



Escuela de Gobierno y
Transformación Pública
Tecnológico de Monterrey

México center
Rice University's Baker Institute for Public Policy

UDEM

UDLAP
Universidad de las Américas Puebla

Reporte ejecutivo del taller

“Brechas y buenas prácticas en el ataque de activos de la delincuencia”

Llevado a cabo en la Escuela de Gobierno y
Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey
Sala de Consejo, 7mo piso, Edificio Escuela de Gobierno
13 de diciembre de 2018 - Monterrey, México

Agradecemos al



Escuela de Gobierno y
Transformación Pública
Tecnológico de Monterrey

México center
Rice University's Baker Institute for Public Policy

UDEM

UDLAP
Universidad de las Américas Puebla

Por su contribución y financiamiento en la realización del taller
*"Brechas y buenas prácticas en el ataque de
activos de la delincuencia"*
y en la elaboración de éste reporte ejecutivo.

Reporte ejecutivo del taller
**"Brechas y
buenas prácticas
en el ataque de activos
de la delincuencia"**

► Introducción



El objetivo

del taller **"Brechas y buenas prácticas en el ataque de activos de la delincuencia,"** convocado por el Tecnológico de Monterrey, la Universidad de las Américas Puebla, la Universidad de Monterrey y el Centro México del Instituto Baker de Políticas Públicas de la Universidad de Rice, fue hacer un análisis detallado de los esfuerzos y estrategias de cuatro estados de la República Mexicana—Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas—para el ataque y la neutralización de los activos financieros de la delincuencia derivados de 1) delitos de alto impacto y 2) corrupción. Además de convocar a representantes de las unidades de inteligencia financiera de los cuatro estados mencionados, participó también la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ex servidores públicos de alto nivel de la Auditoría Forense de la Auditoría Superior de la Federación. Durante la jornada, el taller analizó dos experiencias federales y tres experiencias estatales.¹ A partir de los diálogos y debates de la jornada del taller, surgen varias conclusiones substanciales.

► **Primero,** existe una evolución heterogénea y desemejante en las unidades de inteligencia patrimonial, económica y financiera (UIPES) de los estados analizados. Las UIFs o también llamadas UIPES de las entidades federativas estudiadas se encuentran en distintas etapas de creación, implementación y consolidación, y van desde las conversaciones y estudios iniciales para el diseño de una UIF o UIPE—como es el caso de Chihuahua, hasta una experiencia más avanzada en la operación de una UIPE—como es el caso de Tamaulipas. En efecto, la UIPE de Tamaulipas, aunque es de reciente creación tiene ya una experiencia más extensa en el combate a los activos financieros de la delincuencia organizada y de personas que se beneficiaron de actividades teñidas por la corrupción.²

En la participación tamaulipeca se advirtieron importantes observaciones de utilidad para los participantes de Chihuahua y Nuevo León,

que aún no cuentan con una UIF o UIPE pero están en proceso de constituirlos. Incluso, en las presentaciones de Chihuahua y Nuevo León quedó claro que tienen perspectivas de diseño disímiles y pudieran beneficiarse de ciertos debates importantes sobre el caso de Tamaulipas. A partir de esto, se puede asumir con un relativo grado de confianza que las 32 entidades federativas se encuentran en diversos puntos en el uso de la inteligencia financiera, patrimonial y económica para neutralizar los activos de la delincuencia organizada y actores involucrados en actos de corrupción. Esta discusión fue complementada con la presentación del diagnóstico federal.

► **Segundo,** al concluir las exposiciones de los representantes de las unidades de inteligencia patrimonial, económica y financiera o aquellos encargados de crearlas en los estados, se advirtió también que existen problemáticas comunes a la conceptualización, creación, implementación, y uso de unidades de inteligencia para ayudar a conformar el Estado de derecho en el país. Al igual que existen diferencias en la forma en que los marcos legales estatales tipifican los delitos y establecen diferentes mandatos legales a las UIPES a través de diversos instrumentos normativos. Estos retos pueden ser solventados si existe un foro común en el cual diversos actores pueden reunirse a compartir experiencias e intercambiar conocimientos sobre los retos en la construcción de las estrategias para el combate de activos desde el sector financiero. Algunas de estos temas se desglosan más adelante, pero incluyen los retos legales, presupuestales, organizacionales, logísticos, de recursos humanos, de coordinación e intercambio de información, de confianza entre instituciones y políticos. Se concluye que se pueden evitar errores si se aprende de las experiencias exitosas y se potencia lo aprendido de aquellos casos ya cimentados.

¹ A última hora, el representante del Estado de Coahuila, por causas de fuerza mayor, no llegó al taller, pero reiteró su disposición de participar en los siguientes pasos del proyecto de investigación.

² La UIF de Tamaulipas se creó por acuerdo del Ejecutivo Estatal, publicado en el Periódico Oficial de Tamaulipas el 31 de agosto de 2017.

► **Tercero**, durante el taller se advirtió que existe una desarticulación importante del *sistema nacional de inteligencia financiera, patrimonial y económica*, si es que se puede hablar de que éste exista. No sólo los estados se encuentran en distintas fases de la creación de UIPES y su interlocución está ausente, sino que la misma Federación no tiene en sí una interfaz clara y precisa con las UIPES de los estados que sí cuentan con ellas. Existen diversas razones — falta de confianza mutua, vacío de sistemas tecnológicos que permitan compartir información precisa y oportuna entre las UIPES, agendas políticas divergentes, falta de recursos, ausencia de foros para la coordinación, etc.—. Si las UIPES han de llegar a constituir un instrumento para el combate de los activos de la delincuencia organizada y la corrupción, crear un sistema nacional coherente y conjugado, aun cuando se constituya de múltiples sistemas, es fundamental. Así pues, de las exposiciones se destacó que una estrategia eficaz para el ataque de activos de la delincuencia es la creación de una UIF a nivel federal y una UIPE en cada entidad federativa — todas constituyendo un sistema nacional que coadyuve a disminuir el potencial financiero, patrimonial y económico de la delincuencia organizada y los personajes particulares y públicos que participen en actos de corrupción, tendente a proteger las actividades y sectores vulnerables a utilizarse en el lavado de dinero.

► **Cuarto**, el grupo de expertos y practicantes del tema de las unidades de inteligencia financiera, patrimonial y económica que participaron en el taller coincidieron en que la estrategia que se busque debe privilegiar un enfoque preventivo en lugar de uno punitivo,



que se debe hacer uso extenso de la tecnología más avanzada para advertir patrones irregulares sobre el uso de recursos y detonar investigaciones preventivas a partir de la información que un sistema de punta pueda generar. La evidencia obtenida a través de los años en el combate a la delincuencia ha demostrado que es más eficaz, menos costoso, y menos violento optar por un enfoque preventivo basado en alta tecnología y potenciar la investigación en lugar de un enfoque basado en el combate frontal armado a la delincuencia. Aunque el ataque y neutralización de activos también es una forma de combate, si bien no es armado y, seguramente, mucho más eficaz que éste, debe de estar centrada en la detección y neutralización de operaciones irregulares.

Las siguientes secciones de este reporte exponen, de manera más detallada las problemáticas comunes que enfrentan los gobiernos estatales en la creación y operación de sus unidades de inteligencia financiera, patrimonial y económica a partir de los casos analizados al momento, con el afán de convocar a un gran foro en el cual participen todos los estados de la República Mexicana y el Gobierno Federal para lograr la articulación de un sistema de inteligencia financiera, patrimonial y económica que le permita al país avanzar en el fortalecimiento del Estado de derecho. Asimismo, se busca que la discusión contribuya a definir un modelo de UIPE para los estados que cuente con mecanismos eficaces de interacción y cooperación entre éstos y entre ellos y la Federación.



► Creación de una UIPE: desafíos y oportunidades



Un tema central que se debatió es la importancia de encontrar formas inteligentes y menos violentas para cerrar el paso a la delincuencia organizada y a quienes participan de la corrupción.

La inteligencia patrimonial, económica y financiera es una herramienta entre muchas que pueden coadyuvar a esta tarea.

En este sentido, **la primera situación que se destacó es la necesidad de que exista voluntad política por parte del gobierno en turno de combatir la corrupción y erradicar la impunidad.** A partir de esta voluntad política se puede potenciar el uso de herramientas como las UIPEs. Las UIPEs han demostrado ya en muchas partes del mundo y en el mismo México ser una herramienta eficaz para el combate de activos de la delincuencia. Sin embargo, para su correcto funcionamiento es necesario que el gobierno federal o los gobiernos estatales tengan un compromiso con su ciudadanía en actuar en contra del blanqueo de capitales. La voluntad política debe permitir que las UIPEs cuenten con autonomía operativa y presupuestal para su correcto funcionamiento. Un ejemplo de falta de voluntad política es la poca participación que tuvo la UIF federal en el combate de activos de la delincuencia en los últimos años de gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, donde no hubo intención o voluntad de combatir los activos financieros, patrimoniales y económicos, ni ayudar a las entidades federativas a hacerlo. El liderazgo comienza entonces con la Federación, sigue con las Gubernaturas, y termina con la ayuda del sector financiero del país de producir la información correcta para dar seguimiento a capitales de procedencia ilícita. Sin pasar por alto, la importancia de que exista una estrecha colaboración entre las autoridades nacionales y las internacionales para garantizar un correcto flujo de la información.

A nivel estatal los gobiernos enfrentan un primer problema en común al momento de crear una UIPE. **La problemática radica en la decisión de bajo qué tipo de instrumento normativo se crea la UIPE.** Por ejemplo, en Tamaulipas se creó por acuerdo del Ejecutivo,

pero también se pudo haber creado por ley. Ello también incide en dónde se ubica orgánicamente a la UIPE. Estas decisiones son de suma importancia ya que la jerarquía del instrumento normativo que se use para su creación y la ubicación orgánica de la unidad inciden en su autonomía operativa y presupuestal, y están estrechamente vinculadas al mandato que se les quiera dar. En el taller se discutieron cuatro modelos.

- El **primer modelo** es que la UIPE dependa de la Secretaría de Finanzas Estadal, como es el caso de Tamaulipas. El hecho de que la UIPE forme parte de la Secretaría de Finanzas Estadal facilita la obtención de la información de los sujetos que se está investigando, toda vez que como una unidad de la Secretaría de Finanzas se tiene acceso a los diferentes registros patrimoniales y económicos con los cuales cuenta dicha institución. Sin embargo, el que la UIPE dependa de la Secretaría de Finanzas hace que el Gobernador de la entidad federativa tenga la última palabra acerca del procedimiento por el cual se decida optar. El Ejecutivo estatal decide si la investigación se presenta ante la Fiscalía Estadal para que ésta abra una carpeta de investigación o si la investigación se quede en la propia autoridad fiscalizadora para que ésta comience un procedimiento de fiscalización. Dicha decisión repercute directamente en las consecuencias del proceso. Por un lado, si se decide abrir una carpeta de investigación el caso puede tener sanciones penales que afectan la libertad de los involucrados, y por otro, si se decide por un procedimiento de fiscalización el caso puede tener sanciones administrativas que pueden afectar el patrimonio de los implicados. Asimismo, este diseño orgánico puede generar ciertas rispideces entre la UIPE, dependiente del gobierno estatal, y la Fiscalía Estadal, ya que la UIPE depende de que el Fiscal decida abrir una carpeta de investigación. Esto le da a la UIPE un carácter instrumental dentro del procedimiento penal. Fiscalía Estadal, ya que la UIPE depende de que el Fiscal decida abrir una carpeta de investigación. Esto le da a la UIPE un carácter instrumental dentro del procedimiento penal.



▶ El **segundo modelo** es que la UIPE sea una instancia dentro de la Fiscalía Estatal. En teoría este modelo le brindaría mayor autonomía a la UIPE, ya que la decisión de empezar una investigación no depende de la voluntad política del Poder Ejecutivo estatal. Sin embargo, este modelo no pudo ser evaluado prácticamente, ya que las entidades federativas analizadas no cuentan con esta estructura. Asimismo, diversos estados de la República todavía no reforman su constitución local para la creación de una Fiscalía Estatal autónoma. Por otro lado, en los estados donde ya se cuenta con dicha reforma, la autonomía de los Fiscales Estatales no ha sido la esperada. Otra ventaja teórica de este modelo es que la UIPE no jugaría un papel instrumental dentro del procedimiento penal, ya que al ser una unidad dentro de la Fiscalía Estatal, sería en la propia UIPE donde se tendría la última decisión sobre qué curso darle a la investigación. Otra desventaja de este modelo es que las UIPEs no contarían con acceso directo a información relativa a registros financieros, patrimoniales y económicos lo que limitaría sus capacidades analíticas.

▶ Un **tercer modelo** consiste en la posibilidad que tanto el gobierno del estado, como la Fiscalía General generen sus unidades patrimoniales y económicas. Este modelo podría generar equilibrios y controles entre las instituciones. Evidentemente las UIPEs que dependan de la Secretaría de Finanzas (o su equivalente) tendrían que coordinarse con la Fiscalía para abrir las carpetas de investigación. Sin embargo, se ampliaría la capacidad de no solo imponer sanciones penales, sino también sanciones administrativas y generar mayor información y mayor capacidad de enfrentar el ataque de activos en los estados y la federación.

▶ El **cuarto modelo** es que la UIF federal forme parte de la estructura del Banco Central. Este modelo se discutió someramente, pero se destacó que una de sus ventajas es la autonomía que tendría dicha unidad dentro de un organismo que goza de reconocida autonomía constitucional. Otra ventaja es el hecho de que el Banco Central sea una autoridad para el sector financiero, lo cual facilitaría la obtención de información de dicho sistema. La información financiera de los involucrados es de suma importancia para los procedimientos de fiscalización. Este modelo no podría ser replicable en los estados, dada la naturaleza y funciones del Banco Central. Es decir, los modelos primero, segundo y tercero son replicables tanto en el orden federal como en los locales; pero el cuarto modelo sólo en el orden federal.

En el taller se destacó que **una UIPE requiere personal multidisciplinario con un amplio conocimiento técnico en su rama**. Los ponentes coincidieron en lo difícil que es el reclutamiento en los estados de personal que reúna este perfil. Sin embargo, se expuso que una estrategia exitosa ha sido el acercamiento a universidades públicas y privadas para el reclutamiento de recién egresados que estén en busca de trabajo. Ello ha facilitado la contratación de jóvenes calificados que no se encuentran viciados por las malas prácticas que han permeado a las diferentes instituciones de inteligencia a través de los años. De cualquier forma, es necesario profundizar en el análisis comparado de casos nacional e internacionales para identificar el modelo institucional más efectivo para México.

▶ Vinculación estatal, federal e internacional



La materia prima de las UIF y las UIPES es la información.

Crear canales de comunicación entre las diferentes autoridades nacionales e internacionales, y con ciertas empresas es esencial para el correcto funcionamiento de la UIF y las UIPES. Estos canales deben de garantizar que la UIF y las UIPES tengan acceso a las diferentes bases de datos con las cuales cuentan los diferentes gobiernos y particulares. En el caso de Tamaulipas, se enfatizó la necesidad de que la UIF pueda consultar las bases de datos estatales del registro civil, del registro público de la propiedad y del registro o control vehicular.

La vinculación entre las autoridades no debe de quedar únicamente en el ámbito interno del propio estado. Una buena práctica que se detectó durante el taller es la necesidad de que existan convenios de cooperación entre: las UIPES de las diferentes entidades federativas; las UIPES estatales y la UIF federal; y las UIPES estatales con autoridades internacionales. Ello tomando en cuenta que las estrategias para el blanqueo de capitales por parte de la delincuencia son cada vez más sofisticadas y generalmente implican actividades en diferentes entidades federativas y en el extranjero. Un ejemplo, es el **"Caso de los seis"** investigado por la UIPE de Tamaulipas,

en donde empresarios blanquearon capitales a través de una red de empresas constituidas en Tamaulipas, Nuevo León, Quintana Roo y Texas. En el ámbito federal también se tienen casos de sofisticados esquemas para el blanqueamiento de capitales, como el de la "Estafa Maestra", expuesto en este taller e investigado por la Auditoría Forense de la Auditoría Superior de la Federación.

En el taller se discutió **la importancia de que las UIPES puedan obtener información del sistema financiero y de empresas.** En muchos casos las primeras evidencias de blanqueos de capitales surgen en la compra de bienes muebles e inmuebles, como la compra de autos en agencias de automóviles de lujo o casas en diversos estados de la República o en el extranjero. En el taller se enfatizó la necesidad de explorar la creación de un sistema de alertas que permita identificar actividades irregulares que, en muchos casos, son esenciales para detectar casos de blanqueo de capitales por parte de la delincuencia. Un sistema de alertas efectivo permite a las autoridades fiscalizar de una forma estratégica, lo cual fomenta el ahorro de recursos y conduce a mejores resultados.



► Legislación penal: construyendo una ley y un lenguaje únicos

Existen diferentes problemáticas en torno al marco legal penal vigente en la federación y en las entidades federativas analizadas. Uno de ellos es la falta de homologación de diversos tipos penales lo cual crea diferentes obstáculos al momento de integrar los expedientes y dificulta la cooperación entre las diferentes entidades federativas. El catálogo de delitos y de figuras jurídicas que se usan para el combate a la corrupción varía de estado a estado. Por ejemplo, no todos los estados cuentan con una ley de extinción de dominio que facilite a la entidad federativa perseguir los bienes de origen ilícito, a través de una vía judicial, que tenga la finalidad de declarar la pérdida del derecho de propiedad de dichos recursos.

Por su parte, de las experiencias compartidas en el taller destacó que todavía **no se cuenta con un entendimiento integral de figuras jurídicas novedosas, como los es el trato que se les da a los personajes políticamente expuestos**. Dicha incompreensión aunado a las diversas interpretaciones que dan los órganos jurisdiccionales provoca que delincuentes se escuden en este tipo de figuras para evadir ser sujetos de fiscalización.



► Pasos a seguir

En el taller se acordaron diferentes puntos que permitirán continuar con el proyecto, los cuales consisten en:

► **La creación de indicadores básicos que nos permitan hacer un levantamiento preliminar de cuál es la situación actual tanto en el ámbito federal como en el estatal.**

Algunos de los indicadores podrían ser: ¿qué entidades federativas cuentan con UIPE y cuáles no?, ¿cuál fue su instrumento normativo de creación?, ¿qué entidades federativas cuentan con una ley o reglamento que regulen las UIPES?, ¿en qué estructura estatal se insertan?, ¿cuántas investigaciones han realizado las UIPES y cuáles han sido los resultados?, ¿puede decidir por sí misma si se abre una carpeta de investigación?, ¿cuenta con personal técnico y profesión, es decir con un perfil de ingreso definido?, ¿el personal tiene garantías de estabilidad y de seguridad?, ¿cuántas solicitudes de información, en el periodo estudiado, ha planteado a la UIF Federal?, entre otros. Estos indicadores básicos deben permitir crear un catálogo básico de dimensiones e indicadores para medir o comparar:

1) capacidades institucionales

2) tipos legales

3) efectividad de mecanismos y criterios de interacción vertical (estados-federación), horizontal (entre estados) e incluso transnacional

4) resultados obtenidos por las UIPES

► **Buscar un acercamiento con las autoridades de Texas para entender la dinámica transfronteriza y así poder analizar cómo se usa la frontera para el blanqueo de dinero.**

La delincuencia usa el sistema financiero, patrimonial y económico de ambos países y en algunas ocasiones se beneficia de figuras jurídicas, como la doble ciudadanía, para evadir la justicia. Una constante referida en las experiencias analizadas en el taller fue la dificultad de obtener información en el extranjero. Asimismo, los obstáculos que enfrentan las autoridades mexicanas para poder recuperar bienes en el extranjero adquiridos por la delincuencia con recursos ilícitos.

► **Convocar a una gran conferencia nacional sobre UIPES,**

en coordinación con la Secretaría de Hacienda y los gobiernos de las entidades federativas, a fin de elaborar un reporte de seguimiento sobre el estado del sistema de inteligencia patrimonial, económico y financiero nacional y las estrategias para cerrar las brechas y utilizar las experiencias exitosas, a fin de ahorrar tiempo y esfuerzo y acortar la distancia entre el momento presente y el punto en el cual el país cuente con un sistema de inteligencia efectivo en cerrar el paso a la delincuencia organizada y la corrupción en el uso del sistema patrimonial, económico y financiero nacional para utilizar capitales obtenidos de manera ilegal.

► **Elaboración de un glosario.**

Cualquier esfuerzo de articular un sistema de inteligencia patrimonial, económico y financiero nacional debe comenzar con la homologación conceptual y legal de ciertos conceptos que permitan la interface entre los distintos componentes federales y estatales del sistema. Así pues, se deben definir y hacer referencia constante entre los expertos y practicantes del tema a algunos conceptos indeterminados que pueden ser interpretados de diferentes formas. Entre los conceptos que es necesario definir para todos los actores de las UIPES destacan: sistema nacional de unidades de inteligencia financiera, delitos de alto impacto, fiscalización estratégica. Asimismo, para efectos del presente proyecto se considera necesario definir el catálogo de delitos para el combate a la corrupción.



► Conclusiones

Este primer taller sirvió como un primer acercamiento para **identificar las brechas y las buenas prácticas en el combate de activos de la delincuencia**—siendo las primeras muchas y estas últimas realmente pocas, lo cual acentúa la necesidad de avanzar en articular un sistema nacional de unidades de inteligencia para abonar al Estado de derecho del país. La experiencia de Tamaulipas puede ser de mucha utilidad para la creación de las UIPES en los estados de Chihuahua y Nuevo León.

Asimismo, en el taller se acordó que es esencial conocer las experiencias de las demás entidades federativas para poder emitir recomendaciones generales que sean eficaces para el combate de dichos ilícitos y así reducir los índices de impunidad de los delitos de alto impacto y corrupción en México.



Participantes en el taller

Participante	Puesto	Vinculación
 Dr. Pedro Rubén Torres Estrada	Profesor investigador	Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey
 Dr. Juan Carlos Montero	Profesor investigador	
 Dr. Carlos Vázquez	Profesor investigador	
 Dr. Tony Payan	Director, Baker Institute México Center	Rice University
 Mtro. Rodrigo Montes de Oca	Research Scholar, Baker Institute México Center	
 Dra. Mariana Téllez Yáñez	Investigadora	Universidad de Monterrey UDEM
 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 (CESIJ)	Univesidad de las Américas Puebla UDLAP
 Mtro. Gerardo Rodríguez Sánchez Lara	Investigador	

Ponentes invitados

Mtro. Carlos Tobar	Director General Adjunto	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Lic. Nicole Saviñón Luttrell	Secretaria Ejecutiva del Consejo de Coordinación del Sistema Integral de Seguridad Pública	Gobierno del Estado de Nuevo León
Lic. Raúl Ramírez Castañeda	Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica	Secretaría de Finanzas, Gobierno del Estado de Tamaulipas
Mtra. Gema Guadalupe Chávez Durán	Próxima Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción 2019-2025	Fiscalía General del Estado de Chihuahua.
Dra. Muna Dora Buchahin Abulhosn	Ex Directora General de Auditoría Forense de la Auditoría Superior de la Federación.	



Reporte ejecutivo del taller

**“Brechas y
buenas prácticas
en el ataque de activos
de la delincuencia”**