardo Rodríguez Sánchez | Israel Cedillo Lazcano

¹ Proyecto de Consorcio Puentes "Combate a la corrupción política y de alto impacto: revisión de casos de éxito en las entidades federativas de México 2012-2018, a la luz de la inteligencia financiera y recuperación de bienes", Tecnológico de Monterrey, Center for the United States and Mexico de la Universidad de Rice, Universidad de Monterrey y Universidad de las Américas Puebla. Agradecemos los comentarios a este trabajo al Dr. Pedro Torres del Tecnológico de Monterrey. Apreciamos mucho el apoyo de Naiki Guadalupe Olivas Gaspar y Dora Oyuki Díaz Sánchez, Programa de Honores de la UDLAP.

Agradecemos al



Escuela de Gobierno y
Transformación Pública
Tecnológico de Monterrey

center for the
united states
and **Mexico**
Rice University's Baker Institute for Public Policy

UDEM

UDLAP
Universidad de las Américas Puebla

Por su contribución y financiamiento para la realización
de este artículo titulado

***“¿Cómo medir el combate a los activos derivados de
la corrupción y la delincuencia organizada?”***

Resumen ejecutivo: El lavado de activos en México es un tema de seguridad nacional que requiere de esfuerzos a nivel federal, pero también del apoyo de los gobiernos locales. De acuerdo con los resultados preliminares de la Evaluación Nacional de Riesgos 2019, se identifican cinco riesgos, de manera general, entre los que resaltan la corrupción, la delincuencia organizada y los bajos niveles de decomisos. Es indispensable que se conozca la magnitud del problema. En ese sentido, la academia sugiere dos enfoques metodológicos que han sido desarrollados para producir estimaciones de la cantidad de dinero lavado: el enfoque de evasión de capitales y el enfoque económico. Este último se divide en dos subcategorías: micro y macroeconómico. El enfoque macroeconómico permite una mejor aproximación, por los diferentes indicadores que maneja. Finalmente, el desarrollo de efectivas Unidades de Inteligencia Patrimonial y Económica (UIPE) en las entidades federativas, que vayan de acuerdo con las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI), debe ser una prioridad debido al alcance que estas puedan tener en la lucha contra el lavado de dinero.

Executive summary: Money laundering in Mexico is a national security issue that requires efforts at the federal level, but also support from local governments. According to the preliminary results of the 2019 National Risk Assessment, five risks were identified, in general, among which corruption, organized crime, and low levels of seizures stand out. It is essential to acknowledge the magnitude of the problem; in that sense, the academy suggests two methodological approaches that have been developed to produce estimates of the amount of money laundering: the capital evasion approach and the economic approach. The latter is divided into two sub-categories: micro and macroeconomic. The macroeconomic approach allows a better approximation, for it handles different indicators. Finally, the development of effective Patrimonial and Economic Intelligence Units (UIPE) in the Federal Entities, which are in accordance with the Financial Action Task Force (FATF) recommendations, must be a priority due the scope they may have in the fight against money laundering.

Palabras clave: Lavado de dinero, Unidades de Inteligencia Patrimonial, Económica y Financiera, medición del lavado de dinero, políticas públicas, delincuencia organizada y corrupción.

Keywords: Money Laundering, Financial Intelligence Units, Money Laundering Measurement, Public Policies, Organized Crime and Corruption.

I. Introducción al problema de la medición del lavado de activos

La medición del combate a los activos procedentes de actividades ilícitas a nivel nacional es muy precaria debido a las siguientes razones. Primero, las instituciones encargadas de este problema son muy jóvenes, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) se creó apenas hace quince años y la Fiscalía General de la República (FGR) está consolidando sus cambios institucionales con la creación de sus fiscalías especializadas en 2019. Segundo, los problemas en la homologación entre federación y estados de figuras legales tales como operaciones con recursos de procedencia ilícita (ORPI), decomiso, abandono o extinción de dominio. Tercero, los estados de la República acordaron hasta el 2011 crear Unidades de Inteligencia Patrimonial y Económica (UIPE). Cuarto, no hay un modelo único de las UIPE. Finalmente, la información y aproximación estratégica sobre lavado de dinero, u otras acciones legales que realizan los estados en esta materia, se encuentra fragmentada entre las fiscalías y las secretarías de Seguridad y Finanzas.

Siguiendo el contenido del artículo 7 (1) de la Convención de Palermo, mismo que establece la posibilidad de “establecer una dependencia de inteligencia financiera”, el 7 de mayo de 2004 se crea mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación la UIF. Esta instancia fue concebida como una unidad administrativa central de la SHCP, regulada por el Reglamento Interior de dicha Secretaría en cuyo artículo 15 podemos encontrar sus competencias entre las que destacan el establecimiento de medidas y procedimientos para prevenir y detectar el lavado de activos en términos del artículo 400 Bis del Código Penal Federal, así como la coordinación con autoridades competentes nacionales en el marco de sus facultades.



Si bien se han hecho esfuerzos para intentar establecer indicadores que reflejen el desarrollo de estas facultades y ofrezcan una medida aproximada del nivel que tiene dicha actividad, en México es algo que se ha pasado de largo. De acuerdo al Grupo de Acción Financiera (GAFI), el país tiene un sistema legal anti-lavado de dinero maduro, pero las investigaciones y juicios no son sistemáticos, lo que lleva a que pocos bienes sean asegurados como resultado de estos (2018).

Conforme a los resultados preliminares de la Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) 2019, se encuentran diversas amenazas que favorecen el lavado de dinero a nivel nacional, y que también llegan a afectar a los estados (dependiendo de su naturaleza). En la primera ENR se detectaron 26 riesgos y actualmente se evalúa cuáles prevalecen y cuáles pueden ser incorporados como nuevos. Es importante resaltar que la elaboración de dicho documento se encuentra enmarcada en la Primera Recomendación de las emitidas por GAFI.



Resultados preliminares de la Evaluación Nacional de Riesgos 2019

Delincuencia organizada

Identificada como la principal amenaza de lavado de dinero en el país. A nivel nacional, se identifican diez organizaciones delictivas: Cártel del Pacífico, Cártel Jalisco Nueva Generación, Cártel del Golfo, Cártel de Juárez, Cártel de los Beltrán Leyva, Caballeros Templarios, Familia Michoacana, Cártel de los Arellano Félix, Zetas vieja escuela y Cártel del Norte. Dichas organizaciones se caracterizan por la diversidad de sus actividades, así como por su alcance geográfico. Se identifican, además, otras ocho organizaciones que en los últimos años se han fortalecido o surgido en estados como Guerrero, Morelos, Michoacán, Estado de México y la Ciudad de México (Unidad de Inteligencia Financiera, 2019).

Entre las principales actividades de estas organizaciones se encuentran secuestro, extorsión y robo de hidrocarburos. El robo de hidrocarburos es señalado como una de las actividades que causan pérdidas millonarias: cerca de 66,300 millones de pesos. La identificación de tomas clandestinas ha sufrido altibajos desde 2016: de 6,848 tomas en ese año, el número se incrementó un 117.5% (14,894) para 2018. Finalmente, en junio de 2019 se nota una caída drástica en la identificación de dichas tomas a 7,638 (Unidad de Inteligencia Financiera, 2019).

Decomisos

A pesar de que se ha incrementado la cantidad de decomisos hechos, esta se mantiene relativamente baja cuando se analizan los números. La cantidad en pesos decomisados registrados de diciembre de 2015 a diciembre de 2018 por el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita es de 15,763,458.75 pesos. Asimismo se decomisaron 4,429,332.42 dólares, cifra no necesariamente representativa debido a la cantidad de amenazas que el Estado mexicano enfrenta en materia de lavado de dinero desde el exterior sobre todo relacionados con relación a los altos niveles de tráfico de drogas que se registran desde nuestro territorio hacia Estados Unidos y otras partes del mundo (UIF, 2019).

Corrupción

De acuerdo al Barómetro Global de la Corrupción, más de la mitad de los mexicanos (61-64%) considera grave el problema de la corrupción. El Índice de Percepción de la Corrupción, de Transparencia Internacional, señala que México ocupa la posición 138 entre 180 países, lo que representa un retroceso con relación a años anteriores. La Secretaría de la Función Pública ha realizado esfuerzos para combatir la corrupción en el sector público. De 2016 a 2018 impuso un total de 25,113 sanciones a 18,668 servidores públicos por un monto total de 8,232,244,816.85 pesos. Por otra parte, es notorio también el bajo índice de sentencias condenatorias derivadas de las investigaciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación (UIF, 2019).

Economía informal

En México, cerca del 57% de la población tiene un empleo que pertenece a la economía informal. Esto, además de ser un obstáculo para el crecimiento, genera una gran dificultad para medir el dinero en efectivo que circula en el país. Así, se incrementa el riesgo de lavado del dinero originado por dichas actividades debido a la imposibilidad de identificar ingresos por actividades ilícitas que ingresan o circulan en esta modalidad (UIF, 2019).

Flujo de efectivo en pesos y dólares

En cuanto al flujo de efectivo en pesos, las cifras del Banco de México presentan tendencias al alza con respecto a este indicador. En cuanto al segundo indicador, las cifras de BANXICO indican una baja en el uso de dólares para llevar a cabo operaciones. En 2018 se reportaron 1.84 millones de dólares en la colocación, el monto más bajo registrado hasta la fecha, mientras que la captación tuvo un crecimiento (respecto a 2017) de 3.96% (7.48 millones de dólares) (UIF, 2019).

Estudios sectoriales de riesgo

Es necesario también medir los riesgos en el sector privado. Su evaluación permite fortalecer la prevención del financiamiento al terrorismo y el lavado de dinero. En 2019 existe un esfuerzo por crear este tipo de estudios por parte del sector financiero (a excepción de las instituciones de seguros, afores y fianzas). Se manifiesta una falta de obligatoriedad de reportar las actividades inusuales por parte de las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD) (Unidad de Inteligencia Financiera, 2019).

Estadísticas de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)

De acuerdo con las cifras reportadas por la Unidad de Inteligencia Financiera (2019), se registraron 133 bloqueos por un monto total de 4,347,685,527.63 pesos a 668 personas. Además, fueron bloqueados 1,238 terceros relacionados por 685,855,174.82 pesos. En cuanto a las denuncias, se presentaron 127 las cuales involucran a 308 personas físicas, 245 morales y 39 servidores públicos, que suman un total de 592 personas denunciadas. En total, las denuncias acumulan un monto en depósitos de 179,205,993,361.77 pesos y 142,450,336,226.07 pesos en retiros.



Estimaciones a la medición de lavado de dinero

Medir la cantidad exacta de dinero «lavado» en un país es muy difícil, sin embargo, se han realizado diferentes aproximaciones estadísticas a través de la medición de diversos indicadores. Estados Unidos, mediante las investigaciones iniciadas por dicho delito, presenta la cantidad «real» de dinero lavado a través de incautaciones de dinero, sin embargo, la cifra reportada es baja. En la literatura académica (Reuter y Truman, 2004, y Hendriyetty y Grewal, 2017) encontramos dos modelos en general para poder medir el volumen de lavado de dinero a nivel nacional: 1) estimaciones a través de la evasión de capitales y 2) estimaciones macroeconómicas y microeconómicas. Ambas mediciones han sido criticadas porque presentan diversas fallas, sin embargo, es necesario producir estimaciones del índice de lavado de dinero para poder medir la efectividad del régimen de lavado de dinero en el ámbito nacional.

Estimaciones a través de la evasión de capitales

El lavado de dinero y la evasión de capitales se diferencian específicamente en que el primero busca evitar a las autoridades, mientras que el segundo se aplica a la evasión del control al capital extranjero. Hay cinco enfoques que pueden utilizarse para medir el lavado de dinero con base en la evasión de capitales (Hendriyetty y Grewal, 2017):

1. **Método del dinero caliente:** mide la evasión de capitales usados como capital de exportación a corto plazo por instituciones financieras.
2. **Enfoque residual:** desarrollado por Colaco et al. en un reporte del Banco Mundial; realiza las mediciones a través de la suma de los flujos internos de capital neto y el déficit de la cuenta corriente menos los incrementos de las reservas extranjeras oficiales.
3. **Método Dooley:** propone la medición a través de la compensación de los activos en el mercado producidos por no-residentes que no generan ingreso por inversión y reportados en la balanza de pagos en conjunto con la deuda financiera.
4. **Facturación comercial falsa:** reportes ya sea sobre o subestimados de exportaciones o importaciones basados en información de comercio internacional.

5. **Flujos financieros ilícitos:** usado en los estudios de Integridad Financiera Global, combina el método de manipulación de precios de transferencia en comercio con el método de dinero caliente o el método residual.

Estimaciones con enfoques económicos

Estimaciones macroeconómicas

Este tipo de estimaciones toman como base una definición amplia de lavado de dinero, considerándolo como cualquier ganancia donde no se paguen impuestos (ya sea de una actividad legal o ilegal), que necesitaría ser lavada de alguna manera (Reuter y Truman, 2004). El estudio se enfoca en el componente monetario de la economía clandestina.

Modelo desarrollado por Tanzi (1980)

Primero se estima una función de la demanda de moneda. La variable dependiente es la proporción de la tenencia de monedas con respecto al agregado monetario M2 y un combinado de lo siguiente: tasas de impuestos; porcentaje de sueldos y salarios del ingreso personal; tasas de interés, e ingreso per cápita real.

Posteriormente, con base en la ecuación estimada y valores reales del M2, se puede determinar el nivel de tenencias monetarias que se hubieran obtenido con los impuestos, ya sea en el nivel más bajo del periodo de prueba o cero. Finalmente, se computan las estimaciones del volumen total de la economía clandestina o su incremento.

Estimaciones microeconómicas

Es un complemento de las estimaciones macroeconómicas en el que no se considera calcular las ganancias totales de actividades ilícitas. Se enfocan en diferentes tipos de delitos y en estimar las ganancias para cada uno. Presenta retos al intentar calcular las ganancias posibles de actividades como prostitución, fraude, robo y otros, pues estas terminan siendo sub o sobreestimadas. Involucra medir variables como el conocimiento de fenómenos locales (street knowledge) y mantener un seguimiento detallado y específico de registros médicos, sociales y de impuestos. Hay tres grandes enfoques para estas estimaciones:

1. Causas Múltiples-Indicadores Múltiples Dinámicos (Dynamic Multiple-Indicators Multiple Causes) (DYMIMIC)

Aplicado por Schneider (2006) para estimar la economía informal en 145 países. Se trata de un modelo estadístico de variables no-observables: el

valor financiero del crimen organizado o dinero lavado. Usa las causas del lavado de dinero (por ejemplo, normas e impuestos) e indicadores de cambios en la economía informal (indicadores monetarios, el mercado laboral y la producción de mercado, entre otros). Entre sus ventajas se encuentra la posibilidad de ser replicado en todos los países (incluyendo países en desarrollo). Sin embargo, las variables son subjetivas, más que basadas en un juicio teórico, y es sensible a cambios en las mismas (en Hendriyetty y Grewal, 2017).

2. Modelo de equilibrio de dos sectores dinámicos

Este enfoque se centra en el estudio de dos sectores: el regular y el criminal; y dos agentes: negocios y hogares. El estudio, publicado originalmente por Busato et al. (en Hendriyetty y Grewal, 2017), se encarga de generar una serie de tiempo de lavado de dinero en la economía italiana. Compara la predicción económica legal con su desarrollo real. Su deficiencia más grande es que no utiliza datos observables para medir el lavado de dinero, en su lugar se enfoca en datos generados por la calibración de modelos teóricos.

3. Modelo de Gravedad de Walker

Es el enfoque más empleado y replicado a nivel internacional. Utiliza teoría económica estándar aplicando el modelo internacional de entradas-salidas combinándolo con un modelo gravitacional y triangulaciones técnicas. Se basa en las estimaciones de los tipos de delito en un país, las ganancias producidas por el crimen y la estimación proporcional de fondos que serán lavados dentro y fuera del país. Debido a su adaptabilidad y dinamicidad, puede ser utilizado con diferentes variables.

La Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) produjo un reporte en donde maneja las siguientes variables: PIB per cápita, servicios financieros de exportación como porcentaje del PIB; flujos de inversión extranjera directa como porcentaje del PIB; índices que miden el Estado de derecho; índices que miden el desarrollo humano; cumplimiento con los estándares del FATF, y grado de la economía clandestina (como porcentaje del PIB).

Una actualización reciente del mismo modelo (2013) agrega a la medición el Índice de Atractivo en tres grupos: PIB per cápita, servicios financieros de exportación como porcentaje del PIB y el Índice Combinado de Lavado de Dinero. Este último se estima a través de dos supuestos:

capacidad y voluntad de lavar dinero. Se deben estandarizar cinco variables a partir de tales supuestos:

a. Capacidad: sistema financiero complejo y afiliados transnacionales.

b. Voluntad: secrecía financiera, cumplimiento con el FATF y países grandes donde se lava dinero.

La fórmula propuesta por Walker (Walker y Unger, 2009) es la siguiente:

En donde:

$$F_{ij}/M_i = (PNB/capita)_j * (3BS_j + GA_j + SWIFT_j - 3CF_j - CR_j + 15)/Distancia_{ij}^2$$

Donde $\frac{F_{ij}}{M_i}$ es la proporción de ganancias criminales que el país i manda al país j , $PNB/capita$ es el PNB per cápita, BS es secrecía bancaria, GA es actitud del gobierno, $SWIFT$ es si es un miembro $SWIFT$, CF es conflicto y CR es corrupción. La distancia se mide con los kilómetros entre los países.

Dicha fórmula se basa en los siguientes supuestos del modelo:

- El crimen genera ingresos en todos los países.
- Los ingresos criminales dependen de la prevalencia de los diferentes tipos de delito y el promedio de ganancias por delito.
- El crimen organizado o sofisticado genera más ingresos por crimen que el individual.
- Los países más ricos generan más ingresos que los países más pobres.
- La desigualdad de ingreso o la corrupción pueden apoyar a una clase criminal rica.
- No todo el ingreso criminal es lavado.



Métodos de medición de acuerdo al gobierno de Reino Unido

El gobierno de Reino Unido reconoce que producir un estimado comprensivo del dinero lavado es poco probable, sin embargo, hay ciertos indicadores que pueden establecer una magnitud de nivel bajo del lavado de dinero, estos se presentan

en la tabla 1. El estudio reconoce que es indispensable el manejo de buenas estadísticas para compensar las limitaciones de cada uno de los métodos presentados. Se debe asegurar que los datos de las ganancias criminales durante investigaciones y juicios, además de ser registrados, se mantengan disponibles para actores del gobierno, así como para posibles académicos externos.

Tabla 1. Métodos posibles para medir la escala de lavado de dinero

Tipo de lavado de dinero	Métodos de medición
Lavado de las ganancias del crimen en Reino Unido	Estimaciones y agregados de las ganancias de los delitos principales en Reino Unido
Lavado de ganancias de crimen extranjero en Reino Unido	Analizar casos de estudio para estimar las cantidades involucradas.
Lavado de las ganancias de crimen extranjero a través de la infraestructura empresarial de Reino Unido	Analizar los datos de los Reportes de Actividades Sospechosas (SAR) para estimar las cantidades involucradas.

Fuente: Moiseienko, R. y Keatinge, T. (2019) en *The Scale of Money Laundering in the UK: Too Big to Measure?*

Estimaciones producidas por Organizaciones Internacionales

Índice Anti-Lavado de Dinero (AML) del Instituto de Gobernanza de Basilea

La organización mide el riesgo de lavado de dinero de un país. Establece que no existe una lista definida de indicadores para hacerlo, sin embargo, propone una guía de quince indicadores enmarcados en cinco dominios para acercarse.

Dominio 1: Calidad del ALD/CFT marco legal

- Reportes de evaluación mutua del GAFI.
- Índice de Secrecía Financiera de la Red de Justicia Fiscal.
- Reporte de la Estrategia de Control Internacional de Narcóticos del Departamento de Estado de Estados Unidos: Volumen II. Lavado de dinero y crímenes financieros.

Dominio 2: Corrupción y soborno

- Índice de la Percepción de la Corrupción por Transparencia Internacional.
- Matriz de Riesgo de Sobornos de TRACE.

Dominio 3: Estándares y transparencia financiera

- Índice del Alcance de Transparencia Empresarial del Banco Mundial.

- Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial: fortaleza de auditar y reportar estándares.

- Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial: regulación de intercambios de valores.
- Índice de la Reubicación de Recursos de la Ayuda Internacional para el Desarrollo del Banco Mundial: regulaciones de sectores financieros.

Dominio 4: Transparencia internacional y rendición de cuentas

- Base de datos de finanzas políticas de IDEA internacional: transparencia política.
- Índice del Presupuesto Abierto de la Alianza Presupuestal Internacional: transparencia presupuestal.
- Índice de la Reubicación de Recursos de la Ayuda Internacional para el Desarrollo del Banco Mundial: transparencia, rendición de cuentas y corrupción en el sector público.

Dominio 5: Riesgos políticos y legales

- Freedom House: Libertad en el Mundo y en los Medios de Comunicación
- Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial: pilar institucional
- Índice del Estado de Derecho del World Justice Project

Índice de Secrecía Financiera de la Red de Justicia Fiscal

El índice es un ranking de jurisdicciones que combina medidas cualitativas (una calificación de secrecía basada en 20 indicadores) y cuantitativas (peso global para identificar el nivel de centro financiero offshore). Los indicadores se dividen en cuatro amplias dimensiones de secrecía: a) registro de propiedad; b) transparencia de la entidad legal; c) integridad de las regulaciones fiscales y financieras, y d) cooperación y estándares internacionales.

a. Registro de propiedad

Indicador 1. Secrecía bancaria. En qué medida la información importante acerca del beneficiario debe ser registrada, verificada y mantenida por el banco.

Indicador 2. Fideicomisos y registro de fundaciones. Verifica en qué medida una jurisdicción registra y publica detalles acerca de las partes para fideicomisos o fundaciones privadas.

Indicador 3. Registro de empresas privadas. Evalúa si una jurisdicción requiere a las empresas presentar información sobre la titularidad legal o de beneficio.

Indicador 4. Registro de otro tipo de riqueza. Valora el registro de transparencia en bienes raíces y el valor de los bienes acumulados.

Indicador 5. Transparencia en alianzas limitadas. Integra dos aspectos de la transparencia de alianzas limitadas.

b. Transparencia de la entidad legal

Indicador 6. Registro de empresas públicas. Considera si una jurisdicción requiere que todos los tipos disponibles de empresas actualicen la información del beneficiario.

Indicador 7. Cuentas de empresas públicas. Evalúa si una jurisdicción requiere a todas las empresas a presentar sus cuentas ante una institución gubernamental.

Indicador 8. Reporte de país por país. Mide si a las empresas en la bolsa de valores se les pide publicar un reporte financiero global.

Indicador 9. Presentación del impuesto empresarial. Considera dos aspectos: si una jurisdicción asegura el acceso a los reportes previamente mencionados y las reglas fiscales en el cruce de fronteras unilateral.

Indicador 10. Identificador de identidad legal. Revisa la medida en que una jurisdicción les solicita a sus entidades nacionales legales usar un identificador de identidad legal.

c. Integridad fiscal y regulación financiera

Indicador 11. Capacidad de administración fiscal. De procesar y recolectar datos para investigación y, en su momento, recolectar impuestos de las empresas y personas que pueden cumplir mejor sus obligaciones fiscales.

Indicador 12. Impuesto de ingreso personal consistente. Analiza si una jurisdicción aplica un impuesto al ingreso personal que sea compatible con los sistemas fiscales progresivos.

Indicador 13. Evitar promover la evasión fiscal. Considera si una jurisdicción facilita la evasión fiscal y promueve la competencia fiscal con su trato al ingreso de capital.

Indicador 14. Secrecía de la corte fiscal. Valora la apertura de un sistema judicial en materia fiscal.

Indicador 15. Estructuras dañinas. Evalúa la viabilidad de cuatro instrumentos y estructuras dañinas dentro de un marco legal y normativo de una jurisdicción.

Indicador 16. Estadísticas públicas. Mide el grado en el que una jurisdicción hace públicas bases de datos estadísticas relevantes con respecto a finanzas internacionales, comercio, inversión y otras.

d. Estándares y cooperación internacional

Indicador 17. Anti-lavado de dinero. Examina la medida en que el régimen anti-lavado de dinero de una jurisdicción cumple con los requerimientos del GAFI.

Indicador 18. Intercambio automático de información. Evalúa: 1) si las jurisdicciones firmaron acuerdos de competencia multilateral; 2) con cuántas otras jurisdicciones se lleva a cabo el intercambio de información; 3) en qué medida se colocan obstáculos al intercambio efectivo de información, y 4) si una jurisdicción apoya a países en desarrollo.

Indicador 19. Tratados bilaterales. Examina el grado en el que una jurisdicción intercambia de manera efectiva la información con 98 relaciones.

Indicador 20. Cooperación legal internacional. Mide la participación de una jurisdicción en compromisos de transparencia internacional y se relaciona con cooperación judicial en materia de lavado de dinero y otras actividades criminales.



II. El rol de las Unidades de Inteligencia Patrimoniales y Económicas

Debido a la complejidad del fenómeno de lavado de dinero en México y la naturaleza de los *entes inseguritas* descritos por María Laura Böhm que intervienen en el mismo, se han impulsado esfuerzos para combatir el lavado de dinero a nivel local. Con el objetivo de implementar un derecho *anti-inseguritas*, estos esfuerzos involucran la creación de las Unidades de Inteligencia Patrimonial y Económica (UIPE), encargadas de producir inteligencia a nivel estatal. De acuerdo con las últimas cifras, se cuenta con información de 24 estados: nueve cuentan con UIPE, cinco con entidad especializada, diez no tienen una agencia y de ocho no se obtuvo información.

Las UIPE tienen un rol central en la generación de información sobre lavado de dinero a nivel estatal. En dichas instituciones se puede replicar el modelo de Unidad de Inteligencia Financiera, propuesta por el GAFI, a menor escala empleando los elementos constitucionales del pacto federal. En este sentido, es importante recalcar que si bien el GAFI sugiere la existencia de una sola Unidad de Inteligencia Financiera, las UIPE funcionarían sin acceso a las finanzas federales, por lo que no existiría un traslapo con la UIF a nivel federal y estas solo se dedicarían al ámbito patrimonial. Parte central de su funcionamiento es que sean autónomas, para evitar que sean objeto de captura sectorial y/o política.

Los estados que hasta el momento cuentan con Unidades de Inteligencia Patrimoniales y Económicas son: Coahuila, Estado de México, Guerrero, Puebla, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas. Por otro lado, Aguascalientes, Chiapas, Colima, Querétaro y Quintana Roo cuentan con entidades especializadas². Los estados que no tienen UIPE son: Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí y Yucatán.

La ubicación de la UIPE es otro factor importante que se debe analizar. Actualmente, 43.7% de las instituciones registradas están ubicadas como unidad, 31.25% como *dirección general* y el 6.25% como *subsecretaría*, *subdirección*, *adscrita a la Fiscalía* o *departamento*. En la tabla 2. se presentan con detalle el nombre y la ubicación de las instituciones que existen actualmente.

² Entidades especializadas implica alguna de las siguientes posibilidades: en proceso de creación, en la Secretaría de Hacienda, dentro de la Fiscalía General del Estado, Unidad de Seguimiento Fiscal o Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Tabla 2. Datos generales sobre las UIPE existentes.

Nombre de la unidad o entidad especializada	Estado	Nivel donde se ubica
Contraloría del Estado	Aguascalientes	Por definir
Secretaría de Hacienda	Chiapas	Por definir
Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica	Coahuila de Zaragoza	Jefatura de departamento
Fiscalía General de Justicia del Estado de Colima	Colima	Por definir
Dirección General de Inteligencia Patrimonial y Financiera	Estado de México	Dirección general
Unidad de Inteligencia y Análisis	Guerrero	Unidad
Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica	Puebla	Unidad
Unidad de Seguimiento Fiscal	Querétaro	Unidad
Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción Quintana Roo	Quintana Roo	Subdirección
Unidad Especializada de Inteligencia Patrimonial y Financiera	Sonora	Adscrita a la Fiscalía General
Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica	Tabasco	Unidad
Unidad de Inteligencia Financiera y Económica	Tamaulipas	Subsecretaría
Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica	Veracruz	Unidad
Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica	Zacatecas	Dirección

Fuente: Consorcio Puentes 2019, Análisis del cuestionario aplicado en Reunión Nacional de Unidades Patrimoniales y Económicas, Ciudad de México, 15 y 16 de mayo de 2019.

Finalmente, respecto a la autonomía de las UIPE, se debe analizar el esquema de designación de su titular. De acuerdo con la información actual, la mayoría de los titulares o coordinadores de inteligencia son designados por el titular de la secretaría a la que está adscrita la UIPE o por el titular de la entidad. En menor medida, los titulares también son designados por el Ejecutivo del estado y el fiscal general del estado. En ocasiones, también se encuentran nombramientos hechos por el secretario de Hacienda o el fiscal especializado en combate a la corrupción.

Debido al rol central de las UIPE en el combate al lavado de dinero, las mediciones de estimaciones pueden ser aplicadas a nivel local. A nivel internacional, GAFI produce un estándar de cumplimiento de los países respecto a las recomendaciones. Si bien no todas pueden ser aplicadas, se presentan aquellas que se pueden adaptar a nivel estatal. Además de los indicadores previamente mencionados, que son utilizados en diferentes estimaciones, se indican aquellos que pueden ayudar a la

aproximación teórica de una medición a nivel estatal.

A continuación se presentan indicadores que pueden ser estudiados para medir el lavado de dinero a nivel local. Estos conllevan la recopilación de los modelos presentados anteriormente, así como recomendaciones del GAFI que pueden ser aplicados a las UIPE en los estados. Por otro lado, se muestran aquellos indicadores que existen, o pueden obtenerse, a nivel local. Se toman en cuenta, principalmente, los modelos microeconómicos de medición ya que éstos permiten un mejor manejo de los datos debido a la variedad de medidas que poseen.

Recomendaciones del GAFI (Grupo de Acción Financiera [FATF]) que pueden ser replicadas en las UIPE

R1. Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en riesgos

- Se debe tener un enfoque basado en la evaluación de riesgos

R2. Cooperación y coordinación nacional

- Contar con políticas ALD (anti-lavado de dinero) y CFT (contrafinanciamiento al terrorismo), estar informado de los riesgos identificados previamente y señalar a la autoridad correspondiente de dichas políticas.

R4. Medidas provisionales y de confiscación.

- Se debe tener la jurisdicción para incautar o congelar:

- Propiedades blanqueadas.
- Ganancias provenientes o utilizadas en lavado de dinero u ofensas similares.
- Propiedades que sean resultado de las ganancias o se quieran utilizar en el financiamiento al terrorismo.
- Propiedades de valores similares.

- La autoridad debe:

- Identificar, rastrear y evaluar la propiedad que va a ser confiscada.
- Llevar a cabo medidas provisionales
- Evitar que se lleven a cabo operaciones para que no se realicen las acciones previamente descritas.
- Poder realizar medidas de investigación.

R12. Reportar transacciones sospechosas.

R29. Unidades de Inteligencia Financiera.³

R30. Responsabilidades de las agencias encargadas del cumplimiento de la ley y autoridades de investigación.

R33. Estadísticas.

- Se deben incluir:
 - Reportes de transacciones sospechosas recibidos o diseminados.
 - Investigaciones en materia de lavado de dinero o financiamiento al terrorismo.
 - Procesamientos y condenas.
 - Propiedades congeladas, incautadas o confiscadas.
 - Asistencia legal mutua.

R35. Sanciones.

R37. Asistencia legal mutua.



³En el caso de los estados, se habla de unidades patrimoniales..

III. Propuesta de Modelo de Evaluación del Desempeño Institucional contra Lavado de Dinero en México

Principios detrás de un modelo teórico de evaluación del combate al lavado de dinero.

Antes de identificar las variables ideales que pueden conformar el Modelo de Evaluación del Desempeño Institucional contra Lavado de Dinero en las entidades federativas de México se deben establecer algunos principios teóricos que lo sustenten. Estos principios recogen las recomendaciones del GAFI interpretadas para medir la realidad nacional y estatal de México.

1. *Fortaleza institucional de investigación patrimonial y judicial.* El mejor modelo que se puede tener en los estados es el que posee una UIPE adscrita a la Secretaría de Finanzas de un estado para recopilar información del registro público de la propiedad y otras bases de datos útiles para realizar inteligencia patrimonial y económica, así como una fiscalía especializada en corrupción y delitos relacionados con el lavado de dinero.

2. *Fortaleza jurídica.* Las instituciones locales que combaten el lavado de dinero y la corrupción deben contar con un andamiaje legal sólido y homologado en términos constitucionales y de leyes secundarias que respalden su actuación.

3. *Recursos.* Para su buen funcionamiento, toda institución debe contar con recursos humanos, financieros y tecnológicos que permitan su actuación. En cuanto a lavado de dinero y corrupción, se debe disponer de capital humano especializado en materia de investigación de recursos de procedencia ilícita que sepa realizar análisis de inteligencia y redes criminales. Asimismo, los equipos requieren de infraestructura tecnológica que les permita procesar mayores cantidades de información de forma automatizada a fin de implementar una estrategia de Regulación Tecnológica (RegTech), acorde al espíritu de los tiempos.

4. *Coordinación y cooperación.* La coordinación de esfuerzos entre distintas autoridades estatales es fundamental para poder judicializar con éxito casos de lavado de dinero y corrupción. También la cooperación entre distintos niveles de gobierno y con organizaciones internacionales es crítica para completar la información que se requiere para combatir tales problemas.

5. *Criminalización y resultados.* Una judicialización de los casos que permita el congelamiento de cuentas, la recuperación de activos y el castigo a

los responsables de cometer estos delitos es fundamental para reducir los altos niveles de impunidad que se tienen en México. Asimismo, es muy importante que se evalúen constantemente los resultados de las instituciones locales en estas materias para sugerir soluciones de políticas públicas.

6. *Gobernanza.* El acompañamiento de los esfuerzos gubernamentales por parte de actores sociales del mercado es muy valioso para avanzar estos temas en la agenda pública nacional y local, a fin de crear mecanismos de supervisión social y de participación preventiva de sectores afectados, como el sector económico privado quien provee gran parte de la infraestructura relevante para nuestro tema.

Desarrollar instituciones contra el lavado de dinero debe ser una prioridad para los gobiernos locales, sin embargo, su funcionamiento no debe sujetarse a agendas políticas. Mediante un modelo independiente y enfocado a los riesgos que cada estado enfrenta, las UIPE son una institución clave para lograr una política anti-lavado de dinero que en realidad produzca los mayores beneficios.

Dentro de este planteamiento, se debe tener claro cuáles son los retos que enfrenta cada región, así como los alcances a los que quieren llegar. Por lo anterior, creemos que se puede establecer un modelo de evaluación del desempeño deseable para dichas instituciones con base en los principios propuestos en este apartado.

Dimensiones y ejes del modelo

Como afirma Téllez (2019):

La creación, evolución e implementación de las UIPE a nivel estatal presenta un comportamiento diverso. Existen estados que no cuentan con una UIPE, otras que son de muy reciente creación, por lo que no es posible aún medir sus resultados, y otros que presentan algunos avances. El común denominador es que las UIPE estatales se hallan en un proceso de formación y se enfrentan a diversas problemáticas, desde presupuestales, de especialización y profesionalización, de autonomía, de estructura orgánica, entre las más relevantes.

Para construir un indicador de desempeño institucional de las UIPE, se propone analizarlas con base en las recomendaciones GAFI en dos dimensiones: a) capacidades estructurales y b) funcionamiento. Asimismo, podemos dividir sus capacidades estructurales y funcionamiento a partir de cinco ejes: jurídico, recursos (humanos, finan-

cieros y tecnológicos), cooperación/coordinación, criminalización y gobernanza. Finalmente, los estados se pueden clasificar basándose en el criterio de su diseño institucional, elegido según su adscripción a la Secretaría de Finanzas, a las fiscalías o a ambas instituciones. A continuación, se proponen preguntas-guía con las cuales se pueden construir variables con base en la información disponible.

Criterio de división institucional

a) ¿Qué tipo de diseño institucional tiene el estado para castigar los delitos de lavado de dinero?

Eje jurídico

- a) ¿La UIPE, fiscalía especializada o institución responsable se encuentra legalmente constituida por mandato de ley o por decreto del Ejecutivo?
- b) ¿Qué nivel de autonomía administrativa y presupuestal tiene(n) esta(s) institución(es)?
- c) ¿La Constitución estatal incorpora delitos relacionados con lavado de dinero, evasión fiscal y corrupción?
- d) ¿Existen leyes secundarias en materia de lavado de dinero?
- e) ¿El Sistema Estatal Anticorrupción cuenta con marco normativo?
- f) ¿Se han actualizado leyes en materia de contabilidad gubernamental y evasión fiscal?
- g) ¿El código penal estatal tipifica los delitos relacionados con el lavado de dinero y define penas?
- h) ¿Las instituciones trabajan a partir de un análisis de evaluación de riesgos?

Eje recursos (humanos, financieros y tecnológicos)

- a) ¿Cuál es el porcentaje del presupuesto de la UIPE o institución responsable respecto al presupuesto de la institución en la que está adscrita administrativamente?
- b) ¿Cuál es el número total de servidores públicos adscritos a la UIPE o institución responsable respecto al número total de servidores públicos de la institución en la que está adscrita administrativamente?
- c) ¿Cuál es el número total de servidores públicos de primer nivel adscritos a la UIPE o institución responsable respecto al número total de servidores públicos de la institución?
- d) ¿Cuál es el número total de analistas de investigación adscritos a la UIPE o institución responsable respecto al número total de servidores públicos de la institución?
- e) ¿Cuál fue el monto de la inversión en tecnologías de la información, como programas de análisis de redes, software, servidores y equipo de cómputo?

Eje de coordinación y cooperación institucional

- a) ¿Tiene convenio con su contraparte, ya sea autoridad administrativa o judicial?
- b) ¿Tiene convenio firmado con la unidad de inteligencia financiera?
- c) ¿Tiene convenio de colaboración con instituciones internacionales o de otros países?
- d) ¿Cuál es el porcentaje de casos en los que solicitó y recibió información de la contraparte administrativa o judicial en el estado con respecto al total de casos?
- e) ¿Cuál es el porcentaje de casos en los que solicitó y recibió información de la UIF respecto al total de casos?

Eje de criminalización y resultados

- a) ¿Cuántas denuncias fueron recibidas por delitos ORPI, lavado de dinero y corrupción?
- b) ¿Cuál es el número de reportes de transacciones sospechosas recibidos (en los últimos cinco años/desde la creación de la UIPE)?
- c) ¿Cuántos avisos de transacciones sospechosas se emitieron entre el personal de investigación?
- d) ¿Cuántos casos se judicializaron con base en la información diseminada?
- e) ¿Cuántas sentencias a favor del estado se obtuvieron con base en información diseminada?
- f) ¿A cuánto asciende el monto total de activos recuperados como porcentaje del presupuesto del estado?
- g) ¿Cuántas cuentas se congelaron en los últimos cinco años?
- h) ¿Cuál es el monto total por concepto de congelamiento de cuentas en los últimos cinco años?

Eje de gobernanza

- a) ¿Existe un consejo consultivo ciudadano que acompañe a la UIPE?
- b) ¿Existe un mecanismo de evaluación de gestión?
- c) ¿Existe un mecanismo de evaluación de resultados?
- d) ¿Publica anualmente un reporte de resultados?
- e) ¿Cuenta con un sistema de transparencia presupuestal?
- f) ¿Cuenta con un sistema de acceso a la información pública?



Tabla 3. Variables de medición del desempeño institucional de la UIPE

Dimensiones / ejes	Estructurales	Funcionales
Jurídico	Diseño institucional (financiero, judicial o mixto)	Nivel de autonomía (presupuestal y administrativa)
	Constitucionalidad del nivel de delitos ORPI, lavado de dinero, corrupción	Actualización de normatividad de contabilidad gubernamental y evasión fiscal
	Creación por ley de la institución	
	Leyes secundarias lavado de dinero y corrupción	
	Marco normativo del Sistema Estatal Anticorrupción	
Recursos (Humanos, Financieros, Tecnológicos)	Porcentaje del presupuesto de la UIPE respecto al presupuesto de la Secretaría de Finanzas	Presupuesto UIPE entre 100,000 habitantes
	Presupuesto de la Fiscalía Especializada respecto al presupuesto de la fiscalía estatal	
	Personal UIPE respecto al personal de la institución adscrita	Personal UIPE/Fiscalía entre el total del personal de la institución adscrita
	Personal de la Fiscalía Especializada respecto al personal de la fiscalía estatal	
	Inversión en tecnología (programas, sistemas, servidores, etc.)	
Cooperación y coordinación (interacción)	Coordinación estatal	Porcentaje de casos en los que solicitó y recibió información de la contraparte administrativa o judicial en el estado
	Cooperación UIF	Porcentaje de casos en los que solicitó y recibió información de la UIF
	Cooperación transnacional	
Criminalización y resultados	Denuncias recibidas por delitos ORPI, lavado de dinero y corrupción	Avisos de transacciones sospechosas entre personal de investigación
	Número de reportes de transacciones sospechosas recibidas (en los últimos cinco años / desde la creación de la UIPE)	Casos judicializados con base en información diseminada
		Sentencias a favor del estado con base en información diseminada
		Recuperación total de activos como porcentaje del presupuesto del estado
		Congelamiento de cuentas (número)
		Congelamiento de cuentas (monto de dinero)
		Bienes inmuebles asegurados por extinción de dominio
		Decomiso de efectivo
Gobernanza	Consejo Consultivo Ciudadano	Mecanismo de evaluación de gestión
	Sistema de transparencia gubernamental	Mecanismo de evaluación de resultados
	Sistema de acceso a información pública	Elaboración de reporte de resultados

Fuente: Elaboración propia.

Recomendaciones de políticas

Desde el acuerdo de creación de las UIPE en el seno del Consejo Nacional de Seguridad de México en 2011 no se había tenido un momentum tan interesante de fortalecimiento institucional y establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación entre los estados y el Gobierno de la República. Sin duda, el destacado desempeño que ha tenido la UIF en el último año de la mano de la judicialización de casos por parte de la Fiscalía General de la República y algunos casos relevantes por parte de UIPE estatales deben tomarse en cuenta para diseñar modelos institucionales y modelos de evaluación del desempeño.

Un modelo de evaluación no solo debe analizar los resultados, sino también considerar las diferencias en la naturaleza de cada institución, sus distintas capacidades, así como los retos a partir de sus características económicas y sociodemográficas.

Por supuesto, es necesario que el Estado mexicano diseñe mecanismos de recopilación estandarizada de esta información para poder aplicar instrumentos de medición estadísticos que permitan diseñar mejor las políticas públicas en materia de combate al lavado de activos para prevenir la corrupción y la delincuencia organizada. En este sentido, el INEGI, la UIF y la red de UIPE pueden diseñar un modelo de información básica estadística que deben reportar instituciones federales y locales.

Finalmente, se recomienda tomar en consideración las recomendaciones del GAFI y el GAFILAT, así como las metodologías de medición internacionales para el diseño de instrumentos de medición cuantitativos en el futuro.

Conclusiones

Cualquier política pública que no puede medir los objetivos para los que fue creada está destinada al fracaso. En los últimos años, el uso de la inteligencia financiera para combatir el lavado de dinero ha mostrado buenos resultados para reducir los niveles de impunidad en la operación de algunas organizaciones criminales, así como en casos relevantes de corrupción.

México corre el riesgo de caer en problemas estructurales de coordinación y cooperación para combatir el lavado de activos por tener un sistema federal en donde las responsabilidades de seguridad y justicia se comparten entre el gobierno de la República y los gobiernos estatales. Sin embargo, en materia de combate al lavado de activos se pueden sumar esfuerzos entre la federación y los estados. Cada una de las autoridades federales y locales pueden realizar acciones independientes que aporten a la causa de reducir los niveles de impunidad en materia del mal uso de los recursos públicos y para combatir a la delincuencia organizada. No obstante, la suma de esfuerzos entre estos dos niveles de gobierno puede magnificar los resultados en tales materias.

Existen todavía muchos retos de construcción de instituciones en el ámbito local y por supuesto de generación de información para la evaluación de las capacidades y el funcionamiento de la UIPEs. Lo importante es que ya se están proponiendo modelos de gestión y evaluación futura de estas organizaciones gubernamentales.



Referencias

- Argentinero, A., Bagella, M. y Busato, F. (2008). Money laundering in a two-sector model: using theory for measurement. *European Journal of Law and Economics*, 26(3). pp. 341-359. doi: 10.2139/ssrn.1263945.
- Aspe, J. (2019). *Lavado de Dinero y Defraudación Fiscal en el Derecho Positivo Mexicano*. Ciudad de México: Editorial Porrúa.
- Basel Institute on Governance. (2019). Indicators used in the Basel AML Index. Basel AML Index. Recuperado de: <https://www.baselgovernance.org/basel-aml-index/methodology/indicators#17>.
- Böhm, M. (2012). "El Ente Insecuritas y la Inseguridad del Derecho Penal. Reflexiones a Partir del Caso Alemán". *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 2(3), pp. 156-180. ISSN 0034-7914.
- Colaco, F., Fleming, A., Hanson, J., Hardy, C., Jay, K., Johnson, J., Steer, A., Van Wijnbergen, S. y Yurukoglu, K. T. (1985). *World Development Report*. Washington, D.C: The World Bank. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1985/01/17390599/world-development-report-1985>.
- Consorcio Puentes. (2019). Análisis del Cuestionario aplicado en Reunión Nacional de Unidades Patrimoniales y Económicas, Ciudad de México, 15 y 16 de mayo 2019. Proyecto Combate a la corrupción política y de alto impacto: revisión de casos de éxito en las entidades federativas de México 2012-2018, a la luz de la inteligencia financiera y recuperación de bienes. Tecnológico de Monterrey, Center for the United States and Mexico de la Universidad de Rice, Universidad de Monterrey y Universidad de las Américas Puebla.
- ECOLEF. (2013). The Economic and Legal Effectiveness of Anti Money Laundering and Combating Terrorist Financing Policy (ECOLEF). JLS/2009/ISEC/AG/087. Utrecht University; European Commission, Directorate-General (DG) Home Affairs.
- FATF. (2012). *The FATF Recommendations*. París: FATF.
- GAFI. (2018). Mexico's measures to combat money laundering and the financing of terrorism and proliferation (3 de enero de 2018). Financial Action Task Force. Recuperado de: [https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/evaluationsmutuelles/documents/mer-mexico-2018.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/evaluationsmutuelles/documents/mer-mexico-2018.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)).
- Hendriyetty, N. y Grewal, B. S. (2017). Macroeconomics of money laundering: effects and measurements. *Journal of Financial Crime*, 24(1), pp. 65-81. DOI: 10.1108/JFC-01-2016-0004.
- Moiseienko, R. y Keatinge, T. (2019). *The scale of money laundering in the UK: Too big to measure?* Londres: Royal United Services Institute (RUSI).
- Pietschmann, T. y Walker, J. (Eds) (2011). *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crime: Research report*. Viena: Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).
- Reuter, P. y Truman, E. M. (2004). *How much money is laundered? Chasing dirty money: The fight against money laundering*. Danvers: Institute for International Economics.
- Schneider, F. (2006). *Shadow economies and corruption all over the world: What do we really know?* Johannes Kepler University of Linz and IZA Bonn. Discussion Paper No. 2315. Recuperado de: <http://ftp.iza.org/dp2315.pdf>.
- Tanzi, V. (1980). The underground economy in the United States: estimates and implications. *PSL Quarterly Review*, 33(135). pp. 427-453. Recuperado de: <https://ojs.uniroma1.it/index.php/PSLQuarterlyReview/article/view/12996/12801>.
- Tax Justice Networks. (s.f.). *Secrecy indicators*. Financial Secrecy Index. Recuperado de: <https://www.financialsecrecyindex.com/en/methodology>.

Téllez, M., Chavarría y Chavarría, C. y Ramírez, S. (2019). Ataque de activos con relación a delitos derivados de hechos de corrupción en los estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas (2012-2018). Proyecto Combate a la corrupción política y de alto impacto: revisión de casos de éxito en las entidades federativas de México 2012-2018, a la luz de la inteligencia financiera y recuperación de bienes. Consorcio Puentes 2019. Tecnológico de Monterrey, Center for the United States and Mexico de la Universidad de Rice, Universidad de Monterrey y Universidad de las Américas Puebla.

Torres, P. (2019). Estado y visión de la Política del ataque de activos en el noreste de México. Proyecto Combate a la corrupción política y de alto impacto: revisión de casos de éxito en las entidades federativas de México 2012-2018, a la luz de la inteligencia financiera y recuperación de bienes. Consorcio Puentes 2019. Tecnológico de Monterrey, Center for the United States and Mexico de la Universidad de Rice, Universidad de Monterrey y Universidad de las Américas Puebla.

Unidad de Inteligencia Financiera. (2019). Evaluación Nacional de Riesgos: Resultados Preliminares. Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Gobierno de México.

Walker, J. y Unger, B. (2009). Measuring Global Money Laundering: «The Walker Gravity Model». Review of Laws and Economics, 5(2), pp. 822-853. DOI: 10.2202/1555-5879.1418.



Escuela de Gobierno y
Transformación Pública
Tecnológico de Monterrey

center for the
united states
and **Mexico**
Rice University's Baker Institute for Public Policy

UDEM

UDLAP[®]
Universidad de las Américas Puebla



Conclusiones finales

Conclusiones

La lucha contra la delincuencia y la corrupción no pueden realizarse solo a través del ejercicio de la violencia legítima. En cambio, es necesario un enfoque que reconozca el componente económico de la delincuencia y promueva el diseño e implementación de una política criminal federal y subnacional contra los activos de la delincuencia.

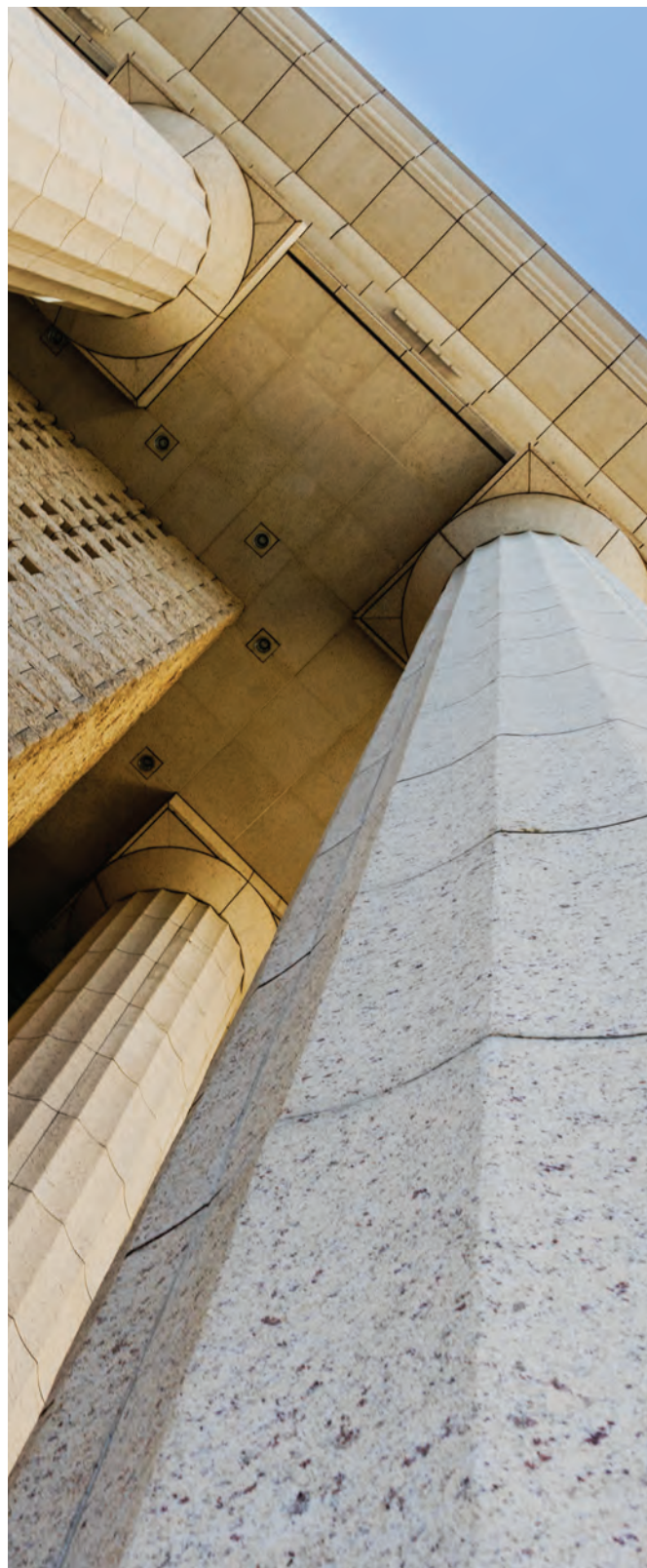
La estrategia del gobierno federal ha impulsado el papel de la Unidad de Inteligencia Financiera como parte sustancial de la lucha contra la delincuencia y la corrupción; asimismo, ha promovido el desarrollo de unidades similares, denominadas Unidades de Inteligencia Patrimonial y Económica en las entidades federativas, las cuales, en pocos años deberán colocarse como piedras angulares de la lucha contra las organizaciones criminales y la corrupción.

Existen múltiples retos al desarrollo de las unidades de inteligencia patrimonial. Las herramientas existentes como la normatividad contra el lavado de dinero, operaciones con recursos de procedencia ilícita, extinción de dominio, entre otras, constituyen materias que requieren colaboración entre distintas dependencias gubernamentales, así como distintos órdenes de gobierno, conocimiento especializado y tiempo para conducir las investigaciones.

Las unidades en las entidades federativas aún son muy jóvenes y se encuentran en desarrollo. Fiscales, analistas, jueces, entre otros actores, recién comienzan la integración de carpetas de investigación y desarrollan los procesos necesarios para impulsar las acciones contra los activos de la delincuencia. En esta dirección, resulta fundamental promover las acciones realizadas por las Unidades, sus logros y sus necesidades como parte de las estrategias de procuración de justicia, seguridad, combate a la corrupción y a la delincuencia en las entidades federativas, lo cual requiere de la colaboración de los Ejecutivos estatales, las Fiscalías, los poderes Legislativo y Judicial para conducir los procesos de planeación, presupuestación y conducción de las estrategias contra los activos de la delincuencia.

Finalmente, se debe enfatizar que la complejidad de los esfuerzos requeridos para el desarrollo de las Unidades y la conducción de sus procesos no son inmediatos, sino que toman tiempo. Adicionalmente, los resultados son poco visibles cuando no son espectaculares, por lo que son poco aprovechables con fines políticos. A pesar de ello,

este tipo de esfuerzos, basados en la colaboración entre dependencias y órdenes de gobierno, son necesarias para enfrentar a los grupos criminales más allá del uso de la fuerza.



En la investigación se parte de la adopción de uno de los elementos que constituyen a la corrupción: La apropiación de recursos de uso o de intercambio (dinero, prestaciones, influencia) de origen público para su utilización no prevista normativamente (Cazzola 2006, 44). Las conductas delictuosas derivadas de hechos de corrupción fueron: cohecho, ejercicio abusivo de funciones, enriquecimiento ilícito, peculado y tráfico de influencia; los estados objeto de estudio son: Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

Con los datos proporcionados por la ENCIG 2017, se identifica que el estado con mayor variación sobre la percepción de frecuencia de la corrupción fue Tamaulipas (4.7). Sin embargo, en cuanto a la tasa de víctimas de corrupción por cada 100 mil habitantes, fue Nuevo León el que tuvo la mayor variación (73.5).

Por lo que hace a la tipificación de las cinco conductas de hechos de corrupción seleccionadas, si bien existen ligeras diferencias en cuanto a su redacción, en donde se aprecia mayor desajuste es en las penas; por ejemplo, para el caso del cohecho, en cuanto a las penas mínimas, Chihuahua, Coahuila y Nuevo León establecen 6 meses, pero en Tamaulipas la mínima es de 2 años; con relación a las penas máximas para ese delito, varían desde 5 años (Coahuila), 9 años (Chihuahua), 12 años (Nuevo León) y 14 años (Tamaulipas).

Por lo que hace a las sanciones efectivamente aplicadas, y según datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018, en el nivel nacional se sancionaron 51 personas por el delito de ejercicio abusivo de funciones, 1 por cohecho y 1 por enriquecimiento ilícito. Lo que refuerza una cara del problema de la corrupción: la impunidad. Por lo que hace a las Unidades de Inteligencia Patrimonial y Económica, si bien existía un acuerdo desde el 2011 para su creación, no es sino hasta el 2019 en que se reactiva esta iniciativa. De los cuatro estados, sólo Chihuahua, a la fecha del estudio, no contaba aún con su propia UIPE.

Destacan en cuanto a recuperación de activos, los casos de Coahuila y Tamaulipas. En el caso de Coahuila, el monto total de activos recuperados asciende a 602 miles de pesos, pero en Tamaulipas es del orden de 87 millones de pesos. En Coahuila, solamente en el delito de enriquecimiento ilícito no ha habido procesos penales; y, en Tamaulipas, es de subrayarse la estrategia de centrarse en el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita. Puede afirmarse, de acuerdo con la experiencia de Tamaulipas, que si bien se enfocan al lavado de dinero, esto puede resultar un muy

eficaz disuasor de conductas delictivas de corrupción.

Como buenas prácticas se identifica lo siguiente: a) convenios de colaboración con las autoridades de fiscalización superior de los estados; b) análisis de padrón de proveedores de los entes gubernamentales; c) contar en las UIPEs con un departamento de fiscalización adscrito y su vinculación con la autoridad de Ministerio Público; d) se deben reforzar las capacidades institucionales, técnicas y presupuestales de las UIPEs; e) fortalecer la cooperación y la coordinación interinstitucional, estatal, regional y nacional; f) podría ser útil que las UIPEs formen parte de los Sistemas Estatales Anticorrupción.



Esta investigación se enmarcó en las entidades federativas de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, teniendo como punto de partida la frontera que comparten con los Estados Unidos, concretamente con el estado de Texas.

Los estados antes mencionados conforman la zona del Noreste de México, calificada por el Grupo de Acción Financiera (GAFI) como zona de alto riesgo y se estudiaron en conjunto con la frontera de Texas principalmente por la interacción de capitales de la región, ya que México es el principal socio comercial de Texas por encima de todos los estados de la Unión Americana.

Además, por la importante cantidad de intercambios en términos de importación, exportación, inversión de capitales, paso migratorio, entre otras variables. El trabajo busco estudiar los diferentes fenómenos que resultan de estas actividades, considerando el movimiento de capitales de procedencia ilícita.

Evidencias

Mientras los presupuestos en seguridad pública en los últimos años subieron de manera exponencial, los aseguramientos de las herramientas del delito fueron disminuyendo. Como prueba de esta afirmación, se pudo encontrar que durante el sexenio pasado se redujeron de manera considerable los aseguramientos en tres rubros básicos para la delincuencia: aviones, dinero y armas.

La Política Pública federal, en lo relacionado en la contención y desmembramiento de las bandas del crimen organizado, no fue acompañada de un desmembramiento de las estructuras financieras, patrimoniales y económicas en la región de estudio.

La región estudiada tiene una fuerte importancia en materia económica; su economía supera el PIB de la CDMX y es considerada como zona de alto riesgo por el GAFI. Sin embargo, no hay una PP regional coordinada y sostenida sobre el desmantelamiento económico y patrimonial de la delincuencia y las Operaciones con Recursos de Procedencia ilícita (en adelante ORPI), siendo Tamaulipas el primer esfuerzo que está consolidándose de la región. Asimismo, la cantidad de recursos y políticas públicas que destina para desmantelar las estructuras económicas del crimen son mínimas en relación con el tamaño de sus economías.

La coordinación regional se ha basado más en compartir información criminal y no tanto patrimonial como lo demuestra el número de judicia-

lización de ORPI en la zona, además, no existen canales institucionalizados y seguros para compartir dicha información.

Las secretarías de finanzas no generan de manera sistemática y protocolizada alertas a otras agencias de seguridad pública y procuración de justicia derivadas de sus auditorías o producto de la información que ahí se procesa.

En la mayor parte de los estados de la región, el secretario de finanzas no forma parte de los gabinetes de seguridad y en las mesas de trabajo, normalmente, no se cuenta con un representante de la secretaría de finanzas especializado en delitos de ORPI, lo que afecta en la capacidad de detectar y sentenciar este tipo de delitos.

La zona metropolitana de Monterrey es una zona que atrae capitales lícitos y no lícitos de la región estudiada, sin embargo, hasta la fecha de terminación del estudio no se identificaron instituciones consolidadas para hacer frente al tamaño de este fenómeno, sobre todo si valoramos que el estado tiene la economía similar a la de algunos países de América Latina. Ejemplo de este fenómeno fue la llegada de recursos ilícitos procedentes del robo de hidrocarburos a la zona metropolitana.

Se encontró que aun las instituciones que se encargan de esta PP se encuentran reguladas por normas infra legales, lo que les da una gran vulnerabilidad en su fortaleza institucional. Es decir, su fundamento se encuentra en acuerdos y reglamentos y no en leyes orgánicas.

El ataque de activos, en su mayoría, es producto de actos en fragancia y no derivado de procesos de investigación.



Es importante mejorar y aumentar la eficacia en la judicialización de los delitos de ORPI, la siguiente tabla, permite evidenciar la debilidad en este rubro en la región:

Entidad	# Fiscales (por cada cien mil habitantes)	# Fiscales del Ministerio Público	# Actuarios del Ministerio Público	# Peritos	# Policías Ministeriales o Investigadores	Sentencias obtenidas
Chihuahua	26	949	0	3	1,204	0
Coahuila	9	290	0	148	386	0
Nuevo León	4	240	0	0	0	0
Tamaulipas	8	277	93	7	118	1

Un reto importante será la consolidación de unidades de inteligencia y unidades especializadas en la judicialización; cuidando no querer fusionarlas, ya que sus naturaleza y funciones son distintas.

Se identificó que los criterios de oportunidad no han sido aprovechados como herramientas útiles para desmantelar a los destinatarios finales del dinero obtenido de la delincuencia y que no hay incentivos institucionalizados a las áreas encargadas de la extinción de dominio de las propiedades de la delincuencia.

Es importante conocer por parte de las instituciones de procuración de justicia, su plan de persecución penal en el tema de delitos que generan operaciones con recursos de procedencia ilícita, así como los criterios utilizados por las Unidades de Inteligencia patrimonial y económica de la región para priorizar sus asuntos a investigar.

El estudio no pudo desarrollar un análisis sobre buenas y malas practicas en los procesos judiciales de delitos de ORPI ya que no hay casos que permitan ser representativos en el estudio.

Los municipios de la región no han sido integrados a un sistema de ataque de activos en sus respectivos estados, siendo esta una importante área de oportunidad. Los municipios tienen mucha información patrimonial, como es el caso de los permisos de construcción, la tierra, la modernización catastral, las anuencias para espectáculos como carreras de caballos, bailes, mercados, vendedores ambulantes entre otros; El problema es que su información no está ordenada, generalmente se encuentra dispersa y no es de calidad para ser explotada.

También se encontró que no hay protocolos formalizados para el intercambio de alertas y de información en temas patrimoniales entre municipios y las autoridades encargadas de perseguir los delitos de ORPIS en los estados de la zona.

Es importante que en la configuración de estas nuevas instituciones se generen mecanismos y controles en el actuar de las mismas, para que no sean utilizadas con fines políticos o de extorsión.



**Presentación del
Reporte sobre el
Ataque de Activos
a la Delincuencia
en el Noreste de México**