



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

Este proyecto fue financiado por el Consorcio Puentes.

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

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
***“La extinción de dominio como herramienta para el
ataque de activos de la delincuencia en el noreste de México.”***

Abstract: 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 delincuenciales 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 delictiva 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 LNEED, 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 LNEED (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.”

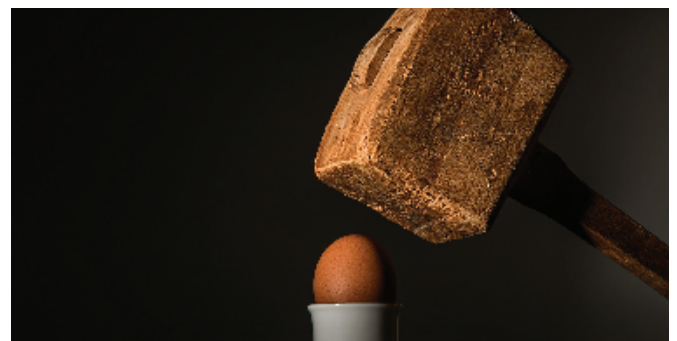
Sin embargo, una de las complicaciones que encuentran las autoridades a la hora de dar contexto a los delitos conforme a esta tipificación, es demostrar que el imputado tiene conocimiento de la procedencia de los activos o si estos represen-

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 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=1e3ei0000000000&Apendice=1000000000000&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=&Semanao=0&tabla=&Referencia=&Tema=

La LNEED 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 LNEED 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 LNEED. 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 LNEED 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 LNEED 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
TOTAL				

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 com-

parable con países como estando por encima de Hungría y por debajo de Kazajistán; además, se pudo identificar que tiene un comportamiento superior a economías como las de Sudán, Kuwait, Ucrania y Marruecos; y cercana a economías como las de 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 obtenido por solicitud

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)

⁴Para 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 LNEED

La LNEED 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 LNEED, se presentan algunas de las principales instituciones que pueden ayudar a revertir el retraso que tiene la región noreste.

La LNEED 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 LNEED 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 LNEED)

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 LNEED 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 obtenga”*.

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 LNEED 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 LNEB 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 LNEB 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 y las actuaciones en el juicio 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 disseminación 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.

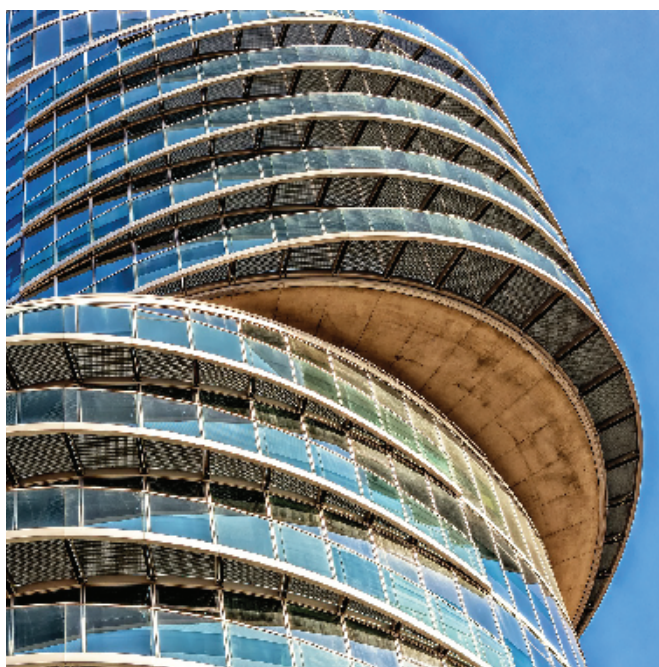
Ante la complejidad de alinear incentivos o sanciones, una opción que contribuya al fortalecimiento de la operación de la LNEB, es generar accesos a bases de datos descentralizadas, por ejemplo, que la unidad pueda acceder de manera directa a la base de datos de las instituciones que controlan la información 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 delincuenciales, 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 LNEA, 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 facultades

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 institucionalidades 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 convenidos 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 dismantelar 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 LNE y las herramientas que les proporciona para dismantelar 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/Impresa.aspx?id=7152284|InfodexTextos&url=https://hemerotecalibre.elnorte.com/20190825/interactiva/NPRI20190825-007.JPG&text=luis+rubio&tit=Luis%20Rubio%20/%20Otro%20pa%EDs&flow_type=paywall
- Saldívar, B. (2018, Noviembre 19). El Economista. Retrieved from <https://www.economista.com.mx/economia/Recaudacion-en-aduanas-dejo-694489-millones-20181119-0072.html>
- SENSP. (2019, 10 24). Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Retrieved from <https://www.gob.mx/sensp/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


Anexo1			
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



**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

Este proyecto fue financiado por el Consorcio Puentes.

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