

MEJORAMIENTO EN EL MARCO JURÍDICO Y EN SU IMPLEMENTACIÓN CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

por

Dr. Edgardo Buscaglia

Senior Law and Economics Scholar, Universidad de Columbia (EE.UU.)

Asesor, UNITAR, Naciones Unidas

Director, International Law and Economic Development Center

Profesor Invitado y Coordinador del Programa sobre Justicia y Desarrollo Social

Departamento de Derecho, ITAM (México)

Secretaría de la Función Pública

Mayo 27 2008

ASPECTOS A ABORDAR

- ESTA PRESENTACIÓN EXPLICA LOS FACTORES QUE CAUSAN LA DEFECTUOSA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y TAMBIÉN EXPLICA FACTORES ASOCIADOS A LOS ALTOS ÍNDICES DE CORRUPCIÓN Y DELINCUENCIA ORGANIZADA.
- EL ANÁLISIS DE ESTOS FACTORES SE FUNDAMENTA EN CASOS INTERNACIONALES Y EN LAS MEJORES PRÁCTICAS PLASMADAS EN LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES QUE MÉXICO YA HA RATIFICADO, PERO QUE TODAVÍA NO GOZAN DE UNA TOTAL IMPLEMENTACIÓN.
- SE PROPONDRÁN MEDIDAS CORRECTIVAS DE ORDEN LEGISLATIVO, DE IMPLEMENTACIÓN DE LA NORMA Y MEJORAMIENTOS SUGERIDOS EN EL MARCO OPERATIVO DE LA INVESTIGACIÓN Y PROCESAMIENTO DE CAUSAS..

PREMISA UNO

- LOS ALTOS NIVELES DE CORRUPCIÓN PÚBLICA Y PRIVADA, CUANDO A LA VEZ SON CRÓNICOS Y SISTÉMICOS, NACEN DE LA OMISIÓN Y/O ACCIÓN DE UN PODER POLÍTICO QUE SE EJERCE DE MANERA ARBITRARIA (por ej., abusos de discrecionalidad) CON DEFICIENTES PESOS Y CONTRAPESOS INSTITUCIONALES APLICADOS AL CONTROL DE LA DECISIÓN POLÍTICA.
- ESTE TIPO DE AMBIENTES INSTITUCIONALES NOCIVOS SE TRADUCEN LUEGO EN UN PACTO DE IMPUNIDAD POLÍTICA, YA SEA TÁCITO O EXPLÍCITO

PREMISA DOS

- Este ambiente institucional de pobre gobernabilidad se refleja luego en las distorsiones que se promulgan a través de instrumentos jurídicos defectuosos que generan muchas veces poca coherencia, poca consistencia, y poca predictibilidad en la aplicación de la norma,
- lo que engendra mayores posibilidades de abusar la discrecionalidad política, judicial y administrativa.
- lo que a su vez conlleva a mayores oportunidades de criminalidad.

PREMISA TRES

TODO ESTO SE DERIVA DE LO POLÍTICO A LA TÉCNICO EN UN DEFICIENTE SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS DEL FUNCIONARIO PÚBLICO SIN EFECTIVOS CONTROLES DE LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA y JUDICIAL Y EN UNA AUSENCIA DE CONTROL POR RESULTADOS POR PARTE DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL, CONJUGADO CON UNA AUSENCIA DE EFECTIVIDAD Y TRANSPARENCIA EN LOS SISTEMAS ELECTORALES Y DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

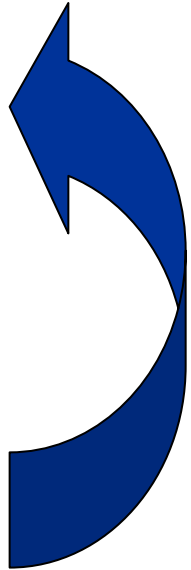
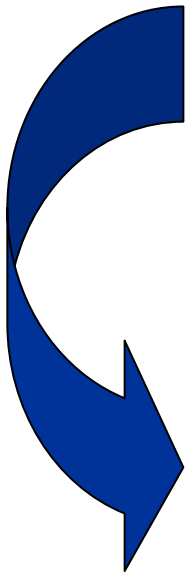
ESTRATEGIA DE REFORMA

PREMISA BÁSICA

LOS ALTOS NIVELES DE DELINCUENCIA ORGANIZADA Y DE CORRUPCIÓN A ALTOS NIVELES DEL ESTADO SÓLO PUEDE SER FACTIBLE Y SOSTENIBLE CUANDO LOS ESTADOS NO GOZAN DE NIVELES ACEPTABLES DE GOBERNABILIDAD EN DONDE EXISTEN ALIANZAS TACITAS y/o EXPLÍCITAS DE APOYOS ENTRE ACTORES POLÍTICOS, EMPRESAS PRIVADAS y EMPRESAS CRIMINALES

POR LO TANTO, ES NECESARIO IMPLEMENTAR UNA REFORMA INTEGRAL DEL ESTADO, A TRAVÉS DE UN PACTO POLÍTICO QUE LIMITE LA FACTIBILIDAD DE QUE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA INFILTRE AL SISTEMA A TRAVÉS DE CANALES DE CORRUPCIÓN

Ejemplo: A través de las necesidades de abastecimiento/apoyo ó financiamiento pre-electoral.



HIPÓTESIS DE TRABAJO LIGADA A CORRUPCIÓN Y DELINCUENCIA ORGANIZADA

➤ % Decomisos e Incautaciones

➤ + > % Prevención

= < DO + < CORRUPCIÓN

TIPOLOGÍAS Y NIVELES DE CORRUPCIÓN: INFILTRACIÓN/CAPTURA/y FEUDALIZACIÓN DE LOS ESTADOS POR PARTE DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

- **Primer Nivel:** Corrupción Aislada
- **Segundo Nivel:** Frecuentes sobornos/extorsión/vínculos patrimoniales en la misma agencia a través de “servidores públicos”
- **Tercer Nivel:** Captura de la Estructura a Niveles Operativos e Intermedios
- **Cuarto Nivel:** Captura de la Estructura a Nivel de Mandos
- **Quinto Nivel:** Captura/Feudalización del Espacio Político a alto nivel (presidentes de asambleas municipales, gobernadores, senadores, diputados, etc)



Evaluación de la implementación del marco jurídico internacional

Convención de Mérida (ONU)

Convención de Palermo (ONU)

40 Recomendaciones del G.A.F.I.

Estado de Derecho y Gobernabilidad

- ***Disminuir brechas*** entre el derecho en los libros y el derecho en su implementación práctica.

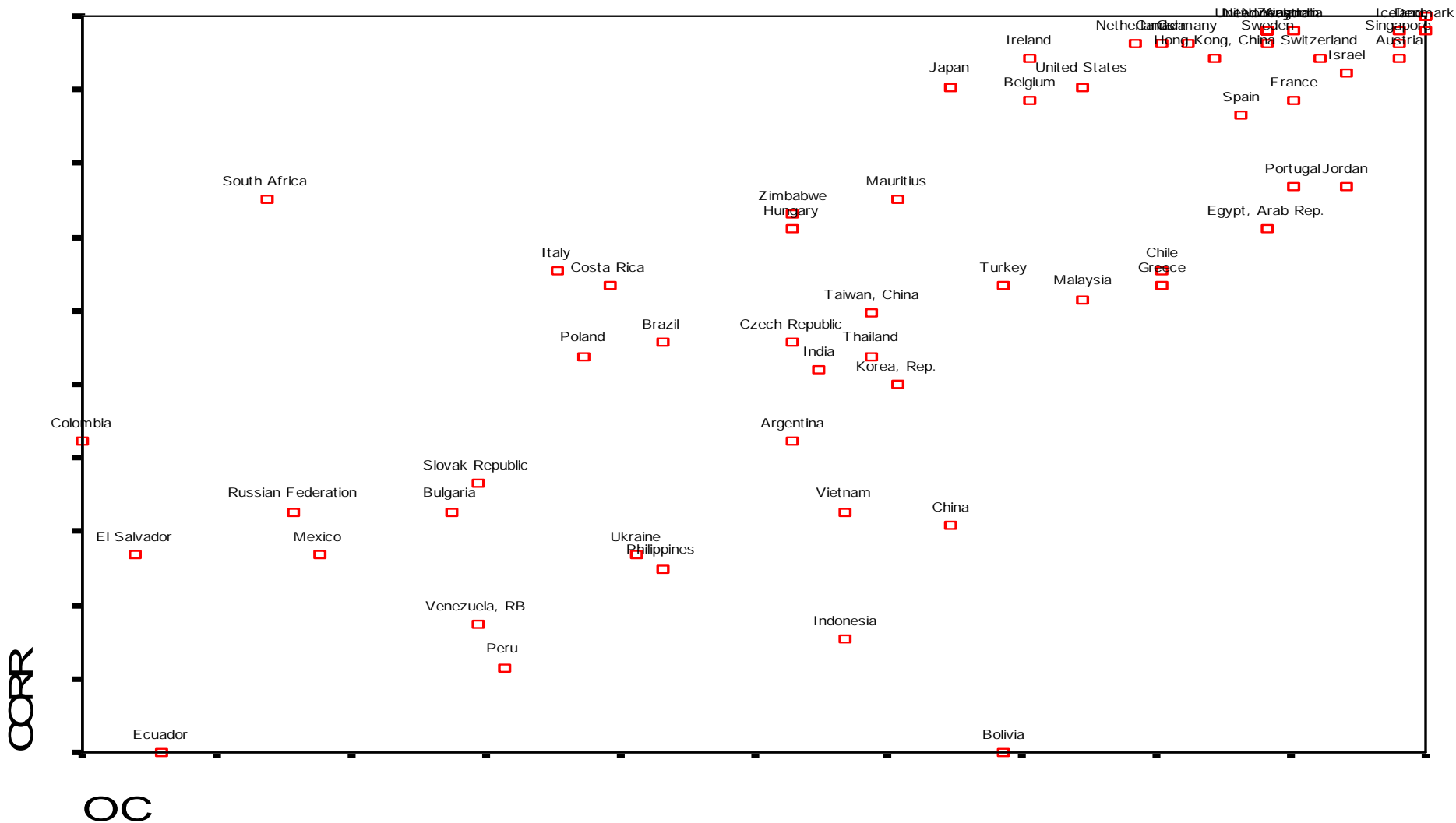
METODOLOGÍA



Metodología

- **Análisis cualitativo y cuantitativo de los expedientes judiciales, análisis y valoración jurisprudencial** (de los principales criterios vigentes en materia penal que representen focos problemáticos), **reportes de inteligencia financiera y análisis de datos proveniente de diferentes fuentes.**
- **Estudio de información cuantitativa y cualitativa de victimización** que poseen los diferentes actores del sistema de justicia penal y usuarios, que han estado ligados a las causas penales seleccionadas para este estudio
- **Indicadores de gestión del despacho y de capacidad organizacional** de los eslabones del SAJP.
- **Indicadores de Prevención.**

Implementación Práctica de las Convenciones ONU de Palermo y de Mérida

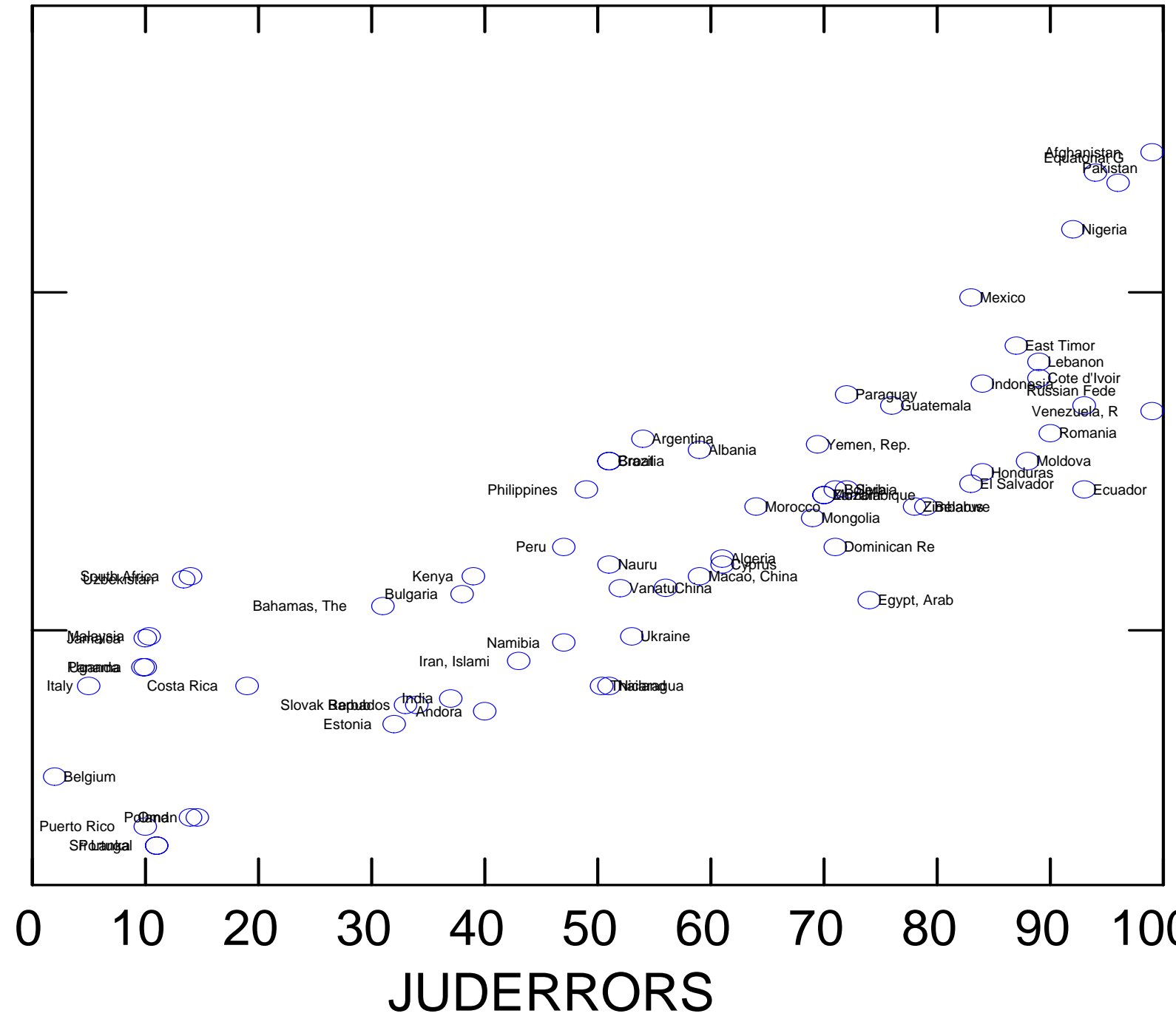


Source: (UN Forum-University of Virginia Center for International Law and Economic Development--CILED Index)

Evaluando la implementación del Art. 29 de la Convención de Palermo

*Evaluar la calidad de los fallos judiciales a través
de las frecuencias promedio de errores
técnico-jurídicos en la motivación y
fundamentación en tipos de causas penales
ligadas a asociaciones delictuosas y
delincuencia organizada (2003-2006)*

ORGRIME

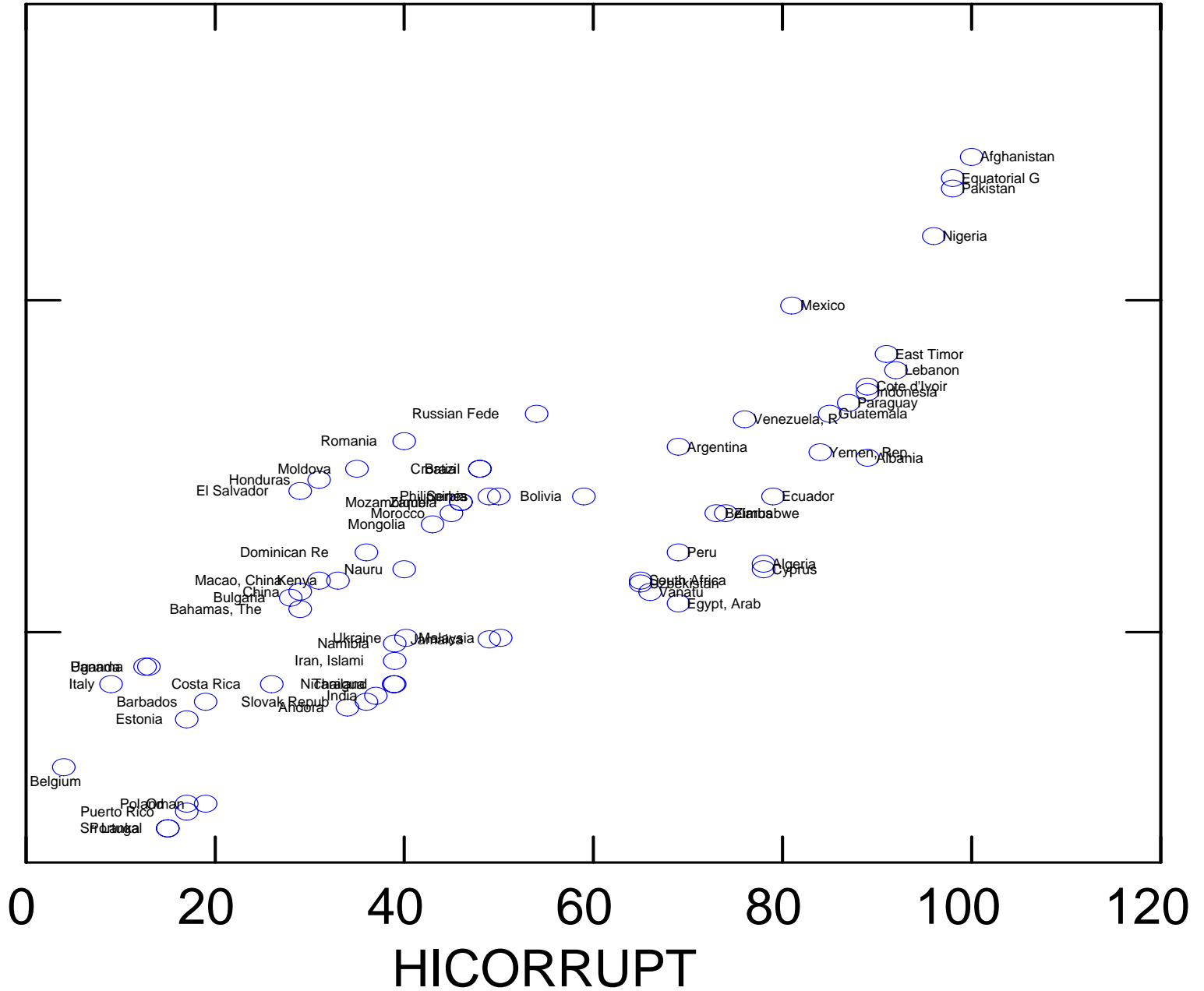


JUDERRORS

Evaluando la implementación del Art. 8 y Art. 9 de la Convención de Palermo

Medir la corrupción a altos niveles del Estado a través de factores de percepción de usuarios de juzgados y fiscalías (por ejemplo, sobornos, conflictos de intereses, nepotismo) además de indicadores de delitos cometidos (por ejemplo, homicidios) por la delincuencia organizada vinculados a la protección de grupos criminales (2003-2007)

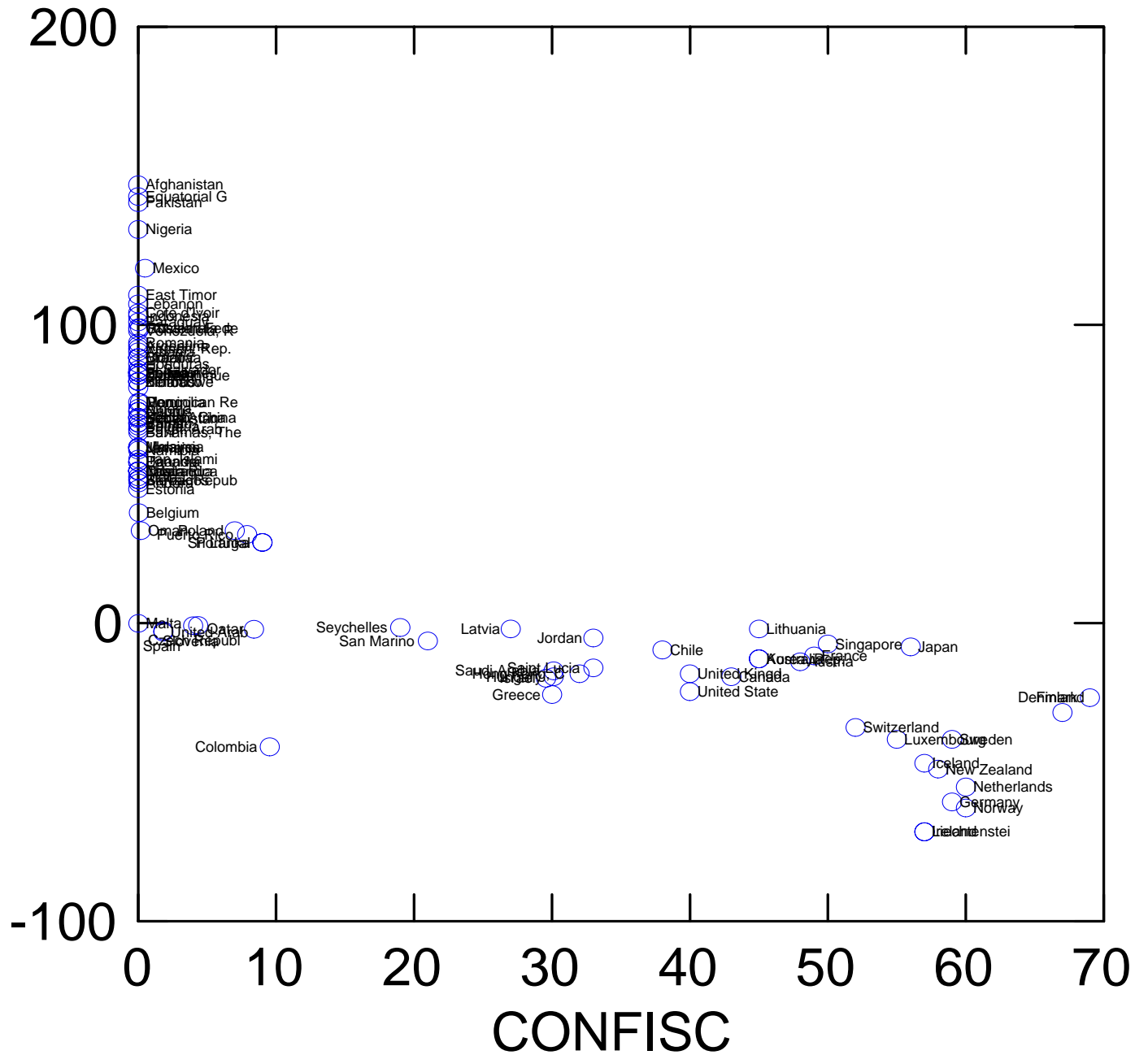
ORGRIME



*Evaluar la Implementación del Art. 12 de la
Convención de Palermo*

*A través de un indicador que mida el monto de
decomisos, incautaciones de activos, y
extinciones de dominio llevados a cabo
(2003-2006)*

ORGRIME



Evaluar la Implementación del Art. 14.3 (a) and Art. 29.2 de la Convención de Palermo

La existencia de cuerpos entrenados en el combate contra la delincuencia organizada y asociaciones delictuosas a través de la formación de estructuras especializadas de fiscales, policía, y jueces capacitados durante el período 2003-2006

Evaluar la implementación del Art. 27(a) y (d) de la Convención de Palermo

La existencia de una estructura coordinada que reuna a la UIF (y UIPs) y al SAJ conjuntamente llevando casos ligados a la delincuencia organizada y asociaciones delictuosas 2003-2006

Evaluar la Implementación del Art. 7.1 (b) de la Convención

La capacidad de procesamiento de la UIF (número de reportes de inteligencia pro-activos y reactivos como porcentaje del total de causas impulsadas tipificadas (delincuencia organizada y asociaciones delictuosas) para el período 2003-2005 que luego son reflejados en sus fallos judiciales respectivos.

ORGRIME

120

60

0

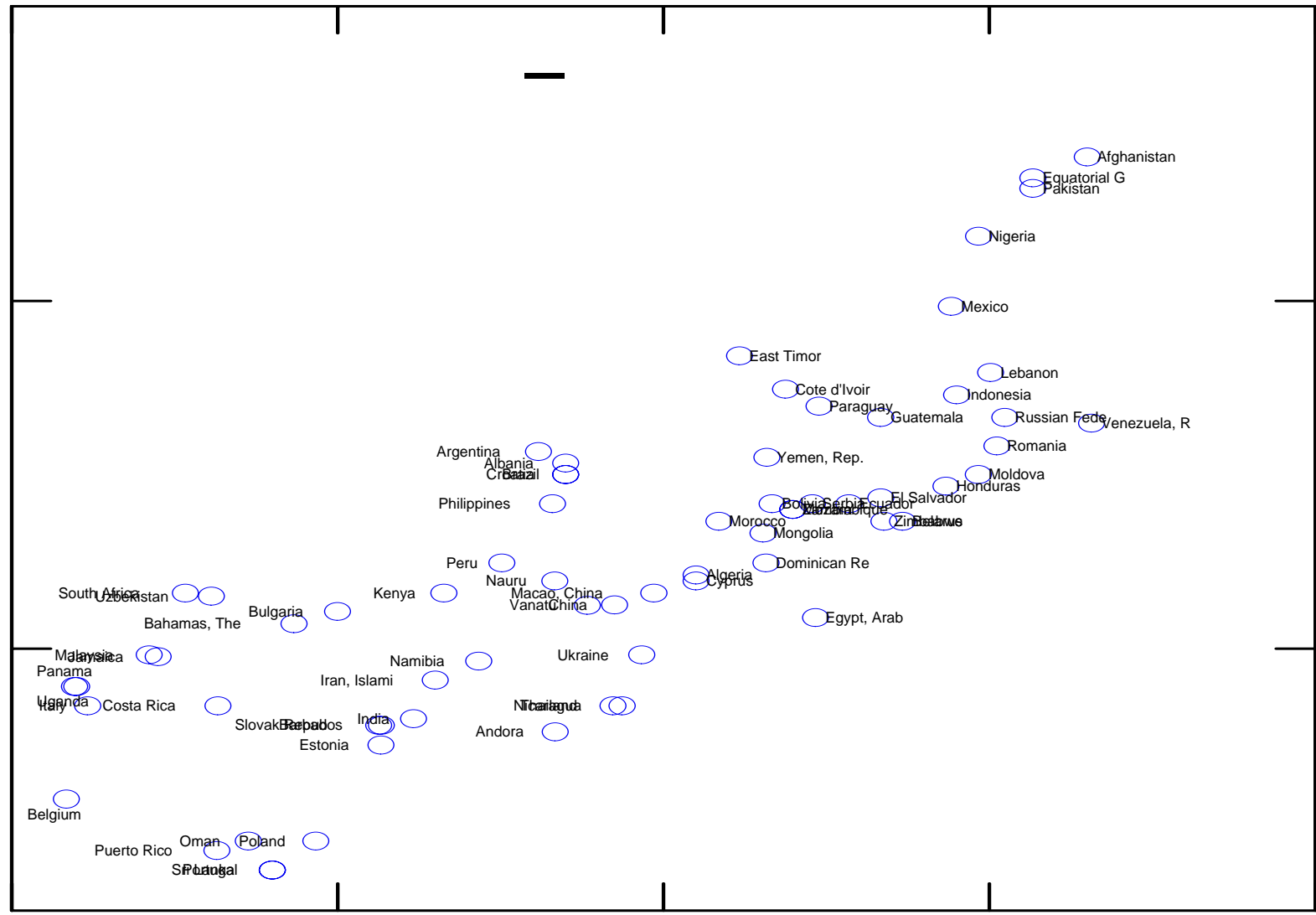
5

10

15

20

JUDINTSYSIN

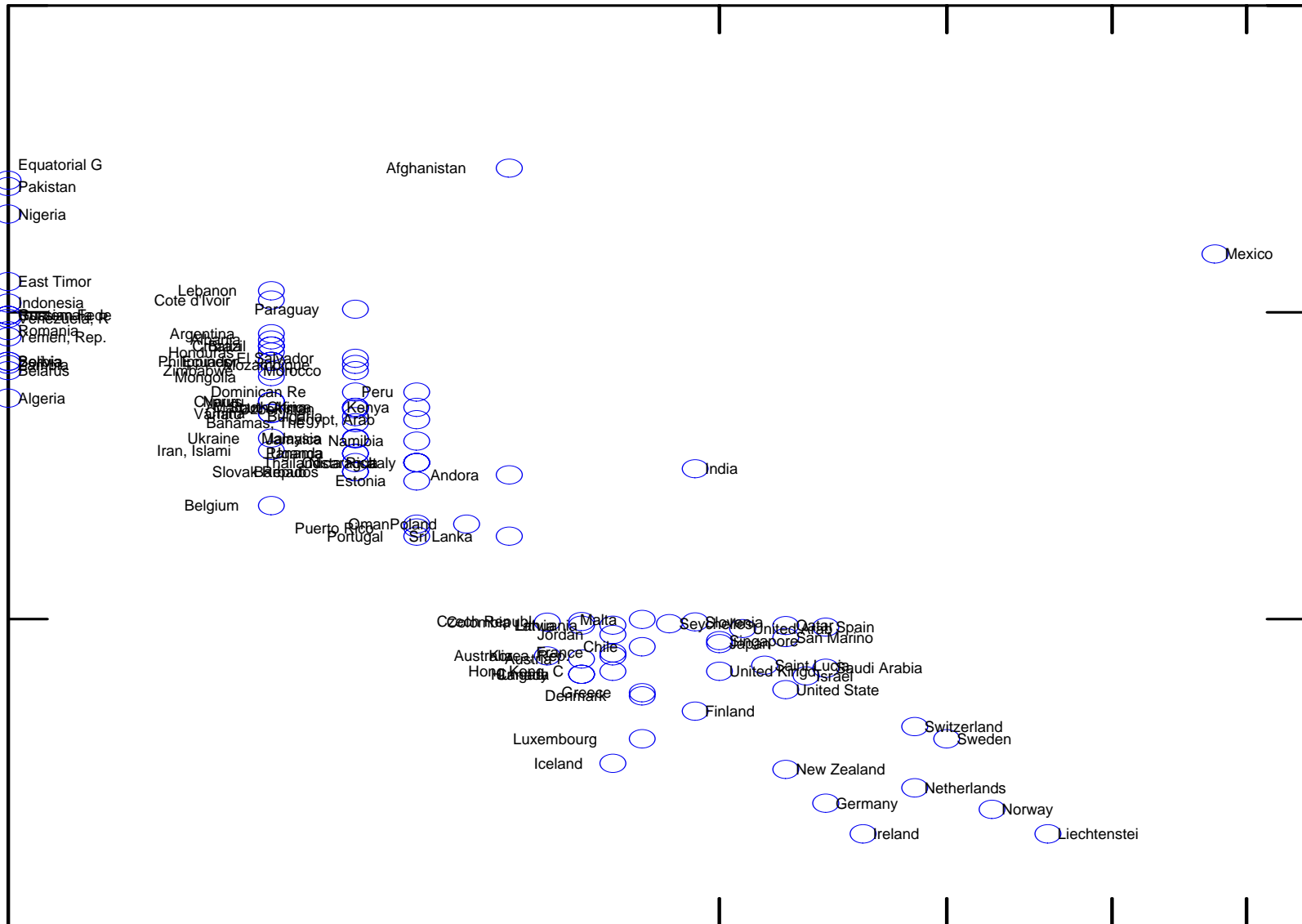


Evaluando la Implementación del Art. 12 – vinculado a decomisos - Art. 7.4, Art. 13. 1 y 13.2, Art.16.5 (b), Art. 20.2 (sobre técnicas especiales de investigación) y Art. 27 (b) de la Convención

Número de causas penales, tipificadas como DO ó AD, en donde existió cooperación internacional (a raíz de una solicitud formal presentada por un Estado parte para fines de decomiso, extradición, aplicación de técnicas especiales de investigación, e intercambio de documentación) con el propósito de investigar/procesar causas ligadas a la delincuencia organizada y asociaciones delictuosas durante el período 2003-2006

ORGRIME

200
100
0
-100



12 24 36 48

INTCOOP

Evaluando la implementación del Art. 31

Número de Programas gubernamentales y no-gubernamentales (financiados por el sector privado, sector público, y/o organismos internacionales) focalizados en la asistencia técnica al sector privado (e.g. bancos y empresas diversas de alto riesgo), ó en el area educativa ó en programas de entrenamiento y rehabilitación de menores en zonas de mediano y alto riesgo (es decir, con altos índices delictivos, alto desempleo, y altos niveles de pobreza)

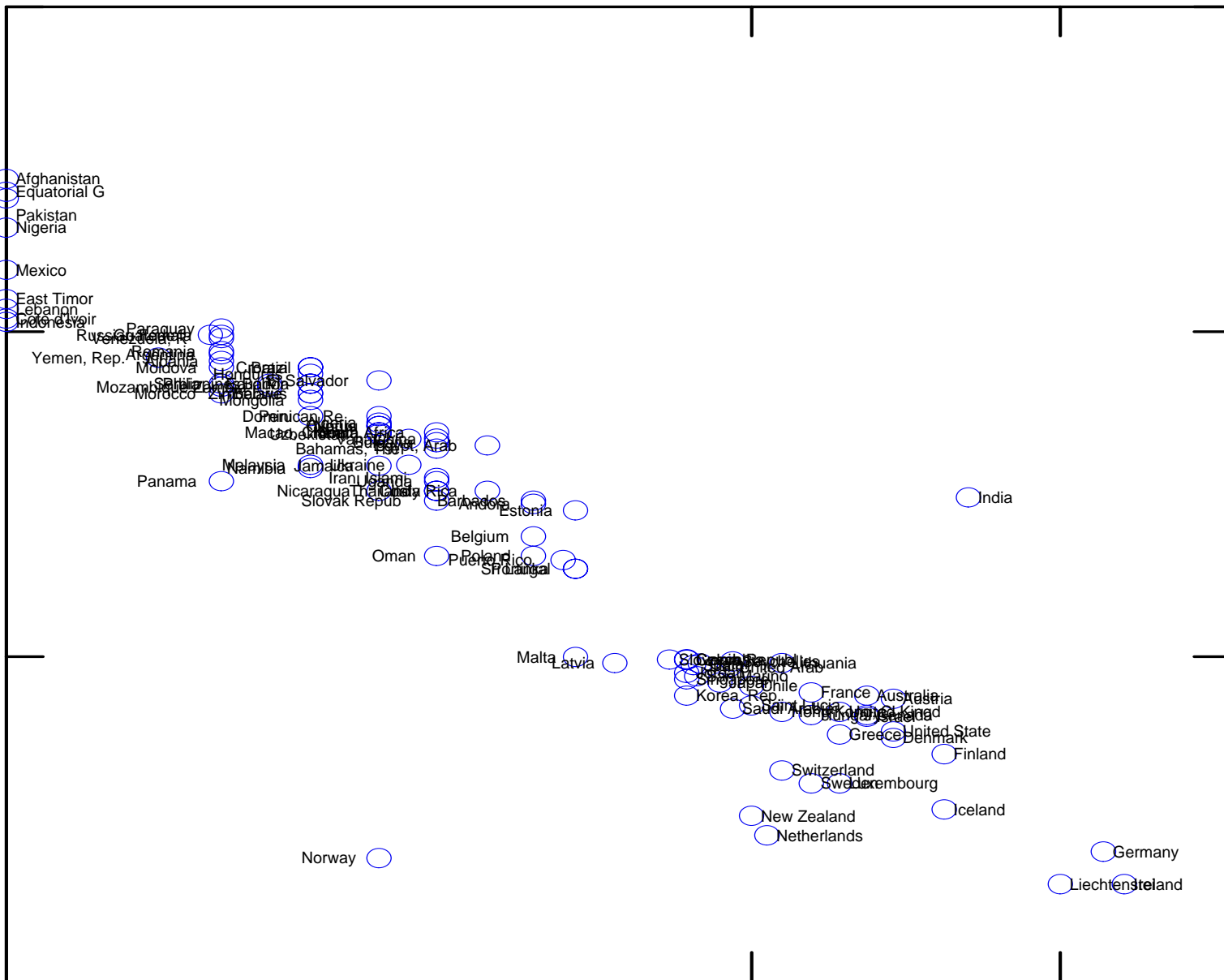
ORGRIME

200

100

0

-100



12

24

PREVENTION

INNOVACIONES A ADOPTARSE LEGALMENTE Y DE MANERA PRACTICA AL RATIFICARSE LA CONVENCION ONU CONTRA LA CORRUPCIÓN

http://www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html.

- Requiere que los Estados tipifiquen ciertas conductas delictivas-ligadas a la corrupción pasiva y activa- **DE PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS** de manera homogénea entre entidades fed. (ligado a Art. 15);
- Definir jurídicamente y estandarizar la tipificación y la aplicación de ciertas conductas ligadas a la corrupción (ejemplo: conflicto de intereses y tráfico de influencias, contemplado en los Art. 17, 18, y 19 respectivamente);
- Requiere que los Estados miembros implementen políticas de **Prevención de la Corrupción** en el sector público y privado (Capítulo II de la Convención)
- Requiere la cooperación judicial internacional, a través de la extradición, asistencia legal mutua, e investigaciones conjuntas, asistencia judicial recíproca (Capítulo 4 y Art. 43, 44, y 45 y 46)
- Provee para la implementación práctica de mecanismos institucionales para la recuperación de activos ligados a la corrupción (Art. 53 y 54); y
- Requiere que los Estados miembros capaciten adecuadamente a sus funcionarios en la aplicación de estas mejores prácticas plasmadas en la Convención, conduzcan y apoyen programas de investigación académica aplicada y medidas prácticas para compartir información con la sociedad civil (Art 53 y 54).

Análisis de Mejores Prácticas (y su Aplicación a México) Proporcionadas por la Convención ONU de Lucha contra la Corrupción

<p style="text-align: center;">Niveles de Implementación en México Evaluados a través de Causas Penales</p>	<p style="text-align: center;">Calificación en la Práctica (Escala 0-10)</p>
<p>Tipificaciones penales ligadas a Corrupción pasiva y activa de personas físicas y jurídicas - Artículos 15 y 21 - (Por ejemplo, conflicto de intereses, desvío de fondos públicos con propósitos electorales, abusos de funciones, y participación como asistente, cómplice o instigador contemplados en los Art. 17, 18, 19, y 27, respectivamente)</p> <p>Financiamiento de partidos y de procesos pre-electoriales con dineros originados o destinados a propósitos ilícitos (ejemplo, compra de votos) Artículos 7 y 9</p>	<p>0</p> <p>1</p>
<p>Agencia Anticorrupción “independiente” autónoma (apartada del control político) con capacidad de prevención y de promover investigaciones, impulsos, procesamientos de causas penales ligadas a personas físicas y jurídicas (Cap. II de la Convención).</p>	<p>1</p>
<p>Mecanismos Preventivos en los Sectores Públicos (Ej. servicio civil de carrera, control por resultados, y control operativo comunal) Art. 5 y en el Sector Privado (Art. 12) a través de estándares de auditoría y contables que surjan de las mejores prácticas de OCDE.</p> <p>Capítulo II de la Convención</p>	<p>1</p>

Análisis de Mejores Prácticas Anti-Corrupción y su Aplicación a México (cont.)

<p>“Niveles de Implementación en México” Evaluados a través de Causas Penales</p>	<p>Calificación en la Practica Escala 0-10</p>
<p>Testigos Protegidos (a “whistleblowers”) Art. 32</p>	<p>0</p>
<p>Rol Técnico-Operativo de la Sociedad Civil Por ejemplo: monitoreo técnico-operativo de juzgados (Preámbulo y Art. 13) a través del acceso a la información</p>	<p>3</p>
<p>Técnicas de Investigación/Inteligencia Preventiva y de Detección Adecuadas de las transferencias de recursos financieros ligados a corrupción y/o delincuencia organizada (Art. 52)</p>	<p>0</p>
<p>Incautación y decomisos de activos ligados al lavado de dinero producto de la corrupción (Art. 23 y 24) derivados de reportes de la UIF (Art 58)</p>	<p>1</p>
<p>Extinción de dominio por vía no penal y recuperación de activos por vía penal (Cap. V de la Convención-Art. 51-59)</p>	<p>0</p>
<p>Combate a la Corrupción de “Alto Nivel” (Control de los recursos para Campañas electorales y Partidos Políticos) que deriven en sentencias penales concluídas Art. 7 y 9</p>	<p>0</p>

Análisis de Mejores Prácticas (y su Aplicación a México) Proporcionadas por la Convención ONU de Lucha contra la Corrupción

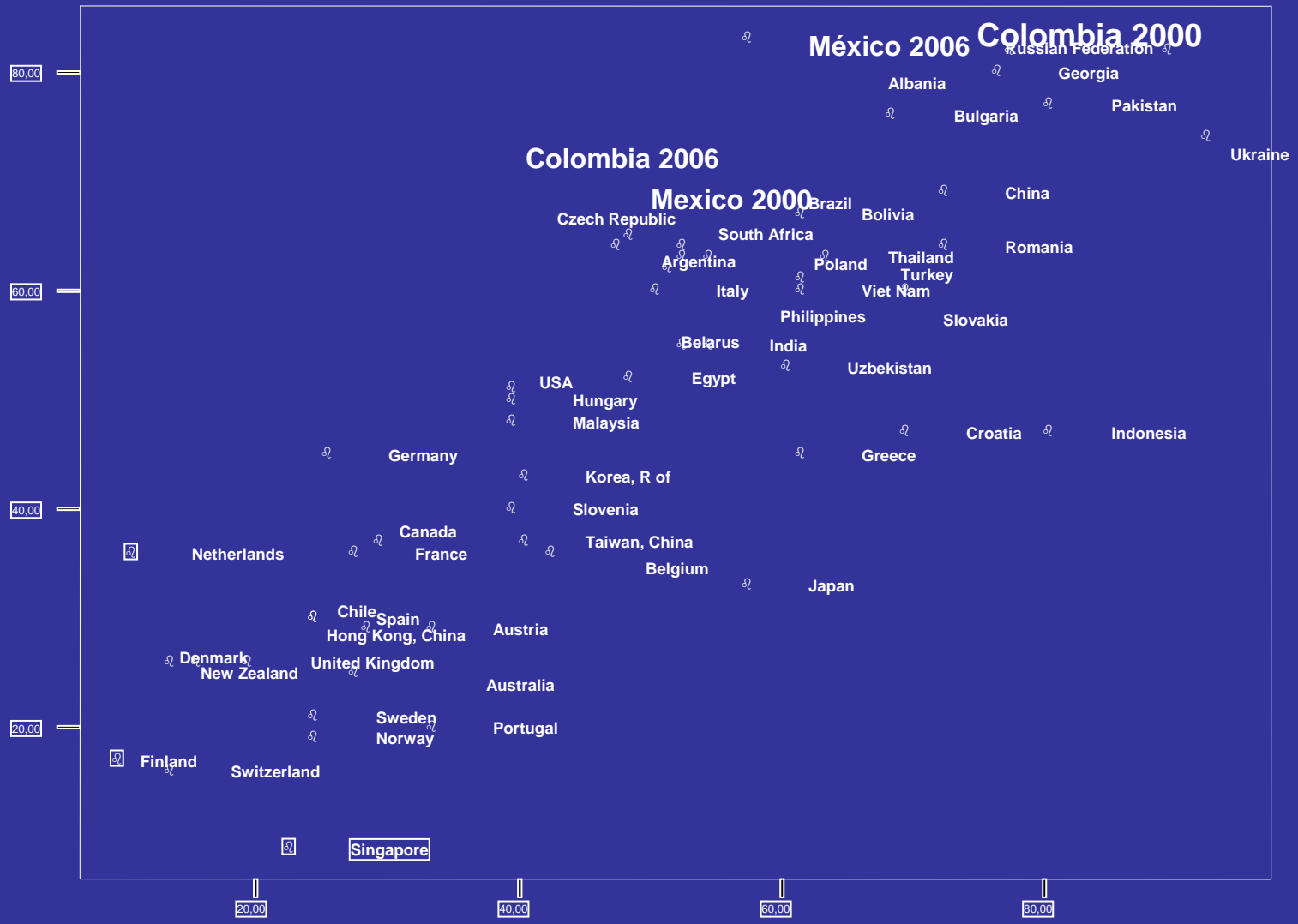
<p style="text-align: center;">Niveles de Implementación en México Evaluados a través de Causas Penales</p>	<p style="text-align: center;">Calificación en la Práctica (Escala 0-10)</p>
<p>Tipificaciones penales ligadas a Corrupción pasiva y activa de personas físicas y jurídicas - Artículos 15 y 21 - (Por ejemplo, conflicto de intereses, desvío de fondos públicos con propósitos electorales, abusos de funciones, y participación como asistente, cómplice o instigador contemplados en los Art. 17, 18, 19, y 27, respectivamente)</p>	0
<p>Sanciones penales al financiamiento de partidos y de procesos pre-electorales con dineros originados o destinados a propósitos ilícitos (ejemplo, compra de votos) Artículos 7 y 9</p>	1
<p>Agencia Anticorrupción “independiente” autónoma (apartada del control político) con capacidad de prevención y de promover investigaciones, impulsos, procesamientos de causas penales ligadas a personas físicas y jurídicas (Cap. II de la Convención).</p>	1
<p>Mecanismos Preventivos en los Sectores Públicos (Ej. servicio civil de carrera, control por resultados, y control operativo comunal) Art. 5 y en el Sector Privado (Art. 12) a través de estándares de auditoría y contables que surjan de las mejores prácticas de OCDE. Capítulo II de la Convención</p>	1

LEY EN LOS LIBROS vs. LEY EN ACCIÓN

CASOS DE MÉXICO Y COLOMBIA

- México ha promulgado instrumentos jurídicos cumpliendo con el 87% de las cláusulas de la Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada (Palermo) y con el 46% de las cláusulas de la Convención contra la Corrupción (Mérida). Sin embargo, a través del análisis de expedientes judiciales se observa que, en la implementación práctica de estos instrumentos, México cumple con solo el 64 % de las cláusulas de la Convención de Palermo y con el 23 % de las cláusulas de la Convención de Mérida contra la Corrupción.
- Sin embargo, desde el 2003 al 2006, Colombia ha alcanzado a implementar un 100% de las cláusulas de ambas convenciones de la ONU en sus instrumentos jurídicos e implementan activamente un 94% de ellos.

NIVEL DE DELINCUENCIA ORGANIZADA



CORRUPCION EN EL SECTOR PÚBLICO

Hipótesis confirmadas

- Desempeño heterogéneo e incertidumbre jurídica en la aplicación de las normas ligadas a la Convenciones ONU.
- Desfases respecto a los tratados internacionales (convenciones contra la delincuencia organizada y corrupción y recomendaciones GAFI)
- Necesidad de atención, apoyo y potencial de desarrollo **de capacitación y fortalecimiento organizacional de juzgados, fiscalías, AFI, trabajando con mayor coordinación interinstitucional.**
- Defectuosos sistemas de control de la decisión en fiscalías y juzgados.
- Ausencia relativa de servicio civil de carrera e impacto negativo en percepciones de idoneidad y corrupción.
- Ausencia de programas de prevención de la corrupción a altos niveles del Estado vinculados a la delincuencia organizada y asociaciones delictuosas.

**FACTORES LIGADOS A LA
CORRUPCION Y DELINCUENCIA
ORGANIZADA
(2003-2007)**

**En Edgardo Buscaglia (2007) “Public Sector Corruption and The
Broader Justice System” *Global Report on Corruption*.
Cambridge University Press.**

TWO STAGE INSTRUMENTAL VARIABLE LOG REGRESSION

TABLE 1

Dep. variable: LOGORGCROME N: 107 Multiple R: 0.972

Adjusted squared multiple R: 0.943 Standard error of estimate: 12.666

Effect	Coefficient	Std Error	Std Coef	Tolerance	t	P(2T)
LOG PREVENTION	-1.793	0.388	-0.215	0.250	-4.625	0.000
LOG INTCOOP	-2.022	0.313	-0.252	0.354	-6.470	0.000
LOG HICORRUPT	0.457	0.082	0.262	0.245	5.592	0.000
LOG CONFISC	-0.799	0.135	-0.331	0.173	-5.937	0.000
LOGJUDINTSYSEN	2.319	0.471	0.173	0.436	4.918	0.000

Analysis of Variance

Source	Sum-of-Squares	df	Mean-Square	F-ratio	P
Regression	282003.409	5	56400.682	351.580	0.000
Residual	16202.503	101	160.421		

País	Frecuencia de Corrupción Índice UN	Abuso de Discrecionalidad Expedientes Judiciales (ligados a C y DO)	% Cambio Delincuencia Organizada	% Invest. UIF aportando material probatorio Relevante en causas civiles/adm /penales	% Sentencias c/Invest.UIF (material probatorio)	Cambio Porcentual En Decomisos En causas penales con tipificación DO/C
Chile 3 Juzgados Penales	-10.5 %	-17.2 %	-7.1 %	134.6 %	43.9 %	74.3%
Brasil 10 Juzgados Pilotos	-15.4 %	-9.8%	- 5.4 %	73.9 %	352 %	42.7 %
Eslovenia 8 Juzgados Penales	-22.3%	-10.4%	-16.4%	159.4 %	31.9 %	30.3 %
Colombia Fiscalías y Juzgados	-19.7%	- 39.7	-14.2%	157%	472%	418.5%
Indonesia 7 Juzgados Penales	17.4%	4.3%	3.5%	10.1 %	No Hay	-2.4

EXTINCIÓN DEL DOMINIO

La extinción del dominio es una consecuencia patrimonial derivada de actividades ilícitas.

Es la pérdida del derecho a dominio a favor del Estado sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular que procede solo por sentencia judicial y que no representa una sanción penal (ni como pena principal o accesoria)

La extinción del dominio es una figura jurídica autónoma y distinta a la acción penal con causales independientes y procedimiento propio;

Es independiente de la responsabilidad penal;

Concluye con una sentencia delcarativa y no de condena donde se declara que la propiedad, dado su origen irregular, no merece de protección constitucional;

Es imprescriptible en cuanto el origen de la propiedad no puede sanearse por el transcurso del tiempo y no debe inhibir al Estado para persguirla;

Procede también sobre bienes adquiridos por causa de muerte;

Implementa y desarrolla Convenios Internacionales de acuerdo al Artículo V de la Convención de Vienna (1988)

Procede sobre el objeto, producto, medios, derivados, instrumentos y valores equivalentes derivados de actividades ilícitas

CAUSALES

Incremento injustificado de patrimonio (causal 1a y 7a en Colombia)

Cuando provenga directa o indirectamente de actividades ilícitas (causal 2a en Colombia)

Bienes objeto, medios, e instrumento del delito (causal 3a)

Cuando provenga de la enajenación y/o permuta de los bienes objeto del delito (causal 4a)

Cuando el origen del patrimonio en una acción penal separada no se hubiese investigado ó justificado (causal 6a y 5a)

Actividades lícitas destinadas a mezclar o ocultar bienes de origen ilícito (causal 6a)

*Primero se promueven investigaciones para así
identificar bienes sobre los que podría
iniciarse la acción de extinción del dominio*

Se practican medidas cautelares (embargo)

*Se ejercen facultades de administración sobre los
bienes afectados*

Labores tendientes a identificar bienes

Identificación de causal

*Recaudar los elementos de juicio que permitan
motivar la pretensión del Estado*

*Notificación, período probatorio (30 días en
Colombia), Oposición*

*Resolución de procedencia o improcedencia
(ante juez)*

Solicitar y presentar pruebas ante el Juez

*Sentencia (con alegatos y pruebas motivando
resolución declarando extinción del dominio
o absteniéndose de hacerlo)*

*Afectación del producto del delito ó por otros
bienes con valor equivalente al de ese
producto por sentencia judicial*

(de acuerdo al Art V de la Convención de Viena)

DESTINACIÓN DE LOS BIENES

Enajenación por parte del Estado

Contratación

Destinación provisional

Depósito provisional

Modificaciones Organizacionales y Legislativas para poder impulsar causas penales con mayor efectividad en México

Reformar el Art. 400 Bis del CPF para así
tipificar también la “conversión de
activos patrimoniales” en lavado de
dinero

Reformar el Art. 400 Bis del CPF para incluir “posesión y utilización de activos patrimoniales” en la tipificación del lavado de dinero. “La posesión y uso de activos patrimoniales” penalizada en un sentido amplio.

Tipificar la manipulación de mercados por parte de accionistas ó empresarios en posesión de información confidencial (insider trading).

Tipificar la acción penal
focalizada en la persona
jurídica

- Promover la capacitación de personal especializado en las fiscalías para el mas efectivo impulso de investigaciones patrimoniales.

- Establecer INSTITUCIONALMENTE grupos conjuntos de UIF, UIPs, Fiscales, y Jueces capacitados impulsando causas penales de naturaleza patrimonial vinculadas a la delincuencia organizada y asociaciones delictuosas.

Promover mayor homogeneidad normativa sustantiva y procesal entre las legislaciones de las entidades federativas para la detección, monitoreo, incautación-decomiso de activos delictivos.

El SAJ de México posee diversas herramientas, tanto procesales, como sustantivas “en los libros” para que se pueda aumentar la frecuencia de decomisos ligados a los instrumentos patrimoniales del delito, así como el producto del mismo.

Sin embargo, sería importante considerar modificar el marco normativo para unificar toda la legislación al e incluir la opción de decomiso por valor equivalente, el lavado de dinero negligente y la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

La unificación de tales normas sería un motivo más para hacer efectiva la investigación patrimonial de los bienes y su producto ligados a la corrupción, tanto de las actividades delictivas desarrolladas por la delincuencia organizada, como del patrimonio de cada uno de los imputados en casos de corrupción a altos niveles del estado.

Mayor frecuencia de trabajo operativo entre
agencias del Estado Mexicano (UIF) con
organizaciones internacionales y con
autoridades especializadas de otros
Estados Miembros de la Convención

Dado que el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) posee los recursos jurídicos para procesar (administrar y enajenar) activos asegurados-incautados y decomisados.....

....tambien la Unidad de Inteligencia Financiera, Unidades de Investigación Patrimonial y una Unidad específica dentro la PGR deberían coordinar y compartir sus bases de datos con la Secretaría de la Función Pública y el SAE para así poder cruzar información con mayor efectividad para poder abrir líneas adicionales de investigación patrimonial que ayude a ligar expedientes judiciales dispersos

Así también, se debería expandir cruce de información a través de una mayor “minería de datos” patrimoniales ligados a indiciados y personas jurídicas vinculadas involucrando las bases de datos de los entes reguladores del sistema financiero, como p.e.:

La CNBV y SAT

La Comisión Nacional de Seguros y Finanzas.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

El Banco de México.

La información recopilada por la PGR, para poder ser utilizada correctamente como una prueba en la comprobación del cuerpo del delito, debe ser analizada con mucho mayor frecuencia por personal pericial, principalmente por:

Peritos en contabilidad y criminalística financiera.

Peritos en documentoscopia.

Peritos en auditoría forense patrimonial.

Peritos en criminalística Informática

Peritos en valuación de bienes muebles e inmuebles

Peritos en movimientos Aduaneros

Entre el 2004 y el 2007 se generaron 633 reportes pro-activos de la UIF y de estos solo se generaron DOS consignaciones por parte de la PGR sin que existan sentencias condenatorias derivadas de operaciones relevantes/inusuales/preocupantes a través del sistema financiero.

Las estadísticas operativas de combate al lavado de dinero nos indica que el casi total de casos que consignados y procesados por lavado de dinero son el resultado de decomisos de dineros en aeropuertos/fronteras donde el imputado es incapaz de demostrar el origen lícito de los fondos.

Además, se carece de una continuidad operativa que genere investigaciones patrimoniales basadas en tareas de campo para así abordar a las fuentes patrimoniales de quienes dieron origen al ilícito, o al receptor final de los activos incautados, para así indagar a los jefes de la organización criminal.

Para ello se debería legislar la “entrega vigilada o controlada”

Para ello se deberían ampliar legislativamente las técnicas especiales de investigación para así ampliar el uso de las “entregas controladas” y de los programas de protección de testigos, con la capacidad de postergar u omitir el arresto de sospechosos, nuevamente con el propósito de llegar a las más altas cúpulas de la organización criminal.

Se concluye que la UIF Mexicana se ha adaptado a la definición operativa y legal del Grupo Egmont pero todavía no produce suficientes reportes de inteligencia pro-activos (en relación al número de causas abiertas de DO y AD) que hayan sido “judicializados” para así alimentar la generación de nuevas líneas de investigación dirigidas por la PGR y así enriquecer la motivación judicial posterior

Unidades de Investigación patrimonial (trabajando en red con la UIF) en cada una de las entidades federativas deberían coadyuvar en el análisis patrimonial, por ejemplo, a través de las oficinas del Registro Público de la Propiedad y el Comercio,

PUNTOS CLAVES EN EL MEJORAMIENTO DE LA FUNDAMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

- Ampliar la tipificación del lavado a todos los delitos graves
- Aumentar la pena por el incumplimiento de la obligación de informar sobre transacciones financieras sospechosas

Ampliar la penalización del lavado, para incluir la conducta negligente

Recomendación N°26: Intercambio de información entre UIFs y Fiscalías debe reforzarse en su implementación

Respecto a los instrumentos legales con las que cuenta México, que cubren importantes aspectos de las investigaciones patrimoniales ligadas al lavado de dinero y corrupción, estos instrumentos se encuentran dispersos en diferentes cuerpos sustantivos lo que hace difícil su interpretación al momento de aplicarlos a los causas específicas.

Por otro lado, se advierte que cada Estado y cada entidad federativa (en el caso de México) tiene su propia normativa en estos delitos, no sólo a nivel del derecho procesal sino también en cuanto al derecho de sustantivo de fondo.

Esto no sólo podría provocar un futuro conflicto de jurisdicción y competencias para la aplicación de la norma, sino que repercute directamente, en la unificación de criterios y la efectividad del sistema.

Por ahora no se producen problemas de competencia debido a que el fuero federal actúa atrae la mayoría de las causas y por otro lado, los fueros ordinarios no poseen los recursos humanos y especialización adecuada para impulsarlos.

En cuanto a la efectividad del sistema, la UIF no forma parte de una coordinación interinstitucional efectiva (con policía-fiscalía) que genere sentencias judiciales concluídas por operaciones con recursos de procedencia ilícita que fueran originadas por un Reporte de Operación Inusual o Sospechosa remitidos a la PGR.

En tal sentido, se deben asignar fiscales especializados para que operen de manera conjunta con personal de la UIF (y UIP´s en las entidades federativas) para así atender estas investigaciones con mayor capacidad técnica e impacto en el impulso y procesamiento de causas ligadas a Corrupción, delincuencia organizada, asociaciones delictuosas, y lavado de dinero.

Existe una total ausencia de sentencias concluídas por delitos de corrupción a alto y mediano nivel (como delito asociado al de “lavado de activos”) que surgan de investigaciones patrimoniales.

Resultaría en este sentido apropiado sistematizar la participación de la Secretaría de la Función Pública y Unidades de Investigación Patrimonial en cada entidad federativa, no sólo para el intercambio de información en red, sino también para coordinar estrategias en la lucha y desmantelamiento de la delincuencia organizada y asociaciones delictuosas

Sin embargo, existe una carencia alarmante de capacitación en estas áreas de investigación y en el Poder Judicial Federal, que debe entender posteriormente en este tipo de causas.

En cuanto a aspectos objetivos y subjetivos de los tipos penales del lavado de dinero y ocultamiento de activos patrimoniales de procedencia ilícita y bien jurídico tutelado, existe una disparidad y diversidad de criterios jurisprudenciales

Por lo tanto, el Poder Judicial Federal y de cada una de las Entidades Federativas, deberían participar conjuntamente con las fiscalías en la planificación y programación de implementación de las políticas criminales contra la corrupción, delincuencia organizada, asociaciones delictuosas, y lavado de dinero.

LA SIEDO posee un alto nivel de capacitación relativa a los otros eslabones del sistema de administración de justicia penal, pero carece de la capacidad de atraer las suficientes causas debido a su reducido personal en relación a la dimensión de la escala criminal organizada imperante.

Pero este no es el caso de las fiscalías de las entidades federativas donde sería, necesario profundizar la capacitación en áreas técnico financieras y contables en lo que hace a la investigación patrimonial. Para ello, también, sería importante contar con la interacción e intercambio de personal entre los distintos operadores del sistema.

Sería importante realizar, entre otros, cursos de capacitación en los cuales (funcionarios de la PGR, UIF, UIPs, SHCP, SAT, Aduanas, SSP, y SFP) se planteen simulacros conjuntos para la generación de reportes y aperturas de líneas de investigación en donde existan indicios de delitos patrimoniales ligados a corrupción

Aduanas, INM, UIF, UIPs, y el sistema de seguridad pública deben interactuar para investigar conjuntamente movimientos transfronterizos de dinero, mercancías, y seres humanos.

Debería asegurarse que la SAT desarrolle un mas adecuado y mas acelerado sistema de intercambio y análisis de información con otras entidades federativas e instituciones del gobierno federal (e.g. PGR, UIF, UIPs, FEPADE) para asi focalizarse en operaciones de alto riesgo a través de registros, inspecciones, e inteligencia financiera coordinada con fiscalías.

Aplicar sanciones monetarias mayores (basadas en el principio de proporcionalidad) cuando las entidades del sector financiero no reportan adecuadamente y legislar la “conspiración para el ocultamiento de activos patrimoniales”—(aplicando este tipo a entes todavía no regulados adecuadamente—por ej. casas de cambio/casas de préstamos y remesas)

Asegurar el mas acabado registro centralizado de todo ente mercantil (de las personas físicas que ejercen control y los beneficiarios ligados a toda persona jurídica) requiriendo que existan completos registros de accionistas

Aplicar marco regulatorio a fideicomisos(creadores o fideicomitentes, entidades financieras ó fiduciarios, beneficiarios ó fideicomisarios, y comités técnicos) y a las entidades sin fines de lucro para que apliquen criterios de debida diligencia y para que sean capaces de proveer la información requerida durante investigaciones patrimoniales y/o anti-lavado

- Focalizarse en que las instituciones financieras con sede en México sean capaces de verificar y dar cuenta de que sus bancos de correspondencia en el exterior no tengan cuentas utilizadas por bancos/empresas pantalla (shell banks) en el interior/exterior.

- Muchas Gracias por su Atención