

LA EXTORSIÓN BAJO EL CALEIDOSCOPIO, muchas modalidades y pocas políticas públicas



**OBSERVATORIO
NACIONAL
CIUDADANO**
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD™

OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD

Extorsión bajo el caleidoscopio en México, muchas modalidades y pocas políticas públicas.

DIRECTORIO

DIRECTOR GENERAL DEL OBSERVATORIO:

Francisco Javier Rivas Rodríguez

COORDINACIÓN DE PRODUCCIÓN:

Martell Izquierdo

DIRECTORA DEL ÁREA DE INVESTIGACIÓN:

Doria del Mar Vélez Salas

RECOPIACIÓN:

Ileana Serapio Reyes

AUTORES:

Manuel Alejandro Vélez Salas,
Doria del Mar Vélez Salas,
Francisco Javier Rivas Rodríguez,
Daniela Estefanía Cristóbal Sánchez,
Jorge Monterrubio Salazar,
José Ángel Fernández Hernández,
Elisa Norio,
Arturo Peláez Gálvez,
Gerardo Sergio Bonilla Alguera,
Luis Jorge de la Peña,
Fernando Acosta Chávez,
Antonio Amador Arellano,
Yair Enrique Canizalez Madrigal,
Norma Angélica Bautista Santiago,
Marey Silva Solano,
Javier Alejandro Corzo Téllez,
Miroslava Ortiz Flores,
María del Rosario Viguera Pliego,
Sandra Nayeli Corona de la Cruz.

D.R. © OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD México, Ciudad de México, 2023 www.onc.org.mx

DISEÑO EDITORIAL:

Citlaly Andrade Paredes

DIFUSIÓN:

Vicente Hernández Elías,
Sandra Nayeli Corona de la Cruz,
Pedro Jair Castro Cerecedo

PORTADA: Josué López Espíritu

Primera edición, marzo de 2023

ISBN en trámite

D.R. © OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD

Kepler No. 128-PH1, Col. Anzures, Alcaldía Miguel Hidalgo, C.P. 11590, México, Ciudad de México, www.onc.org.mx

COLABORADORES EXTERNOS:

Julia Yansura, Renata Villarreal,
Valeria Moy, Fernanda Domínguez,
Paul Aguilar,
Sofía Ramírez,
Giovanni Castillo Montiel.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Queda prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Observatorio Nacional Ciudadano.

Índice

Presentación	5
Introducción	11
CAPÍTULO 1	13
¿Qué sabemos de la extorsión en América Latina y el Caribe? Una revisión sistemática de la literatura académica	
1.1 El fenómeno extorsivo	15
1.2. Resultados de la revisión sistemática	16
1.3 Discusión de los hallazgos	23
1.4 ¿Cómo tendría que avanzar la investigación sobre extorsión?	35
<i>COLABORACIÓN ESPECIALIZADA</i>	
1. La extorsión desde una perspectiva financiera del crimen	37
2. Modelos Basados en Agentes como alternativa para el estudio de la extorsión	40
3. Una perspectiva feminista de la extorsión	53
CAPÍTULO 2	56
El tipo penal de extorsión	
2.1 Definición típica de la extorsión	58
2.2 Análisis cualitativo de las penas y agravantes de la extorsión	63

COLABORACIÓN ESPECIALIZADA

4. Los daños ignorados de la extorsión: la afectación psicológica	72
---	-----------

CAPÍTULO 3 79
Capacidades institucionales frente a la extorsión en México

3.1 Las autoridades están rebasadas: la magnitud de la extorsión como problema público	81
--	-----------

COLABORACIÓN ESPECIALIZADA

5. Competitividad y extorsión	84
-------------------------------------	-----------

3.2 Los esfuerzos institucionales del gobierno federal	87
--	-----------

COLABORACIÓN ESPECIALIZADA

6. Extorsión en el ámbito digital	90
---	-----------

7. El sistema antilavado	99
--------------------------------	-----------

3.3 Los esfuerzos institucionales de los gobiernos estatales	106
--	------------

COLABORACIÓN ESPECIALIZADA

8. Inflación, extorsión y un Estado débil	113
---	------------

Conclusiones y recomendaciones generales 118

Referencias 123

Anexos 128

Presentación

En el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) nos sentimos orgullosos de presentar el estudio *La Extorsión Bajo el Caleidoscopio, muchas modalidades y pocas políticas públicas*; una investigación profunda que busca describir los varios fenómenos delictivos, la deficiencia de registros estadísticos, de diagnósticos gubernamentales, de acciones implementadas por las autoridades, para explicar por qué este delito está convirtiéndose en el mejor negocio para los criminales y así proponer soluciones específicas a un fenómeno muy complejo.

Para su realización se hizo una revisión sistemática de la literatura académica sobre la extorsión en América Latina y el Caribe de los últimos 20 años; un análisis jurídico de los tipos penales y penas por extorsión en México; una recopilación y análisis de las capacidades específicas de las instituciones de procuración de justicia y de seguridad pública. Además, se incorporaron colaboraciones especializadas escritas por organizaciones aliadas del ONC en torno a cómo atender este delito.

Un primer hallazgo importante de este estudio se refiere a la dificultad para recopilar información sustantiva. A lo largo de la investigación fue un gran reto lograr que los servidores públicos superasen la narrativa institucional para así compartir la verdad acerca de lo que sí y no funciona y que las instituciones de seguridad y justicia respondiesen mediante los mecanismos de transparencia establecidos en ley. La mayoría de las autoridades simplemente no respondió nuestras solicitudes de información.

Para conocer a detalle las capacidades institucionales se realizaron entrevistas a autoridades, solicitudes de transparencia presentadas a las fiscalías y secretarías de seguridad estatales, a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), entre otras.

Lamentamos decir que solo 13 fiscalías y 17 Secretarías contestaron dichas solicitudes. Gracias a la información presente en fuentes abiertas, logramos obtener alguna información de otras 9 fiscalías y de otras 6 secretarías.

Solo las autoridades de Guanajuato accedieron a la entrevista y contestaron por transparencia -tanto Fiscalía General de Justicia como la Secretaría de Seguridad- todas nuestras preguntas.

Solo 5 entidades brindaron respuesta tanto de la fiscalía como de la secretaría de seguridad -Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Sinaloa-, mientras que de 5 estados fue imposible recabar información: Aguascalientes, Chihuahua, Colima, Querétaro y Tlaxcala.

¿Qué encontramos en nuestra investigación?

1

Si bien la extorsión es un delito que afecta a toda la sociedad, las víctimas tienen miedo en denunciar y compartir privadamente información.

2

Existe una diversidad creciente de modalidades, la más común es vía telefónica, la que más pone en riesgo la integridad física y la vida de las personas es la extorsión presencial.

3

Repercute en la competitividad, en el acceso a los bienes y servicios de los consumidores, es decir en el bolsillo de todos los ciudadanos.

4

La extorsión la ejecuta desde individuos, pequeñas bandas, delincuencia organizada, como autoridades, empresas y profesionistas varios.

5

Es un delito donde la impunidad es de casi el 100% de los casos. Ello se debe a la ausencia de estrategias diferenciadas para cada manifestación del delito; la falta de compromiso de muchas autoridades; malos procesos para captar las denuncias; una muy pobre respuesta institucional; ausencia de recursos y un nulo interés por darle acceso a la justicia a las víctimas.

Todo ello explica por qué la extorsión crece año con año. Según datos oficiales, 2021 fue el año con la mayor tasa por cada 100 mil habitantes de víctimas de este delito y en los primeros 10 meses de 2022 ha seguido aumentando en un 18.72%.

Siempre, con base en el número de denuncias y víctimas que reporta el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), el segundo peor año de la historia del país en materia de extorsión fue 2019; el tercero 2020; el cuarto 2018 y quinto 2015. De mantenerse la actual tendencia, una vez que termine 2022 podremos comprobar que los peores 4 años en materia de extorsión son los de la actual administración.

Desde un enfoque de victimización, encontramos una diferencia notable entre los datos oficiales que publica el SESNSP y los hallazgos que arroja la Encuesta de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del INEGI.

El INEGI señala que en 2021, se cometieron 4,910,206 extorsiones y que de estas se denunciaron 246,138 -es decir un 5%- . De estos INEGI afirma que solo en la mitad de los casos, 128,976, se inició una carpeta de investigación.

Sin embargo, al comparar las denuncias estimadas por INEGI en 2021 contra las reportadas por el SESNSP, encontramos una diferencia abismal, el Secretariado reportó para 2021 solo 8,828.

Indudablemente ambas son fuentes diferentes, con metodologías diferentes, sin embargo debe preocuparnos que los ciudadanos refieran haber sido víctimas de más de 4 millones de extorsiones, de estas solo hayan logrado que se iniciasen casi 129 mil carpetas de investigación, mientras que las fiscalías del país solo reportaron poco menos de 9 mil casos ¿dónde quedaron las otras 120 mil carpetas de investigación por extorsión? ¿Qué nos dice de la justicia en el país que, de 4 millones de delitos, solo se investiguen 9 mil?

Por ello, podemos insistir en que urge que la autoridad implemente una mejor recepción de denuncias, atención y rendición de cuentas para las víctimas.

Basta con recordar que INEGI señala que en 2021 en el 59.6% de las denuncias que derivaron en carpeta de investigación, no pasó nada; sólo en el 2.8% de los casos se logró poner al delincuente a disposición de un juez; en apenas en el 0.3% de los casos se logró la recuperación de los bienes y que en ninguno de los casos, hubo reparación del daño.

Este primer diagnóstico nos remite a investigar el marco normativo que define la extorsión y las acciones que llevan a cabo las instituciones de seguridad y justicia:

El tipo penal a nivel federal fue creado en 1984 y desde entonces no se ha perfeccionado. De ahí que sea arcaico y limitado ya que no toma en cuenta las diversas modalidades, tecnologías y estrategias que actualmente usan los criminales.

A nivel local la situación es aún peor, se carece de toda lógica de uniformidad y con ello se genera una gran dificultad de colaboración en su combate entre autoridades.

Por su parte la respuesta institucional parece limitarse a campañas informativas sobre dicho delito o registros de números telefónicos asociados a las extorsiones. En particular en lo federal parece haber un total desconocimiento y abandono a las víctimas: ninguna estrategia clave; ninguna política anticorrupción que inhíba que las mismas fuerzas federales extorsionen a transportistas; ninguna reforma que fortalezca los procedimientos de regulación y supervisión que eviten que los extorsionadores usen al sistema financiero impunemente.

Muy pocas entidades han generado mecanismos para proteger al denunciante -particularmente para las varias modalidades de extorsión presencial-; actúan de oficio ante la noticia delictiva y son contados los casos de golpes a bandas completas.

En la mayoría de los casos la autoridad se activa solo después de una denuncia formal; rara vez existen mecanismos para que una víctima pueda darle seguimiento a su denuncia y las pocas detenciones, suelen ser a uno o dos delincuentes, sin que ello implique la desarticulación de una banda dedicada a este delito.

En el peor escenario, las mismas autoridades disuaden la denuncia, revictimizan a quien denuncia o incluso ejecutan ellos mismos la extorsión.

Algunos servidores públicos nos compartieron *off the record*, que en su fiscalía existe la instrucción de no iniciar acción alguna tras una denuncia de extorsión, ni reportarla en las estadísticas oficiales.

Mientras, el delito sigue creciendo, los ciudadanos seguimos recibiendo llamadas de amenaza; de quien se hace pasar por un empleado de banco y termina por robarnos nuestro capital; nos siguen robando las cuentas de WhatsApp o de redes sociales para engañar a nuestros contactos.

De igual forma, el sector empresarial del país -desde el ambulante hasta la empresa trasnacional- sufre cada vez más la imposición de proveedores; la prohibición de producir, vender o transportar cierto producto -generando monopolios fácticos- o siendo obligada a pagar “derecho de piso”.

Con el estudio *La Extorsión Bajo el Caleidoscopio*, muchas modalidades y pocas políticas públicas buscamos proponer algunas acciones puntuales:

- 1 Urge reformar el marco normativo e impulsar una ley general que identifique la realidad actual de este delito;
- 2 Implementar algunas de las acciones exitosas que se han llevado a cabo tanto en nuestro país como en el mundo.
- 3 Capacitar en el tema a las autoridades de todo el país.
- 4 Destinar los recursos necesarios para que fiscalías y secretarías de seguridad puedan atender a las víctimas y combatir el delito.
- 5 Robustecer el sistema financiero para evitar que los delincuentes sigan usándolo impunemente para recibir el dinero fruto de este delito.

Los mexicanos pagamos de nuestro propio bolsillo la extorsión que sufren las empresas todos los días: desde los bienes de consumo primario, las actividades de esparcimiento, hasta si queremos construir o adquirir una casa; la extorsión se vuelve un impuesto que encarece todos los productos y servicios.

Peor aún, la extorsión mata: este delito juega un papel protagónico en la crisis de homicidios, lesiones dolosas, secuestros y desapariciones en el país.

Si no se atiende con urgencia la delincuencia seguirá aumentando su poder y los ciudadanos empeorando nuestra calidad de vida. Al atenderlo, la autoridad lo debe hacer con responsabilidad y sensibilidad ya que muchas víctimas que sufren día a día este delito, podrían ser carne de cañón en una confrontación entre autoridades y delincuentes.

Sí existe una solución a este delito. Necesitamos colaborar entre autoridades, sector privado y ciudadanos para salvar vidas y arrebatarle a los delincuentes este mercado criminal que tantos recursos y poder les genera.

Francisco Rivas
Director General del
Observatorio Nacional Ciudadano
[@frarivasCoL](#)

Introducción

En el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC), somos conscientes de la necesidad de monitorear periódica y sistemáticamente los distintos delitos que presenten incidencias importantes a nivel nacional. A su vez, desde la fundación del ONC, hemos reconocido que sin información de calidad, es imposible generar diagnósticos objetivos y apegados a las realidades que se viven a lo largo y ancho del territorio y por ende, diseñar políticas públicas efectivas para la prevención y combate de delitos.

La extorsión es uno de ellos, por ende, realizamos una investigación minuciosa para conocer la evolución que ha tenido en los últimos años tanto su incidencia, como en las distintas modalidades que existen. Es por esto que resulta fundamental analizar a profundidad este fenómeno, no solo para conocer las consecuencias que tiene en la sociedad si no para indagar a fondo el tipo de legislación pertinente que puede o debe ser promovida, abordar el tipo penal de este delito e impulsar las capacidades institucionales que tiene México frente al mismo.

Este informe analiza puntualmente cómo es que la extorsión se agrupa en una serie de delitos tan diversos entre sí y lo poco que se ha trabajado en diferenciar los distintos fenómenos que se denominan como extorsión. Resulta fundamental y urgente dar a conocer las diferentes manifestaciones del fenómeno, poder clasificarlas, contar con mejores datos y analizar causas y consecuencias. Es por eso que también consideramos este delito en América Latina y el Caribe para lo cual presentamos en el primer capítulo una revisión sistemática de la literatura académica de los últimos 20 años bajo la metodología *PRISMA*.

En el ámbito local, la experiencia social mexicana en torno a la extorsión tiene diversas manifestaciones, modos de ejecución, impactos y secuelas que sobrepasan el instrumental jurídico actualmente disponible en México para procurar y garantizar la justicia a las víctimas de esta clase de conductas. Por ello, es de gran relevancia evidenciar las insuficiencias y rezagos del marco legal. Este fue el objetivo del capítulo 2 en el que se presenta un análisis dogmático de la extorsión, sus penas así como los iniciativas de reforma en los códigos penales estatales.

En el último apartado, esta investigación señala que para la actual administración federal, este ilícito no parece ser una prioridad derivado de distintas revisiones a documentos oficiales como el Programa Nacional de Seguridad Pública 2022-2024. De igual forma se analizan otros actores como las entidades federativas y el Congreso de la Unión que se encuentran en una situación muy similar, debido a la falta de iniciativas y legislación efectiva acerca de este tema. A su vez se presenta un balance de las capacidades institucionales a nivel federal y estatal en esta materia.

Adicionalmente, en cada uno de los capítulos de este informe se incluyeron colaboraciones especializadas de organizaciones aliadas. En dichos textos, se apuntalan aspectos específicos de la extorsión tales como la perspectiva financiera del delito, la perspectiva feminista, el impacto en la competitividad de las empresas, las capacidades de prevención e investigación en el ámbito digital y los vínculos entre la inflación, un Estado débil y este delito. El ONC agradece a Global Financial Integrity, Marea Verde, el Instituto Mexicano para la Competitividad, SocialTIC y México ¿cómo vamos?, respectivamente por invertir su tiempo y conocimientos en tan valiosa encomienda.

CAPÍTULO 1

¿Qué sabemos de la extorsión en América Latina y el Caribe?

UNA REVISIÓN SISTEMÁTICA DE LA LITERATURA ACADÉMICA

El fenómeno de la extorsión ha fortalecido su presencia en las últimas décadas en América Latina y el Caribe, con afectaciones a la población, la economía y las instituciones. Prevenir, atender, investigar y sancionar estos casos requiere comprender el fenómeno en su complejidad, sus patrones, sus diversas expresiones y su evolución en el tiempo. En este sentido, es fundamental que esta manifestación criminal adquiera centralidad en la generación de literatura especializada, así como el diseño y evaluación de las políticas públicas en la materia en el contexto regional, a fin de generar conocimiento riguroso útil para la toma de decisiones y la generación de políticas focalizadas y eficientes.

El objetivo de este capítulo es realizar una revisión sistemática de la literatura sobre extorsión en América Latina y el Caribe generada en el siglo XXI. Esta revisión está guiada por las siguientes preguntas de investigación:



¿Qué evidencia empírica se recolecta?



¿Qué técnicas y metodologías de análisis se utilizan?



¿Qué teorías se han probado o se emplean?

Las respuestas a dichas preguntas permitirán identificar avances y brechas en la literatura y permitirán proponer líneas o enfoques de investigación.

Para ello, el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC) seleccionó el método *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses (PRISMA)*, que documenta de manera transparente y replicable la identificación, selección y análisis de los estudios en la materia. Para la búsqueda se definieron palabras clave prioritarias que fueron introducidas en buscadores académicos predefinidos, seleccionando únicamente artículos académicos y tesis que hacen referencia al fenómeno de estudio, focalizado en América Latina y el Caribe, que incluyeran un resumen, y estuvieran escritos en español e inglés.

La búsqueda exhaustiva de literatura especializada permite identificar y analizar el conocimiento generado sobre el fenómeno, a partir de su abordaje desde la academia. Más allá de los datos disponibles sobre la incidencia de la extorsión en algunos países (con una amplia cifra negra), poco se sabe respecto a las características, tipologías, perpetradores, operación, recurrencia, afectaciones, y la respuesta institucional ante esta conducta criminal. Incluso no existe un consenso sobre su definición y tiende a confundirse con otros delitos.

En el primer apartado de este capítulo se da cuenta de la importancia de realizar una revisión sistemática de literatura

sobre extorsión, producida entre 2000 y 2021, con énfasis en América Latina y el Caribe. Esta revisión permite identificar el desarrollo de conocimiento sobre este fenómeno criminal desde las disciplinas científicas y las humanidades.

En el segundo apartado se señala el método utilizado para la revisión de literatura, y se describe el proceso de búsqueda, los criterios de selección, la revisión de los textos y los resultados agregados. Se seleccionó el método PRISMA, el cual fue diseñado inicialmente para búsquedas de literatura en el ámbito médico, y paulatinamente ha ganado aceptación en el estudio de las ciencias sociales.

En el tercer apartado se presentan y analizan los resultados de las preguntas iniciales de investigación que guiaron esta revisión de literatura. Se identifica el tipo de investigaciones generadas en y sobre la región, el interés en el tema a partir del número de publicaciones identificadas en las últimas dos décadas, los métodos empíricos recurridos a partir de las fuentes de información disponibles; las técnicas y metodologías empleadas; así como las teorías en las cuáles se enmarcan.

Finalmente, en el cuarto apartado se realizan recomendaciones hacia dónde debe avanzar la generación de conocimiento sobre el fenómeno extorsivo en la región, a fin de comprenderlo en sus diversas manifestaciones, complejidad y evolución. Ello a la luz de esta revisión de literatura y prácticas promisorias identificadas en otros contextos con estudios de mayor data y profundidad sobre el tema.

1.1 El fenómeno extorsivo

La extorsión es un fenómeno criminal que en los últimos años ha ganado presencia en la sociedad. No existe un consenso para definirlo y muchas veces se le confunde con otras conductas delictivas, como el fraude, el robo, la corrupción, los engaños. Lo que sí existe en la actualidad son diferentes expresiones de este delito que de una y otra forma atentan contra la seguridad de los ciudadanos. Sin embargo, cuando lo que se pretende es un mejor entendimiento de este delito, es primordial contar con una base teórica que sirva de referencia en torno a cómo ha sido la extorsión, quiénes lo han perpetrado, de qué manera ha afectado a la sociedad y cómo lo han atendido las autoridades.

En este contexto, el Observatorio Nacional Ciudadano emprendió una búsqueda exhaustiva de la literatura especializada producida en el siglo XXI, con particular énfasis en lo que se ha documentado en torno a la extorsión en América Latina y el Caribe. Esta labor encuentra su pertinencia en la necesidad de identificar el nivel conocimiento de esta conducta delictiva en la región y los abordajes que se han hecho desde la academia. Los resultados arrojaron hallazgos relevantes en diferentes niveles; por ejemplo, el interés creciente del tema en algunas regiones del continente que contrasta con el poco o nulo conocimiento del fenómeno en otros países, las formas en que la extorsión se vincula con otros delitos como el fraude o la corrupción, hecho que hace difusa su delimitación. Además, es notoria una creciente y paulatina presencia temática con

el paso de los años, lo que sería compatible con el incremento de su incidencia y con un mayor interés por los fenómenos criminales en la región.

A pesar de que en algunos países como México y Colombia existe un corpus mayor de literatura especializada, nos preguntamos por qué en América Latina se conoce poco sobre el fenómeno extorsivo. A modo de hipótesis, sugerimos que es una conducta criminal que alcanza relevancia en el presente siglo, por lo mismo la investigación es incipiente. Por otro lado, dada la naturaleza predatoria de esta conducta criminal, las víctimas temen a denunciar u ofrecer testimonio de su experiencia, ánimo que quizá también alcanza al campo académico.

Moncada (2021a) estudia el proceso de extorsión criminal, donde analiza la naturaleza y las consecuencias de las relaciones entre delincuentes y víctimas. El autor encuentra en las dinámicas extorsivas algo más que una transacción material y, en cambio, halla una relación en la que las víctimas y los delincuentes se disputan formas materiales e inmateriales de poder. Su estudio muestra cómo los tipos de acuerdos organizativos que rigen los sectores económicos y que surgen de las relaciones entre el Estado y las empresas afectan a las formas en que éstas se movilizan posteriormente para resistir la victimización.

El autor considera cómo los horizontes temporales de los delincuentes influyen en el comportamiento de las víctimas; cuando

los actores criminales tienen horizontes temporales largos, es más probable que las víctimas opten por una resistencia cotidiana que impida, pero no ponga fin, a la victimización. Otro de los factores a tener en cuenta es la capacidad de las víctimas para movilizar la acción colectiva; donde las economías políticas locales determinan si las empresas se movilizan colectivamente para resistir la victimización delictiva y cómo lo hacen (Moncada, 2021a).

En el entorno académico la comprensión del fenómeno extorsivo en México ha sido abordado desde una variedad de las conductas delictivas, mismas que están determinadas por crisis coyunturales en la seguridad pública; se observa entonces que desde inicios del siglo estas conductas son expresiones de la existencia de los cárteles del narcotráfico y el crimen organizado. De modo tal que la extorsión telefónica, la extorsión a migrantes por parte de autoridades migratorias, la corrupción en aduanas para el contrabando de mercancía ilegal, las actividades delictivas de los grupos de autodefensas y, en tiempos recientes; la extorsión empresarial, la cibernencia y el ciberacoso, son delitos que están relacionados con la extorsión.

La complejidad del fenómeno extorsivo se replica en los abordajes teóricos y metodológicos diseñados para su comprensión. Hemos identificado en la literatura especializada, en América Latina y en nuestro país, la carencia de un piso teórico o marco referencial para entender y atender este problema. Si bien, este hecho podría ser desalentador para quienes estamos interesados en construir mejores condiciones

de seguridad pública, resulta un impulso para trabajar al respecto. Dicho asunto implica tomar en cuenta la multiplicidad de actores involucrados: los criminales, las víctimas, las autoridades competentes y la gobernanza disponible para prevenir y enfrentar este fenómeno delictivo.

1.2. Resultados de la revisión sistemática

Desde el ONC se evaluaron distintos métodos para realizar una revisión sistemática de los documentos de investigación elaborados por la academia en materia de extorsión en América Latina. Se consideró que el Método PRISMA era el más adecuado para dar cuenta del conocimiento acumulado o del estado de conocimiento en las últimas décadas sobre un delito que permanentemente está en la agenda pública, pero del cual no se explican algunas fundamentaciones teórico-metodológicas sobre su comportamiento. De igual forma, estas revisiones permiten distinguir las áreas de oportunidad de investigaciones futuras sobre el tema.

Así, tomando los criterios del Método PRISMA, un grupo de investigadores del ONC se dieron a la tarea de hacer una revisión sistemática desde iniciado el siglo XXI de trabajos científicos sobre extorsión a través de distintos buscadores especializados. La investigación en su proceso de desarrollo implicó realizar una serie de ajustes en términos de las palabras clave y la cobertura geográfica de las investigaciones.

PRISMA inicialmente se diseñó para hacer revisiones sobre el ámbito médico en 2009, sin embargo, conforme el método ha ganado legitimidad se ha utilizado en distintas disciplinas, encontrando importante aceptación en el ámbito de otros estudios (Urrutía y Bonfil, 2010), especialmente en las ciencias sociales. Esta estrategia ha servido para hacer revisiones a profundidad y publicarlas, y con ellos se han transparentado y fortalecido las revisiones bibliográficas realizadas en algunas investigaciones. En 2020, ha sido actualizado, y con ello ha ganado mayor popularidad entre otros modelos de revisión sistemática de estudios y el metanálisis.

Para el caso del presente documento se realizó una revisión sistemática de la literatura sobre la extorsión en América Latina y el Caribe que comprende el periodo de 2000 a 2021. Se hizo una partición por periodos de cinco años para identificar y seleccionar la literatura que se ajustaba a los criterios establecidos. Una vez que se seleccionaba el documento científico, el equipo de investigación del ONC revisó cada documento y trató de responder a las preguntas: ¿Qué evidencia empírica se recolecta?, ¿Qué técnicas y metodologías de análisis se utilizan? y ¿Qué teorías se han probado o se emplean? En una base de datos quedaron plasmadas las respuestas y el tratamiento de los datos.

1.2.1 Criterios de selección

Para los criterios de selección de los estudios sobre extorsión se consideraron distintos elementos. Además de las palabras principales, el tipo de texto y la

temporalidad, se establecieron criterios que funcionaron como un filtro para descartar o seleccionar cierto tipo de documentos. Un primer criterio, y posiblemente uno de los más importantes, fue considerar textos científicos que contaran con un resumen (*abstract*), independientemente si los documentos eran de acceso libre o restringido. Este análisis del *abstract* funcionó, en la mayoría de los casos, para responder las preguntas guías de esta revisión sistemática. Cuando el documento no contaba con este apartado, no fue contemplado como parte de los resultados finales de la revisión. Con fines de transparentar el proceso de revisión sistemática, se elaboró un compendio de las investigaciones a las que se tuvo acceso y cumplían con los criterios de selección. Desafortunadamente, las investigaciones que, si bien en su *abstract* contenía la información de interés de este análisis, pero no se pudo acceder a ellas —debido a que solicitaban un pago por ello— no se pudieron incorporar a la carpeta en donde se sistematizaron.

Un segundo criterio de inclusión del presente metanálisis fue considerar artículos académicos y tesis de grado y posgrado. Inicialmente se consideraron documentos informativos, notas periodísticas, libros, artículos académicos y tesis que contemplaran las palabras clave y la temporalidad seleccionada. Sin embargo, tanto los textos informativos, así como las notas periodísticas y libros no refieren a la comprobación de una teoría o a la presentación de resultados y regularmente no se hace referencia a técnicas de investigación. Cabe aclarar que las tesis fueron un tipo

de documento que se contempló en esta revisión sistemática, debido a que implican trabajos académicos de mayor aliento y, en muchas ocasiones son la base de artículos posteriores.

Un tercer criterio de inclusión de la bibliografía fue el geográfico. En un primer momento de esta revisión se contempló incorporar a las investigaciones sobre extorsión en distintas partes del mundo, sin embargo, se consideró de poca utilidad tomando en cuenta que los intereses y la forma en que se aborda el delito difieren de región a región. Por lo tanto, se tomó la decisión de incorporar textos de América Latina y el Caribe a fin de saber el estado del arte de la investigación en países con condiciones institucionales, sociales, económicas y políticas análogas a México. Es importante mencionar que algunos de los trabajos académicos sin alguna definición geográfica fueron incorporados, siempre y cuando el investigador considerara que tenían relevancia para enmarcar la presente investigación.

Finalmente, el cuarto y quinto criterio refieren al idioma y el estatus de su publicación, respectivamente. Sobre el idioma se decidió seleccionar aquellos textos escritos en inglés y español. En cuanto al estatus de la investigación se consideraron aquellas que ya estuvieran publicadas o en proceso de investigación.

1.2.2 Palabras clave

Para realizar el análisis de revisión sobre la extorsión en América Latina y el Caribe, el equipo de investigación seleccionó un

conjunto de palabras clave (*keywords*). Durante las primeras incursiones de búsqueda y localización de documentos, estas palabras se encuentran enmarcadas en los títulos de los documentos y/o en sus *abstracts*. Se seleccionaron 54 palabras para realizar esta revisión, en una primera instancia se utilizaron todas las palabras sin un orden establecido. En las primeras semanas de búsqueda, el hecho de contemplar un número importante de *keywords* generó resultados disímiles entre cada uno de los investigadores, en algunos casos se obtuvieron pocos resultados, en contraste, otros identificaron y seleccionaron un importante número de documentos.

Para fortalecer el desarrollo de la revisión, se tomó la decisión de iniciar el proceso de examinación jerárquica. El criterio fue ordenar las *keywords* por orden de importancia de acuerdo con la cantidad de resultados arrojados una vez que eran ingresadas a los buscadores electrónicos. Así pues, la primera revisión funcionó para identificar que ciertas palabras son más pertinentes en la búsqueda. A partir de ello se realizó una segunda revisión sistemática a partir de la priorización de las siguientes palabras:

- **Prioridad alta:** extorsión, sextorsión, extorsión telefónica, *ransomware*, *racketeering*, *extortion*, *revenge porn*, pandillas, maras, vigilantismo, *trademark squatting*.
- **Prioridad media:** derecho de piso, cobro de piso, *labor racketeering*, extorsión laboral, secuestro virtual.

- **Prioridad baja:** protección extralegal, protección ilegal, ransom, pago por protección, amenazas, robo de información, datos personales, *protection racket*, victimización por extorsión, cifra negra, intimidación, *blackmail*, control territorial, víctimas, población vulnerable, criminal organizations, *civil society*, casual extortion, systemic extortion, systematic extortion, extorsión monopolística, resistance to extortion, sociedad civil organizada, *street gangs*, migrantes, violencia, industrias, resolución de conflictos, *private protection*, mercados populares, extralegal protection services, illegal taxation, bribery, extortive scheme, vulnerability to extortion, resistance to extortion, territorialidad.

1.2.3 Buscadores

Para ubicar y analizar los documentos que investigan la extorsión en la región de América Latina y el Caribe, el ONC seleccionó un conjunto de buscadores electrónicos especializados en temas sobre justicia, inseguridad, seguridad cibernética, delitos y ciencias sociales en general. En total se seleccionaron 22 buscadores de internet. Una vez que se contaban con las palabras clave —y su priorización— cada investigador responsable de un periodo realizó las búsquedas de los documentos científicos en cada una de las páginas. En algunos de estos buscadores se obtuvieron mejores resultados que otros, esto debido a la especialidad del tema, a la configuración del algoritmo que da forma a las páginas, al idioma de las palabras clave, y a las

opciones espaciales y temporales que permiten cada página de internet.

Por ejemplo, en algunos buscadores, si bien se identificaron un número considerable de documentos sobre la extorsión electrónica, en su gran mayoría referían a procedimientos para diseñar software para evitar el robo de datos como pueden ser los spyware. Por otro lado, algunos buscadores arrojaron una importante cantidad de investigaciones, las cuales mayoritariamente referían a estudios elaborados en latitudes diferentes a de los países de América Latina y el Caribe. Otra proporción de la bibliografía de esta revisión sistemática fue localizada a través de buscadores electrónicos especializados en trabajos latinoamericanos.

Los motores de búsqueda recurridos para esta revisión sistemática fueron los siguientes:

The Criminal Justice Research Network on SSRN

The National Criminal Justice Reference Service (NCJRS) Virtual Library: About NCJRS | Office of Justice Programs

<i>JSTOR</i>	<i>Project Muse</i>
--------------	---------------------

<i>ProQuest</i>	<i>ScienceDirect</i>
-----------------	----------------------

<i>Springer</i>	<i>SAGE Journals</i>
-----------------	----------------------

<i>Google Scholar</i>	<i>AnthroSource</i>
-----------------------	---------------------

<i>Repositorio Digital CEPAL</i>	<i>Redalyc</i>
----------------------------------	----------------

<i>Oxford Academic</i>	<i>CLACSO</i>
------------------------	---------------

<i>The Criminal Justice Research Network on SSRN</i>	
<i>Red de Repositorios Latinoamericanos</i>	<i>Scielo</i>
<i>Cambridge Core</i>	<i>Taylor & Francis Online</i>
<i>Gale in Context: Global Issues</i>	<i>ResearchGate</i>
<i>Sherloc</i>	<i>UNU-WIDER</i>

1.2.4 Proceso de selección

Después de definir los criterios de selección de los documentos, se acordaron las *keywords* prioritarias (extorsión, sextorsión, extorsión telefónica, *ransomware*, *racketeering*, *extortion*, *revenge porn*, pandillas, maras, vigilantismo y *trademark squatting*) y los 22 buscadores electrónicos, se comenzó a seleccionar los textos. Se identificó si cada uno de los documentos se ajustaba a la delimitación temporal y geográfica: estudios sobre la extorsión en América Latina y el Caribe durante el periodo 2000-2021.

Una vez que se identificaron los textos a partir de los criterios mencionados, el equipo de investigadores se dio a la tarea de capturar los datos en una base elaborada para llevar un control y transparentar el proceso de revisión sistemática. Los datos que contiene cada registro fueron los siguientes: a) Nombre del buscador; b) Fecha de búsqueda; c) Palabra clave; d) Título de la publicación; e) Autor(es); f) Fecha de publicación; g) *Abstract*; h) País estudiado; i) *Link* de la publicación. Para obtener estos datos, algunos investigadores revisaron el *abstract* de las

bibliografías seleccionadas, aunque en algunas ocasiones analizaron el contenido de todo el documento toda vez que el resumen no era claro sobre la centralidad de la extorsión en la investigación que cumplía con los criterios de selección. Cabe mencionar que, producto de las primeras incursiones en la búsqueda de textos, en algunas ocasiones se incorporaron a la base datos textos a pesar de que no se podía acceder a su *abstract*.

Un siguiente paso de importancia central en esta captura fue responder las preguntas clave que guiaron la investigación. Así, para las preguntas ¿Qué evidencia empírica se recolecta? ¿Qué técnicas y metodologías de análisis se utilizan? y ¿Qué teorías se han probado o se emplean? Se generaron columnas adicionales en la base de datos, en las cuales los investigadores vertieron las respuestas. Para completar esta última tarea, se analizaron los resúmenes de las investigaciones seleccionadas, aunque en algunas ocasiones se revisaron introducción y conclusiones de los documentos electrónicos, pues las síntesis de los trabajos muchas veces no permitieron responder las preguntas clave.

1.2.5 Filtrado

Con los elementos de selección y exclusión de textos definidos, la primera búsqueda total arrojó un total de 763 registros. A partir de ello, se comenzó realizar una revisión más astringente. De acuerdo con los criterios de búsqueda comentados líneas arriba, se seleccionaron los países de la región y aquellos que tocan el fenómeno sin situarse en una región geográfica específica,

derivado de ello quedaron 537 registros. Posteriormente, se excluyeron aquellos registros para los cuales no había un resumen o *abstract* disponible, así la base quedó delimitada por 511 documentos.

En el siguiente paso, se procedió a eliminar los registros repetidos mediante el título de la publicación, quedando así 507 registros. Posteriormente, se revisó que el año de publicación de los registros coincidiera con el horizonte temporal de nuestro interés: 2000-2021. Se eliminaron algunos registros que no entraban en ese rango, quedando 478 registros como selección para el siguiente paso.

Al pasar a la siguiente etapa, donde buscamos responder las preguntas de investigación mediante la revisión de los resúmenes de la literatura, resultaron registros que debían ser eliminados. Dado el error humano al momento de capturar la información en la base de datos, se eliminaron nuevamente registros repetidos, un comunicado institucional, libros y notas periodísticas. Como resultado final se obtuvieron 454 registros de los cuales analizamos la información. (Ver diagrama 1)

1.2.6 Sesgos

Con los sesgos de esta revisión sistemática nos referimos a actividades que operaron como potenciales riesgos para la omisión o incorporación de textos incorrectos y que por lo tanto pueden tener un efecto en los resultados finales de esta investigación documental. Un primer elemento que pudiera influir en los resultados es la ausencia de una segunda revisión, por parte de un investigador distinto, de la selección de

textos que se hizo. El Método PRISMA indica la idoneidad de llevar a cabo este trabajo de supervisión, sin embargo, debido a los tiempos ajustados de este proyecto no pudo replicarse el ejercicio de revisión sistemática por parte de un investigador par.

Otro elemento que pudo haber generado sesgos en la revisión sistemática es el error humano. Debido al importante número de palabras clave (54) y de los motores de búsqueda (22) existe la posibilidad de que alguna investigación que cumplía con los criterios de selección haya sido omitida en la revisión. Asimismo, es posible que se hayan incorporado textos que no cumplían con los criterios de selección. Sobre este último aspecto, tal como vimos en el filtrado, algunos de los investigadores incorporaron libros, notas periodísticas o comunicados institucionales, los cuales fueron eliminados de los resultados finales de la investigación.

Inicialmente, se realizaron búsquedas de documentos en distintas partes del mundo, los cuales se incorporaron a la base de datos a los resultados. A pesar de que estos registros fueron excluidos de los resultados finales, es un ejemplo de situaciones que pudieron generar sesgos en este trabajo de revisión sistemática.

Finalmente, otro posible sesgo, vinculado con el error humano, es una posible captura equivocada de los datos de los textos. Situación que con el filtrado de registros no puede identificarse. Sin embargo, ninguno de los sesgos anteriores podría cambiar significativamente el resultado de la investigación.

Diagrama 1. Diagrama de flujo PRISMA: Revisión sistemática de literatura sobre extorsión



Fuente: Elaboración del ONC

1.3 Discusión de los hallazgos

En esta sección se presentan y discuten los hallazgos a las preguntas iniciales de la investigación. Se abordará qué tipo de investigaciones se realizan en la región, si existe algún espacio temporal con mayor interés que otros, qué métodos empíricos suelen emplearse, a qué modelos analíticos se recurre y si se han probado o empleado algunas teorías.

1.3.1 Cómo se ha abordado la extorsión en la región

Dada la revisión de las 454 publicaciones destaca que el país más estudiado en la región es México, seguido de Colombia, Perú, El Salvador y Argentina. A continuación, se muestra la tabla donde se puede apreciar el número de registros por país o la comparación entre ellos.

Tabla 1. Publicaciones de extorsión en América Latina y el Caribe del 2000 a 2021

País	Número de registros	País	Número de registros	País	Número de registros
No especificado	98	Honduras	6	España, El Salvador y Ecuador	1
México	88	Jamaica	5	Estados Unidos y El Salvador	1
Colombia	72	América Latina y el Caribe	3	Estados Unidos, Italia y México	1
Perú	53	El Salvador, Honduras y Guatemala	3	México e Italia	1
El Salvador	24	Venezuela	3	México y Birmania	1
Argentina	14	Global	2	México y Centroamérica	1
América Latina	12	México y Guatemala	2	México y Colombia	1
Guatemala	10	América del Sur	1	México y Estados Unidos	2
Indeterminado	10	Brasil/Sudáfrica	1	Nicaragua	1
Centroamérica	8	BRIC	1	Panamá	1
Chile	8	Colombia y Venezuela	1	Triángulo del Norte	1
Ecuador	8	Commonwealth Caribbean	1	Varias ciudades	1
Brasil	6	Costa Rica	1		
TOTAL					454

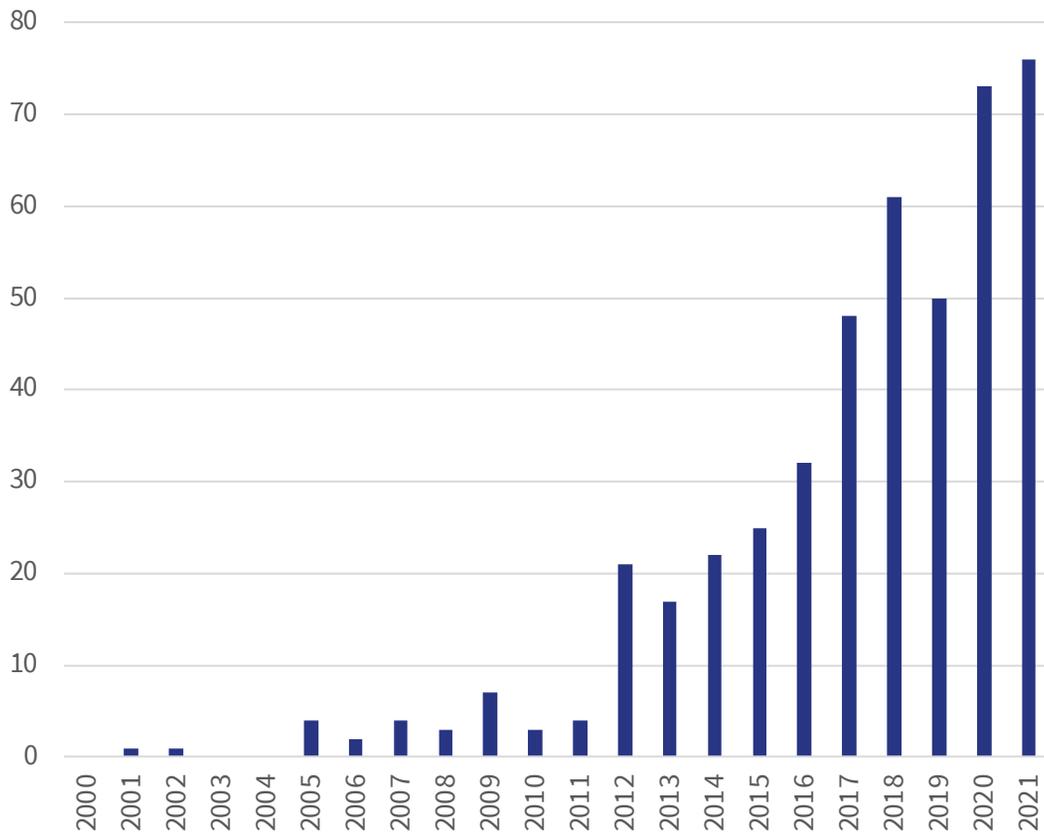
Fuente: Elaboración del ONC

Si bien México y Colombia son importantes países en la región, las dinámicas extorsivas en la región merecen mayor inclusión y documentación de casos. Resultaría interesante conocer el fenómeno en países como Cuba, Puerto Rico, Bolivia, Uruguay o Paraguay, los cuales no aparecen en la literatura durante los años revisados.

A continuación, se muestra cómo se comporta la publicación de textos relacionados

con la extorsión del 2000 al 2021, donde destaca el año 2012, momento en el que el interés académico por el fenómeno comienza a incrementar. En la línea temporal, destaca también 2017, año en el que los registros crecen 128% comparados con 2012. Este último incremento se encuentra muy relacionado con el interés en las pandillas centroamericanas, sus actividades (entre las que destaca la extorsión), sus ritos, sus configuraciones, etc.

Gráfica 1. Número de publicaciones relacionadas con extorsión en América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración del ONC

Una observación alentadora es que el interés académico continúa creciendo, siendo 2021 el año con el mayor número de observaciones. El interés por el fenómeno extorsivo en la región crece y con ello la posibilidad de una mejor comprensión de sus diferentes manifestaciones, de contar con propuestas para capturar datos y casos que ilustren cómo se lleva a cabo la extorsión y las respuestas sociales frente a esta.

La revisión de la literatura permitió, a través de las palabras clave, entender que bajo la palabra extorsión se agrupa una serie de delitos tan diversos entre sí y poco se ha trabajado en diferenciar los distintos fenómenos que se denominan como extorsión. De ahí que no sea sorprendente que la palabra que arroje más resultados sea “extorsión” y “*extortion*”.

La segunda palabra con mayores resultados fue “pandillas”, y como se había advertido anteriormente, el interés académico en estas tuvo un auge y la literatura dio cuenta de que la extorsión es una de las actividades principales para extraer recursos.

Sobre el fenómeno conocido como “sex-torsión” o “*revenge porn*” existen grandes retos en la región. Uno de los mayores obstáculos es la falta de regulación en materia digital, específicamente del mal uso de redes social o de sitios de Internet, donde se suelen subir este contenido de material explícito, en la mayoría de los casos por una ex pareja que tras no recibir lo solicitado a la víctima, decide exponer material privado.

La literatura también advierte que este fenómeno suele ocurrir con mayor frecuencia entre la población adolescente y las consecuencias pueden ser fatales dada la falta de información y de acompañamiento en una situación como esta. Difundir información sobre el fenómeno y entender las consecuencias de compartir contenido íntimo en espacios digitales es una de las propuestas para comenzar a socializar el fenómeno y poder abonar a la prevención.

La extorsión telefónica ha sido estudiada desde 2012 y el tema sigue vigente en la agenda académica, contando con abordajes que van desde los delitos cometidos desde centros penitenciarios, propuestas para mejorar la percepción de inseguridad cuando los ciudadanos son víctimas de este tipo de extorsión hasta las secuelas psicológicas en una familia que sufrió tras vivir esta experiencia.

Sobre el *ransomware*, la primera publicación identificada en el horizonte temporal de interés es de 2005, año en el que ya se advertía sobre virus usados para obtener dinero de las víctimas. A través del encriptado de documentos, los delincuentes vulneran la privacidad y solicitan recursos para no hacer mal uso de la información. Las publicaciones más recientes destacan la importancia de impulsar esfuerzos transnacionales para castigar y combatir este crimen, cada vez más recurrente contra las organizaciones.

A continuación, se muestra una tabla con la información sobre cada palabra clave y los registros que se obtuvieron con cada una de ellas o la combinación de las mismas.

Tabla 2. Frecuencia de palabras clave en la revisión sistemática

Palabra clave	Registro	Palabra clave	Registro
Extorsión	126	<i>protection racket</i>	2
<i>Extortion</i>	77	<i>Auctions, Corruption, Expropriation, Extortion, Governance, Harassment. Mechanism design, Political-risk insurance</i>	1
pandillas	50	<i>Brazil, South Africa, Vigilantism, Non-state Armed Groups, Gangs, Militias, Weak States, Fragile States, State Weakness, State Fragility</i>	1
<i>revenge porn</i>	29	<i>casual extortion/ Extortion, Jamaica, Representations, Newspapers, Criminal Gangs</i>	1
sextorsión	17	<i>criminal organizations & extortion</i>	1
extorsión telefónica	16	derecho de piso	1
extorsión laboral	15	derecho de piso, cobro de piso	1
<i>Racketeering</i>	15	economía, narcotráfico, frontera, fayuca, extorsión.	1
<i>Ransomware</i>	15	explotación ilegal de la riqueza minera, seguridad pública, homicidio, extorsión, lesiones personales, medioambiente	1
vigilantismo	15	extorsión, migrantes	1
Robo de información, datos personales, extorsión	9	Extorsión; México; delitos; delincuencia; seguridad; víctimas	1
secuestro virtual	7	extorsión/secuestro extorsivo	1
<i>blackmail</i>	6	<i>Extortion/Ransomware</i>	1
<i>trademark squatting</i>	6	Mafia, Crimen Organizado, violencia privada, narcotráfico, amenaza asimétrica.	1
<i>ransomware, extortion</i>	5	maras, y extorsión/ golfo de méxico, inseguridad, migración centroamericana, migración mexicana, seguridad humana, violencia	1
<i>street gangs</i>	5	maras/violencia; maras; traficantes; víctimas de la violencia; desplazamiento forzado	1

Palabra clave	Registro	Palabra clave	Registro
Amenazas, extorsión	3	<i>ransom, extortion</i>	1
Cobro de piso	3	<i>ransomware, extortion</i>	1
<i>ransomware, extorsión</i>	3	<i>revenge porn, extortion</i>	1
maras, extorsión	2	secuestro, sometimiento, extorsión, víctima, cautiverio	1
maras/crimen organizado	2	sextorsión, extorsión	1
Pago por protección, extorsión	2	Sextorsion/tesis	1
<i>private protection & extortion</i>	2	<i>street gangs & extortion</i>	1

Fuente: Elaboración del ONC

1.3.2 Métodos empíricos

La investigación del fenómeno extorsivo en la región evidencia la falta de información sobre el mismo. Más allá de la información disponible sobre incidencia delictiva en algunos países, poco se sabe sobre los montos que los grupos delictivos exigen y cuántos recursos representa esta actividad para ellos. Tampoco se sabe para qué lo destinan, es decir, una vez que han despojado a las víctimas de sus recursos, ¿qué pasa con ellos? ¿A qué actividades y/o bienes se destinan estos recursos monetarios?

Poco se sabe también sobre los efectos sociales de las extorsiones que se mantienen en el largo plazo, ¿la ciudadanía se adapta a este delito? En caso afirmativo, ¿por qué? Queda también la duda sobre ¿quién o quiénes cometen extorsión en la región? Más allá de la idea preconcebida de que

son actores que necesariamente pertenecen a algún cártel o que se encuentran en prisión, habría que valorar si son los únicos casos que vale la pena estudiar.

Los estudios sobre los efectos en el estilo de vida y las consecuencias psicológicas que este delito deja en las víctimas también han sido brevemente analizados. En temas de prevención y análisis de políticas públicas, ni las tesis ni los artículos académicos han abordado estos rubros.

A continuación, se muestra una tabla donde se puede apreciar la evidencia empírica que diversos estudios han utilizado en la región a partir de determinadas palabras clave utilizadas en la revisión sistemática.

Tabla 3. Métodos empíricos utilizados para estudiar fenómenos extorsivos en América Latina y el Caribe

Palabra Clave	¿Qué evidencia empírica se recolecta?
Extorsión, <i>extortion</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Niveles de ingreso, participación política e impunidad • Encuestas gubernamentales • Casos históricos de actos de policías extorsionando a ciudadanos • Información de medios de comunicación y periódicos • Revisiones literarias • Casos de estudio • Extractos de llamadas de extorsión • Encuestas de seguridad pública y gobernanza en México • Datos de incidencia delictiva en México • Cuestionarios • Entrevistas • Análisis legislativo • Datos estadísticos • Análisis documental • Trabajo de campo • Análisis jurídico • Efectos psicológicos • Resultados de la ENVIPE en México
Extorsión, <i>extortion</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos focales • Datos obtenidos de organizaciones que brindan apoyo a migrantes • Cuestionarios con una escala de Likert aplicados a empresas • Datos estadísticos obtenidos a través de investigaciones en sitios de Internet, libros y periódicos • Vivencias etnográficas y personales • Entrevistas semiestructuradas • Encuestas a alumnos de entre 14 y 20 años en la Ciudad de México y Estado de México • Entrevistas a profundidad • Hechos de sextorsión ocurridos en marzo de 2019 utilizando datos de la cadena de bloques de Bitcoin • Análisis de narcomensajes • Entrevistas con 108 mujeres de 18 a 65 años que viajaron por tierra a través de México antes de ingresar a los Estados Unidos • Análisis de 222 carpetas fiscales de víctimas de delito de extorsión registradas de enero del 2017 a julio del 2018 en los distritos de Chapén y Trujillo (Perú)
Pandillas	<ul style="list-style-type: none"> • Narrativas de cuatro varones ex pandilleros en Ciudad Juárez durante los años noventa e inicios de la década del 2000 • Factores que motivan a la juventud a afiliarse a las pandillas • Territorialidad de los maras • Se analizan variables como empatía, bajo rendimiento académico, amistades con delincuentes, bajo apoyo social y pertenencia a pandillas • Se analiza la gobernabilidad urbana y su debilitamiento • Análisis de las intervenciones punitivas por parte del Estado para contener la violencia derivada de las pandillas

Palabra Clave	¿Qué evidencia empírica se recolecta?
Pandillas	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación etnográfica • Observación y entrevistas a profundidad con miembros de pandillas • Entrevistas y grupos focales con mujeres en pandillas, así como entrevistas a profesionales y funcionarios que trabajan en ese campo • Historias de vida con miembros de pandillas en Medellín, Colombia • Censos y encuestas de opinión • Entrevistas en profundidad semiestructuradas a niños y niñas menores de 18 años solicitantes de refugio en México, provenientes de Honduras, El Salvador y Nicaragua • Entrevistas a funcionarios públicos, la policía, la comunidad y a los actores directamente relacionados con las pandillas • Trabajo de campo
<i>Revenge porn & sextorsión</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la estructura de las redes de contrabando de indocumentados en Tamaulipas, así como el análisis de los nexos existentes entre el coyotaje y los grupos delictivos • Once memorias escritas entre 1926 y 2010 • Captura masiva de 5,143 publicaciones y 94,602 comentarios de texto de reddit en el foro de “The fapping” publicado entre agosto y septiembre del 2014 • Se consideraron 2 sexbots creados • Entrevistas semiestructuradas a 18 mujeres • Base de datos sobre comentarios en conjunto con imágenes sexuales íntimas obtenidas de la página “miex.com” de 2013 a 2016
<i>Revenge porn & sextorsión</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas sobre las experiencias de mujeres adultas en el uso de la tecnología digital en sus relaciones románticas y/o sexuales • Caso empírico • Se analizó la forma de denunciar los abusos, tanto en lo que se refiere a la distribución en línea no consentida de imágenes o vídeos sexuales privados (pornografía de venganza), como al uso de técnicas de “deepfake”, en las que se puede sustituir el rostro de una persona en el contenido visual original con el objetivo de retratar a la víctima en el contexto de comportamientos sexuales • Análisis de textos electrónicos en un popular sitio web de pornografía vengativa
<i>Ransomware</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Archivos policiales • Casos de estudio • Se miden los efectos del <i>ransomware</i> en la confianza de los compradores del comercio electrónico • Análisis de literatura • Caracterización de la evolución de los ataques de <i>ransomware</i> en el mundo • Datos reales de <i>ransomware</i> con un banco de pruebas de análisis dinámico • Estudio piloto que demuestra una prueba de concepto en la evaluación de los costes de los ataques de <i>ransomware</i> • Análisis de 14 cepas de <i>ransomware</i>

Como se puede apreciar, el trabajo cualitativo predomina en las investigaciones realizadas. Por ejemplo, en el caso de estudios que abordan la extorsión, se recurre mayormente a trabajo de campo, entrevistas y análisis de tipo documental o legislativo. Cabe mencionar que las tesis suelen ser textos en los que se incluyen métodos novedosos.

Una publicación destacada, para la palabra clave “extorsión”, es el análisis de carpetas fiscales en Perú donde a través de un modelo de regresión logística se encuentra que los factores sociales y económicos sí están asociados a la comisión del delito de extorsión, pero los factores biológicos no. Específicamente, de los factores sociales, el estado civil y el grado de instrucción sí están asociados a la comisión del delito de extorsión; mientras que, de los factores económicos, el nivel de ingreso, el lugar de residencia y la tenencia de propiedades también muestran una asociación con la comisión del delito. (Yupari-Azabache, Villena, Rabanal y Zurita, 2020).

En el caso de estudios donde la palabra clave fue “pandillas” destacan los estudios realizados a través de entrevistas, grupos focales y trabajo etnográfico. La mayoría del trabajo realizado en la región está enfocado en Centroamérica y en ese sentido, se ha avanzado mucho en entender el origen de las pandillas, las dinámicas sociales y criminales dentro de las mismas, los rituales, el rol de los integrantes y se conocen diversas historias de vida. Sin embargo, a pesar de que se ha documentado que una de las principales actividades de las pandillas para obtener recursos es la extorsión, se desconoce la cantidad

de recursos que perciben y cuál es el destino final de esos recursos.

Sobre el fenómeno conocido como *revenge porn* o sextorsión, destaca que la evidencia empírica suele obtenerse en sitios de internet, hecho que ya pone en evidencia el lugar donde este delito suele cometerse. En la mayoría de los textos, se destaca la urgencia de legislar respecto a este tipo de sucesos en espacios virtuales, así como la necesidad de difundir información sobre cómo hacer uso correcto de contenido íntimo en espacios digitales, pero sobre todo, de la importancia del apoyo psicológico que requieren las víctimas de este tipo de extorsión ya que las afectaciones a nivel personal y comunitario suelen ser muy graves.

Sobre este tema, destaca el trabajo de Ramírez, L., Moreno, V. y Casas E. (2021) donde proponen considerar como una forma de sextorsión el hecho de solicitar favores sexuales a cambio de un servicio público, proponiendo que esta forma trasciende la noción común de corrupción y debe considerarse con perspectiva de género. Los autores buscan que esta propuesta además de visibilizar el fenómeno, pueda incidir en la generación de políticas públicas en Tamaulipas, México.

Finalmente, sobre el *ransomware* cabe destacar que es un delito poco estudiado en la región y que, incluso la lectura de literatura, implica cierto nivel de conocimiento sobre sistemas y las formas de vulnerarlos. Convendría ampliar el estudio de este fenómeno, pues mayormente son afectadas empresas de todos los sectores

económicos que manejan grandes volúmenes de información sensible.

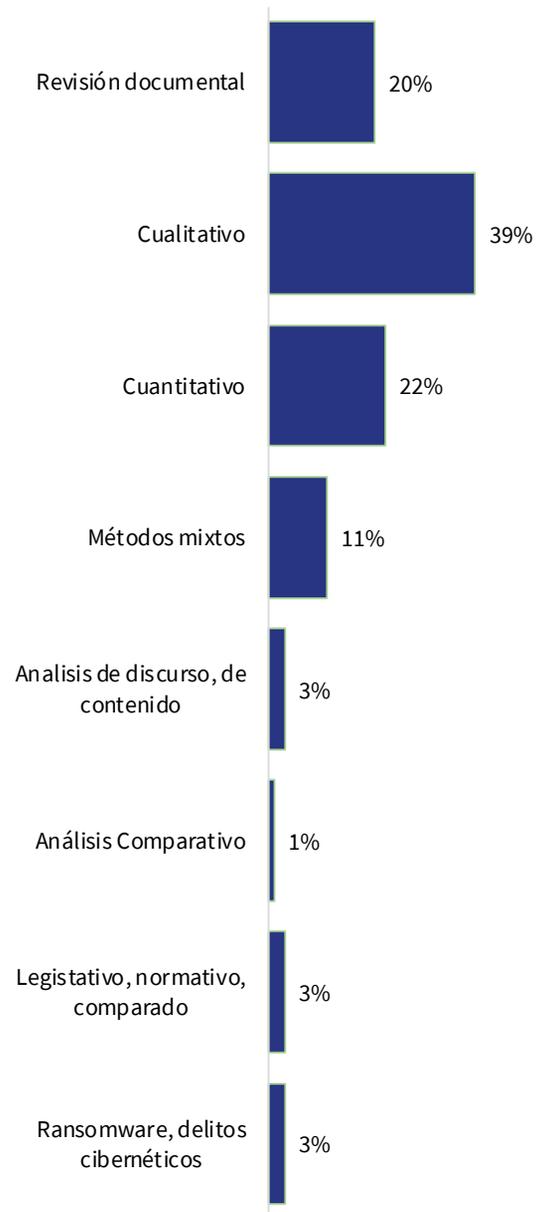
1.3.3 Técnicas y metodologías de análisis

La revisión de literatura especializada sobre el fenómeno extorsivo que ha llevado a cabo el ONC reunió evidencia que describe el tipo de análisis que se ha realizado en América Latina y en México en torno a los estudios de extorsión y las prácticas delictivas con que se asocia.

Como se aprecia en la gráfica 2, de acuerdo con el total de artículos identificados en nuestra base de datos y que declararon sus metodologías, son tres las más utilizadas para el análisis de resultados: el método cualitativo, el cuantitativo y la revisión documental. Además, también se emplea de manera importante el análisis mixto, es decir, en el que dialogan las técnicas cualitativas y cuantitativas, y en menor medida, el análisis de discurso y el análisis de contenido. Es importante notar que empiezan a aparecer técnicas novedosas que se han diseñado para trabajar con la información proveniente de delitos cibernéticos y *ransomware*.

De cada categoría se desprenden diferentes técnicas analíticas. Por ejemplo, entre las técnicas cualitativas destacan el análisis descriptivo, la teoría fundamentada, el análisis etnográfico de narrativas y el análisis hermenéutico. A decir, en un estudio sobre Coyotaje y grupos delictivos en Tamaulipas se analizaron las narrativas de las entrevistas en profundidad realizadas

Gráfica 2. Técnicas de análisis de resultados en literatura especializada n=288



Fuente: Elaboración del ONC

a cuarenta coyotes que operaban en diferentes áreas de Tamaulipas, México (Izcara, 2012). Mientras, mediante la teoría de la disponibilidad y teoría fundamentada por lo interpretativo, se investigó la impunidad y sus incidencias en el delito de extorsión a empresas de transporte de servicio urbano en Perú (Céspedes, 2020).

Entre las técnicas de análisis cuantitativo las más recurrentes son de orden descriptivo y exploratorio, que ofrecen evidencia en torno a la frecuencia de variables de estudio en el fenómeno extorsivo, por ejemplo; los perfiles de las víctimas o la percepción de las víctimas en torno a las conductas delictivas. Existen además algunos modelos estadísticos para explicar la evolución de este delito en algunas de sus modalidades. Como muestra, en Chile se modeló el efecto de la usurpación en el comportamiento de los propietarios de marcas y por medio de un algoritmo se identifica a los usurpadores en el registro de marcas de ese país (Fink Carsten, *et al*, 2018). En Perú se estudió el delito de extorsión y su influencia en la seguridad ciudadana de los habitantes de Lima Cercado, en el año 2019, por medio del análisis de enfoque cuantitativo, con una investigación no experimental-transversal de tipo correlacional-causal (Evangelista, I; Quispe D, 2019).

La revisión documental ha aportado sendos estados del arte en torno a diferentes conductas delictivas asociadas con la extorsión; pandillas, extorsión en cárceles, cibercrimen, migración, crimen organizado, la respuesta del estado y violencia digital entre otros. Cabe mencionar que en

esta revisión de literatura especializada, destaca el análisis jurídico, en ocasiones, comparativo, de aspectos normativos de este crimen en América Latina.

Una tendencia que empieza a incrementar su frecuencia en el diseño de investigación en América Latina y México, es el uso de metodologías mixtas, sobre todo las que combinan técnicas de recolección y análisis de datos con métodos cuantitativos y cualitativos. Se recurre principalmente al uso de encuestas y entrevistas en profundidad, grupos de enfoque e indicadores producidos por las instituciones vinculadas a la seguridad pública. En México este método ha arrojado información relevante en torno al mapeo del arraigo social de las bandas de narcotraficantes y la violencia (Magaloni, *et al*, 2011). En Perú, el análisis estadístico junto con el análisis cualitativo de entrevistas, arrojaron información útil para la optimización del trabajo policial en la lucha contra el delito de extorsión telefónica de las unidades descentralizadas de secuestro en la ciudad de Lima con base en los procedimientos realizados por la División de Investigación de Secuestros de la Dirección de Investigación Criminal durante el periodo 2011-2014 (Gonzáles, 2017).

A pesar de la cantidad de artículos y textos que hacen referencia directa o tangencial al fenómeno de extorsión, es importante destacar que en México y Latinoamérica, hace falta la implementación de modelos inferenciales y otro tipo de análisis que relacionen distintos factores del problema. Se ha avanzado en la descripción de las conductas asociadas, sin embargo, la ausencia de consensos teóricos limitan el

entendimiento del fenómeno, al grado que no existe aún una definición clara y homogénea de lo que es la extorsión a partir de la que se pueda caracterizar este delito.

Como ya se ha mencionado en este texto, en los años recientes han emergido nuevas formas de extorsión derivadas del uso de las tecnologías de información y redes sociales digitales. Esto ha sido el origen de abordajes metodológicos para el estudio de conductas delictivas como la sextorsión, el ciberacoso, la usurpación de datos o *ransomware*, porno venganza o ataques cibernéticos, por mencionar algunos. Este tipo de investigación se enfrenta al reto de incluir al uso de tecnología, como actor determinante en la comisión de los delitos, aspecto que complejiza el diseño de metodologías de abordaje y técnicas de análisis de resultados, de donde aún existe mucho que aprender.

1.3.4 Aplicación de teorías

La extorsión es un fenómeno complejo. Como se ha señalado, existe en la región latinoamericana un creciente interés por analizarlo y ello ha generado una gran cantidad de trabajos de distinta índole en términos de la evidencia empírica y de las técnicas de análisis empleados. Al concentrar el interés en la teoría o teorías que enmarcan estos estudios, se encuentra que no existe un cuerpo teórico alrededor del cual giran esos estudios. En la mayoría de los trabajos examinados se encontró que no recurren a una teoría en específico para sustentar el análisis empírico que realizan.

Los acercamientos a la extorsión se realizan desde distintas disciplinas y por ello se encuentra que el soporte teórico cuando aparece es variado. En los análisis concentrados en el ámbito económico, por ejemplo, se parte de teorías que consideran a la extorsión como un delito y se busca determinar la magnitud de su daño en términos agregados y no individuales como se realiza en los estudios de caso. Se examinan así los costos económicos y sociales de la presencia de la extorsión en lugares determinados.

Las teorías que señalan que la extorsión es un delito que genera daños sociales y económicos también plantean que es necesario establecer empíricamente cuáles son los incentivos (Fahad Kalill, Jacks Lawarrée y Sungho Yun, 2010) o mecanismos que posibilitan que se presente el fenómeno en un lugar o que tenga una mayor probabilidad de ocurrencia (Patricio R. Estévez-Soto, Shane D. Johnson & Nick Tilley, 2021). Implícitamente en este tipo de investigaciones se asume que los individuos u organizaciones criminales evalúan el costo y los beneficios de realizar la actividad delictiva. En este enfoque, se asume que la persona que recibe la amenaza o amedrentamiento es la víctima y el número de víctimas, sean personas, negocios, o familias, por citar algunas unidades de análisis constituye la variable dependiente o que se intentará explicar. Entonces, mediante diversas técnicas estadísticas se busca determinar qué factores explican el número o la probabilidad de ser una víctima.

Otro enfoque teórico que tiene cierta presencia en los trabajos se refiere al papel del Estado y de las autoridades y/o policías frente al fenómeno. En estos trabajos, se considera que además de las víctimas directas de la extorsión, el Estado o alguno de sus organismos está siendo usurpado. Los grupos delictivos aparecen como usurpadores dado que toman el papel de garantizar la seguridad de las posibles víctimas, personas, familias o negocios. Relacionado con lo anterior, se tienen investigaciones que parten los arreglos institucionales prevalecientes en las sociedades (Anzola, 2016) los cuales explican la presencia y dinámica de actividades como la extorsión.

Por otra parte, existen pocos autores que se especialicen en el análisis de la extorsión desde alguna disciplina en particular. Casos excepcionales con por ejemplo Moncada (2019, 2021b) que dan seguimiento al tema en distintos periodos. Esta ausencia de especialización en este delito en específico limita el seguimiento del fenómeno y explica la proliferación de estudios diversos.

Hay que reconocer que existen investigaciones que han incorporado manifestaciones recientes asociadas a la extorsión como por ejemplo el *ransomware*. Estos trabajos tienen como fortaleza aportar conocimiento en áreas que reciben poca atención porque se desconoce su tamaño y presencia en algunas sociedades. Sin embargo, prevalece como rasgo característico de estas investigaciones una elevada especialización técnica que impide una difusión alta, sobre todo en los tomadores

de decisión o en los formuladores de políticas públicas.

Finalmente es necesario mencionar que un aspecto que explica la ausencia de enfoques teóricos a contrastar en la mayoría de los estudios analizados se debe a que prevalecen una gran cantidad de estudios de caso o casos. Este tipo de examen tiene entre sus principales aportaciones revelar la complejidad de la extorsión en las sociedades en las que se presenta. Al mismo tiempo, su principal limitación radica en que es difícil generalizar sus resultados a otros lugares o a otro momento. Así, se describe y explica el fenómeno detalladamente muchas veces sin hacer explícito el enfoque o enfoques teóricos utilizados y sus implicaciones.

Si bien en los años recientes se ha avanzado en la disponibilidad de información estadística para analizar cuantitativamente el fenómeno a nivel país o subnacional, aún hay limitaciones para los estudios que permitan realización generalizaciones que permitan simplificar la complejidad del fenómeno y aporten perspectivas valiosas en las que se puedan concentrarlos esfuerzos de política pública. En ambos ámbitos, estudios de casos como estudios cuantitativos, hace falta recuperar o hacer explícito el enfoque teórico a emplear porque ello ayuda a formular preguntas y análisis empíricos más relevantes en términos de investigación como en términos de sus resultados e implicaciones de política pública.

1.4 ¿Cómo tendría que avanzar la investigación sobre extorsión?

La extorsión es un delito para el cual existen grandes oportunidades de investigación. Resulta fundamental y urgente conocer las diferentes manifestaciones del fenómeno, poder clasificarlas, contar con mejores datos y analizar causas, consecuencias y cómo se lleva a cabo el delito en América Latina y el Caribe. Comprender lo anterior será útil para avanzar en la prevención, atención y sanción de este delito cuyas consecuencias y conexión con otros delitos.

Posterior a la revisión sistemática, quedan algunas preguntas que resultaría interesante explorar, tales como, ¿cómo se lleva a cabo la extorsión en cada país? ¿Cuáles son las modalidades más comunes? ¿El fenómeno evoluciona a través del tiempo? ¿El delito se concentra en determinadas actividades económicas? ¿Existen actividades de prevención por parte de las instituciones de seguridad? Las respuestas podrían abonar para conocer de manera más detallada el fenómeno y comenzar a construir estrategias de prevención.

Si bien en las últimas dos décadas los avances académicos en la materia son significativos y han permitido conocer algunas particularidades del delito, aún hay una seria carencia de información y de difusión de la misma por parte de la academia y organizaciones de la sociedad civil para que la ciudadanía cuente con herramientas en caso de ser víctima de extorsión.

A modo de continuar enriqueciendo la discusión sobre el tema en la región, se recomienda lo siguiente:

1. Contar con más y mejores fuentes de información. La información deberá ser transparente y accesible para la sociedad.
2. Se deben aprovechar técnicas de análisis delictivo novedosas tales como los guiones criminales, el análisis de redes sociales (Social Network Analysis), entre otros.
3. Formular mejores preguntas de investigación que permitan conocer más detalles sobre la relación entre víctimas y victimarios, así como el proceso de la extorsión desde que inicia hasta saber dónde terminan los recursos extraídos.
4. Utilizar enfoques teóricos como los modelos basados en agentes, los cuales permiten crear computacionalmente sociedades virtuales con las que se puede interactuar y experimentar y que, si tienen la suficiente teoría detrás, pueden arrojar luz sobre fenómenos sociales sin enfrentarse a problemas éticos como ocurre en la realidad. Un buen ejemplo de lo anterior es el modelo “Extortion Rackets: An Event-Oriented Model of Interventions” (Troitzsch, 2016) el cual es un ejemplo sobre extorsión que se elaboró dentro del proyecto científico europeo GLODERS (Global Dynamics of Extortion Racket Systems). El modelo combina comportamientos micro de los actores

individuales con datos empíricos a nivel macro (Troitzsch, 2016; 2015).

5. Diversificar los temas, no omitir sectores económicos, actores sociales ni modalidades. Si bien hay regiones y productos cuyos casos son importantes, es fundamental no perder de vista que no son los únicos y que otros casos también aportarán elementos que enriquecerán la discusión.
6. Convendría seguir las buenas prácticas de otros países, por ejemplo, Estados Unidos e Italia. En el primer caso, conviene destacar el trabajo que realiza el *think tank Global Financial Integrity (GFI)* cuyo trabajo reciente analiza los ingresos de la extorsión originados en el Triángulo Norte de América Central. El informe de GFI de 2022, *Extorsión en el Triángulo Norte de América Central: siguiendo el dinero*, estimó que el valor financiero de los pagos de extorsión en Guatemala, Honduras y El Salvador supera los mil millones de dólares al año. El estudio de la extorsión desde la perspectiva financiera es fundamental dada la vinculación a una variedad de delitos financieros, incluido el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y la corrupción.
7. El caso italiano destaca debido a la consolidación de estrategias entre la sociedad civil y autoridades que permitieron un cambio en varias condiciones de la gobernanza criminal en diferentes partes del territorio. Cabe resaltar el establecimiento de una red de ONG profesionales y sustentables,

Libera y Adiopizzo, son buenos ejemplos. Esta última se ha concentrado en ayudar a las víctimas de extorsión para coordinar, junto con la policía local y los jueces, asesoría para que las víctimas denuncien los casos de extorsión mafiosa conocida como *pizzo* (Aguayo y Peña, 2021).

8. Finalmente, conviene hacer un llamado a los diferentes sectores sociales para que se interesen e involucren en investigar, documentar, analizar y discutir el fenómeno de la extorsión en la región, pues es un fenómeno multidimensional que afecta de manera considerable a la población y que poco se ha estudiado comparado con fenómenos como el narcotráfico, que si bien es trascendente, ha acaparado agenda en los últimos años.

Como colofón de este capítulo incluimos tres propuestas de investigación que podrían desarrollarse a futuro: la financiera, los modelos basados en agentes y la feminista.

COLABORACIÓN ESPECIALIZADA 1.



GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY

La extorsión desde una perspectiva financiera del crimen

Por Julia Yansura

Global Financial Integrity

Un trabajo reciente de Global Financial Integrity (GFI) ha analizado los ingresos de la extorsión originados en el Triángulo Norte de América Central. El objetivo ha sido buscar una mejor comprensión de cuánto dinero se genera, a dónde van esos fondos y qué se puede hacer para combatir la extorsión aprovechando las acciones contra el lavado de dinero, y la financiación del terrorismo (AML/CFT, por sus siglas en inglés).

El enfoque financiero es importante por varias razones. En primer lugar, la extorsión es un delito de motivación económica. En segundo lugar, la investigación realizada por GFI, que incluye extensas entrevistas con otros expertos en la materia, sugiere que las ganancias de la extorsión en Guatemala, Honduras y El Salvador terminan en instituciones financieras. Esto crea enormes desafíos para el sector financiero en términos de prevención, detección y registro de dicha actividad. En tercer lugar, la extorsión está vinculada a una variedad de delitos financieros, incluido el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y la corrupción. Por ejemplo, los grupos delictivos involucrados en la extorsión pueden intentar encubrir las ganancias del delito (lavado de dinero). También pueden reinvertir los ingresos de la extorsión (dependiendo de las leyes nacionales, esto puede constituir financiación del terrorismo). Finalmente, la complicidad de

servidores públicos y autoridades corruptas es un importante facilitador de la extorsión.

El informe de GFI de 2022, *Extorsión en el Triángulo Norte de América Central: siguiendo el dinero*, estimó que el valor financiero de los pagos de extorsión en Guatemala, Honduras y El Salvador supera los mil millones de dólares al año¹. Esto sin contar otros costos sociales, que generarían una cifra aún mayor. Las estimaciones financieras de las actividades ilícitas son inherentemente desafiantes y metodológicamente imperfectas. En este caso, estimar el valor financiero de la extorsión requería abordar cuestiones complejas como la falta de denuncia de casos, las distintas definiciones de extorsión y las lagunas en la disponibilidad de datos.

Sin embargo, incluso una estimación aproximada puede brindar una perspectiva útil al evaluar la efectividad de las políticas y las acciones para hacer cumplir la ley. Por ejemplo, en la investigación de GFI encontramos que las víctimas en Guatemala pagan por extorsión de 40 a 57 millones de dólares al año. Sin embargo, en 2021, la Unidad de Inteligencia Financiera de Guatemala presentó al Ministerio Público información que da cuenta de 1.5 millones de dólares en transacciones sospechosas presuntamente relacionadas con extorsiones². Esto sugiere que las instituciones financieras están luchando para detectar y denunciar estos casos, y que las medidas contra el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo deben fortalecerse para abordar la extorsión como un delito cada vez más común. Mientras que, en el vecino El Salvador, GFI estima que las víctimas pagan por extorsión de 190 a 245 millones de dólares al año. Sin embargo, cuando las autoridades llevaron a cabo dos operaciones importantes en 2018 para desmantelar las finanzas de las pandillas, recuperaron unos modestos 194 mil dólares de cuentas bancarias y 27 mil 309 en efectivo³. Incluso suponiendo que se localizaron todos los fondos, esto sugiere que las pandillas están utilizando en gran medida otras clases de activos, como bienes raíces y negocios locales, para almacenar y lavar las ganancias de la extorsión.

Los esfuerzos para calcular el valor financiero de la extorsión también pueden ofrecer información sobre el control que ejercen los grupos criminales. Cuando se enfrentan a una amenaza

[1] Julia Yansura, Julia Yansura, *Extortion in the Northern Triangle of Central America: Following the Money*, Global Financial Integrity, Septiembre de 2022.

[2] Datos proporcionados por la Unidad de Inteligencia Financiera de Guatemala a GFI en Marzo de 2022. Citado en Julia Yansura, Julia Yansura, *Extortion in the Northern Triangle of Central America: Following the Money*, Global Financial Integrity, Septiembre de 2022.

[3] Esto considera la información pública disponible de fuentes oficiales sobre la Operación Libertad (2018) y la Operación Cuscatlán (2018).

de extorsión, las víctimas suelen hacer un cálculo sobre el costo de pagar, los costos de no pagar (por ejemplo, la probabilidad de que el perpetrador cumpla con las amenazas de violencia) y la capacidad de las autoridades para protegerlos. En este sentido, existen diferencias importantes entre países, e incluso entre comunidades. Por ejemplo, la investigación de GFI encontró que, luego de una amenaza de extorsión, aproximadamente el 40 % de las víctimas en Guatemala terminan pagando, en comparación con el 60 % de las víctimas en Honduras. Esta es una variable importante para considerar al momento de evaluar el control que ejercen los grupos criminales, misma que amerita una investigación adicional.

COLABORACIÓN ESPECIALIZADA 2.



Modelos Basados en Agentes como alternativa para el estudio de la extorsión

Por Javier Alejandro Corzo Tellez
Observatorio Nacional Ciudadano

¿Qué son los Modelos Basados en Agentes?

Para comenzar a entender los Modelos Basados en Agentes (ABM, por sus siglas en inglés), primero hay que verlos como un método analítico más con el que cuenta la caja de herramientas de las ciencias sociales.

Este método en particular “permite construir modelos donde actores individuales y sus interacciones están directamente representadas. En comparación con enfoques basados en variables que usan ecuaciones estructurales, o enfoques basados en sistemas que utilizan ecuaciones diferenciales, la simulación basada en agentes ofrece la posibilidad de modelar la heterogeneidad individual, representando explícitamente las reglas de decisión de los agentes, y situarlos en un espacio geográfico u otro tipo de espacio” (Gilbert, 2008: 1).

El objetivo de los modelos en la ciencia, es crear simplificaciones de la realidad que nos permitan dilucidar cómo opera. No obstante, el eterno problema de las ciencias sociales es que su objeto de estudio es la sociedad y esta, a su vez, está compuesta

por individuos que son distintos entre sí. Este hecho genera infinidad de dificultades al tratar de crear modelos apegados a la realidad, porque capturar y representar el dinamismo de la sociedad no es algo sencillo. Una de las soluciones que los científicos sociales han adoptado, ha sido obviar la heterogeneidad de la sociedad y generar supuestos que permitan traducir la realidad a ecuaciones, sin embargo, aunque esto ha sido útil para generar aproximaciones, es frecuente que dichos modelos puedan estar alejados de la realidad.

Ante esta disyuntiva, los ABM han aportado su grano de arena, al dar una opción para incluir cierto grado de heterogeneidad de los individuos en los modelos, y no solo eso, generar una simulación que permita a los diferentes agentes interactuar.

Cabe destacar que estos modelos en realidad son programas computacionales construidos con ciertos parámetros, los cuales deben de estar apegados a la teoría del fenómeno que se estudia. Gilbert (2008) sugiere que para darnos una idea de lo que son, nos imaginemos el videojuego Los Sims (ese mundo virtual donde nuestro avatar puede interactuar), pero con gráficos menos sofisticados y más teoría social detrás de su construcción⁴.

Otra de las fortalezas de los ABM es la experimentación, puesto que, a diferencia de las ciencias duras, las sociales enfrentan limitantes éticas y de factibilidad. Los experimentos en la ciencia consisten básicamente en aplicar cambios a un grupo, observar qué pasa y comparar los resultados con un grupo de control al que no se le aplicaron cambios. No obstante, esto no siempre es posible en las disciplinas sociales, ya sea por cuestiones éticas o de escala. Ante esto, los ABM ofrecen una alternativa, ya que se pueden simular sociedades tan grandes como el procesamiento de la computadora lo permita, y no hay disyuntivas éticas puesto que, no son seres humanos quienes interactúan, solo bytes dotados de características.

En síntesis, estos modelos permiten crear computacionalmente sociedades virtuales con las que se puede interactuar y experimentar y que, si tienen la suficiente teoría detrás, nos pueden arrojar luz sobre fenómenos sociales.

[4] Si no se está familiarizado con los videojuegos, el capítulo Hang the DJ de la temporada 4 de la serie de Netflix, Black Mirror, también les puede dar una buena aproximación.

¿Para qué nos puede servir un modelo ABM sobre extorsión?

Al hablar de la incidencia de extorsión, la información oficial usualmente tiene distintas áreas de oportunidad que van desde la cifra negra hasta deficiencias en el registro y clasificación de los casos. En cuanto a su dinámica, se tienen aproximaciones empíricas sobre comportamientos colectivos e individuales a partir de fuentes abiertas y en raras ocasiones, archivos judiciales. A pesar de las mencionadas limitaciones, diversos científicos sociales alrededor del mundo han configurado distintas teorías con las que se puede abordar el tema.

Sin embargo, regresamos a una de las disyuntivas antes tratadas ¿cómo sacarlo del campo de lo teórico? Es decir, ¿de qué forma el científico social puede probar su teoría para validar sus hipótesis y generar nuevas en caso de rechazarlas?

La respuesta depende de cómo se construyó la teoría, si esta relaciona dos grupos de variables, por ejemplo, tasa de extorsión de determinado lugar, con el nivel de educación de los habitantes, puede ser matemáticamente corroborada con relativa facilidad, pero ¿la teoría explica el fenómeno por completo? ¿Mejoraría lo suficiente si se añaden más variables? Probablemente no, porque al adaptar los fenómenos sociales a un sistema de ecuaciones, se suele perder realismo pues se excluye algo tan fundamental en este tipo de fenómenos como lo son las interacciones entre individuos y demás agentes. Aunque con esto no se desestiman este tipo de esfuerzos, al contrario, se reconoce su utilidad para aproximarse al fenómeno desde otras aristas.

Si, por el contrario, la teoría que se busca modelar incluye información sobre dinámicas, como por ejemplo el comportamiento del crimen organizado y/o el comportamiento individual de los delincuentes, entonces, los métodos de simulación como los ABM surgen como una alternativa viable.

Aunado a esto, Troitzsch (2015:2) menciona que “la simulación a veces es la única posibilidad de generar deducciones de supuestos teóricos”, refiriéndose a la posibilidad que dan los ABM de realizar experimentos virtuales variando el espacio de parámetros, comparando los resultados con las evaluaciones

empíricas. No obstante, este es solo el primer paso, ya que la variación en los parámetros de los agentes (nivel micro) puede generar fenómenos emergentes a nivel macro que el científico no había considerado y pueden abonar para la generación de nuevo conocimiento.

A manera de resumen, un ABM sobre extorsión puede servir en la medida en que, a diferencia de otro tipo de modelos, puede incluir dinámicas traídas desde el estudio empírico de los comportamientos de grupos delictivos, criminales individuales y demás actores. Además, la posibilidad de que la experimentación y variación de parámetros a nivel micro, generen lo que se llama fenómeno emergente, que no es más que un comportamiento a nivel macro que se desprendió como una consecuencia de parámetros de interacción específicos, lo cual puede abonar a la creación de nuevo conocimiento y teorías.

Ejemplo de un ABM sobre extorsión: Modelo EONOERS

El modelo “Extortion Rackets: An Event-Oriented Model of Interventions”⁵ (Troitzsch, 2016) es un ejemplo de un Modelo Basado en Agentes sobre extorsión, el cual se elaboró dentro del proyecto científico europeo GLODERS (Global Dynamics of Extortion Racket Systems). Este modelo combina comportamientos micro de los actores individuales con datos empíricos a nivel macro (más información en Troitzsch, 2016; 2015).

¿Cómo funciona?⁶

EONOERS está orientado a eventos⁷ e incluye cuatro tipos de agentes: empresas o tiendas, extorsionadores, policías y consumidores.

La simulación contiene varios pueblos en donde hay empresas que pueden ser víctimas de extorsión. Los extorsionadores pueden acercarse a sus objetivos más cercanos y si encuentran ninguno, se mueven para buscar uno.

El comportamiento de los agentes está regido por normas y cada una de estas cuenta con un grado de preferencia, misma que se actualiza según la experiencia del agente.

[5] El modelo se puede descargar en: <http://ccl.northwestern.edu/netlogo/models/community/EONOERS>. Para correrlo se debe de considerar la versión de Netlogo en la que fue hecho y la extensión time correspondiente a esa versión.

[6] Esta es una descripción sucinta del modelo, no obstante, existen una serie de procesos complejos que no se describen aquí, para ahondar, véase Troitzsch, 2016

[7] Es común que los ABM programados en Netlogo estén orientados a periodos, donde cada tick (medida de tiempo en Netlogo) representa, un día, un mes, un año, etc. No obstante, el modelo descrito está orientado a eventos, es decir, en lugar de que un tick represente “un día”, cada tick representará la realización de una serie de eventos, por ejemplo, en el tick 1 los agentes van a trabajar y en el tick 2 los agentes regresan a sus casas. En este sentido, el modelo EONOERS programa los primeros eventos durante la inicialización y los eventos posteriores se desencadenan según la lógica interna del modelo.

Este comportamiento se pone en acción durante los eventos, estos pueden ser denuncias, pago de extorsiones, la acción de extorsionar, la acción de consumir, entre otros.

Cada vez que un agente realiza un evento, este influye en una norma que el agente sigue (como denunciar) o viola (como extorsionar). Conforme la simulación avanza, estos eventos se van guardando y van influyendo en el accionar de los agentes.

¿Cómo y cuándo decide una empresa o tienda pagar piso o denunciar? Al momento de calcular la probabilidad de denunciar o pagar, esto se hace por una función de costo beneficio entre el riesgo de ser extorsionado y el beneficio de pagar. Además, en la decisión influirá la experiencia anterior del agente y el comportamiento de los vecinos.

Cuestiones a considerar:

Para cada acción el agente toma en cuenta su “impulso individual” y su “impulso normativo”. Este último se compone principalmente de:

- Las veces que el agente acató la norma versus las veces que la violó
- Casos en que este agente observó cumplimientos y violaciones de normas en su vecindario
- Casos en que este agente recibió castigos o sanciones

Las tiendas consideran costos fijos y variables, los delincuentes se le acercarán para “cobrar pizzo”. Pueden elegir pagar o no, si no pagan se unen a un grupo/movimiento de comercios que no paga. Si no denuncian y el extorsionador es detenido, la tienda es infraccionada por la autoridad. Si la tienda no paga y la policía no logra castigar al extorsionador, el extorsionador la castigará quitándole parte de sus activos. Si más de un extorsionador se acerca, la tienda elige a quién pagar y este la defenderá de los demás extorsionadores.

Los consumidores tienen una preferencia (cuya magnitud se puede determinar en la sección de parámetros) a comprar en tiendas que están en el movimiento que no paga piso.

Los extorsionadores empiezan trabajando individualmente, quitándole una proporción de sus ingresos a las tiendas.

Si la policía impide que el extorsionador castigue a las tiendas, el extorsionador se mantiene bajo custodia de investigación, de modo que no pueda actuar más durante el período actual.

Si es condenado, es llevado a la cárcel por un cierto número de períodos, y todos sus activos son confiscados y transferidos a un fondo con el cual a su vez pueden ser compensadas las tiendas castigadas.

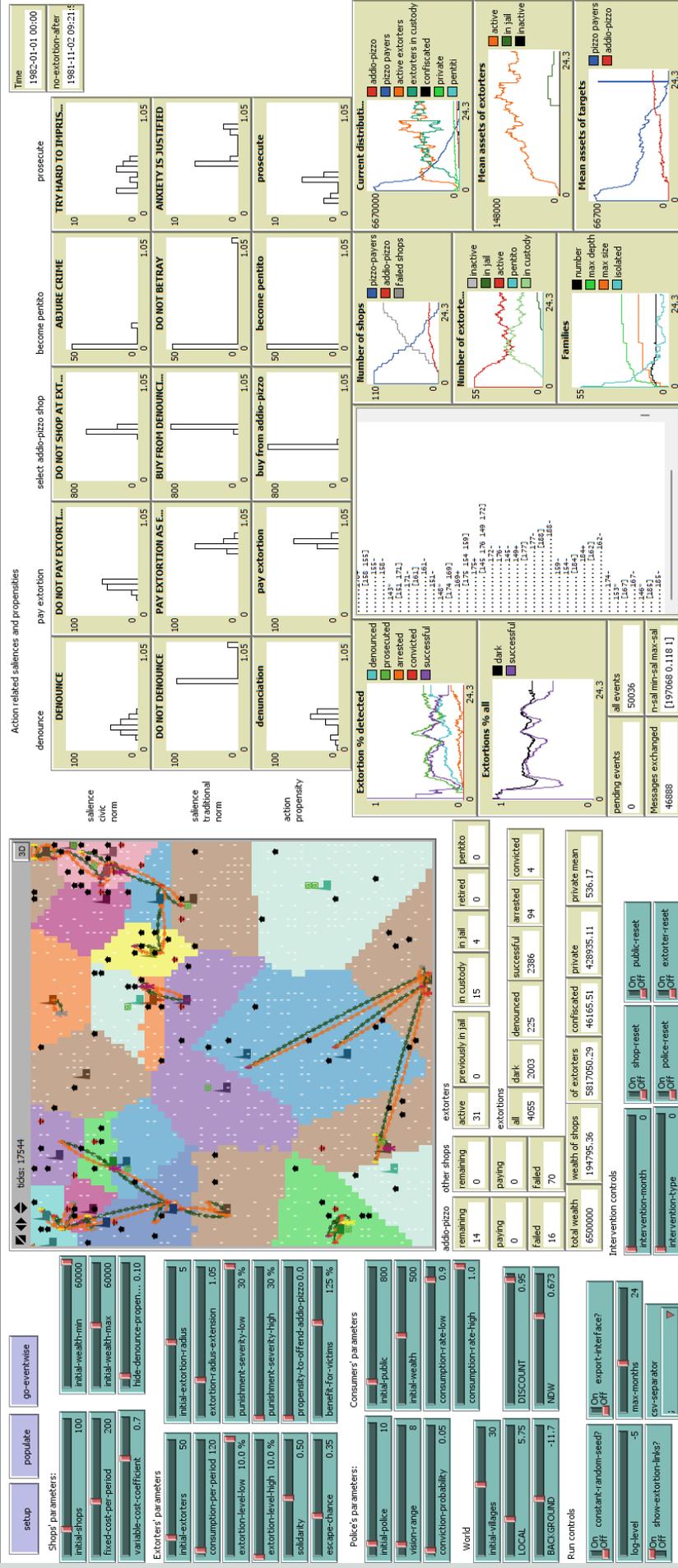
Los extorsionadores se van subordinando a extorsionadores de jerarquías más altas, siempre y cuando no pertenezcan ya a una jerarquía. Dentro de la jerarquía se paga tributo o se distribuyen las ganancias, según sea el caso.

Los extorsionadores pueden colaborar con la policía.

Las penas de cárcel son entre 3 y 8 años y al salir vuelven a extorsionar.

La policía cuenta con una probabilidad de detener a los extorsionadores, la cual puede ir mejorando conforme a su experiencia. Mantienen antecedentes penales de los procesados y si se cruzan con uno activo, lo detienen.

Figura 1. Ejemplo de experimento finalizado.



Fuente: Elaboración del autor

Los experimentos

Una de las principales virtudes de los ABM es la posibilidad de llevar a cabo experimentos. En este sentido, dentro del proyecto GLODERS se corrió un experimento con 1280 ejecuciones de simulación para comprobar su similitud con los datos en los que se basaron las suposiciones que sustentan al modelo, los cuales fueron extraídos de los registros policiales y de las cortes de Sicilia y Calabria, Italia para el periodo de 1998 a 2014 y contienen 58 variables que dan cuenta de *modus operandi*, reacción de la víctima, accionar institucional, etcétera (véase Frazzica, 2015).

Como hallazgos del experimento, se obtuvo que “la mayoría de los casos empíricos, calculados a partir de la base de datos de Sicilia y Calabria para siete provincias, están situados en el margen de la distribución de frecuencias de las corridas de simulación, excepto para las provincias de Trapani y Reggio Calabria” (Troitzsch, 2016:125). Esto es atribuido por los investigadores a los casos que nunca salieron a la luz. Así mismo, el modelo reporta las extorsiones que solo conocían el extorsionador y la víctima, con lo cual se puede estimar la cifra negra.

Tras haber obtenido estos resultados, el equipo de investigadores se dispuso a evaluar los efectos de intervenciones en los actores. Básicamente, al final del primer año se borró la memoria de los actores y en su lugar se les grabó, lo que ellos denominaron como, normas liberales o cívicas. Los resultados fueron que “cuando la intervención se aplica solo a los agentes de tienda, muy pronto se denuncian todos los intentos de extorsión, y ninguno tiene éxito. La aplicación de las intervenciones a los agentes de cualquiera de los otros tipos tiene solo un efecto moderado, que es, sin embargo, aún mejor que ninguna intervención” (Troitzsch, 2016:126)

Otra cuestión a resaltar, fue el comportamiento de la variable “Porcentaje de Consumidores Críticos”, la cual representa la propensión individual del consumidor a comprar solo en tiendas que pertenecen al movimiento que no paga pizzo. Al respecto se identificó que seguía un patrón que marcaba su importancia en el modelo. Esto se atribuye a que el modelo se basó en datos del sur de Italia, en un momento histórico cuando Sicilia se caracterizó

por empresarios organizados que comenzaron a denunciar, autoridades que lograron capturas de extorsionadores de alto rango y el Movimiento Addiopizzo, en el cual la sociedad eligió consumir preferentemente en establecimientos que muestran su afiliación al movimiento mediante una calcomanía que indica que se trata de un negocio que no paga esta cuota.

¿El modelo es útil para el caso mexicano?

El modelo es útil como punto de partida, no obstante, está diseñado con supuestos basados en la experiencia italiana y en particular, del caso siciliano. Además, se gestó durante un periodo que se caracterizó por reacciones por parte de empresarios y de la sociedad en general, que fueron acompañadas por el accionar de la autoridad. Además, eran otros los grupos delictivos, otra su historia y por tanto, otro su significado e implicaciones. Debemos tomar en cuenta esto al aplicar el modelo con especificaciones más afines al contexto mexicano.

Por tal motivo, a manera de ejercicio se modificaron los parámetros del modelo para que se asemeje más al comportamiento que actualmente se percibe por parte de los actores nacionales, quedando de la siguiente manera:

Tabla 4. Adaptación de los parámetros del modelo al caso mexicano

Variable	Descripción	Valor anterior	Valor nuevo	Justificación
Probabilidad de convicción	Probabilidad de que el tribunal condene a un extorsionador arrestado por un período más largo en la cárcel	0.561	0.02	Considerando la baja tasa de resolución de casos de México
Rango de visión	Distancia dentro de la cual una tienda puede encontrar un oficial de policía a quien puede denunciar un intento de extorsión	37	10	Se reduce por capacidad institucional

Variable	Descripción	Valor anterior	Valor nuevo	Justificación
Nivel de extorsión bajo	Límite inferior del porcentaje de la facturación actual de las ventas de una tienda solicitada por un extorsionador	10	25	Se aumenta dado que se ha visto que los extorsionadores piden cantidades concretas, no porcentajes, con lo que suelen exceder el 10% y poner en riesgo la sostenibilidad de los negocios.
Severidad del castigo baja	Límite inferior del porcentaje de la riqueza actual de una tienda solicitada robada por un extorsionador después de la negativa a pagar	22	25	Se deja en el mismo nivel que el nivel de extorsión bajo ya que los castigos en México son por medio de la violencia, no tanto mediante la adjudicación de activos.
Propensión a esconder la denuncia	Probabilidad de que un comercio se una al movimiento de addio pizzo	0.061	0.01	El miedo y la poca respuesta de la autoridad hacen esto poco probable.
Oportunidad de escape	Probabilidad de que un extorsionador no sea atrapado por la policía judicial	0.27	0.95	Considerando la alta tasa de impunidad del país

Fuente: Elaboración del ONC

Con estos valores se corrió el experimento `event_norm_intervention_batch` en el `behavior-space` para evaluar el efecto de intervenciones en los actores. Se eligieron las intervenciones 0, 5, 11 y 15 que corresponden a: sin intervención; intervención solo en clientes y tiendas o empresas; intervención en todos los actores menos extorsionadores; e intervención en todos los actores.

Cabe recordar que por intervención nos referimos a que en el mes 12 se borra la memoria de los actores seleccionados y se le graban normas cívicas, posteriormente se evalúa el comportamiento los dos últimos meses del siguiente año (mes 23 y 24). Con esto se trata de asemejar el impacto de situaciones como la

aplicación de políticas públicas, el surgimiento de movimientos de sociedad civil organizada, entre otras.

En la siguiente tabla se observan los resultados promedio de las intervenciones para 10 ejecuciones cada una. Esto es solo una aproximación, ya que no se está indagando en correlación, ni significancia estadística, pero nos da una primera aproximación sobre los efectos de las intervenciones ante parámetros específicos como los mencionados en la tabla anterior.

Tabla 5. Efectos de las intervenciones: Promedio de los indicadores para los meses 23 y 24 tras intervenciones aplicadas en el mes 12

Indicador	Sin intervención	Clientes y tiendas	Todos menos extorsionadores	Todos
Promedio de casos sin reportar	95%	71%	75%	71%
Promedio de extorsiones completadas	41%	22%	30%	26%
Promedio de arrestos	1%	1%	1%	2%
Promedio de casos con castigo del extorsionador	20%	33%	31%	33%
Promedio de tasa de denuncia	14%	47%	43%	48%
Promedio de tasa de enjuiciamiento	40%	37%	38%	38%
Promedio de tasa de encarcelamiento	0.00%	0.00%	0.03%	0.05%
Promedio de consumidores en movimiento addio-pizzo	11%	41%	41%	42%
Promedio de tiendas en movimiento addio-pizzo	20%	49%	44%	30%

Fuente: Elaboración del ONC

En la tabla no se presentan los casos de las intervenciones individuales a cada actor, ya que al igual que en Troitzsch, 2016, los resultados individuales no se asemejan a los resultados de actores en conjunto.

Del experimento se puede destacar que:

- Las intervenciones influyen de forma positiva en los indicadores, en proporciones considerables.

- La intervención “solo en clientes y tiendas” (lo que podría simular un movimiento similar al Addiopizzo) impacta en los casos sin reportar, baja el número de extorsiones completadas, pero aumenta el porcentaje de castigos por parte del extorsionador y prácticamente no mueve la tasa de encarcelamiento. Por lo tanto, se podría decir que, aunque las intervenciones pueden iniciar desde la sociedad civil, es importante que vengan acompañadas de respuestas por parte de la autoridad.
- La intervención que toma en cuenta a clientes, tiendas y policía (todos menos extorsionadores) aumenta los casos sin reportar y logra aumentar marginalmente la tasa de encarcelamiento.
- La intervención en todos los agentes impacta en los casos sin reportar, aumenta el promedio de arrestos, y el promedio de encarcelamiento respecto a las otras intervenciones, lo cual podría significar que los extorsionadores están cooperando con la policía (el modelo permite esta posibilidad). Además, reporta la tasa de denuncia más alta de los escenarios presentados, lo cual es congruente con la idea de que un mejor accionar de la autoridad produce mayor confianza y esto detonada en mayor denuncia.

Siguientes pasos

Los modelos basados en agentes son una alternativa real para el estudio de la extorsión, sobre todo al considerar su capacidad de incluir en la modelación las interacciones, y con esto permitir añadir información empírica sobre el comportamiento individual de criminales y su impacto a nivel macro.

A diferencia de herramientas analíticas y teóricas más tradicionales, los ABM se proponen como una herramienta adicional que puede abonar al entendimiento de dinámicas y con los que se puede probar el impacto de determinadas intervenciones en las sociedades que se están simulando. Por lo tanto, este tipo de modelos pueden servir como una herramienta para elegir o sustentar la decisión sobre a qué actores dirigir los esfuerzos y

recursos en cuanto a políticas públicas. O bien, identificar el impacto de actores no gubernamentales en los fenómenos para evaluar o incentivar acciones desde la sociedad civil.

Finalmente, se debe de pugnar por implementar proyectos en el país que permitan desarrollar productos como el modelo EONOERS. Para esto se tiene que partir desde el enorme esfuerzo de recolección de datos de múltiples fuentes para generar una base que permita entender el fenómeno desde diferentes aristas, con el objetivo de enfocar patrones que ayuden a modelar el comportamiento de los diferentes actores y que alimenten investigación y modelos de todo tipo (no solo ABMs) y para distintos fines.

Bibliografía

Gilbert, N. (2008) *Agent-Based Models*. SAGE Publications, EUA.

Frazzica, G., Punzo, V., La Spina, A., Militello, V., Scaglione, A., & Troitzsch, K. G. (2015). Sicily and calabria extortion database. (GESIS, Hrsg.) Von Datorium: <http://dx.doi.org/10.7802/1116> abgerufen.

Troitzsch, K. G. (2015). Extortion racket systems as targets for agent-based simulation models. Comparing competing simulation models and Empirical data. *Advances in Complex Systems*, 18 , 1550014.

Troitzsch, K. G. (2016). Chapter 8. Extortion Rackets: An Event-Oriented Model of Interventions en Elsenbroich, C. & Anzola, D. & Gilbert, N. *Social Dimensions of Organised Crime: Modelling the Dynamics of Extortion Rackets*. 10.1007/978-3-319-45169-5.

COLABORACIÓN ESPECIALIZADA 3.



Una perspectiva feminista de la extorsión

Por Renata Villarreal

Marea Verde

Hablar de extorsión en México va a traer diferentes escenarios a nuestra mente dependiendo el contexto donde vivimos y nos desarrollemos. Comúnmente, lo primero que viene a nuestra mente, al menos como mexicanos y mexicanas, es el crimen organizado. La extorsión en modo de secuestro o “cobro de piso”. No viene a nuestra mente la violencia familiar, laboral ni mucho menos matrimonial. Sin embargo, en las mujeres sí. Desde la vivencia feminista y para las activistas que acompañamos víctimas, es lo primero en lo que pensamos y lo primero que buscamos descartar en casos de acompañamiento, pues sabemos que las principales violencias que vivimos las mujeres, son en manos de hombres que pertenecen a nuestro círculo cercano.

La ruptura social ha llegado al grado de que la violencia que atraviesa a las mujeres, mayormente, viene de ellos; de nuestras parejas o ex parejas, nuestros padres, tíos, compañeros de clases, profesores o compañeros de trabajo. La extorsión no es la diferencia.

Pero para hablar de ello, tenemos que hablar de desigualdad y discriminación. Pues dependiendo de tu nivel socioeconómico, raza y color de piel, si tienes una red de apoyo o no, serán diferentes los tipos de extorsión y violencias que puedas vivir.

Hablemos de “Mónica”, que fue despedida de su trabajo cuando compañeros de su empresa robaron fotografías íntimas de su celular pretendiendo extorsionarla a cambio de dinero o para que mantuviera encuentros sexuales con ellos. Después las compartieron con el personal de la fábrica donde ella trabajaba y al reportarlo, fue despedida por “alterar el lugar de trabajo”. Las fotografías no solo se compartieron en su trabajo, llegaron a manos de grupos de whatsapp, telegram, su familia las vió y también compañeros del colegio de su hijo. Mónica, después de meses de lucha y desesperación, se suicidó.

También podemos hablar de las mujeres en las cárceles de Quintana Roo y de cuando las cosas que les llevan sus familiares o redes de apoyo son arrebatadas por los guardias del reclusorio y extorsionadas para realizar prácticas sexuales con ellos para devolverles sus pertenencias. Esto deriva en graves violaciones de derechos humanos, violencia sexual y se abona al estado deprimido y vejatorio que viven las mujeres dentro de prisión.

Podemos incluir aquí la “cooperación” que se piden en las cárceles a las visitas de las mujeres reclusas. Dinero que piden guardias o las mismas internas coludidas con ellos para entrar, para ingresar alimentos, para poder usar una mesa o tan siquiera para anotarse en la lista de visitas. Esas “cuotas” son una extorsión que derivan en violencia económica no solo para las mujeres en prisión, sino para sus familias. Y eso contribuye aún más al abandono que viven las internas en reclusorios femeniles.

Las madres buscadoras a lo largo del territorio son amenazadas y extorsionadas con un cese a su búsqueda para no matarlas o desaparecer a otro de sus hijos u otro familiar.

Debemos incluir a las millones de mujeres que son extorsionadas por sus parejas o ex parejas con el bienestar de sus hijos o hijas, al amenazarlas con hacerles daño o que no les vuelvan a ver si ellas deciden romper la relación o no regresar con ellos. Tenemos casos donde los hombres las amenazan con difundir sus fotografías o videos íntimos en caso de dejarlos o querer pedir la guarda y custodia de sus hijos o hijas.

Tenemos que tener presentes las extorsiones que viven las mujeres en situación de prostitución por policías en las calles, que las obligan a “intercambiar” prácticas sexuales a cambio de una supuesta protección o “permiso para trabajar”. Eso nosotras lo conocemos como violación.

Mujeres en situación de trata que viven embarazos forzados y son extorsionadas con la vida o bienestar de sus bebés, hijos e hijas para que no denuncien, se “porten bien” o traten de huir.

En Marea Verde México atendemos, al menos, 4 mensajes diarios denunciando y pidiendo ayuda en casos de extorsión por fotografías o videos íntimos. Muchos de ellos, si no es que la mayoría, provienen de menores de edad. Y esto deriva en un tema aún más complejo por estar involucrada pornografía infantil y por el contexto machista en el que vivimos, en el que las menores que no quieran compartir lo que viven y lo que está sucediendo con sus familiares o redes cercanas porque serían víctimas de señalamientos, castigos, revictimización y más violencia.

Nombremos a las mujeres migrantes que son extorsionadas y amenazadas con ser violadas o abandonadas ellas y sus hijos e hijas en el camino de lucha y supervivencia que viven miles de familias por alcanzar el llamado “sueño americano”.

La extorsión está tatuada en los cuerpos, vivencias y violencias de las adolescentes y mujeres mexicanas desde que comenzamos a relacionarnos. En su mayoría atraviesa violencia de índole sexual o contra nuestros hijos. Se ha utilizado por años como un medio de control no solo para obtener beneficios monetarios. Sino también para ejercer violencia sexual, asegurar el poder y con base al miedo, apoderarse de las decisiones, libertad y la vida de miles y millones de mujeres. Para frenar esto no solo es necesaria la atención urgente a la violencia que ya vivimos; sino hacerles saber a las mujeres, niñas y adolescentes, que no son las únicas viviendo esto, que no es su culpa, y asegurarles que sí hay lugares seguros a los que pueden recurrir. Como lo somos las colectivas feministas.

CAPÍTULO 2

El tipo penal de extorsión

La experiencia social mexicana en torno a la extorsión tiene diversas manifestaciones, modos de ejecución, impactos y secuelas que sobrepasan el instrumental jurídico actualmente disponible en México para procurar y garantizar la justicia a las víctimas de esta clase de conductas. El propósito central de este capítulo consiste en evidenciar las insuficiencias y rezagos en la manera de tipificar el delito de extorsión.

Como anticipo de la evidencia que se mostrará en el capítulo 4 de esta investigación, podemos aludir a la experiencia de las víctimas que, al pretender denunciar el delito de extorsión, encuentran una barrera por parte de los agentes del Ministerio Público para dar entrada a su denuncia. Es común que el personal encargado de crear la carpeta de investigación argumente que los hechos narrados por la víctima no son extorsión porque según su código penal no lo es.

En este capítulo nos proponemos argumentar que las actuales definiciones jurídicas de la extorsión son tan estrechas, que impiden atender conductas cada vez más diversificadas y complejas. El testimonio de las víctimas entrevistadas para este estudio revela que la mejor palabra disponible para nombrar el conjunto de conductas lesivas que han padecido es la de «extorsión»; las víctimas se preguntan por qué las autoridades son tan renuentes, ya no digamos para investigar a los responsables, sino siquiera para dar entrada a la denuncia e iniciar una carpeta de investigación.

El análisis de casos que se presentará en el capítulo 4 muestra una tendencia general de las autoridades para no admitir casos de extorsión. Bajo el razonamiento de que los hechos relatados por la víctima no caben en los contornos del tipo penal vigente, suelen rechazar el inicio de una investigación.

Para las y los servidores públicos resulta muy conveniente apelar al principio de legalidad, según el cual, la autoridad solo puede hacer todo y solo aquello para lo que expresamente esté facultada”. Entonces, si la definición disponible de «extorsión» es suficientemente ambigua o restrictiva, las posibilidades de considerar lo relatado como un delito se esfuman y con ello, se consume un doble agravio pa2a la víctima: el primero, cometido por el extorsionador, y el segundo, por la autoridad que se niega a procurar justicia.

Con el propósito de conocer las barreras que inhiben la activación de los aparatos de justicia en favor de las víctimas de extorsión, el Observatorio Nacional Ciudadano realizó un análisis comparado de todos los 32 códigos penales vigentes en las entidades federativas del país y del Código Penal Federal. En ese sentido se logró integrar una matriz de datos jurídicos comparados, dotada de 9 variables de interés entre las que destacan, la definición de extorsión, la antigüedad de la definición, los delitos asociados a la extorsión, las penalidades previstas y la existencia de iniciativas de reforma o adición sobre ese delito.

En la primera parte de este capítulo se muestra que la extorsión, traducida en un

tipo penal específico, tiene un contenido estrecho, ligado primordialmente a describir una conducta coercitiva que causa un daño patrimonial. En esa sección se evidencia que esta definición tan acotada se encuentra presente en el Código Penal Federal y se encuentra reproducida, prácticamente en los mismos términos, en la mayoría de los códigos penales locales.

Los límites de la definición federal de la extorsión y su resonancia en los códigos penales locales forman parte de la argumentación de esa primera parte acerca de la necesidad de enriquecer el tipo penal sobre extorsión en el marco de una Ley General de Extorsión hasta ahora inexistente.

En la segunda sección de este capítulo, se analizan las penas de prisión y las multas previstas en los códigos penales locales y federal, y de ello se desprende una severa disparidad entre penas que van de 1 a 3 años, como en el caso de Oaxaca hasta penalidades que pueden superar los 30 años de prisión, como en el caso de Chihuahua. Esta clase de diferencias muestran la falta de un criterio compartido en torno a la gravedad de este delito y refrendan la necesidad de crear un marco normativo que tienda un piso común para que las autoridades federales y locales procuren eficazmente la justicia frente a este delito.

2.1 Definición típica de la extorsión

Los bajos niveles de éxito para investigar y sancionar la extorsión justifican preguntas acerca de la manera en la que esta clase de conductas han sido definidas por la ley y qué tan eficaces son esos instrumentos para castigar a las personas que las cometen. En México, es común observar que la mayoría de los fracasos judiciales relacionados con la extorsión involucra errores cometidos durante la investigación y estos tienen detrás una deficiente manera de tipificar ese delito.

Las conductas relacionadas con la extorsión han evolucionado, pero el tipo penal, no. De manera similar a otros delitos, la ejecución de este se actualiza a través de herramientas tecnológicas y *modus operandi* variados.

Los aparatos de procuración de justicia solo pueden investigar conductas consideradas como delitos a partir de una definición «típica», es decir una descripción que indique claramente cuáles son las características de la conducta a perseguir. Si la definición es imprecisa o ambigua, los intentos para investigarla y en su caso, para castigarla, también lo serán. Desafortunadamente, esa es la situación prevaleciente en torno a la extorsión.

Con el propósito de identificar los alcances y limitaciones de las actuales definiciones típicas de la extorsión en México se analizó dicho tipo penal en las 32 entidades federativas y a nivel nacional.

El primer hallazgo se refiere a la presencia de un común denominador, la manera en la que el Código Penal Federal define este delito en el artículo 390:

“Al que sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial”.

Conforme a esa definición, se trata de una conducta de acción (obligar a una conducta), dirigida a un resultado material (obtener un lucro), instantáneo, doloso (con intención de causar un perjuicio), consumado en un solo acto, y que atenta contra un bien jurídico particular (el patrimonio). Sin embargo, estos elementos resultan insuficientes cuando se trata de exigir justicia, pues las víctimas que intentan denunciar la extorsión comúnmente encuentran la resistencia del agente del Ministerio Público para admitir que los hechos denunciados efectivamente configuran el tipo penal de extorsión.

Explicándolo de una manera más sencilla, el tipo penal está más dirigido a proteger el patrimonio de las personas, pensando que este delito solo afecta los bienes y dinero de las víctimas, sin tomar en cuenta todas las consecuencias que en la vida real conlleva este fenómeno delictivo.

Tanto en el Código Penal Federal, como en la mayoría de los códigos penales locales persiste la tendencia general en la que la extorsión se ubica dentro del conjunto de los delitos patrimoniales. Sin embargo, en algunas entidades federativas se ha ampliado la visión sobre ese delito y ha sido colocado como parte de los “Delitos contra la paz, libertad y seguridad de las personas”. Ejemplo de ello son los códigos penales de Chihuahua, Nayarit, Estado de México, Puebla y Zacatecas.

En relación con la manera en la que sigue definida la extorsión, hay algunas mejoras en la redacción del acto delictivo, pero se trata de modificaciones superficiales que van ajustándose a la redacción sin existir un análisis profundo de esta problemática que va en aumento; un ejemplo de ello es el Código Penal de Nuevo León, el cual establece en el artículo 395 como extorsión:

“El que, con ánimo de conseguir un lucro o provecho, distinto a los establecidos para el delito de amenazas; coaccione, amedrente o amenace, por cualquier medio a otro con causar daños morales, físicos o patrimoniales, que afecten al amenazado o a persona física o moral con quien éste tuviera ligas de cualquier orden, que lo determinen a protegerla”.

La anterior es una definición más completa de extorsión y los elementos que pueden admitir mayor cobertura de *modus operandi* y bienes jurídicos tutelados, pero este aún no se extiende en todo el país.

Ello es un área de oportunidad para implementar una norma que facilite que cada entidad federativa e inclusive la federación pueda atender a una regulación homóloga que se ajuste a las diferentes problemáticas nacionales, y que se incorporen los delitos conexos o vinculados con la extorsión. Tales ilícitos son la antesala para la comisión de extorsión, o forman parte del *modus operandi* o móvil. El hecho de que las definiciones de extorsión tomen o no en cuenta estas conductas conexas puede tener consecuencias sobre la manera de lanzar las líneas de investigación correspondientes.

Las amenazas, el hostigamiento, el robo de identidad, el acoso y el fraude son delitos que en la práctica pueden confundirse o pueden ayudar a ampliar la forma en cómo se realiza una extorsión. Un ejemplo de ello es cuando se amenaza a la víctima para efectuar un pago a realizar o dejar de hacer alguna conducta, evidentemente podemos pensar que se trata de una amenaza, pero cuando vamos al objetivo de la amenaza o de la coacción, ahí es cuando nos encontramos en el supuesto de extorsión.

De la misma manera lo encontramos en el supuesto del fraude, que como referente, en el artículo 386 del Código Penal Federal, establece que:

“Comete el delito de fraude el que engañando a uno o aprovechándose del error en que éste se halla se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido...”

En este hecho, fácilmente se puede conectar con extorsión cuando al querer cobrar lo que se “defraudó”, el victimario amenaza o intimida a la víctima y ya se acredita otro tipo penal.

Otro ejemplo en el caso del artículo 139 del mismo ordenamiento en el que establece el delito de terrorismo:

“A quien utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo, material nuclear, combustible nuclear, mineral radiactivo, fuente de radiación o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos, o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, intencionalmente realice actos en contra de bienes o servicios, ya sea públicos o privados, o bien, en contra de la integridad física, emocional, o la vida de personas, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad o a un particular, u obligar a éste para que tome una determinación”.

En este ordenamiento podemos observar que la comisión de conductas dirigidas a coaccionar la voluntad puede escalar a niveles muy peligrosos, pues si analizamos con detenimiento vemos tres elementos: *coacción* en contra de un sector o población, *presión* para tomar una determinación sea para hacer o no hacer; ello es consistente con los fines que se efectúan en una amenaza y la extorsión.

Es importante señalar que aunque hay reformas actuales de los tipos penales de extorsión (como es el caso de Guanajuato cuya última reforma fue en mayo de 2022) no menciona la definición más amplia, ni mucho menos que desee implementar de fondo elementos que faciliten la diferencia y delimitación con otros delitos. Esto fundamenta la necesidad de una definición más clara sobre este ilícito. Particularmente, resulta indispensable establecer un protocolo o guía de procedimientos que permita a los servidores públicos identificar las particularidades de una extorsión y no confundir con otras conductas delictivas como fraude y amenazas. Un protocolo de esa naturaleza puede contribuir a una mejora concreta en las capacidades institucionales para investigar y castigar este delito.

El estudio de los tipos penales, actualmente vigentes sobre extorsión, muestra un rompecabezas de definiciones advenedizas a lo largo del tiempo para cubrir las necesidades de los usuarios del sistema, pero que no han cumplido con un análisis de fondo y un desentrañamiento del contexto social que dejan a la intemperie la garantía de protección de los derechos humanos de los ciudadanos.

Esta situación ocasiona obscuridad en los procesos, discapacidad para la implementación de indicadores y análisis irreales de la incidencia delictiva de la extorsión. Es notorio que en la mayoría de los códigos penales existe el falso paradigma de ser un delito patrimonial, y por ello existen vicios de raíz que tienen que resolverse.

Se advierte la necesidad de perfeccionar el tipo penal de extorsión y para ello se ofrece una propuesta de definición típica, elaborada a partir de los avances legislativos en la materia que se han detectado en diversos ordenamientos locales, y que toma en cuenta la diversidad de conductas extorsivas identificadas mediante el trabajo de campo que sustenta todo este estudio. La propuesta que ofrecemos se expresa en los siguientes términos:

Comete el delito de extorsión el que, con ánimo de conseguir un lucro o provecho; coaccione, amedrente, obligue, intimide, amenace o engañe, por cualquier medio a otro con causar daños morales, físicos o patrimoniales, que afecten al amenazado o a persona física o moral con quien éste tuviera ligas de cualquier orden, que lo determinen a protegerla.

Si la coacción, amedrentamiento, intimidación, amenaza o engaño causare daño a la integridad psicológica del pasivo o cualquier persona con quien éste tuviere vínculos de cualquier orden que lo determinan a protegerla, la pena aumentará.

Se entenderá como daño a la integridad psicológica, toda perturbación, trastorno, enfermedad, síndrome o disfunción que, a consecuencia del hecho delictivo que genera trauma sobre la personalidad de la o las víctimas, acarrea una disminución en la capacidad de goce, que afecta su relación con otros y sus acciones.

En los procesos por extorsión, el procedimiento será secreto, solo entre las partes,

sin publicación de ninguna de las constancias de autos, cuando los hechos afecten, a juicio del juez, al honor, prestigio o crédito de las personas físicas o morales.

En ese sentido se agregarán los siguientes supuestos y tipos de extorsión:

I. El sujeto pasivo del delito sea persona con discapacidad, migrante, menor de dieciocho años, adulto mayor de sesenta años, indígena, o mujer embarazada;

II. Intervengan dos o más personas como sujetos activos del delito, bajo cualquiera de las modalidades de autoría o participación determinadas en esta codificación;

III. Se emplee violencia física en contra de la víctima o alguna de las personas con quien este tuviera ligas de cualquier orden, que lo determinen a protegerla o se utilice cualquier tipo de arma o de instrumento que suponga peligro para la víctima del delito;

IV. Se realice desde el interior de un reclusorio, centro de reinserción social o cualquier centro de detención;

V. El sujeto activo del delito tenga alguna relación de confianza, laboral, de parentesco o de negocios con el pasivo o con quien este último esté ligado por algún vínculo;

VI. El responsable del delito es o fue dentro de los cinco años anteriores a la comisión delictiva, miembro de instituciones de seguridad pública, fuerzas armadas, procuración o impartición de justicia o de ejecución de sanciones penales. En tal

caso, además se aplicará la destitución e inhabilitación de seis a quince años para ejercer cargo público;

VII. El activo se ostente, por cualquier medio, como integrante de una banda o agrupación delictuosa;

VIII. Se utilice la vía telefónica, correo electrónico, redes sociales, aplicaciones móviles o cualquier medio de comunicación electrónica, radial o satelital, para cometer el delito; se sumará en una mitad si para tal efecto se comete el robo de identidad para llevar a cabo el delito.

IX. Se logre que el sujeto pasivo o un tercero, entregue al activo o a alguna otra persona que actué en representación de éste o deposite en lugar determinado por éstas, alguna cantidad de dinero o bienes de manera reiterada, por concepto de cobro de cuotas de cualquier índole. Se entenderá por cuota, el requerimiento de pago o entrega de bienes que indebidamente una persona haga a otra con el fin de que la primera no cause algún daño a la persona requerida o a las personas con quien ésta tenga algún vínculo que lo determine a protegerla; a los bienes de cualquiera de éstas; o, a las personas morales vinculadas con cualquiera de ellas; o,

X. Participen trabajadores de instituciones públicas que tengan acceso a bancos de datos personales y que los utilicen o los sustraigan para sí o para terceros, con el objeto de cometer el delito de extorsión en cualquiera de sus modalidades.

XI. Se lleve a cabo en contra de una población o sector económico que incluya dejar de distribuir bienes y/o servicios.

Esta propuesta de perfeccionamiento en la manera de tipificar la extorsión podría servir como punto de partida para una discusión legislativa orientada a la necesaria homologación de la extorsión a nivel nacional. Asimismo, proponemos la incorporación de este nuevo tipo penal en el marco de una ley general en materia de extorsión, y no únicamente modificar la legislación de cada entidad e inclusive la federal. Como fundamento de esta propuesta se ofrecen las siguientes razones:

Una ley general se convertirá en una norma adjetiva que impone un derecho y una sanción a nivel nacional.

- A. Al ser una ley general será obligatoria para cada entidad federativa y para el orden federal. Con ello se anulará la diversidad de tipificaciones locales de la extorsión, y que actualmente causa una respuesta heterogénea frente a este delito.
- B. Al tener una ley que aplique a las entidades federativas y a la federación podremos homologar una definición que pueda identificar todos los *modus operandi* que han ido evolucionando para la comisión de extorsión y dará pautas para la aplicación de protocolos de actuación que puedan realizarse a partir de mejores prácticas de cada entidad federativa.

- C. Una ley general también obligará a los servidores públicos a desarrollar competencias especializadas en materia de extorsión y a cumplir con la integración de carpetas de investigación mediante criterios uniformes.
- D. Existirá una mayor certeza jurídica de la población y una claridad en el seguimiento de asuntos.

Estas serían, entre varias, las principales razones por las cuales es necesario abordar y atender jurídicamente el tema de la extorsión y poder iniciar con una estrategia de respuesta institucional en esta materia.

Ahora bien, en ausencia de un impulso unificador de la legislación penal sobre la extorsión en el ámbito nacional, es posible alentar cuando menos, la creación y adopción de protocolos de actuación dirigidos a estandarizar la atención a víctimas de este delito o limítrofes con esta conducta.

Los protocolos de actuación son documentos procedimentales, cuya finalidad es que las y los servidores públicos encargados de la procuración de justicia puedan dar cumplimiento de manera específica y considerando las particularidades de actos de investigación de algunos delitos para investigar, perseguir a través de una serie de pasos a seguir para cumplir con los objetivos con eficacia y eficiencia. Ejemplo de ello son el protocolo nacional de primer respondiente y el protocolo de actuación policial en materia de violencia de género. Dichos documentos son obligatorios ya que se justifican

en diversos ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales, comúnmente provienen de un acuerdo institucional entre las autoridades involucradas en su aplicación y son publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Ello beneficiará en una mejor integración de carpetas de investigación, a la generación de información para la conformación de productos de inteligencia, al abatimiento de cifra negra y al ser la extorsión la antesala para el secuestro, delincuencia organizada, homicidio, feminicidio y terrorismo, proveerá en la economía de prevención del delito atendiendo una problemática social cada vez más seria.

2.2 Análisis cualitativo de las penas y agravantes de la extorsión

La extorsión es un fenómeno delictivo que ha crecido en nuestro país, generando una situación de inseguridad e intranquilidad para la sociedad mexicana.

El uso generalizado de las telefonías celulares y de las redes sociales son fenómenos emergentes que han sido aprovechados por los delincuentes para entrar en contacto con sus víctimas para que a través del miedo o el engaño sean despojados de su patrimonio.

Este fenómeno ha evolucionado a tal magnitud que la normatividad ya no es aplicable y por consecuencia no es funcional para sancionar este delito, ya que sus diversas modalidades de operar no están contempladas en los códigos penales de las entidades federativas, y el Código

Penal Federal, en el cual se incorporó el tipo penal de extorsión en 1984 no ha sido actualizado desde entonces.

Debido a esta situación, el Observatorio Nacional Ciudadano se ha dado a la tarea de realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de las penas asociadas a la extorsión.

Penas privativas de la libertad

Los códigos penales establecen un rango de tiempo en prisión para castigar la extorsión un tanto heterogéneas. Una de las señales más contundentes sobre la discrepancia de criterios institucionales para combatir este delito es la variedad de penas previstas en los códigos locales y en el federal. El análisis de cada uno de los códigos penales vigentes en el país muestra que este ilícito puede ameritar una pena mínima de 1 año de prisión en Yucatán y Oaxaca, hasta una máxima de 30 años en Chihuahua.

El promedio de penas mínimas sobre la extorsión es de 4 años y 6 meses, mientras que, en el conjunto de las penas máximas, el promedio es de 12 años.

En la gráfica 3 se puede observar de manera comparativa el rango de penas que cada código penal prevé para castigar la extorsión. En primer lugar, resulta llamativo que Chihuahua ofrece el rango más amplio de penas, de manera que quien resulte con una sentencia condenatoria por ese delito podría enfrentar entre 5 y hasta 30 años de prisión, ello sin contar los agravantes que, en el caso particular de Chihuahua puede elevar la pena de prisión

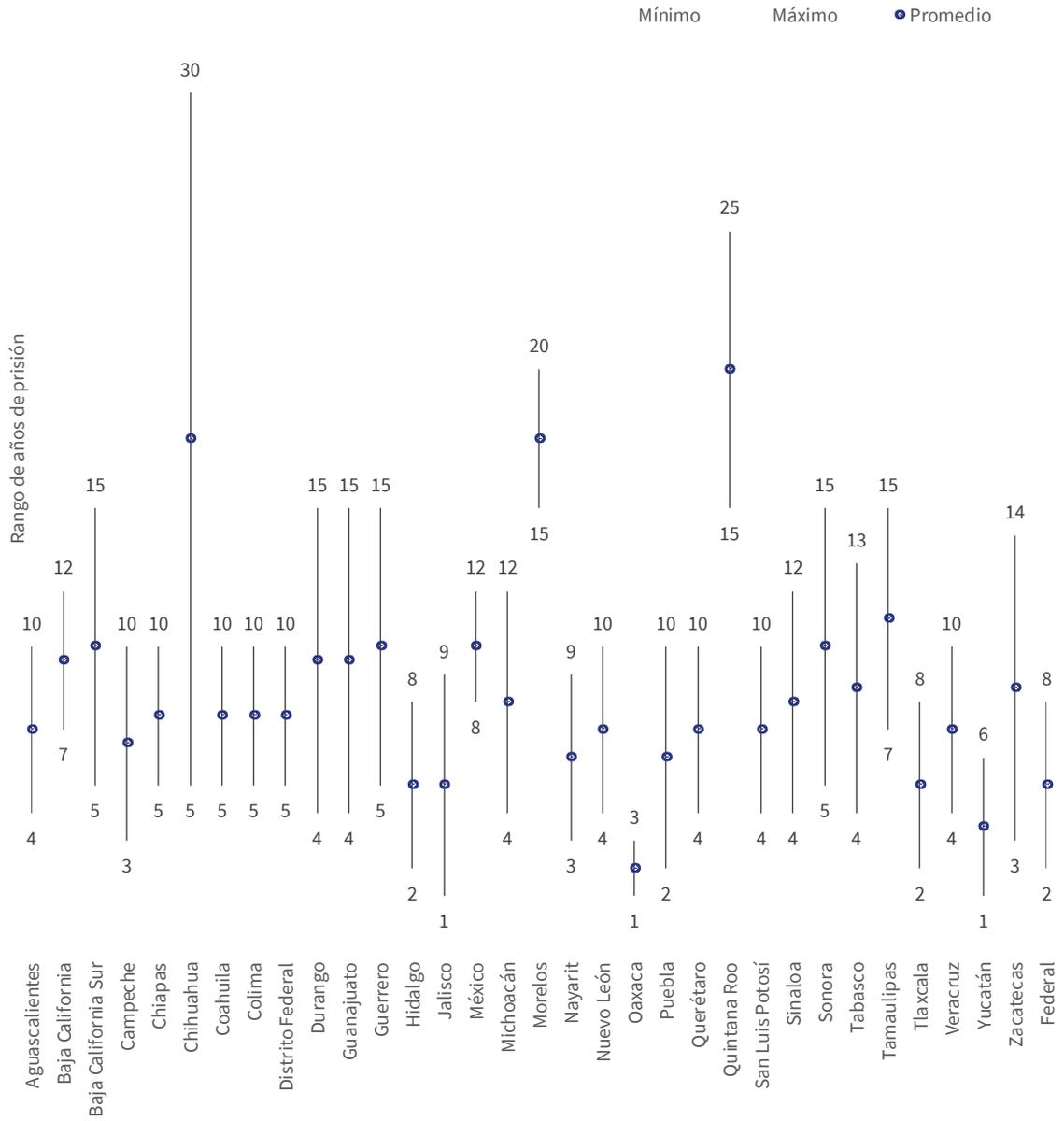
hasta el doble, de manera que en ese estado existe una previsión jurídica de castigar hasta con 70 años de prisión este delito.

En el extremo opuesto, el código penal oaxaqueño ofrece el rango más acotado, con una pena privativa de la libertad que puede ser de 1 a 3 años para quien resulte sentenciado por extorsión. Ahora bien, lo más frecuente es que el rango de penas tenga un umbral de 6 años entre la pena mínima y la máxima, y tal es el escenario que se observa en el código penal federal, y en los códigos de Aguascalientes, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Veracruz.

Respecto a las multas establecidas en los códigos penales vigentes en México, también se aprecia una notoria diferencia que existe entre las entidades federativas respecto al promedio de las multas calculadas en pesos mexicanos por la comisión de este delito

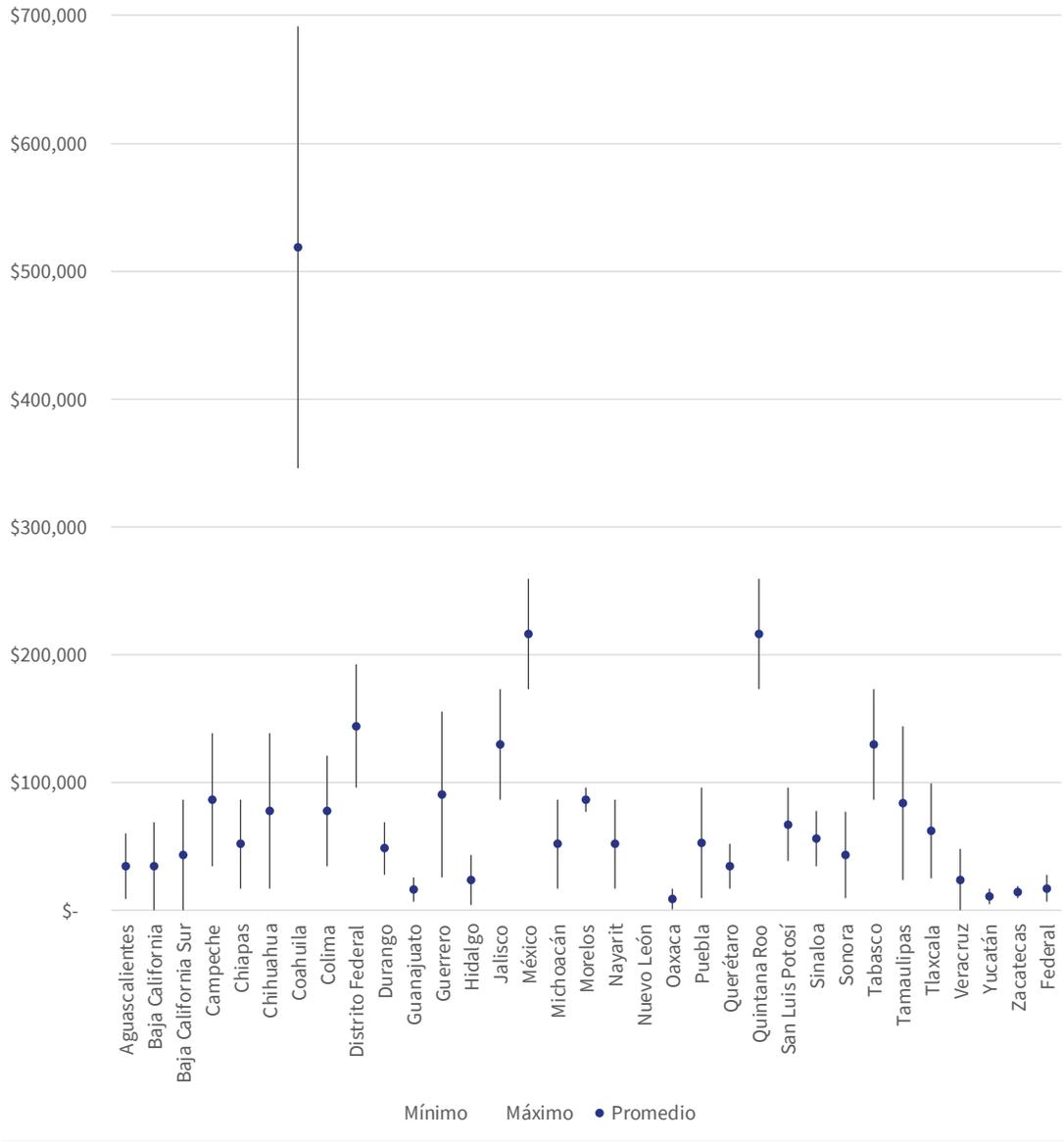
El código penal de Oaxaca prevé la multa más baja en el ámbito nacional, con un monto de 9 mil pesos, seguida por lo establecido en el código penal de Yucatán con 11 mil pesos. En el extremo opuesto, encontramos en Coahuila con una multa posible de hasta 691 mil pesos, siguiéndole al Estado de México y Quintana Roo con \$216 mil pesos.

Gráfica 3. Años de prisión previstos por el delito de extorsión



Fuente: Elaboración del ONC

Gráfica 4. Rango de multas previstas por delito de extorsión



Fuente: Elaboración del ONC

En Baja California Sur, Chiapas, Durango, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, y Tlaxcala el rango de multas va de los 36 mil hasta los 86 mil pesos.

Mientras que en Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero, Morelos, Tabasco y Tamaulipas se tiene establecidos rangos de multas por extorsión, que van de los 77 mil hasta los 130 mil pesos.

Por su parte, en el código penal de la Ciudad de México se tiene previsto que las multas por extorsión vayan de los 96 mil y hasta 192 mil pesos, en tanto que Coahuila —como se ha señalado— ofrece el rango con las cifras más altas en el ámbito nacional, pues va de los 345 mil hasta los 691 mil pesos.

Agravantes

Dentro de la variedad de sanciones previstas en los códigos encontramos que las agravantes más comunes son:

- Ser servidor público o haberlo sido.
- Ser miembro o ex miembro de algún cuerpo policial o de seguridad privada.

Cabe destacar que, en la actualidad, los códigos que están completamente limitados para sancionar y tipificar la extorsión son el Código Penal Federal, el Código Penal para Guerrero, Jalisco, Puebla, Tabasco e Hidalgo, siendo este último el que contempla a los empleados o ex empleados de alguna empresa de seguridad privada.

Posteriormente encontramos algunas agravantes diversas de extorsión en Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, y Veracruz. Las agravantes identificadas son las siguientes:

- Se cometa el ilícito con armas o portando instrumentos que puedan poner en peligro la vida;
- Se emplee violencia;
- Que pertenezcan a una asociación delictuosa u ostentarse como miembro de ésta (Sinaloa);
- Que la pretensión sea obtener, en forma continua o permanente, dinero o bienes por concepto de cobro de cuotas de cualquier índole.
- Se cometa por vía telefónica, cualquier medio de comunicación mediante los cuales se pueda realizar la emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza, que se efectúe por hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, vía satelital u otros sistemas electromagnéticos;
- Si el sujeto activo del delito de extorsión, se encuentra privado de su libertad personal;
- Si es cometido en contra de un menor de edad (Baja California Sur, Estado de

México, Michoacán, Morelos, Querétaro y Campeche), de una mujer en estado de gravidez o de una persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, o bien en una persona mayor de sesenta años (Aguascalientes y Zacatecas);

Los códigos de Guanajuato, Chihuahua y Tamaulipas contemplan todas las agravantes anteriores, sumando la utilización de armas; que se tenga alguna relación de confianza, laboral, de parentesco o de negocios con la víctima; que se ostente como policía o servidor público en áreas de prevención o persecución del delito, administración de justicia o reinserción social, y/o utilizando vestimentas de estos servidores públicos; así como, que sean trabajadores de instituciones públicas o privadas que tengan acceso a bancos de datos personales y que los utilicen o los sustraigan para sí o para terceros, con el objeto de cometer extorsiones en cualquiera de sus modalidades.

En el caso de Colima y Ciudad de México se incluyen en las agravantes, el hecho de emplear imágenes, audios o videos de contenido sexual.

Cabe destacar que en el código de Nuevo León se consideran todas las agravantes de los demás estados e incluso es el único que contempla la integridad psicológica y el daño psicológico que causa a la víctima.

Por su parte, en el código penal de Oaxaca se sanciona el delito dependiendo del perjuicio económico y/o patrimonial que sufra la víctima, incrementándose la penalidad

en caso de que esta sea por vía telefónica o cualquier medio electrónico y/ o si el delito es cometido por una persona reclusa.

En cuanto a las penalidades completamente disparadas son por ejemplo en agravantes el estado de Chihuahua en donde estas van desde los 30 años hasta los 60 años; mientras que, Jalisco es la única entidad que maneja la tentativa de lograr el fin delictivo y estas sanciones van desde los 6 meses hasta los 30 años de prisión.

Lo que se observa en términos generales, es que el legislador busca sancionar principalmente a los servidores públicos y en específico a los que están en el área de seguridad pública, o que bien estuvieron dentro de estas dependencias.

Las únicas entidades federativas que tienen una sanción penal más sensible a la variedad de nuevas maneras de ejecutar este delito por considerar lo que es daño moral y abuso de confianza son Guanajuato y Chihuahua. Destaca el caso de Nuevo León pues es en el único en el que se considera a la víctima y Tamaulipas, sobresale por no tomar en cuenta únicamente el daño moral y psicológico.

Las demás entidades federativas se quedan en las agravantes más generales que no contemplan las modalidades en que actualmente operan los victimarios, lo cual permite que dichas acciones ilícitas queden fuera del marco normativo penal, donde no se pueden sancionar. Ello tiene como consecuencia que no exista ningún elemento para investigar por parte de las

autoridades encargadas de procurar la justicia.

La disposición del aparato normativo mexicano para modernizarse ofrece un panorama mixto, pues en la mitad de las entidades federativas e incluso a nivel federal no existen proyectos de reforma a su legislación penal en materia de extorsión. Además del Código Penal Federal, este también es el caso de los códigos de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

En cambio, en otras entidades federativas sí hay evidencia de un esfuerzo legislativo para modificar la manera de entender o tipificar la extorsión. Las iniciativas identificadas al respecto corresponden a los siguientes estados:

Tabasco con su iniciativa de la Ley Antiextorsión, a pesar de enfocarse en incrementar sanción a servidores públicos ya es una ley especializada en el delito, que contempla la extorsión en el trabajo de obras públicas o privadas (Expansión, 2019).

Nuevo León crea iniciativas consistentes en proteger a los ciudadanos que son víctimas de engaño telefónico, amenazas y el llamado cobro de piso; actualizando las agravantes de extorsión (Grupo Legislativo PRI, 2021).

Michoacán con la iniciativa a reformar el artículo del código penal, en cuya

exposición de motivos se basa con datos de la Secretaría de Economía, según los cuales en México se realizan dos millones 482 mil llamadas de extorsión, de las cuales más de 93 % se hacen desde reclusorios y cárceles, y que el resto se hace de domicilios privados. Por lo que esta penalidad actual es de 4 a 12 años, incrementándose hasta una mitad con agravantes; y la propuesta en esta iniciativa es incrementar en una mitad esta modalidad de extorsión realizada por un reo dentro del centro penitenciario (Iniciativa de reforma del art. 225 del Código Penal para el estado de Michoacán de Ocampo, 2019).

En **Hidalgo** se encuentra en trámite legislativo una iniciativa, propuesta desde el 2021, consistente en incrementar la penalidad en la modalidad de extorsión telefónica (Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer y segundo párrafos del artículo 216-bis; ambos para el código penal del estado de Hidalgo, 2022).

En **Guerrero** se aprobó la creación de una fiscalía especializada contra el secuestro y la extorsión (Congreso del estado de Guerrero, 2021).

Mientras que en marzo de 2022 el congreso de Guanajuato aprobó el envío de una iniciativa de reforma constitucional al Congreso de la Unión a fin de que la extorsión sea incluida en el catálogo de delitos graves que ameritan prisión preventiva oficiosa (Congreso del estado de Guanajuato, marzo de 2022). Un mes más tarde, el congreso local aprobó una reforma para reubicar el tipo penal de extorsión como un delito contra la libertad y la

seguridad de las personas (Congreso del estado de Guanajuato, abril de 2022). Con esa reforma al código penal de Guanajuato quedó ampliada la naturaleza de la extorsión pues ya no solo se considera el daño patrimonial que causa, sino como argumentó la diputada proponente, se trata de un delito pluriofensivo pues además del daño patrimonial, tiene efectos nocivos sobre los bienes jurídicos de la vida, la integridad física y la libertad de las víctimas.

En 2020 el Congreso de Baja California Sur aprobó el incremento de la penalidad hasta en un tercio para quienes al momento de extorsionar se ostenten como miembros de una banda delictiva; cuando realicen la extorsión desde un centro de reinserción social; cuando se trate del cobro de cuotas, y cuando exista un vínculo afectivo o de parentesco del extorsionador con la víctima (H. Congreso del estado de Baja California Sur, 2020). Por su parte, en Baja California se ha presentado una iniciativa de reforma que consiste en agregar una hipótesis para agravar la pena del delito de extorsión: cuando se provoque un accidente vial de manera intencionada (Iniciativa por la que se adiciona la fracción VIII, al artículo 224-bis, del Código Penal para el estado de Baja California, con objeto de agregar una hipótesis para agravar la pena del delito de extorsión, cuando se provoque un accidente vial de manera intencionada, 2022).

Estas iniciativas no prometen perfeccionar la sanción y abarcar las modalidades de este delito, tampoco se prevé que sean ejemplares las iniciativas para erradicar, prevenir o disminuir las extorsiones.

Las penas establecidas en los códigos penales dejan un vacío entre la ley sancionadora y la ley procesal, ayudando a los victimarios que gozan de libertad por ser un delito que en la media aritmética de su penalidad sea menor a 5 años, esto sin contemplar si son o no primodelincuentes.

El resultado durante el proceso penal sería un pago de una reparación del daño no acorde al daño causado a su víctima; y en el peor de los casos por no encuadrar los tipos de agravantes y/o sanciones que determinan los códigos obsoletos en este delito, y no estar contempladas las diversas formas de su comisión, deja inexistente el delito que perseguir por parte de las autoridades, propiciando la impunidad.

Con los datos anteriores se visualiza la importancia de homologar a nivel nacional la sanción en sus diferentes modalidades de extorsión, máxime que como lo contempla el Código Penal Federal es de los más atrasados en estos rubros.

Y se destaca que abarca un mayor catálogo de los modos de operar de este delito en los Códigos Penales de Guanajuato, Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León. Por lo que se deberían tomar de base para iniciar la creación de una ley penal especializada en extorsiones.

A manera de conclusión es evidente que las penalidades son variables y ambiguas en la mayoría de las entidades federativas en cuanto a la sanción de este delito, enfocándose principalmente en policías y servidores públicos sin contemplar que la extorsión va más allá de que hayan sido,

o estén en funciones como servidores públicos. Ello se debe a que existen casos en donde el particular o civil, transgrede de diferentes formas la seguridad jurídica de las personas a través de la comisión de extorsión e inclusive también se debe contemplar la omisión de denunciar ante autoridades competentes.

Este atraso en la ley para sancionar los diferentes tipos de modalidades que existen para la comisión de este ilícito pone en riesgo la seguridad, el bien jurídico tutelado de las personas por la comisión de uno o más delitos para lograr el cometido de la extorsión, reiterando la necesidad de contemplar la creación de una ley especializada en materia.

Como fenómeno social, la extorsión es un problema cada vez más extendido, cuyas formas de realización escapan frecuentemente a los contornos estrechos de las definiciones legales actualmente disponibles. El carácter obsoleto de las definiciones legales de este delito, empezando por la contenida en el Código Penal Federal, revela una urgente necesidad de actualizar el tipo penal a nivel nacional.

El segundo problema que identificamos es la disparidad en las penas de prisión y multas establecidas en los ordenamientos penales vigentes en el país. Ello significa que la gravedad de este delito es relativizada por la voluntad de cada cuerpo legislativo. Desde el punto de vista estrictamente formal, el sistema de incentivos para la lógica criminal hace más atractivo realizar la extorsión en unos estados que en otros en atención a la diversidad de

sanciones establecidas en cada jurisdicción. Pero más grave aún, es que independientemente de lo previsto en cada código penal, la efectividad de las instituciones para imponer esas sanciones muestra un panorama desalentador, como se evidenciará en el siguiente capítulo, dedicado a la capacidad de respuesta institucional frente a este delito.

En este capítulo se ha mostrado la necesidad de impulsar una agenda legislativa anclada en la triple meta de 1) perfeccionar el tipo penal de extorsión y establecerlo en cada entidad federativa y en el Código Penal Federal; 2) crear una ley general en materia de extorsión que sirva como marco básico para la investigación de este delito y para señalar criterios básicos de atención y reparación victimal; y 3) establecer un protocolo de actuación en materia de extorsión, fundamentado en esa ley general para establecer lineamientos y criterios básicos para atender la diversidad de expresiones delictivas relacionadas con este delito.

El proceso político involucrado en una producción legislativa de esta envergadura tendría que ser incentivado por la creciente indignación de una sociedad cada vez más expuesta a las diversas manifestaciones de este delito, que requieren una atención contundente y pronta tal como apuntala el siguiente texto en relación con los daños psicológicos de la extorsión.

COLABORACIÓN ESPECIALIZADA 4.



Los daños ignorados de la extorsión: la afectación psicológica

Por Francisco Rivas

Observatorio Nacional Ciudadano

Lidiamos con el dolor como podemos, no como quisiéramos.

Quien es víctima directa de un delito o vive de cerca su ocurrencia, enfrenta una situación extraordinaria, para la cual rara vez está emocionalmente preparada.

Incluso en un país como México, donde según la Encuesta de Victimización y Percepción de Seguridad 2021 (ENVIPE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), ocurren por año más de 28 millones de delitos, no es normal ser víctima de un ilícito, es un evento que por sus características suele sorprender a la víctima y cuando ocurre, deja una huella emocional relevante.

Si bien existe una amplia literatura en materia psicológica, que explica la vivencia de una persona ante un evento traumático -desde una pérdida económica hasta situaciones más severas como una lesión permanente, la privación ilegal de la libertad, la desaparición de un ser querido o un homicidio- y propone procesos esperados de respuesta emocional, también reconoce que individualmente el rango de respuestas que un sujeto pueda tener es enorme y está relacionado con una diversidad de factores como factores biológicos, experiencias previas, características de personalidad e incluso su situación actual de vida.

Es decir, la mayor parte de personas que viven el trauma de ser víctima de un delito, responden inmediatamente y sucesivamente translaboran el evento como pueden y no necesariamente como se espera o quieren.

Por ello, hay víctimas de un delito que minimizan o niegan el hecho, desarrollan fobias, ideas obsesivas, conductas regresivas, conductas de evitación; otras que incluso desarrollan trastornos psicológicos severos, como efecto del trauma.

Las víctimas frente a la extorsión telefónica y cibernética

Es relevante subrayar que el tipo de delito que vive una víctima hace una diferencia sustancial en la posible respuesta emocional al hecho. Un delito que ocurre de manera remota -telefónica, virtual- tiende a producir menos efectos negativos, que un delito ejecutado de manera presencial, con o sin violencia.

Sin embargo, cuando el delito ocurre en nuestro espacio más íntimo, el hogar, o cuando el delito incluye amenazas creíbles, las consecuencias psicológicas y la respuesta conductual puede ser tan relevante como las de quien vivió un delito de manera presencial.

Ello porque la extorsión es un delito que incluye la violencia psicológica o física; por ejemplo, en la manifestación más común de la extorsión, la que ocurre vía telefónica, puede incluir violencia psicológica, por medio de amenazas e insultos.

Ante las llamadas de amenazas -“te estamos vigilando”; “estamos fuera de tu domicilio”; “tenemos secuestrada a tu hija”- las respuestas emocionales más esperadas son miedo, tristeza, rabia; sensaciones de vulnerabilidad y desconfianza. En un segundo momento hay una tendencia a cambiar conductas como la manera de responder a llamadas, la información que se comparte por redes sociales, el sistema y frecuencia de contacto con sus seres queridos.

En estos delitos, los delincuentes apuestan a la sorpresa y el temor, usan frases muy abiertas y permiten que sea la víctima la que llene los espacios vacíos de información para luego usarla contra ella.

Evidentemente el miedo facilita que el delito se consuma, muchas víctimas pierden la capacidad de tomar decisiones que en otros momentos parecerían obvias como buscar apoyo.

En caso que el delito se consume y una vez resulta evidente que la amenaza era falsa, las víctimas tienden a manifestar enojo en contra del mismo entorno familiar; vergüenza por haber caído en el engaño; aumento de la sensación de vulnerabilidad; miedo ante el cúmulo de delitos que ocurren en su entorno.

También hay víctimas que afirman agradecer la ocurrencia del hecho y minimizar el daño patrimonial, porque muchas víctimas de extorsión que fueron engañadas sobre algún tipo de privación ilegal de la libertad de un ser querido, tienden a aumentar la necesidad de estar con mayor frecuencia informada de dónde y con quién se encuentran sus familiares.

Existen pocos incentivos para que las víctimas denuncien ya que lo perciben como una pérdida de tiempo, como un delito que quedará impune y con una sensación de abandono-traición de parte de la autoridad competente en materia.

Por su parte, el fenómeno de la extorsión mediante páginas que defraudan a los consumidores de bienes o servicios, correos electrónicos, sistemas de mensajería y redes sociales, vio un aumento sustancial a partir de la pandemia.

Las víctimas de páginas fraudulentas suelen ser migrantes tecnológicos, es decir, personas que aprendieron a usar computadoras, celulares y redes sociales en edad adulta.

En ellas, las consecuencias psicológicas suelen incluir la desconfianza, irritación y frustración ante el uso necesario de la actual tecnología, una sensación de estar desconectado o ser incapaz de adaptarse a los constantes cambios de las herramientas tecnológicas.

El robo de la cuenta de WhatsApp resulta particularmente irritante para las víctimas. En el área de Atención a Víctimas del Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) atendimos decenas de casos de personas que carecían de la verificación de dos pasos

en su cuenta y un día amanecieron -generalmente los ataques ocurrían durante la madrugada- sin el sistema de mensajería rápida al que tantos nos hemos acostumbrado.

Las víctimas, más que preocupación por las consecuencias económicas, reportaban la urgencia de recuperar el instrumento de comunicación, la molestia de cambiar su número telefónico y su enojo consigo mismos por no haber prevenido el hecho.

Las extorsiones relacionadas con el sector financiero, que ocurran vía telefónica o por medio de ofertas recibidas en redes sociales y mensajería instantánea, tienen un efecto profundo de culpa, debilitamiento de la autoestima y aumento de la percepción de inseguridad.

El caso de los préstamos fraudulentos por WhatsApp lo abordaré sucesivamente, dado que estos casos suelen derivar en violencia física y en este apartado comentaré los fraudes por medio de llamadas que emulan aquellas del sistema bancario.

En los últimos años han sido frecuentes las llamadas, correos electrónicos y mensajes de WhatsApp, que usan la identidad gráfica de una institución bancaria. En ellos se advierte un posible fraude que requiere alguna acción para frenarlo.

Los mensajes incluyen números a dónde llamar o ligas para comunicarnos directamente con un “asesor bancario”; las llamadas son dirigidas directamente a nuestra persona, nos llaman por nombre y buscan generar confianza en la víctima.

Quienes caen en el engaño manifiestan su enojo, preocupación para afrontar los efectos económicos del fraude, vergüenza, afectación en la autoestima y culpa.

Los efectos pueden incluir cuadros de depresión, ansiedad, trastornos obsesivos compulsivos, entre otros. Su profundidad y duración pueden ser agravados por la respuesta del entorno familiar y la relevancia de la pérdida económica.

En todo caso la insensibilidad de las autoridades, la desesperanza de recuperar los bienes perdidos y la ausencia de una reparación del daño, generan desprecio ante la norma y las instituciones.

La extorsión presencial

Cuando hablamos de extorsión presencial solemos referirnos al llamado “derecho de piso” es decir, la solicitud de un pago periódico bajo la amenaza reiterada de violencia física en contra de una persona o una unidad económica.

Sin embargo, hay otras formas de extorsión presencial que obligan a los comercios a adquirir bienes o servicios de un cierto proveedor o prohíben producir, vender o distribuir cierto producto.

Otra modalidad de extorsión presencial es la de los préstamos fraudulentos ofrecidos vía web, por mensajería instantánea o redes sociales. Este delito inicia en lo virtual y suele terminar como un ejercicio de violencia presencial dado que las víctimas, personas con necesidad económica, se dejan engañar bajo la promesa de préstamos a pagos accesibles, que terminan siendo impagables y llevan a ejercicios de violencia.

En todos estos casos, la violencia psicológica y física es un componente clave para doblar la voluntad de las personas.

La violencia psicológica que viven las víctimas deriva de las conductas y mensajes que expresa el delincuente; de la exhibición de armas; de la referencia a grupos delictivos reconocidos y hechos de violencia usados para sentar un antecedente; del aislamiento al que somete el agente activo a la víctima -de otras víctimas, de agrupaciones sociales o empresariales, de las autoridades-.

Por ende, una víctima de extorsión presencial, a quien los delincuentes le insisten que cuentan con un sistema de vigilancia sobre las víctimas, complicidad de otros actores sociales y control de las autoridades de seguridad y justicia, se siente sola, vulnerable y desconfiada de cualquier persona que ofrezca ayuda.

Muchas víctimas de esta modalidad de extorsión tienden a tomar decisiones como cerrar sus actividades y abandonar sus viviendas con la consecuente afectación emocional y psicológica para la víctima directa y su núcleo familiar.

Si la extorsión telefónica y virtual no suele ser una opción viable para las víctimas, en los casos de extorsión presencial, menos aún:

el temor de complicidades entre delincuentes y autoridades impide a las víctimas intentar acciones en contra de sus victimarios.

La extorsión desde la autoridad

Lamentablemente hay diversas formas de extorsión (solicitudes de favores, dinero, complicidad, favores sexuales) que se ejecutan desde las posiciones de poder públicas o privadas.

Ante estos casos sobra la evidencia que las víctimas intentan denunciar, iniciar alguna acción legal con pocos o ningún resultados: dada la ausencia de protocolos, instancias independientes que investiguen abusos y delitos cometidos dentro la institución o la existencia de una red de corrupción que protege a los extorsionadores, las víctimas son abandonadas y los ilícitos quedan impunes.

Si acaso, la situación es la opuesta, ante una denuncia de extorsión interna a una institución o una empresa, es mucho más probable que el denunciante sea aislado y revictimizado a que el victimario sea sancionado.

Ello deriva en sentimientos de tristeza, desesperanza, enojo, hasta en cuadros depresivos y ansiosos.

En particular, en los casos de sextorsión, es decir la solicitud de favores sexuales como pago por extorsión, la víctima sufre los estigmas culturales y los efectos psicológicos de una forma de violencia que atenta contra lo más íntimo de una mujer.

Los daños ignorados de la extorsión: la dimensión psicológica

Según los datos que arroja la ENVIPE en 2021 se ejecutaron casi 5 millones de extorsiones, de estas sólo 250 mil derivaron en una denuncia y en apenas 129 casos la autoridad inició una investigación.

Lamentablemente, solo en el 0.3% de los casos investigados -3 mil 800 casos de los 5 millones de extorsiones- la víctima recuperó sus bienes y en ningún caso obtuvo una reparación del daño.

Evidentemente la reparación del daño debería estar dirigida a atender las consecuencias prácticas de la extorsión -desfalcos financieros, deudas imprevistas, cierre de actividades, venta de bienes, desplazamientos forzados-, como las psicológicas -trastornos de ansiedad, de depresión, fobias, hasta trastornos de ideas delirantes o esquizoafectivos-.

Si bien la Ley General de Víctimas contempla dicha necesidad, la realidad es que el Estado carece de los instrumentos y recursos para atender el problema.

Debemos reconocer la urgencia de apoyar a las víctimas también desde la salud mental pese a que la actual política es meramente cosmética y superficial.

Ante la negligencia gubernamental, desde el ONC seguiremos impulsando una reparación completa del daño a las víctimas y apoyándolas con asesoría legal y psicológica gratuita.

CAPÍTULO 3

Capacidades institucionales frente a la extorsión en México

“...the failure to enforce existing laws, while keeping them on the books, transformed once-effective institutions into window-dressing institutions”

*Levitsky & Murillo
2009, p. 118*

La extorsión es un fenómeno complejo, mucho más que otros delitos, tal como se ha documentado en los capítulos previos de este documento. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) la extorsión “consiste en obtener la propiedad de otro mediante el uso indebido de la fuerza real o las amenazas, la violencia o el miedo” (UNODC, 2022). Se trata de un concepto paraguas que da cobijo a una serie de actividades ilegales que van del chantaje entre dos particulares hasta el cobro de piso del crimen organizado a determinados mercados legales e ilegales, pasando por el fraude cibernético y otras tantas modalidades.

Los perfiles de los perpetradores -sujetos activos- y las víctimas también contemplan una amplia gama de posibilidades. Ante la complejidad intrínseca de este fenómeno se ha tipificado de diversas maneras el delito y se han establecido distintas agravantes que aplican cuando se emplea la violencia o los perpetradores son o han sido servidores públicos. Esta heterogeneidad en la normatividad vigente (desarrollada con

amplitud en el capítulo previo) complica el trabajo de las autoridades que, en el marco de un sistema federal, también se caracterizan por una amplia diversidad de capacidades y esfuerzos institucionales.

El gobierno federal, en el marco de este federalismo disfuncional, ha asumido desde hace años la principal responsabilidad de atender los problemas de violencia y delincuencia, aun cuando la mayor parte de los delitos son del fuero común y competencia de los gobiernos locales. En lo que corresponde a la extorsión no ha sido la excepción. Desde el 2011 con la campaña “Escucha, cuelga y llama” el gobierno federal emprendió acciones para evitar que los ciudadanos fueran víctimas de extorsión telefónica. Poco ha cambiado desde entonces, se han adicionado al 088 el número 089 y el 911 y se han reforzado los esfuerzos para crear una Base Nacional de Presuntos Números de Extorsión y Fraude. Sin embargo, las encuestas de victimización, los registros administrativos y ministeriales indican que la comisión de este delito no se ha frenado. Por el contrario, ha crecido tanto en frecuencia como en modalidades y sofisticación.

En los gobiernos estatales se han creado y replicado campañas de difusión sobre estos números de denuncia. Las capacidades institucionales de la mayor parte de las entidades federativas no les permiten innovar mucho en el combate a este delito. Son pocas las policías que cuentan con el personal y los recursos para realizar operativos de desarticulación de bandas de extorsionadores por cuenta propia. Alrededor de la tercera parte cuenta

(formalmente) con policías cibernéticos y una menor proporción ha emprendido políticas propias -distintas a las de la federación-. En este panorama la Ciudad de México es un caso atípico.

El resultado es un Estado mexicano rebasado que cuenta con escasos recursos (humanos, materiales y financieros) para hacer frente al fenómeno de la extorsión. El propósito de este capítulo es desarrollar este argumento. En la primera sección, se presentarán datos a nivel nacional que dan cuenta de la magnitud del problema. En la segunda parte, se describirán los esfuerzos institucionales del gobierno federal. En el tercer apartado se hará lo propio con los gobiernos estatales. Finalmente, a manera de conclusión, se presentará el saldo negativo de capacidades institucionales ante un problema complejo que evoluciona más rápido de lo que las autoridades son capaces de reformar a sus instituciones para hacerle frente. También se esbozarán algunas recomendaciones y conclusiones que ilustran cómo algunas reformas administrativas y políticas de seguridad han derivado en “instituciones de aparador” (Levitsky & Murillo, 2009). Dicho de otra manera, mucho de lo que se hace es para dar la impresión de que se hace algo más que para resolver el problema de fondo. Al menos, es lo que se observa en materia de combate a la extorsión desde el caleidoscopio ciudadano.

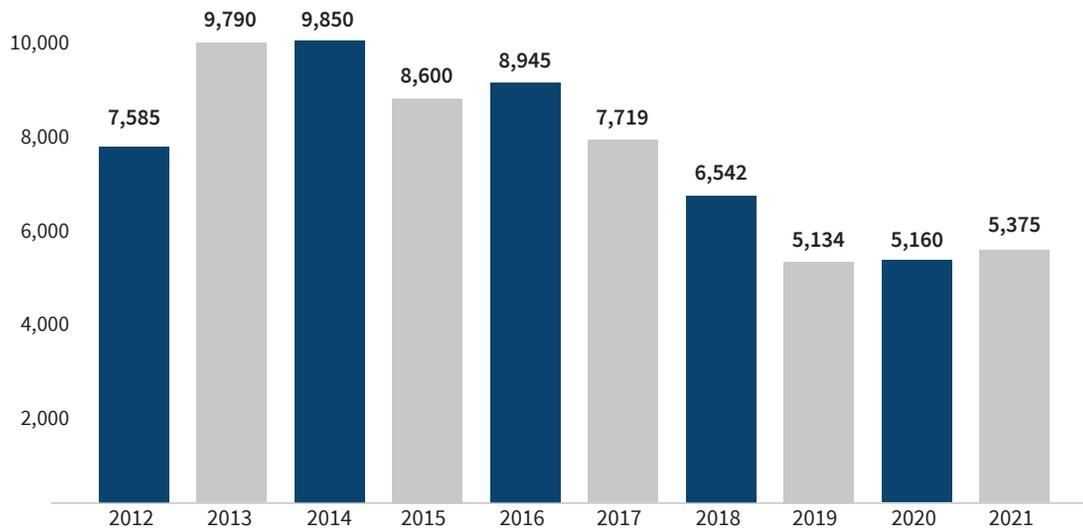
3.1 Las autoridades están rebasadas: la magnitud de la extorsión como problema público

La extorsión es hoy en día el delito que ilustra perfectamente cómo funciona México en los ámbitos económico, político y cultural. Se ha vuelto tan complejo y ubicuo que el énfasis que las autoridades ponen en su medio comisivo genera problemas para su eficaz tipificación delictiva y poco contribuye a la formulación e implementación de políticas públicas capaces de frenarlo. La extorsión es mucho más que un delito patrimonial porque aun cuando no se haya consumado lesiona severamente a las víctimas y el daño comunitario es amplio.

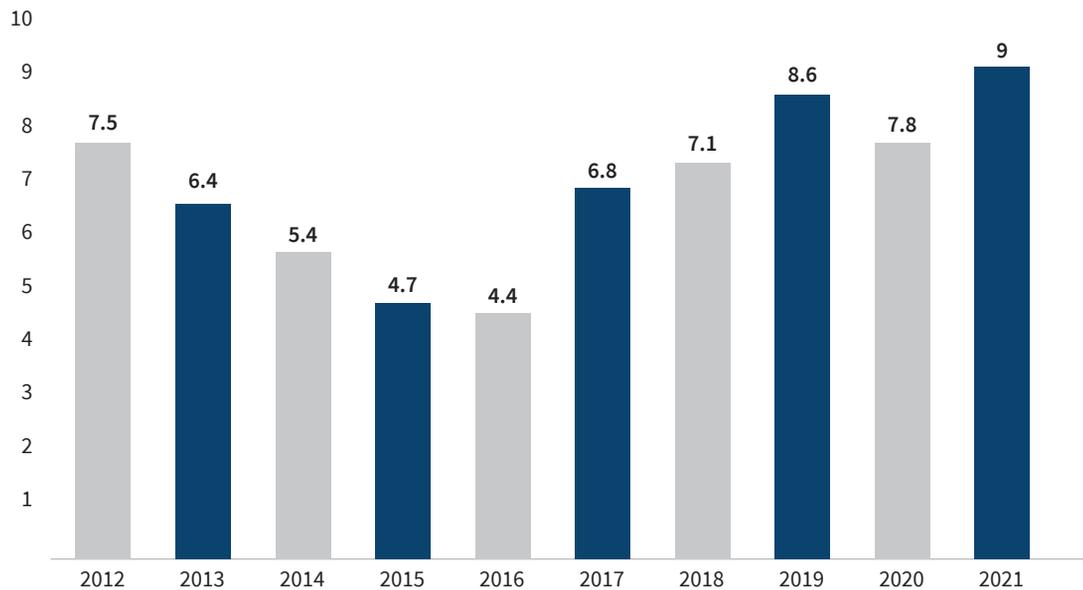
El panorama es desalentador. A pesar de los problemas de subregistro, encuadre con el tipo penal vigente y falta de denuncia, los datos oficiales son contundentes: la extorsión sigue creciendo. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE, 2022) en 2021 ocurrieron en México 28 millones 124 mil 852 delitos, de estos fueron 4 millones 910 mil 206 extorsiones. Estas cifras permiten calcular una tasa de 5,375 extorsiones por cada 100 mil habitantes, mayor que la de 2020 que fue de 5,160. El año 2022 cerró con un incremento de alrededor del 18%, solamente tomando la cifra de carpetas de investigación reportadas por las Fiscalías estatales al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

En 2021, la extorsión fue el tercer delito que más se cometió, únicamente después del robo o asalto en calle y transporte público. En el 90.3% de los casos se trató de extorsiones telefónicas. Ciertamente, hay que reconocer que la tasa de incidencia delictiva de este delito no es la más alta en la última década. El máximo histórico se alcanzó en 2014 con 9,850 extorsiones por cada 100 mil habitantes (ver gráfica 5). Sin embargo, van dos años consecutivos de incrementos y, sobre todo, como se observa en la gráfica 6 cada vez hay más gente que cae en las amenazas o engaños de los extorsionadores y termina pagando los montos solicitados. Para los fines de este análisis no es un asunto menor porque, hay que decirlo de manera enfática, una persona es víctima de extorsión aún si no ve afectado su patrimonio. (Ver gráfica 5)

Este segundo gráfico nos permite observar que algo pasó desde 2012 a 2016 pues bajó gradualmente el porcentaje de gente que entregó parte de su patrimonio a los delincuentes. Mientras que desde 2017 al 2021 ha habido un repunte. Para explicar este comportamiento de los registros ministeriales sobre este delito podemos considerar la innovación y sofisticación de las modalidades extorsivas, pero también habría que tener presente las acciones de la autoridad. En este periodo se relajó la campaña de “Escucha, cuelga y llama” que se puso en marcha en 2011.

Gráfica 5. Tasa de delitos de extorsión por cada 100 mil habitantes en México (2012-2021)

Fuente: INEGI, ENVIPE (2022)

Gráfica 6. Porcentaje de extorsiones en donde se entregó lo solicitado (2012-2021)

Fuente: INEGI, ENVIPE (2022)

Sobresale también el hecho de que la extorsión es un delito de alta frecuencia y bajísima denuncia tanto en hogares como en unidades económicas. De los casi 5 millones de extorsiones que se perpetraron apenas se denunciaron 246 mil 138 casos, es decir, el 5%.

De esta pequeña proporción de actos delincuenciales denunciados solamente en el 52.4% de los casos se inició una carpeta de investigación. Con el 59.6% de estas carpetas no pasó absolutamente nada, con 2.8% de los casos se logró poner al delincuente a disposición de un juez o se otorgó el perdón y en el precario 0.3% de los casos se logró la recuperación de los bienes. No sobra señalar que ninguna carpeta de investigación culminó con la reparación del daño (ENVIPE, 2022).

Si la situación es grave en los hogares mexicanos, lo es aún más en las unidades económicas. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización a Empresas (ENVE, 2022) alrededor de 1.2 millones de unidades económicas fueron víctimas de algún delito. La tasa de incidencia delictiva fue de 6,034 delitos por cada 10 mil unidades económicas. El delito más frecuente fue la extorsión que afectó al 28.9%. Solamente en Aguascalientes, Hidalgo, Michoacán, Morelos y Querétaro este delito no es el primer ni el segundo crimen más recurrente en las unidades económicas. Ciertamente, la extorsión no afecta igual a todas las empresas. Las empresas grandes son las menos vulnerables, mientras que las micro, pequeñas y medianas se encuentran prácticamente en estado de indefensión. Por sector no hay mayor diferencia, la extorsión fue el delito más frecuente en el comercio, industria y servicios.

Tal como pasa en los hogares, la mayor proporción de las extorsiones que se perpetran son telefónicas. De acuerdo con la ENVE (2022) en el 91.2% de los casos el delito se cometió por llamada a teléfono

fijo o móvil. Cuando el crimen ocurrió de esta manera se pagó la cantidad exigida en el 6.7% de los casos, es decir, en menor proporción que cuando la víctima no fue una unidad económica. Sin embargo, cuando la extorsión se realizó en la calle o en el establecimiento (cobro de piso) fue pagado en el 44.8% de los casos. Estos datos indican que la distancia física entre víctima y victimario sí es un factor de peso para explicar la consumación del delito.

Estos datos son ilustrativos de la magnitud del problema por sí mismos. Sin embargo, desde una perspectiva de capacidades institucionales, llama la atención las diferencias significativas entre los registros de carpetas de investigación de extorsión en las fuentes disponibles. En 2021, en el SESNSP se reportaron 8 mil 828 carpetas de investigación por extorsión lo cual difiere de las estimaciones dadas a conocer por la ENVIPE que rondan en los 129 mil 018 casos. Si bien esta brecha entre ambos se debe a cuestiones metodológicas propias de cada instrumento, también revela que la medición de este delito tiene importantes áreas de oportunidad. Las víctimas de este delito no denuncian, en su mayoría, por causas atribuibles a la autoridad. La cifra negra por este delito es de las más altas tanto en el caso de hogares como de unidades económicas, se encuentra alrededor del 98% (ENVIPE, 2022; ENVE, 2022).

El siguiente texto puede ser de utilidad para entender mejor cómo la extorsión se ha vuelto un obstáculo estructural para el desarrollo y competitividad de empresas pequeñas y medianas.

COLABORACIÓN ESPECIALIZADA 5.



Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

Competitividad y extorsión

Por **Fernanda Domínguez / Valeria Moy**

Instituto Mexicano para la Competitividad

La extorsión en México es quizás el principal obstáculo que enfrentan las pequeñas y medianas empresas para crecer y ser competitivas. En los hechos, se ha vuelto un impuesto prohibitivo que limita el desarrollo económico. El impacto perjudicial de esta práctica afecta a todos: productores, consumidores, empresarios, ciudadanos, y, potencialmente, a toda actividad económica. Pero, sobre todo, profundiza y quebranta el Estado de derecho e impide que México sea un país de iguales al permitir a algunos acceder a privilegios que no les corresponden.

De acuerdo con Luis de la Calle, la extorsión es un fenómeno que, a largo plazo, “entorpece el desarrollo y la creación de empleos, impide una distribución equitativa de ingresos y limita la competencia”. Más allá de estos impactos, la extorsión también es un obstáculo para la competitividad de México, para sus empresas, sus consumidores y sus ciudadanos

Esta práctica se ha convertido en un negocio sistematizado para grupos del crimen organizado, pero también para funcionarios públicos. En todos los niveles, la extorsión está presente en sus múltiples facetas; desde sobornos y “mordidas”, secuestros, chantajes o cobros por derechos de piso. En todas estas dimensiones, el principal efecto de la extorsión es que obstaculiza el crecimiento y el desarrollo, y por lo tanto, la competitividad. El costo de la extorsión está, principalmente, en el costo de

oportunidad del crecimiento, el desarrollo y la productividad no alcanzada.

Recursos que podrían invertirse en crecimiento e innovación, en México se dedican a pagar las extorsiones. Para las empresas y los empresarios, la extorsión funge como un impuesto: sobornos exigidos por funcionarios, cobros de derecho de piso para no ser violentados o en sistemas propios de seguridad. Ya sea por falta de recursos o temor, no sorprende que muchos empresarios decidan mantenerse en la informalidad. La formalidad, en un ambiente de extorsión sistémica, no es atractiva. Mientras la extorsión prevalezca, es difícil ver a la formalidad como negocio.

En el IMCO se consideran varios factores que son esenciales para la competitividad; entre ellos, un mercado eficiente, una economía estable, un sistema político funcional, un gobierno eficiente, una sociedad incluyente y un sistema de derecho confiable. Desafortunadamente, la prevalencia de la extorsión en México obstaculiza el desarrollo de todos estos.

La extorsión pone en riesgo los derechos individuales, la seguridad pública y jurídica de los mexicanos; limita la capacidad de garantizar un ambiente sano para hacer negocios, innovar y recibir inversión. Este delito afecta particularmente a las pequeñas y medianas empresas que son menos capaces y cuentan con menos recursos para enfrentar y resistir las consecuencias de la extorsión. Muchas veces son éstas las que se ven obligadas a cerrar, moverse, mantenerse en la informalidad, o decidir no crecer.

De la misma manera, se obstaculiza la capacidad de tener una sociedad incluyente y justa que asegure el acceso a una adecuada formación, atracción y retención de talento, fundamental para la innovación. Al dañar la capacidad del país para crecer, se reduce la habilidad de tener y retener una fuerza laboral de calidad.

Esta práctica quebranta el sistema político al obstruir su estabilidad. Un sistema político funcional y sin extorsión permitiría el establecimiento de un entorno de competencia sano, sin corrupción y que abogue por los derechos sociales y políticos de todos los ciudadanos.

En particular, la extorsión limita la capacidad de desarrollar un gobierno eficaz, que sea capaz de garantizar el cumplimiento del Estado de derecho y generar un ambiente que fomente un ambiente de competencia y competitividad. Un entorno donde los negocios y sectores productivos puedan florecer, innovar y crecer, sin temor a ser extorsionados. La extorsión, al fomentar la informalidad, daña la posibilidad de una administración pública funcional porque reduce su recaudación fiscal.

Se hace virtualmente imposible la existencia de un mercado eficiente en un entorno de extorsión. Este delito reduce el tamaño del mercado y, por ende, limita la competitividad, la capacidad de intercambiar y de innovar de las unidades económicas y del mercado en México. La extorsión merma la capacidad de distribución de las empresas y aumenta los costos de producción. Esto obstaculiza la atracción de inversión y, por lo tanto, la oportunidad de seguir creciendo e innovando.

La extorsión daña el ecosistema necesario para el desarrollo sano de los sectores productivos necesarios para impulsar el crecimiento económico, el capital humano, el desarrollo de pequeños y medianos empresarios y la generación de empleo. Consecuentemente, la extorsión daña el intercambio comercial, el crecimiento de PyMes y la generación de empleo.

Todo lo anterior debilita la competitividad de México en la arena internacional y la capacidad del país de capitalizar las relaciones internacionales con el objetivo de generar, atraer y retener inversión y talento.

No se pueden construir industrias prósperas, ciudades desarrolladas, sectores productivos fuertes, empresas innovadoras o una fuerza laboral talentosa si la extorsión sigue siendo el elemento desacelerador de la economía mexicana.

El poder monopólico y la centralización son el ambiente propicio para la extorsión. Para salir de esta encrucijada será necesario convertir la extorsión en la excepción y no la regla. Es posible con más democracia y mayor competencia en todos los ámbitos, político, económico, sindical, entre otros; está en permitir que todos los mexicanos puedan participar con un piso parejo.

Para finalizar, basta señalar que además del subregistro hay un severo problema de procuración de justicia. Aun cuando las autoridades federales han emprendido esfuerzos más amplios para frenar este delito, la Fiscalía General de la República (FGR) apenas inició 228 carpetas de investigación en 2021. Mientras que para los gobiernos de las entidades federativas pareciera que la extorsión no es una prioridad, tal como se analizará más adelante.

3.2 Los esfuerzos institucionales del gobierno federal

La extorsión, como fenómeno delictivo de amplia magnitud, cobró relevancia ante las autoridades gubernamentales hace poco más de una década. Si se revisa el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) y el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 no se encontrará una sola mención al delito de extorsión. No quiere decir que no existiera el fenómeno criminal, simplemente que las prioridades gubernamentales en materia de seguridad giraban en torno al crimen organizado, los homicidios y el secuestro. Fue hasta la segunda mitad de esa administración federal empezó a cobrar notoriedad la extorsión, particularmente la telefónica. En consecuencia, en febrero de 2011 el presidente Felipe Calderón anunció el inicio de una campaña de comunicación y orientación al ciudadano para reaccionar en estos casos y evitar ser víctimas de este delito. Fue el inicio de la popular recomendación: “escucha, cuelga y llama”.

Desde entonces la extorsión ha estado presente en el discurso de las autoridades

federales y en los objetivos de política pública. Sin embargo, como veremos a continuación no ha habido gran innovación en el combate a este delito. En el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 la extorsión es considerada un “delito de alto impacto” y se contempla también entre los “delitos cibernéticos”. También se ubica a los centros penitenciarios como lugares estratégicos desde los que se perpetra impunemente la extorsión telefónica. Para atender este problema se definen algunas líneas de acción. En la 2.1.5 se establece la necesidad de “Implementar mecanismos de recopilación de información, atención y actuación para prevenir y sancionar la extorsión en todas sus modalidades”. Cabe señalar que nunca se especifican cuáles son esas “modalidades”.

En el mismo sentido, en la línea de acción 2.7.4 se considera “Implementar acciones contra delitos cibernéticos de mayor impacto: pornografía infantil, fraude, extorsión, usurpación de identidad y contra derechos de autor”. En la 4.2.10 “Difundir información para prevenir la extorsión telefónica” y en la 4.6.10 “Incluir en la información estadística sobre incidencia delictiva el número de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión”. Como se puede apreciar, la mayor parte de las acciones comprendidas en estas líneas estaban orientadas a diagnosticar el problema más que a atenderlo.

Tal como se mostró en las cifras de extorsión de la sección previa, el sexenio 2012-2018 fue el que alcanzó máximos históricos en la comisión de este delito.

Además de publicar estadísticas sobre las víctimas y mantener las campañas de información poco se pudo hacer. En gran medida esto se debió a dos factores clave. En primer lugar, el frustrado intento de crear la Gendarmería Nacional. En segundo lugar, a los escándalos de corrupción que afectaron la capacidad de operación e implementación de ese gobierno. De hecho, resulta paradójico, que desde las altas esferas de esa administración federal se pudieron haber realizado extorsiones. En agosto de 2019 el entonces Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), Santiago Nieto, dio a conocer que el Consejero Jurídico de la Presidencia de la República, Humberto Castillejos, fue señalado por testigos de operar junto con Alberto Bazbaz, Titular de la UIF, una red de extorsión. Básicamente, entre 2014 y 2018 la UIF congeló cuentas bancarias a particulares y empresas por sospechas de lavado de dinero y por medio de despachos jurídicos relacionados con Castillejos cobraban para liberarlas (Expansión, 2019). En suma, impunidad y extorsión en todos los niveles y localidades del territorio nacional.

Para la actual administración federal la extorsión no parece ser una prioridad. En el Programa Nacional de Seguridad Pública 2022-2024 solamente hay tres menciones a la extorsión y ninguna línea estratégica o de acción. En todos los casos se enlista este delito junto con otros de alto impacto sin formular estrategias de acción focalizadas. Ciertamente, mucho de lo que se ha realizado no está contemplado en este documento programático, lo cual indica escasa o nula coordinación y coherencia

entre la formulación de políticas públicas de seguridad.

La mayor parte de los esfuerzos institucionales en la administración federal 2018-2024 se han orientado a promover la denuncia y mejorar los registros administrativos. Desde la Coordinación Nacional Antisecuestro (CONASE) se ha difundido información para prevenir la extorsión. De esta manera se le pide al ciudadano identificar el número telefónico, no proporcionar información personal y denunciar el delito a la Guardia Nacional mediante el 088 (SSPC, 2019). También se creó un Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas (SIDECA) para reportar “faltas administrativas de servidores públicos federales”. Ciertamente, se trata de un mecanismo para sancionar casos de corrupción en general, pero que de alguna manera abarca también situaciones de extorsión en las que se involucran autoridades.

Tal como lo ilustran varios casos narrados en una publicación posterior del ONC, la denuncia a estos números o por la vía ministerial ni siquiera ha derivado en el bloqueo o investigación de los teléfonos desde los que se realizan las llamadas de extorsión telefónica. En consecuencia, la integración y operación de la Base Nacional de Presuntos Números de Extorsión Telefónica o Fraude se ha convertido para este gobierno más en un fin que en un medio para frenar este delito. En la práctica, la principal respuesta operativa ante este fenómeno ha sido el despliegue de la Guardia Nacional. De alguna manera la ciudadanía sí está denunciando, el problema es lo que se realiza posterior al reporte del delito.

De acuerdo con datos del Censo Nacional de Seguridad Pública Federal (INEGI, 2022) en 2021 la Guardia Nacional recibió 244,701 llamadas al sistema 088 de las cuales el 94% resultaron procedentes, es decir, aludían a hechos verídicos y requerían la intervención de la autoridad. Ahora bien, apenas el 12.8% de estas llamadas fueron para denunciar hechos relacionados con alguna forma de extorsión: 163 fueron por “derecho de piso”, 1,977 por extorsión telefónica consumada y 29,074 por tentativa de extorsión telefónica. Ciertamente, se trata de una minúscula fracción de los más de 2 millones de delitos que se registraron en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE, 2022).

Aun dejando de lado esta brecha entre extorsiones denunciadas al 088, las reportadas por el SESNSP y las registradas por la ENVIPE los resultados son prácticamente nulos. La Dirección General Científica de la Guardia Nacional en 2021 llevó a cabo nada más 14 “ciberpatrullajes y ciberinvestigaciones” por el delito de extorsión y atendió 980 reportes por “incidentes cibernéticos” relacionados con este delito. El resultado final: 3 personas puestas a disposición del Ministerio Público por el presunto delito de extorsión.

En el mismo sentido apuntan los datos de denuncias anónimas al 089. De acuerdo con el Tercer Informe de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2022) del Gobierno Federal, “desde 2019 se recaban en el servicio de atención telefónica 0-89 denuncias anónimas sobre presuntos números de extorsión telefónica o fraude reportados por la ciudadanía. Al 28 de

febrero de 2022 la base de datos registró 427 mil 627 denuncias ciudadanas”. Es decir, otra vez una amplia brecha entre la cifra de denuncias y las investigaciones ministeriales que culminen en sanciones. Mismo resultado, impunidad casi absoluta.

Esta situación muestra que los esfuerzos institucionales se orientan más a diagnosticar el fenómeno extorsivo que a atenderlo, prevenir y sancionar. El registro administrativo de números relacionados con extorsión telefónica se ha vuelto un fin en sí mismo, cuando debería ser un medio para combatir este delito. De acuerdo con David Pérez Esparza, titular del Centro Nacional de Información, “el 089 es un producto de la mayor prioridad para la inteligencia policial en el país porque permite a los ciudadanos de forma libre y anónima reportar la incidencia delictiva. Una de las grandes ventajas que tiene el 089 es que va a permitir que las fiscalías y secretarías de seguridad trabajen de la mano de manera coordinada para combatir los delitos. Va a ser un gran ejercicio para combatir la impunidad y reducir la incidencia delictiva” (Notilegis, 2022). El problema radica en que esa información debe ser procesada adecuadamente para convertirse en ese anhelado producto de “inteligencia policial” y posteriormente hay que mejorar las capacidades de coordinación interinstitucional para iniciar carpetas de investigación, realizar las indagatorias, encontrar a los responsables, aprehenderlos, juzgarlos y sentenciarlos.

El siguiente texto da cuenta de las dificultades que hay para prevenir e investigar extorsiones en el ámbito digital.

COLABORACIÓN ESPECIALIZADA 6.



Extorsión en el ámbito digital

Por SocialTIC

SocialTIC es una organización no gubernamental mexicana que se enfoca en trabajar con grupos e individuos de sociedad civil como son periodistas, activistas o personas defensoras de derechos, empoderando a estos grupos para el uso estratégico de la tecnología para el cambio social.

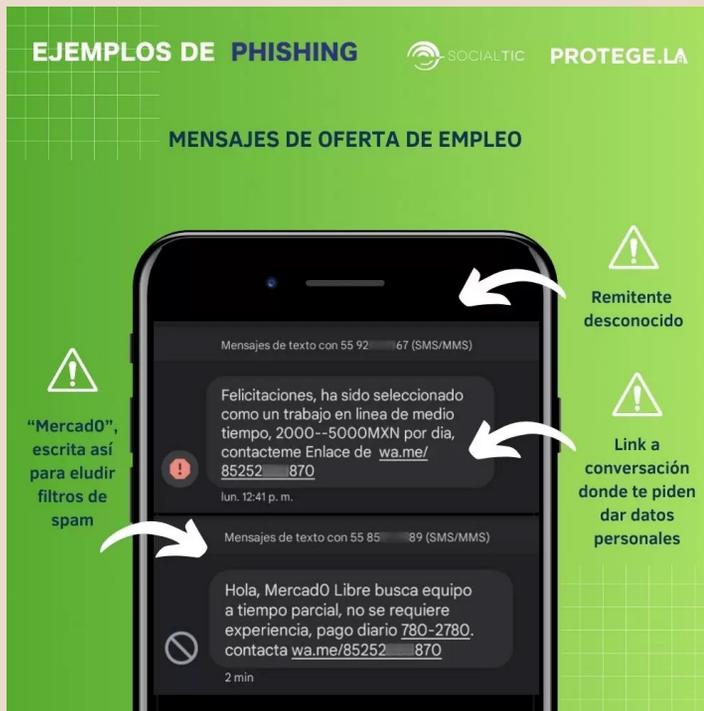
Una de nuestras principales líneas de trabajo es la seguridad digital, en la que a lo largo de los últimos años hemos podido observar cómo es que las amenazas digitales se manifiestan e impactan a nuestra sociedad. Es así, que la perspectiva sobre extorsiones en México desde el ojo de SocialTIC abarca a la población en general y a los grupos e individuos con los que solemos trabajar.

Para hablar de las extorsiones en el espacio digital es necesario que entendamos que estas se encuentran fuertemente relacionadas a elementos contextuales, como pudieran ser los efectos post pandemia en la sociedad, a las características y hábitos de las personas y grupos que conforman nuestra sociedad. Por ejemplo, hay grupos económicamente más vulnerables que otros para los que la probabilidad de efectividad de una extorsión es mayor, o a la forma en que se manifiestan, pudiendo ser a través de phishing habitual o aplicaciones de préstamos, por mencionar un par de ejemplos.

Considerando que el inicio de la post pandemia se suele identificar en 2021, aquí también podemos identificar un cambio

en la tendencia de las extorsiones digitales. Lo primero que se identifica es que la mayoría está fuertemente vinculada a la economía o se basa en la suposición de hábitos digitales de las personas como pudiera ser la compra de productos a través de plataformas en línea.

Un ejemplo de los que se vinculan a la economía pueden ser aquellos que se presentan mediante mensajes directos en plataformas de mensajería como WhatsApp con una atractiva oferta de empleo y un enlace o invitación directa a un chat con un representante de la empresa o proyecto. El objetivo de estos mensajes es ser atractivos para que las personas decidan solicitar informes. Una vez que se inicia el contacto para solicitar información, los atacantes simulan una pequeña entrevista de trabajo por chat en donde solicitan distintos documentos incluyendo entre estos documentación de identificación como son el INE o el pasaporte. Dependiendo del objetivo final del atacante puede que se soliciten otros datos como información bancaria o de cuentas en línea. El objetivo de este ataque es el robo de información personal o sensible, posiblemente para la suplantación de identidad u otro tipo de estafas basadas en estas mismas acciones.



Enlace de la imagen: <https://protege.la/wp-content/uploads/2022/06/mensaje-de-oferta-de-empleo.jpg>



Enlace de la imagen: <https://protege.la/wp-content/uploads/2022/06/08-cuenta.png>

En el caso de los que se vinculan a los hábitos digitales de las personas, podemos encontrar el caso de las que se presentan como mensajes de texto SMS simulando ser una notificación de algún servicio de entrega. En esta notificación se indica que hubo un problema con la entrega de un paquete comprado en línea (sin dar más detalles del paquete, de la compra, o de la plataforma donde se realizó la compra) y que para corregir el problema es necesario ingresar a un enlace adjunto al mensaje. Al acceder al enlace generalmente se abrirá una página falsa que simula ser la de un portal de entregas y que indica que para corregir el error es necesario actualizar los datos de pago del servicio, por lo que procederá a solicitar información bancaria de la persona. El objetivo de este ataque es el robo de información personal y bancaria.



Enlace de la imagen: <https://protege.la/wp-content/uploads/2022/06/mensaje-oficina-correo.jpg>



Enlace a la imagen: <https://protege.la/wp-content/uploads/2022/06/03-portal-paqt.jpg>



Enlace a la imagen: <https://protege.la/wp-content/uploads/2022/06/04-portal-pago.jpg>

Estos ejemplos anteriores suelen desarrollarse en campañas masivas dirigidas a todo el público, esperando que alguna persona se identifique con el mensaje u *oportunidad*. A su vez suelen habilitar otro tipo de ataques como son el robo de información, la suplantación o robo de identidad, o accesos no autorizados a cuentas en línea, por mencionar algunos. Y es casi imposible evitar interactuar con ellos ya que no existen mecanismos de filtrado o bloqueo para este tipo de contenidos en las plataformas por donde suelen enviarse y esparcirse. A su vez, la identificación de los actores que ejecutan estas campañas es casi nula, ya que estas suelen basarse en el uso de cuentas e información falsa, las cuales rápidamente desechan o intercambian por otras para no ser identificados.

Otro ejemplo interesante a mencionar, es el de las aplicaciones de préstamos falsas que coloquialmente se nombraron como *monta deudas* en México. Estas son aplicaciones que se encuentran disponibles en la PlayStore (la tienda de aplicaciones de Google) y que presentan un modelo de préstamos rápido, sin verificación de antecedentes o sin requisitos demasiados exigentes.



Fuente: <https://www.xataka.com.mx/aplicaciones/que-pasara-deudas-usuarios-apps-montadeudas-desmanteladas-cdmx>

Enlace de la imagen: https://i.blogs.es/98b3d4/apps-aplicaciones-prestamos-fraudes-mexico-cdmx/1366_2000.jpeg

Una vez brindado el préstamo comienza una campaña de acoso y violencia hacia los usuarios, exigiendo que paguen antes de tiempo o con tasas de interés elevadas, El nivel de intrusión de estas aplicaciones suele ser alto, ya que a través de los permisos de la aplicación en el dispositivo suelen robar información de contactos, mensajes y archivos multimedia. Toda esta información se utiliza como parte de las tácticas de acoso y violencia hacia los usuarios con el objetivo de que paguen rápido o más dinero del acordado, las cuales suelen incluir información falsa como fotografías editadas (derivado del robo de información), mensajes de acoso violentos a las listas de contacto de las personas, o amenazas sobre divulgación de información privada o sensible.

A diferencia de los ejemplos anteriores que pertenecen a campañas masivas y en donde cualquier persona puede ser víctima, el caso de las aplicaciones de préstamos responde a un grupo específicamente vulnerable en términos económicos, cuya necesidad económica les orilla a recurrir a estas opciones de préstamos *fáciles* y que les terminan envolviendo en una espiral de violencia de la que en ocasiones es casi imposible salir.

Recientemente en agosto de 2022, las autoridades de la Ciudad de México desplegaron un operativo en donde se detuvieron a distintos grupos organizados que operaban redes de estas aplicaciones y con el cual se logró desmontar sus operaciones. Aún así, esto no significa que no surjan otras aplicaciones o modelos similares, lo cual evidencia que se requiere la creación de mecanismos y criterios más estrictos para la publicación de aplicaciones como estas en plataformas como la PlayStore, y de la colaboración entre autoridades y empresas para la temprana detección de este tipo de actividades así como la potencial detención de quienes las realizan.



GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Se identificaron los domicilios de **cuatro empresas (call center)**, relacionadas con los préstamos por aplicaciones, en dichas empresas se emplea a personas para realizar las llamadas y mensajes de cobranza con tónica de amenazas e intimidación.

	FLAMINGO CASH ÁGUILA DESIERTO MÉXICO	Morena 811, entre Anaxágoras y Pitágoras, colonia Narvarte (a 2 cuadras del metro Etiopía, 4 piso)
	OKRÉDITO	Thomas Alva Edison 176 Colonia San Rafael, alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México.
	KAMPALA	Dr. Atl 6, Santa María la Ribera, 06400, Ciudad de México.
	LISTOBUY	Av. Paseo de la Reforma 26, Colonia Centro, Guerrero, Cuauhtémoc, 06300 Ciudad de México, CDMX.

ACCIONES OPERATIVAS

En el marco de la Estrategia de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, se realizaron acciones enfocadas en la prevención y combate a los delitos de fraude y extorsión que se cometen a través de la descarga de aplicaciones financieras conocidas comúnmente como “**Montadeudas**”.

12

ACCIONES OPERATIVAS

Tras las acciones operativas realizadas de manera simultánea en las Alcaldías Cu. Coyoacán e Iztapalapa, se identif se emplea a personas para efecto de cobranza, quienes para solici deudores, también recurren a agresión psicológica y amenazas mensajes constantes, hasta la dif



Fuente: <https://www.xataka.com.mx/aplicaciones/policia-cdmx-desmantelo-casi-100-apps-prestamos-fraudulentos-que-extorsionaban-a-personas-mexico-este-era-su-modus-operandi>

Enlace de la imagen: https://i.blogs.es/45577a/apps-prestamos-fraudes-fraudulentos-cdmx-mexico/1366_2000.png

Si bien en México existen distintas dependencias de gobierno enfocadas a la denuncia ciudadana, es sabido que estas no suelen tener los mecanismos adecuados para brindar atención y apoyo ante las denuncias de extorsiones y otros ataques digitales. Que son pocos los casos de éxito en donde desde una iniciativa gubernamental o del estado se ha logrado trabajar en materia de prevención y atención a situaciones como las aquí planteadas, por lo que la implementación de mecanismos preventivos y de atención por parte de estas dependencias no está de sobra aún.

Por último, es importante mencionar que el impacto de estas actividades en las personas es distinto dependiendo del contexto en el que se viven. Las características del contexto económico, social, de género, de pertenencia a algún grupo minoritario, vulnerable o históricamente violentado pueden agravar o modificar el nivel de violencia del ataque, así como habilitar otras formas de agresión.

Por ejemplo, en los casos de robos de información donde se involucra material íntimo como fotografías o conversaciones íntimas, estas modifican la narrativa de la extorsión, generando un impacto mayor en quien recibe la agresión. De manera similar, en grupos económicamente vulnerables, una vez que la víctima se encuentra vinculada con los atacantes en el intercambio de dinero, es poco probable que esta logre responder a las exigencias que se le hacen, por lo cual el salir del ataque se vuelve más complicado. O en grupos con poca interacción o manejo de la tecnología, hay mayor probabilidad de que caigan en ataques de phishing sencillos y que estos deriven en otros ataques como los ya mencionados.

Es por esto que se recomienda a quienes brindan atención a este tipo de ataques que consideren una atención diferenciada dependiendo el perfil de la persona que vive la agresión.

Tal como aconteció en el sexenio 2012-2018, las acusaciones de extorsión alcanzan hasta a las autoridades encargadas de combatirla. Tanto en registros administrativos como en redes sociales se han documentado extorsiones de la Guardia Nacional en carreteras y aeropuertos. Hasta el año pasado la Unidad de Asuntos Internos de esta corporación de seguridad había iniciado casi 500 indagatorias por presuntas extorsiones perpetradas por elementos de la Guardia Nacional (Vega, 2022).

Por otro lado, se puede apreciar que la inteligencia financiera es inexistente pese a que la Evaluación Nacional de Riesgos 2020 considera a la extorsión como una amenaza. En 2020 el gobierno federal anunció la coordinación de la Guardia Nacional con la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) para identificar y desarticular redes financieras. Todo ello en el marco de la creación de la “Guardia Financiera”, instancia de la que no queda claro el modelo organizacional. Sin embargo, parece que esa coordinación no está siendo tal o no presenta evidencia de resultados. En respuesta a una solicitud de información, la UIF respondió que solamente tiene Reportes de Operaciones Inusuales (ROI) sobre presuntos delitos de financiamiento al terrorismo y recursos de procedencia ilícita, pero no sobre extorsión⁸. Al respecto, llama la atención que países como Guatemala sí cuenten con este tipo de información.

La ausencia -desmentida por el extitular de la UIF- de ROI sobre extorsión es un asunto grave porque sin estos reportes no

hay manera de generar información útil de inteligencia, elaborar tipologías o presentar denuncias ante la FGR. De hecho, estamos ante un escenario en el que la UIF ha renunciado al ejercicio de esta potestad. De acuerdo con el Informe de Actividades Enero-Diciembre de 2020 la UIF presentó ante la FGR 2 denuncias por extorsión (como “delito precedente” de lavado de dinero) que vinculan a 18 personas con la presunta comisión de este crimen. La información que condujo a estas denuncias es resultado de una “tipología financiera para el delito de extorsión” desarrollada por la UIF durante la gestión de Santiago Nieto y que contempla los siguientes indicadores: a) el uso de dos o más cuentas bancarias de reciente apertura; b) el empleo de tarjetas de débito y prepago de telefonía celular, generalmente para el cobro de extorsiones telefónicas; c) el uso de las mismas para recibir efectivo, entre 80-90%; d) depósitos en ventanilla a transmisores de dinero; y e) el retiro inmediato de los recursos una vez que ingresan al sistema financiero.

El desempeño de la actual administración de la UIF es bastante ilustrativo de la opacidad institucional, problemas en el registro de información y/o fallas de coordinación con la FGR y al interior de la misma UIF. Ninguno de estos escenarios es alentador y el resultado es el mismo: debilidad institucional que se traduce en impunidad.

El siguiente texto puede ayudar a contextualizar mejor este último aspecto y entender con mayor claridad la importancia del sistema antilavado en materia de extorsión.

[8] Durante su participación en el Foro Nacional “Extorsión: perspectivas jurídicas y de política pública”, el extitular de la UIF, Santiago Nieto, lamentó que la actual administración de la UIF se condujera por la “ley del menor esfuerzo” y negara esta información. Preciso que los datos existen, en el periodo 2018-2021 tuvieron “3,752 coincidencias de personas reportadas por instituciones financieras por presunta vinculación con el delito de extorsión”.

COLABORACIÓN ESPECIALIZADA 7.



El sistema antilavado

Por Manuel Vélez

Observatorio Nacional Ciudadano

El sistema antilavado de dinero y contra el financiamiento del terrorismo (ALD/CFT) ofrece herramientas para prevenir e investigar conductas delictivas motivadas financieramente.

Desde la concepción del marco jurídico y las definiciones del delito erigidas en la década de los 70 en los países del Norte global, hasta la consolidación de la arquitectura institucional durante las últimas dos décadas, este sistema abarca una gama cada vez más amplia de conductas o delitos precedentes en el ámbito físico y digital. Una de estas conductas es la extorsión.

La extorsión entendida como un delito financiero permite al sujeto activo extraer una renta de la víctima de manera eventual o periódica independientemente de si brinda o no un servicio como contraprestación. Cuando la extorsión es exitosa y el sujeto obtiene una renta que se manifiesta en efectivo, en depósitos de cuentas bancarias o mediante giros internacionales u otro depósito de valor puede ameritar un proceso de lavado de dinero para otorgar la apariencia de legalidad a dichos ingresos.

A pesar de que en América Latina y el Caribe, la extorsión es un fenómeno frecuente y una emergencia social significativa (Moncada, 2022; Dammert, 2021 y Anzola et al., 2016), este no se concibe como delito financiero y no se asocia con el lavado de dinero en primera instancia. Esta situación contrasta con lo que

ocurre con el tráfico de drogas o la corrupción, delitos insignia de algunos países de la región, para el que existen innumerables análisis y cuya prioridad en la agenda antilavado es superlativa.

Debemos tener presentes que los esquemas extorsivos en América Latina y el Caribe se desprenden de un cúmulo de factores como la diversidad de grupos criminales, contextos caracterizados por privaciones, exclusión social y violencias, alineación con otras actividades delictivas como narcotráfico, así como un control relativo del territorio (Anzola et al., 2016). De esta forma, la extorsión será altamente sensible al contexto y podrá responder a otras motivaciones no necesaria ni exclusivamente financieras.

Además de estos factores, la extorsión florece en aquellos países donde la aplicación de la ley es débil ya sea por la ausencia de capacidades institucionales de prevención e investigación o bien por la directa complicidad y/o participación de las autoridades en estos esquemas. Los medios convencionales de los que disponen los gobiernos consisten en la operación de cuerpos policíacos y del aparato de justicia penal.

El sistema ALD/CFT posibilita otro conjunto de medidas y herramientas que las autoridades pueden utilizar para atender la extorsión. Para Reuter y Levi (2006), el régimen antilavado consta de dos grandes pilares. Por un lado, su vertiente preventiva incluye aspectos tales como la diligencia debida, la regulación y supervisión, la generación de reportes de transacciones así como las sanciones administrativas y regulatorias. Por otro lado, a la vertiente de la aplicación de la ley (*enforcement*) le atañe la delimitación de delitos precedentes del lavado de dinero, la investigación, la persecución y sanción de los mismos así como las acciones civiles y criminales de confiscación. En este régimen, participan desde autoridades de los gobiernos nacionales, sujetos obligados del sistema financiero y de actividades y profesiones no financieras designadas hasta organismos internacionales y regionales.

El estatus de América Latina y el Caribe en esta materia es incipiente si examinamos la evidencia disponible de tipologías, entendiendo estas como la clasificación o descripción de los métodos utilizados para lavar dinero obtenida del análisis de casos con base en fuentes de información abiertas y cerradas.

De acuerdo con una revisión de los reportes de tipologías financieras de la extorsión documentadas en publicaciones del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD) y posteriormente, del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) entre 2005 y 2020, únicamente se tiene conocimiento de 5 tipologías relacionadas con este delito y solo una de estas es específica de la extorsión.

Tabla 6. Tipologías financieras sobre extorsión en América Latina

Organismo y año	¿Existen tipologías financieras sobre extorsión?
GAFISUD 2005	No identificadas
GAFISUD 2006	No identificadas
GAFISUD 2008	Lavado de dinero producto de extorsión telefónica
GAFISUD 2010 Actividades y profesiones no financieras designadas	Explotación y comercialización de oro para financiar terrorismo (Colombia) -- la extorsión es una conducta en aislado
GAFISUD 2011	No identificadas
GAFISUD 2012	No
GAFILAT 2009-2016	Ganancias por arbitraje cambiario de dinero de origen ilícito y movimientos disfrazado de dichos fondos mediante supuestas actividades de comercio exterior (importación/exportación) – la extorsión es una actividad marginal de una organización en Paraguay
GAFILAT 2017-2018	Lavado de activos provenientes de una asociación ilícita extorsiva dedicada a la trata de personas, al narcotráfico y al préstamo usurario de dinero
GAFILAT TBML 2019	No
GAFILAT 2019-2020	Fondos de apoyo gubernamental COVID19 a cuentas de ahorro (Guatemala)

Fuente: Elaboración del ONC

Las tipologías son insumos fundamentales para que las dos grandes vertientes del régimen antilavado, el de prevención y el de investigación, sean realmente efectivas. Sumado a una evaluación juiciosa de los riesgos a los que están expuestas las instituciones del gobierno y del sistema financiero, así como otros sujetos obligados, las tipologías permiten una identificación más oportuna de riesgos así como una mayor probabilidad de éxito judicial.

En el caso particular de México, la Evaluación Nacional de Riesgos de 2020 señala a la extorsión en dos ocasiones. En primer lugar, la sitúa como una amenaza exclusivamente de la delincuencia organizada en tanto que es una de sus actividades generadoras de ingresos. En segundo lugar, la incidencia de extorsión se considera como una vulnerabilidad relacionada con la certeza jurídica, la impunidad y la eficacia en la implementación de la normativa.

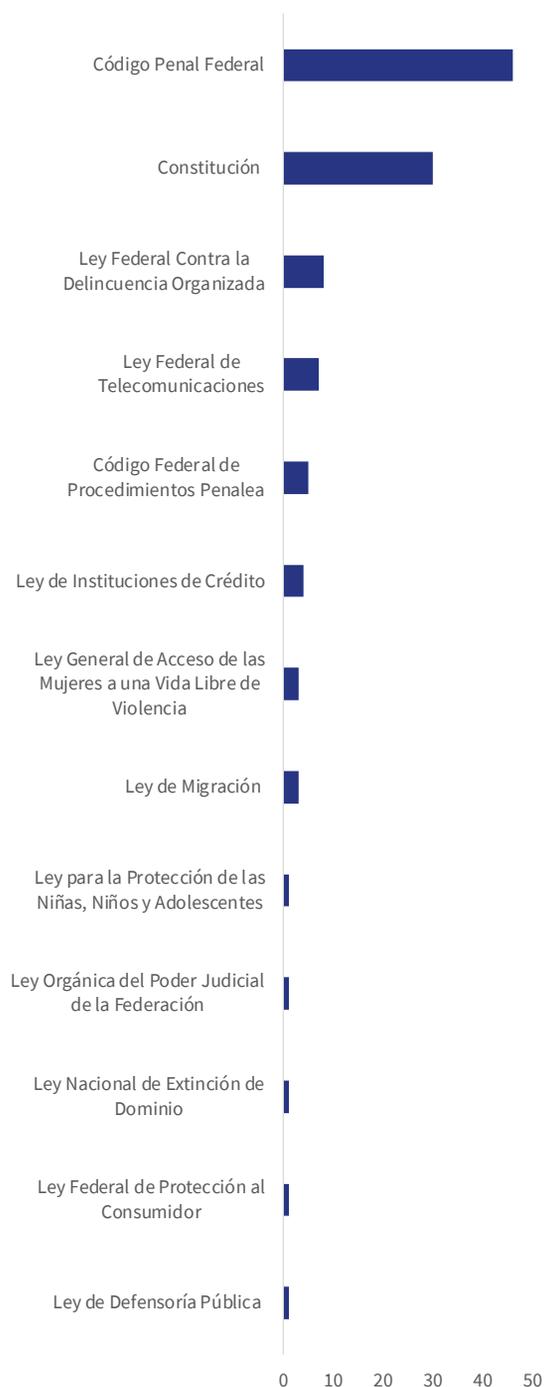
Como queda demostrado en el capítulo 4 de este reporte, la concepción de la extorsión como práctica exclusiva de la delincuencia organizada reafirma una noción sumamente restrictiva que subestima los alcances del fenómeno extorsivo. La diversidad de actores que cometen este crimen, las modalidades dinámicas y los contextos locales obligan a pensar en el riesgo de lavado de dinero por extorsión en un ámbito independiente mas no excluyente de la amenaza de la delincuencia organizada. De igual forma, la evidencia empírica de los testimonios recopilada para este reporte muestra que hay bases sólidas para impulsar la creación de tipologías financieras específicas.

Fomentar la respuesta institucional frente a la extorsión supone pensar en otras herramientas que vayan más allá del ámbito tradicional de la aplicación de la ley. El sistema ALD/CFT ofrece muchas de estas herramientas que, bien implementadas, pueden marcar una diferencia. Hacemos mal como país al desaprovecharlas.

Si en el Gobierno Federal los esfuerzos institucionales se han caracterizado por la falta de innovación y la ausencia de políticas de seguridad que respondan a la complejidad del fenómeno, en el Congreso de la Unión se encuentran en una situación muy similar. Desde 2007 a la fecha se han presentado 111 iniciativas legislativas para hacer frente a la extorsión. En el 73% de los casos se buscó reformas algún apartado de una ley secundaria y en el 27% algún artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Tal como se ilustra en la siguiente gráfica, el cuerpo normativo que mayormente se buscó reformar fue el Código Penal Federal (41.5%), seguido de la CPEUM (27%). Llama la atención que se buscara reformar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. Esto se debe a que se buscó ampliar el tipo penal a modalidades como la extorsión sexual o proteger los derechos de menores de edad frente a este y otros delitos. Ninguna de estas iniciativas prosperó, en gran medida por un asunto de técnica legislativa más que por la pertinencia del objeto de la reforma.

El trabajo legislativo para mejorar el marco normativo en materia de prevención, atención y sanción de la extorsión se concentró claramente en la Cámara de Diputados, ahí se presentó el 48.7% de las iniciativas. El 26.2% se realizó en la Comisión Permanente y el 25.2 en la Cámara de Senadores. Tal como se muestra en la siguiente gráfica, los tres partidos políticos que más iniciativas presentaron fueron: PAN (25.2%), PRI (20.7%) y MORENA (18.9%).

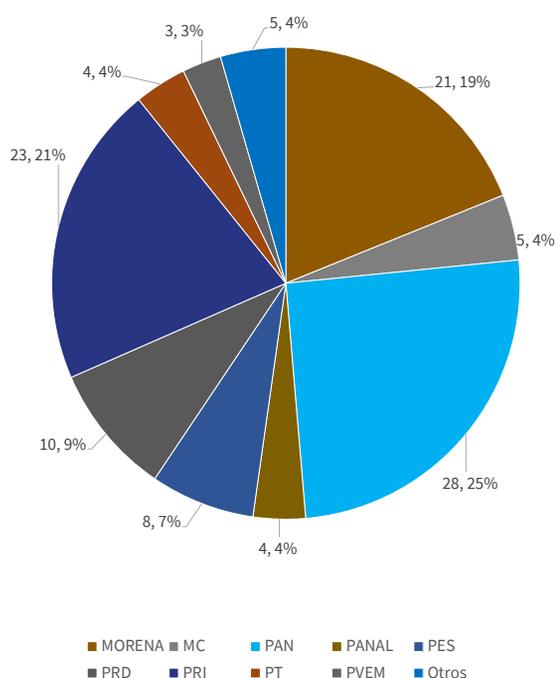
Gráfica 7. Leyes que buscaron ser reformadas en materia de extorsión



Fuente: Elaboración del ONC con información de Sistema de Información Legislativa (SIL, 2023)

En conjunto concentraron el 64.8% de las iniciativas legislativas en esta materia. Entre los actores no partidistas que también presentaron iniciativas de reforma se encuentra el Ejecutivo Federal y los Congresos Estatales de Chihuahua, Estado de México, Sonora y Guanajuato con una iniciativa en cada caso. En la siguiente gráfica se concentra esta información en la categoría “otros”.

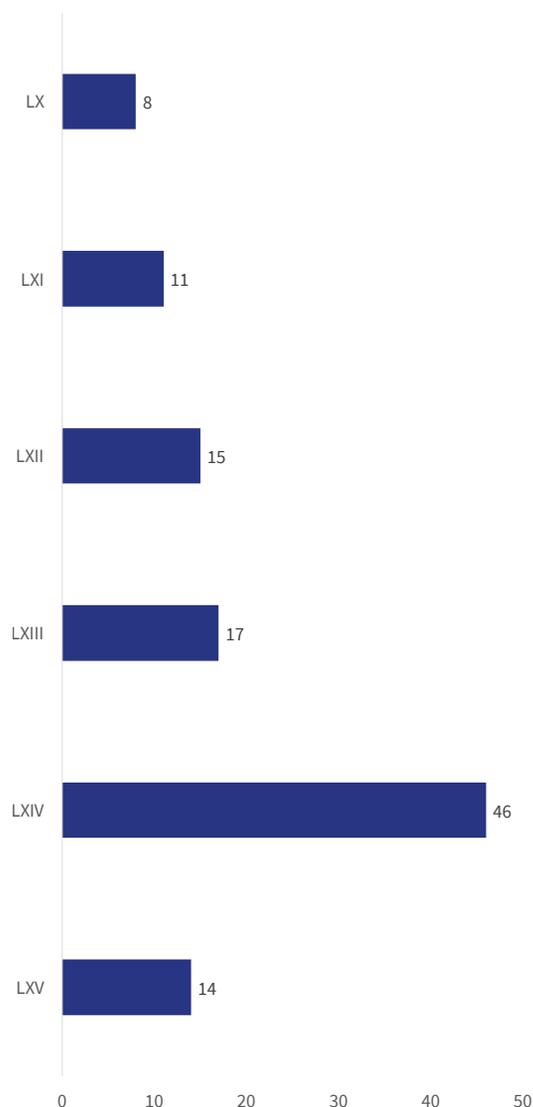
Gráfica 8. Partidos políticos que presentaron más iniciativas en materia de extorsión



Fuente: Elaboración del ONC con información de Sistema de Información Legislativa (SIL, 2023)

La extorsión como fenómeno delictivo ha cobrado importancia gradual en los distintos gobiernos y actores políticos desde 2008. Ello se observa con claridad en la siguiente gráfica que muestra la cantidad de iniciativas presentadas por Legislatura.

Gráfica 9. Iniciativas en materia de extorsión presentadas por Legislatura



Fuente: Elaboración del ONC con información de Sistema de Información Legislativa (SIL, 2023)

Si se observa el tipo de instrumento contemplado en cada iniciativa para hacer frente al fenómeno criminal de la extorsión sobresalen dos aspectos. En primer lugar, la precaria innovación legislativa, tal como la hay en el gobierno federal y los

estatales. Se emplearon 16 instrumentos normativos para combatir la extorsión. La mayor parte de éstos son fórmulas que han demostrado su ineficacia y que se pueden enmarcar en el “populismo penal” que busca más aparentar que resolver. En segundo lugar, y directamente relacionado con el punto previo, es el énfasis en mecanismos de intervención de “mano dura” que no son compatibles con criterios democráticos básicos, por ejemplo, incrementar penas (39.6%) y emplear la prisión preventiva oficiosa (26%).

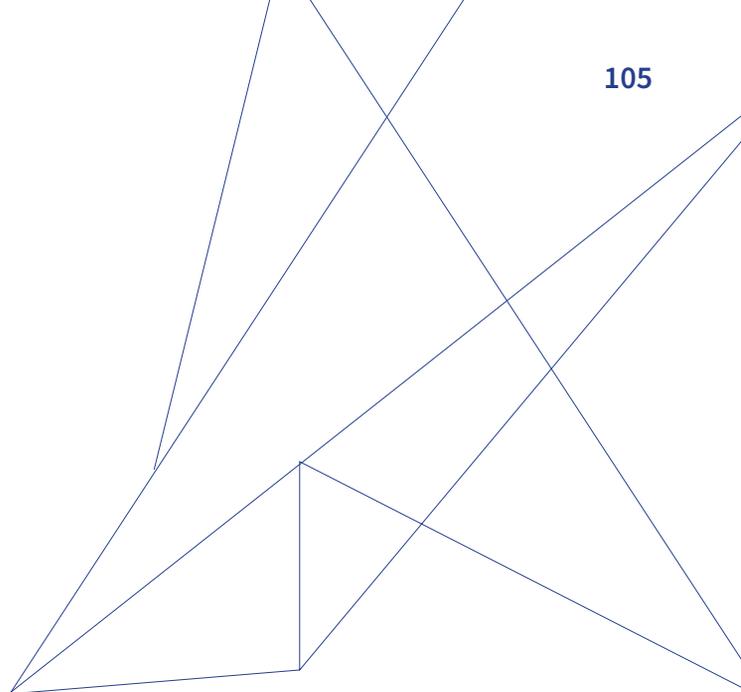


Tabla 7. Tipos de instrumentos contemplados en las iniciativas.

Instrumento	#	%
Ampliar el tipo penal	15	13.5
Ampliar la extinción de dominio	4	3.6
Dotar de representación legal a migrantes	1	0.9
Eliminar de la credencial de elector información sobre el domicilios de los ciudadanos	1	0.9
Facultar a policías para iniciar averiguación previa	1	0.9
Facultar a jueces para intervención de comunicaciones	1	0.9
Federalizar el delito y unificar el tipo penal	1	0.9
Hacer improcedente la prescripción de la acción penal	2	1.8
Hacer improcedente la sustitución de penas	1	0.9
Incrementar penas	44	39.6
Instaurar un seguro contra extorsiones y otros delitos	1	0.9
Instaurar un seguro contra extorsiones y otros delitos	1	0.9
Mejorar la seguridad de servicios financieros	1	0.9
Regular el uso y registro de celulares	11	10
Usar la prisión preventiva oficiosa	26	23.4

Fuente: ONC con información de Sistema de Información Legislativa (SIL, 2023)

El desenlace de esta serie de esfuerzos institucionales en el Poder Legislativo es de estancamiento. El 48.7% de las iniciativas se encuentran en la “congeladora”, pendientes de dictamen en Comisiones, el 34.2% de las iniciativas han sido desechadas, el 5.4% fueron dictaminadas negativamente en la Cámara revisora, el 3.6% fueron retiradas por los mismos legisladores que las presentaron. Únicamente el 9% logró culminar satisfactoriamente el proceso legislativo y fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Dadas las deficiencias de técnica legislativa, las ocurrencias políticas y la poca innovación y sustento de las iniciativas tal vez no sea tan mala noticia un porcentaje bajo de legislación en la materia. En caso contrario tendríamos una maraña normativa-institucional para hacer frente a la extorsión.

Lo cierto es que en el Poder Legislativo se ha perdido una oportunidad de impulsar reformas coherentes y articuladas con las políticas del Ejecutivo Federal que pudieran subsanar las debilidades institucionales que en este documento se han explicado.

3.3 Los esfuerzos institucionales de los gobiernos estatales

En las entidades federativas predomina una especie de inercia institucional acompañada de precaria voluntad política para focalizar el combate a la extorsión o hacerlo de manera más integral en coordinación con la federación. En general, los gobiernos estatales han creado y replicado campañas de difusión sobre números de denuncia. Se contabilizan pocas iniciativas propiamente locales, entre las que sobresalen las siguientes: operativos con agentes encubiertos, capacitaciones focalizadas a transmisores de dinero, acuerdos de coordinación con grupos empresariales, investigaciones con enfoque territorial a partir de la identificación de unidades económicas que recurrentemente han sido víctimas de extorsión, vinculación con procesos de extinción de dominio, uso de información de inteligencia a partir de la investigación de homicidios dolosos y generar bases de datos con números telefónicos denunciados.

En este breve catálogo de intervenciones institucionales locales en materia de extorsión sobresale la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (CDMX) por su capacidad operativa. En 2022 realizó doce cateos simultáneos a inmuebles en los que se realizaban extorsiones desde *call centers* mediante procesos logísticos con sede en China. Este tipo de operativos demuestra las capacidades institucionales de la policía de la CDMX; sin embargo, falta ver cómo funciona la colaboración las autoridades de la Fiscalía y si logran

sentencias condenatorias contra todas las personas detenidas en estos operativos.

Al menos desde el año 2019 la medida más recurrente entre los gobiernos estatales ha sido el uso de las Unidades Especializadas en Combate al Secuestro (UECS) para atender denuncias por el delito de extorsión. Como se puede observar en la tabla 5, solamente Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Jalisco y Zacatecas no lo hacen así. Lo que llama la atención es que esta estrategia fue diseñada desde la Federación y el hecho de que tres años después no hayan logrado que todas las entidades federativas la asuman indica fallas de implementación. En gran medida, esto se podría explicar porque no se han destinado recursos adicionales para especializar al personal de las UECS en el combate a un delito adicional y complejo como es la extorsión. (Ver tabla 5)

Ciertamente, no basta con asignar más tareas a fuerzas de trabajo que se han especializado en algún tipo de delito. El secuestro y la extorsión son delitos con lógicas criminales distintas. Por ello lo ideal sería que se destinaran recursos a las Fiscalías y Policías Estatales para que parte de su personal se especialice en el combate a la extorsión. Esto cobra más importancia en el contexto de que la Titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), desde agosto de 2022 ha propuesto la creación de una Coordinación Nacional Antisecuestros siguiendo el modelo de las UECS (Castillo, 2022). Esta propuesta luce contradictoria, toda vez que la Coordinación Nacional Antisecuestros (CONASE) ha visto reducido

Tabla 8. Unidades Especializadas en el Combate al Secuestro (UECS) que atienden denuncias por extorsión

UECS	Atiende extorsión
Aguascalientes	✓
Baja California	X
Baja California Sur	X
Campeche	X
Coahuila de Zaragoza	✓
Colima	✓
Chiapas	✓
Chihuahua	X
Ciudad de México	✓
Durango	✓
Guanajuato	✓
Guerrero	✓
Hidalgo	✓
Jalisco	X
México	✓
Michoacán de Ocampo	✓
Morelos	✓
Nayarit	✓
Nuevo León	✓
Oaxaca	✓
Puebla	✓
Querétaro	✓
Quintana Roo	✓
San Luis Potosí	✓
Sinaloa	✓
Sonora	✓
Tabasco	✓
Tamaulipas	✓
Tlaxcala	✓
Veracruz de Ignacio de la Llave	✓
Yucatán	✓
Zacatecas	X

Fuente: ONC con información de cada UECS (2022)

su presupuesto en 31.3% desde su origen en 2015 hasta el año 2022 (ONC, 2022).

Una situación que ilustra con mayor claridad las endeble capacidades estatales para hacer frente a la extorsión es la ausencia de especialización en las Fiscalías. Como se muestra en la siguiente tabla, 15 gobiernos estatales no cuentan con una agencia especializada en la investigación de extorsiones, como sí lo tienen la mayor parte de los estados en homicidios o delitos contra las mujeres. Ciertamente, la creación de una instancia de este tipo no es garantía de eficiencia en las investigaciones ministeriales, pero al menos sí lo es de la prioridad que ocupa el tema en la agenda gubernamental. (Ver tabla 6)

Llama la atención que entidades federativas reporten tener más de una agencia especializada, Tamaulipas señala tener diez. No queda claro si se trata de Fiscalías a lo largo del tiempo que han cambiado de denominación, unidades de menor tamaño dentro de una sola fiscalía o agentes profesionalizados en el combate a este delito. En cualquier caso, este tipo de datos indica que todavía hay grandes desafíos en la recopilación de registros administrativos que realiza en el INEGI en sus censos sobre seguridad pública, sistema penitenciario y procuración de justicia.

Otros datos que indican que la extorsión no es prioridad para el personal de seguridad pública local y federal es que las policías locales pusieron a disposición solamente a 481 presuntos delincuentes (CNSPE, 2022) y la Guardia Nacional

apenas a 5 presuntos delincuentes (GN, 2021). Tabla 9. Agencias Especializadas en Extorsiones

Aguascalientes	1
Baja California	0
Baja California Sur	0
Campeche	0
Coahuila de Zaragoza	1
Colima	0
Chiapas	0
Chihuahua	2
Ciudad de México	2
Durango	4
Guanajuato	1
Guerrero	1
Hidalgo	0
Jalisco	7
México	0
Michoacán de Ocampo	0
Morelos	1
Nayarit	1
Nuevo León	0
Oaxaca	4
Puebla	1
Querétaro	1
Quintana Roo	0
San Luis Potosí	0
Sinaloa	6
Sonora	0
Tabasco	1
Tamaulipas	10
Tlaxcala	0
Veracruz de Ignacio de la Llave	0
Yucatán	0
Zacatecas	2

Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, INEGI, 2022

También hay un problema de cantidad y calidad en el personal que labora en las Fiscalías. A nivel nacional hay 65 mil 572 personas que realizan funciones de Fiscales, Agentes, Secretarios y Actuarios del Ministerio Público, Peritos, Policías de Investigación y personal administrativo de apoyo. De estos 65 mil servidores públicos dedicados a la procuración de justicia, apenas 14,270 contaban con evaluaciones de control de confianza vigentes (21.8%), 9,843 con evaluaciones de competencias básicas (15%) y 14,139 con evaluaciones de desempeño vigente (21.6%).

Como se puede observar, en el agregado los servidores públicos encargados de procurar justicia en el país son poco confiables y se encuentran precariamente preparados. Ni siquiera estamos considerando la capacitación altamente especializada que requiere la atención a un fenómeno delictivo tan complejo como la extorsión. Estamos hablando de competencias básicas. Cabe aclarar que estos datos no indican que no haya gente altamente especializada en las Fiscalías, simplemente que este tipo de perfiles son la excepción. Ello explica la impunidad casi absoluta con la que operan los extorsionadores. En suma, la autoridad está rebasada por un fenómeno delictivo que no termina de entender y está muy lejos de controlar.

A manera de conclusión, el saldo: endebles capacidades institucionales y precaria diversidad de políticas públicas

El balance de la respuesta institucional del gobierno federal y los estatales no es

positivo. Los testimonios de las víctimas recabados para esta investigación muestran fehacientemente que el desempeño de las autoridades no cumple con sus expectativas y necesidades. En muchos casos la respuesta brilla por su ausencia o se limita a difundir información preventiva y números telefónicos para denunciar. En otros casos, la respuesta se activa al momento de la denuncia formal, pero no hay forma de darle seguimiento y las pocas investigaciones no terminan con detenciones ni sentencias condenatorias. En el peor escenario, la respuesta institucional deriva incluso en la extorsión por parte de las mismas autoridades o en situaciones de revictimización.

Entre los hallazgos sobresalen los problemas de implementación en los pocos mecanismos vigentes de atención a este delito. Los problemas de coordinación se expresan de las siguientes maneras: a) las policías locales tienen mucha información de inteligencia, pero no la procesa ni la tratan como tal, b) un tema persistente es la coordinación local entre las instancias de seguridad pública y las fiscalías de los estados; c) las Fiscalías no integran adecuadamente las carpetas de investigación y desaprovechan la información que les entrega la policía preventiva; y d) hay procesos para registrar números vinculados con extorsiones telefónicas, pero no se bloquean estos equipos y el seguimiento a la denuncia es bastante irregular.

Incluso en los pocos casos de innovación institucional persisten problemas de implementación. Aun cuando hay convenios suscritos, permanece la desconfianza. Los

empresarios y comerciantes demandan la prevención e inhibición de este delito, lo cual implica la detención, enjuiciamiento y sanción de los perpetradores; sin embargo, pocas veces presentan y ratifican sus denuncias ante autoridades ministeriales. Mientras que en los operativos de la extorsión coloquialmente conocida como “cobro de piso” suele presentarse otro tipo de problema. Esta modalidad suele relacionarse con la delincuencia organizada, lo cual la remite al ámbito federal; sin embargo, la Federación prefiere asumir que se trata de un delito del fuero común y las Fiscalías estatales se deslindan de su responsabilidad acusando competencias federales. El resultado: zonas grises en los ámbitos de competencia, impunidad para extorsionadores e indefensión para ciudadanos. Además, las víctimas suelen ser relegadas a un segundo o hasta tercer plano. Toda vez que las prioridades institucionales están enfocadas en disminuir la denuncia, el proceso de procuración de justicia adquiere incentivos perversos.

Hay que reconocer que muchas de las autoridades o exfuncionarios entrevistados en esta investigación están al tanto de muchos de estos problemas. En función de sus experiencias, positivas y negativas, han identificado diversas áreas de oportunidad que deben atenderse para resolver problemas de implementación y fortalecer las capacidades institucionales para hacer frente a este complejo crimen. Básicamente se plantean cambios normativos y organizacionales. Entre los primeros sobresalen reformas constitucionales al SNSP, actualización del tipo penal (ampliamente abordado en el capítulo

previo), aprobación de una ley general antiextorsión y ampliación de las facultades de investigación en delincuencia organizada. Entre los segundos destaca la importancia de la autonomía de las Unidades de Asuntos Internos, la operación de Centros de Atención y Respuesta Inmediata semejantes al de la extinta Policía Federal en materia de ciber extorsión, creación de unidades especializadas, escalar capacidades tecnológicas, ampliar y mejorar la capacitación, así como diversos mecanismos de coordinación y colaboración de las instancias de seguridad públicas y ministeriales con la Unidad de Inteligencia Financiera.

Hasta aquí se ha puesto bajo el caleidoscopio a la extorsión, como fenómeno delictivo, y la respuesta gubernamental en dos de sus niveles: el federal y el estatal. Para cerrar con esta sección del documento se han recuperado tres conclusiones de carácter general asociadas con hallazgos de investigación que consideramos relevantes.

En primer lugar, la extorsión tiene múltiples facetas, algunas más cercanas al tipo penal vigente y predominante en la legislación mexicana, mientras que otras se acercan más o otros tipos penales o delitos adyacentes como el fraude. Lo cierto es que los registros administrativos y ministeriales, así como las herramientas de medición de esta actividad delincriminal son claramente insuficientes para caracterizar aspectos esenciales como la magnitud del daño material, físico y emocional. Así como la relación entre víctima y victimario y entre estos con autoridades de las Fiscalías, Juzgados y Centros Penitenciarios.

Sin duda alguna, las distintas modalidades de extorsión dan cuenta de un problema público de gran magnitud y con tendencia creciente. Sobre todo, se trata de un fenómeno dinámico que está generando consecuencias severas en la seguridad humana, la economía familiar y la credibilidad institucional. Estas características hacen que se requiera de diversas estrategias de policiamiento, mismas que deben formularse con coherencia e implementarse de manera complementaria. No existe una bala de plata que nos libre con un solo disparo de la amenaza creciente de la extorsión. Por ello, no habrá una política pública única anti extorsión que funcione en todos los contextos y para todas las modalidades.

En segundo lugar, el énfasis colocado en la extorsión telefónica y en la denuncia ciudadana representa un sesgo y un riesgo. Aunque la forma más frecuente de extorsión es la que se realiza por llamadas a celulares y teléfonos fijos no es la que más daño genera. Las autoridades no cuentan con el personal ni el equipo tecnológico para frenar esta modalidad que apela justamente al volumen de llamadas para generar ganancias significativas. En este sentido, promover la denuncia ciudadana sin resultados por parte de las autoridades de gobierno podría generar un círculo vicioso de desconfianza e impunidad. Esto es muy claro en los testimonios recabados en las entrevistas a víctimas de este delito: las autoridades deben ganarse su confianza. Eso no se logra con campañas publicitarias que difundan los números de denuncia anónima, sino dando resultados, mostrando en los medios

de comunicación que si alguien se atreve a extorsionar, por la modalidad que sea, será detenido, procesado, juzgado y sancionado. En este proceso se requiere de mejores diagnósticos y la priorización de aquellas formas de extorsión que sean más dañinas para la sociedad.

En tercer lugar, quedan muchos pendientes pendientes, tanto de investigación como de acciones orientadas a resolver este problema. En el primer rubro, hay diversos fenómenos emergentes como las sextorsiones o el ransomware que ameritan mayor estudio y prioridad en la agenda, con el fin de contar con políticas públicas y capacidades adecuadas. En esta investigación se ha avanzado en su identificación como modalidades de extorsión que están cobrando cada vez más víctimas y que todavía no tienen el suficiente peso específico en las agendas de gobierno. No se trata de asuntos menores cuya atención pueda ser pospuesta. Es necesario escalar las capacidades operativas y de investigación de las policías cibernéticas para hacer frente a esas amenazas emergentes. Respecto a la respuesta institucional al fenómeno extorsivo se ha detectado en esta investigación que hay una subutilización de las herramientas del sistema antilavado de dinero para prevenir, investigar y sancionar las extorsiones desde la perspectiva financiera. En el discurso oficial se suele resaltar que esta administración sí le pega a los criminales en el bolsillo, pero no hay datos públicos que avalen estas aseveraciones.

En suma, se trata de mejorar las capacidades institucionales de diagnóstico,

coordinación , implementación y evaluación de las acciones gubernamentales anti extorsión. Todo ello desde una perspectiva más integral que entienda, asuma y asimile la complejidad del fenómeno al que se le hace frente. De ahí la importancia de atender con urgencia el problema de la debilidad del Estado mexicano, tal como se ilustra en el último *inbox text* de este capítulo.

COLABORACIÓN ESPECIALIZADA 8.



Inflación, extorsión y un Estado débil

Por Sofía Ramírez Aguilar

@Sofia_RamirezA

En un contexto de alta y persistente inflación como el que experimenta México y el mundo en 2022, las medidas para acotar los efectos perniciosos del alza generalizada de precios -particularmente alta en alimentos y bebidas preparados, así como en frutas y verduras- son, por un lado, la subida de las tasas de interés -es decir, la política monetaria-, y por otro las medidas de política económica y fiscal.

La acción del gobierno en términos fiscales no puede ser simplemente reducir el gasto público como medida de contención inflacionaria. Por el contrario, en momentos de crisis lo que se necesitan son tiros de precisión de un gobierno con capacidad de proveer acciones que alivien el daño que causa la inflación. Por ejemplo, otorgando ayudas focalizadas y temporales para que las personas de hogares más pobres no tengan que pasar hambre o sustituir alimentos de buena calidad o enseres de primera necesidad por pequeños satisfactores -como comida *ultraprocesada*, un panquecillo o unas fritangas-, deteriorando su calidad alimenticia. Otra acción es la de subsidiar combustibles de manera estratégica, para el transporte público o el de mercancías, pero no el de automóviles privados, por ejemplo. Para poder tomar este tipo de acciones se necesita un gobierno completo, con capacidades instaladas para la generación de padrones sólidos y reguladores completos en atribuciones, facultades, recursos y personal.

De hecho, el problema principal radica en la falta de una verdadera intención del gobierno para acabar con los efectos perniciosos de la inflación, porque sólo se puede resolver con un plan de mediano y largo plazos. Primero, porque debemos promover la producción, pero no a costa de la sustentabilidad, del medio ambiente ni empeñando la calidad de vida de las generaciones futuras. Es decir, hay que invertir en tecnología, en sistemas sustentables, en energía renovable. Esa inversión cuesta dinero. Para ello, deben crearse condiciones de confianza, de forma que los inversionistas privados, nacionales y extranjeros, quieran incurrir en el riesgo de invertir en el futuro del país. Pero también el gobierno debe poder invertir, para lo cual se necesita una reubicación de prioridades de gasto, de forma que se tenga el suficiente espacio de reasignación presupuestal y así poder dedicar recursos al crecimiento sustentable y sostenido del futuro.

Esa capacidad del gobierno para reasignar recursos públicos viene con la capacidad de incrementar la recaudación; es decir, incrementar los recursos de los cuales dispone. Para ello, se necesita que más personas, negocios y empresas paguen impuestos, lo cual se logra generando confianza -a través de mecanismos de rendición de cuentas, de garantizar servicios públicos de gran calidad-, pero también incrementando la riqueza y el ingreso que se quiere gravar, así como ampliando la cantidad de personas y negocios que estén registrados ante la autoridad tributaria y puedan pagar impuestos.

Sin embargo, las condiciones para que más personas, negocios, empresas y gobiernos puedan producir más cosas y, con ello, el gobierno pueda recaudar más e invertir en proyectos productivos, en educación, salud, pero también en seguridad, calidad de los policías de proximidad, capacidad de reacción de las autoridades locales ante una emergencia, no están dadas. En el rubro de la seguridad pública, la inacción del Estado ha sido mucho muy dañina. La incapacidad de autoridades locales y federales para garantizar que los esfuerzos y las inversiones de las personas sean respetados, y no sean incautados total o parcialmente por la extorsión gubernamental o la del crimen común u organizado, ha afectado enormemente el crecimiento estatal, regional y nacional.

Las razones por las cuales la extorsión tiene un impacto tan grande en la actividad económica ameritan un breve análisis, retomando las conclusiones del libro Economía de la Extorsión de Luis de la Calle. Primero, la extorsión destruye los incentivos a crecer en tamaño, plantilla laboral y en visibilidad. En México, tener un negocio exitoso te pone en la mira de los inspectores de las distintas autoridades, que ante los bajos controles gubernamentales acaban cobrando extorsiones para no cerrarlos. Si no es por carecer de los permisos, es por colocar un extintor a la altura equivocada, por emplear a personas sin seguridad social, o por cualquier otra razón que a simple vista parece legítima. En muchos de esos casos, lo que se engrosa es el bolsillo del extorsionador y no las arcas públicas, por lo que nos quedamos sin servicios y sin dinero.

Pero tener un negocio visiblemente exitoso en muchas regiones del país te pone en la mira del crimen organizado. El cobro de extorsiones como el “derecho de piso” vienen a acabar con el espíritu emprendedor. La extorsión en México merma la formalidad del empleo y de los negocios, el crecimiento económico local, la capacidad productiva nacional y el bienestar de las familias, tanto de trabajadores que se emplean en empresas informales y pequeñas, como de las y los emprendedores que temen ser presa de la extorsión del crimen organizado.

¿La consecuencia? Ante choques económicos externos, el gobierno no cuenta con los recursos necesarios para enfocar sus esfuerzos y con ello poder atender a las personas en mayor vulnerabilidad, pero tampoco para enfocar baterías en subsidios dirigidos, o en medidas que no provoquen mayores presiones inflacionarias. La extorsión, que nada pareciera relacionarse con la inflación, es además un problema que no puede atenderse si el dinero público es escaso y el margen para la reasignación presupuestal es nulo.

La salida no es imposible, pero no se logra en poco tiempo. Por supuesto que todas las mejoras en materia de seguridad requieren tiempo. Mejores servicios de patrullaje, mejores policías de investigación, ministerios públicos debidamente preparados y remunerados, y jueces difícilmente corrompibles, es un proceso

particularmente lento. Pero lo mismo pasa cuando queremos incrementar la calidad educativa y con ello garantizar que las personas tengan mayores opciones de movilidad social, o invertir en esquemas completos de vacunación en la primera infancia, puesto que toma generaciones observar resultados. Pero si no se hace hoy, los problemas de mañana serán iguales a los que tenemos hoy.

La ruta de salida es empezar a invertir hoy en el futuro en distintos rubros, incluyendo la generación de infraestructura carretera, de logística y telecomunicaciones, pero también en mejores policías, en políticas de prevención y contención del delito, en mecanismos de denuncia en casos de extorsión y en una capacidad de respuesta confiable por parte de todas las autoridades; en una frase, en mejores servicios. Sólo de esa manera se generará una sociedad más próspera, la cual podrá contribuir con impuestos al fortalecimiento del Estado, para construir un gobierno sólido, robusto, con los mecanismos de prevención de la corrupción y de rendición de cuentas adecuados.

En resumen, la extorsión por un lado ralentiza el crecimiento y desincentiva la formalización de las empresas y negocios. La inseguridad carretera, por otro, incrementa los costos de traslado y transporte, tanto de mercancías como de personas. En ambos casos, cuando confluyen con momentos de alta inflación y ésta es persistente tal como está ocurriendo ahora, en presencia de un gobierno débil y sin capacidad de respuesta, el impacto en las personas que viven en los grupos de ingresos más bajos, en parajes lejanos y sobre todo con oportunidades de movilidad geográfica o social restringidas, son enormes. No se pueden ofrecer apoyos sustantivos a estas personas; no se pueden implementar acciones de contención de la extorsión y de la inseguridad; no se pueden brindar incentivos ni condiciones al desarrollo porque no hay espacio fiscal, porque no hay crecimiento.

La inflación es un problema que afecta a todas las personas, sobre todo a los más pobres. La inseguridad también. La extorsión perpetúa el problema, porque impide el crecimiento, la formalización y el pago de impuestos, condenando a los negocios a permanecer chiquitos y a los trabajadores a tener peores

remuneraciones. No parecen estar tan alejadas las causas ni las consecuencias de esta espiral provocada por el debilitamiento del gobierno ante el encarecimiento del costo de la vida y de su incapacidad para dar respuesta a las necesidades de la gente.

La inflación y la extorsión son una de las peores combinaciones para el desarrollo, sobre todo en un contexto de un Estado débil.

Conclusiones y recomendaciones generales

La extorsión se convirtió en un delito esencial para entender al México contemporáneo en el ámbito económico, político y cultural. Se trata de un delito sumamente ubicuo y frecuente, pero diverso en sus modalidades y expresiones como ha quedado demostrado después de realizar una ambiciosa revisión sistemática de la literatura académica durante los últimos veinte años en América Latina y el Caribe.

No constituye un mero delito patrimonial sino que están en riesgo múltiples bienes jurídicos como la libertad e incluso el libre desarrollo de la personalidad. La extorsión florece allí donde hay oportunidad pues los riesgos son mínimos y los beneficios, ilimitados. Se trata de un fenómeno social que amerita una prioridad elevada en la agenda pública y en las acciones de gobierno por su impacto en la seguridad humana.

La extorsión, en sus múltiples manifestaciones, ha rebasado a las autoridades de los tres niveles de gobierno no solo por la dimensión del problema sino los rasgos que ha adquirido. Los retos institucionales que existen para la atención de la extorsión van más allá de su denuncia, se requieren resultados palpables para la población, no solo para ciertos actores o sectores en específico.

Uno de estos retos identificados se refiere al marco jurídico. Existe un atraso normativo que no reconoce la evolución de la extorsión en términos de los bienes jurídicos afectados, las modalidades vigentes y la heterogeneidad de los sujetos activos.

El ONC encontró que el tipo penal de extorsión es arcaico pues a nivel federal fue creado en 1984 y desde entonces no se ha perfeccionado. Es miope porque no toma en cuenta las diversas

modalidades, tecnologías y estrategias que actualmente usan los criminales. Es pegajoso porque la mayor parte de los códigos penales locales lo imitan. Y por último, es estrecho pues asume que solamente causa un daño patrimonial a la víctima, pero hay muchos otros daños colaterales. Además, descubrimos que las penas y multas están fuera de toda lógica de uniformidad a nivel local. Ello significa que no hay una visión unificada sobre la gravedad de este delito.

Además del atraso normativo, la baja denuncia y las capacidades institucionales rebasadas constituyen la fórmula perfecta para la impunidad. Cuando existe denuncia, toda la carga del proceso penal está sobre la víctima quien se encuentra bajo amenaza en muchas ocasiones. Para las víctimas, las autoridades deben ganarse su confianza. Se requiere proactividad en su respuesta, ya que alentar la denuncia ciudadana sin resultados por parte de las autoridades generará un círculo vicioso de desconfianza e impunidad.

En este sentido, las capacidades institucionales requieren estrategias de policiamiento diversas, pero complementarias. No existe una única estrategia anti extorsión que funcione para todas las modalidades y contextos. Las diversas manifestaciones de la extorsión dan cuenta de un problema creciente y dinámico con consecuencias severas en la seguridad humana. Fenómenos emergentes como las sextorsiones o el auge del *ransomware* ameritan mayor relevancia en la agenda.

El impacto de la extorsión se ha profundizado en México. Prueba de ello se aprecia en toda la cadena de daños y secuelas para las personas, las empresas y los gobiernos. El sesgo presente en el diseño e implementación de políticas y acciones contra la extorsión debe subsanarse mediante mejores diagnósticos y la priorización de las extorsiones más dañinas para la sociedad.

Ante la emergencia social ocasionada por la extorsión, el ONC realizará actividades permanentes de investigación, incidencia

con autoridades, fortalecimiento de la sociedad civil, comunicación y atención a víctimas.

Entre las actividades de investigación, el siguiente informe que publicará el ONC será “El extorsionario”. Este incluirá un compendio de casos recientes de extorsión con el objetivo de desarrollar un marco conceptual emanado de la evidencia empírica y alineado con las necesidades de intervenciones públicas.

Otras prioridades de investigación que se trabajarán en 2023 serán las siguientes: análisis de derecho internacional comparado para identificar piezas normativas prometedoras contra la extorsión, recopilación y sistematización de la evidencia de fuentes abiertas sobre modalidades específicas de la extorsión, una revisión sistemática de la literatura sobre México bajo nuevas preguntas de investigación y una profundización en las capacidades institucionales de procuración de justicia y seguridad en el nivel táctico y operativo.

En el ámbito de la incidencia, recopilaremos las experiencias y conocimientos del *Foro nacional sobre extorsión: Perspectivas jurídicas y de política pública* convocado por el ONC y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para proponer modificaciones normativas que contribuyan a los procesos de justicia penal así como elaborar un libro blanco en el que se recuperen experiencias y prácticas prometedoras en la aplicación de la ley y el diseño, implementación y evaluación de la política pública.

A su vez, se mantendrá vigente la campaña de comunicación #YoTambiénSoyExtorsionado que busca romper el silencio de las miles de víctimas de este delito y ejercer presión sobre las autoridades de seguridad y justicia. Además, el ONC refrenda su compromiso de brindar atención a víctimas y de tender puentes con otras organizaciones de la sociedad civil como las que colaboraron con el ONC para la publicación de este informe.

Finalmente, este acercamiento al fenómeno delictivo y social de la extorsión realizado desde el caleidoscopio de investigación nos permite emitir un decálogo de recomendaciones. Cabe precisar que cada una requeriría por sí misma un estudio orientado a facilitar su implementación. Simplemente las enunciamos con

el ánimo de que las autoridades las tengan presentes en sus procesos de planeación, ajustes y evaluación a las actividades que actualmente se están realizando.

- 1 Perfeccionar el tipo penal de extorsión y establecerlo en cada entidad federativa y en el Código Penal Federal.
- 2 Crear una ley general en materia de extorsión que sirva como marco básico para la investigación de este delito y para señalar criterios básicos de atención y reparación victimal.
- 3 Establecer un protocolo de actuación en materia de extorsión, fundamentado en esa ley general para establecer lineamientos y criterios básicos para atender la diversidad de expresiones delictivas relacionadas con este delito.
- 4 Utilizar con cautela las áreas especializadas en delitos diferentes de la extorsión. Aunque estas concentran al personal más calificado, deben recibir capacitación específica de este delito y cuidar sus cargas de trabajo.
- 5 Generar y diseminar tipologías financieras de las extorsiones con fines preventivos y de investigación.
- 6 Capacitar personal de instituciones financieras como transmisoras de dinero y bancos que se utilizan para las extorsiones.
- 7 Implementar investigaciones con enfoque de inteligencia en los territorios afectados por extorsiones vinculadas con homicidios o con múltiples víctimas de una región o sector económico.
- 8 Evitar el sesgo de las políticas públicas y líneas de acción. Se debe tomar en cuenta el daño social ocasionado por las extorsiones y no únicamente su frecuencia.

9

Alentar la creación y aprovechamiento de fuentes de información accesibles que complementen las estadísticas oficiales para optimizar el diseño de políticas públicas y la investigación social.

10

Formar grupos de investigación sobre la extorsión y el desempeño institucional.

Referencias

Aguayo, S. y Peña, R. (2021). Construyendo la paz. Análisis comparativo de la contención del crimen organizado en Chicago, Sicilia y La Laguna. *Foro Internacional*, Vol. LXI (Núm.3), 609-648. <https://doi.org/10.24201/fi.v61i3.2828>

Anzola, D. (2016). Basic dynamics of extortion racketeering. In *Social Dimensions of Organised Crime* (pp. 25-46). Springer, Cham.

Castillo, G. (2022). “SSPC propone crear Coordinación Nacional contra Extorsiones”, *La Jornada*, 10 de agosto. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/08/10/politica/sspc-propone-crear-coordinacion-nacional-contr-extorsiones/>

Carsten Fink, Christian Helmers, Carlos J. Ponce (2018) Trademark Squatters: Theory and Evidence from Chile. *International Journal of Industrial Organization*, Number 59 https://www.researchgate.net/publication/324935959_Trademark_Squatters_Theory_and_Evidence_from_Chile

Céspedes Barbarán de Vigo, Elisa Marlene (2020) Impunidad y sus incidencias en el delito de extorsión a empresas de transporte de servicio urbano. Universidad César Vallejo, Perú.

Congreso del estado de Guerrero. 62 Legislatura. “Aprueba el Congreso la creación de la Fiscalía especializada contra el secuestro y la extorsión”. Boletín del 28 de abril de 2021. Recuperado de: <https://congresogro.gob.mx/62/inicio/2021/04/28/aprueba-el-congreso-la-creacion-de-la-fiscalia-especializada-contr-el-secuestro-y-la-extorsion/>

Congreso del estado de Guanajuato. LXV Legislatura. “Aprueban iniciativa para imponer prisión preventiva oficiosa al delito de extorsión”. Boletín 6314, 17 de marzo de 2022. Recuperado de: <https://www.congresogto.gob.mx/comunicados/aprueban-iniciativa-para-imponer-prision-preventiva-oficiosa-al-delito-de-extorsion>

Congreso del estado de Guanajuato. LXV Legislatura. “Reforman Código Penal para reconocer la extorsión como un delito contra la libertad y la seguridad de las personas”. Boletín 6401, 7 de abril de 2022. Recuperado de: <https://www.congresogto.gob.mx/comunicados/reforman-el-codigo-penal-para-reconocer-la-extorsion-como-un-delito-contra-la-libertad-y-la-seguridad-de-las-personas>

Expansión (2019). “Santiago Nieto revela investigación a Humberto Castillejos por extorsiones”, *Expansión Política*, 26 de agosto de 2019. Recuperado de: <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/08/26/uif-exconsejero-juridico-extorsiones-humberto-castillejos>

Estévez-Soto, P. R., Johnson, S. D., & Tilley, N. (2021). Are repeatedly extorted businesses different? A multilevel hurdle model of extortion victimization. *Journal of quantitative criminology*, 37(4), 1115-1157.

Evangelista Carlos, Irma Judith (2020) Delito de extorsión y su influencia en la seguridad ciudadana de los habitantes de Lima Cercado, en el año 2019. Universidad Peruana de los Andes. Perú. <http://www.repositorio.upla.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12848/1906/TESIS%20%20QUISPE%20y%20EVANGELISTA.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Expansión, ¿En qué consiste la #LeyGarrote que se aprobó en Tabasco”, 29 de julio de 2019. Recuperado de: <https://politica.expansion.mx/estados/2019/07/29/ley-garrote-tabasco-por-que-genera-polemica>

Guardia Nacional (2021). Informe Anual de Actividades. Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Gobierno Federal.

Gonzales Silva, Segundo Victor (2017) Optimización del accionar policial en la lucha contra el delito de extorsión telefónica de las unidades descentralizadas de secuestro en la ciudad de Lima en base a los procedimientos realizados por la División de Investigación de Secuestros de la Dirección de Investigación Criminal durante el periodo 2011-2014. Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/9704>

Grupo Legislativo PRI, “Tipifica Congreso delito de extorsión”, 13 de julio de 2021. Recuperado de: <https://www.hcnl.gob.mx/glpri/2021/07/tipifica-congreso-delito-de-extorsion.php>

H. Congreso del estado de Baja California Sur. XV Legislatura. Boletín 418/2020, 30 de noviembre de 2020. Recuperado de: <https://www.cbcs.gob.mx/index.php/boletines-2021/5299-aprueba-congreso-aumento-de-penas-para-castigar-el-delito-de-extorsion>

INEGI (2022). Encuesta Nacional de Victimización de Empresas [ENVE]. Tabulados básicos.

INEGI (2022). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública [ENVIPE].

Izcara Palacios, Simón (2012) Coyotaje y grupos delictivos. Latin American Research Review. Publicado en línea por Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1353/lar.2012.0040>

Iniciativa de reforma del art. 225 del Código Penal para el estado de Michoacán de Ocampo. Iniciativa presentada por la diputada. Mayela del Carmen Salas Saénz del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, 13 de diciembre de 2019. Recuperado de: <http://congresomich.gob.mx/file/INICIATIVA-CODIGO-PENAL-ART.225-EXTORSIONES-1.pdf>

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer y segundo párrafos del artículo 216-bis; ambos para el código penal del estado de Hidalgo. Iniciativa presentada por el diputado Rodrigo Castillo Hernández del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, 12 de julio de 2022. Recuperado de:

http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/trabajo_legislativo/trabajo_diputados/archivos/Iniciativa%20No.%20437-LXV.pdf

Iniciativa por la que se adiciona la fracción VIII, al artículo 224-bis, del Código Penal para el estado de Baja California, con objeto de agregar una hipótesis para agravar la pena del delito de extorsión, cuando se provoque un accidente vial de manera intencionada. Iniciativa presentada por la diputada Evelyn Sánchez Sánchez, del grupo parlamentario de Morena, 14 de junio de 2022. Recuperado de: https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Iniciativas/20220623_INICIATIVA%20DIP.%20EVELYN%20ART.%202224BIS%20CODIGO%20PENAL.PDF

Khalil, F., Lawarrée, J., & Yun, S. (2010). Bribery versus extortion: allowing the lesser of two evils. *The Rand journal of economics*, 41(1), 179-198.

Levitsky, S. & Murillo, M.V. (2009). “Variation in Institutional Strength”, *The Annual Review of Political Science*, Vol. 12, pp. 115-133.

Magaloni, Beatriz; Díaz, A; Matanock, A; Romero, V (2011) *Living in Fear: Mapping the Social Embeddedness of Drug Gangs and Violence in Mexico*. SSRN Electronic Journal. https://www.researchgate.net/publication/228128544_Living_in_Fear_Mapping_the_Social_Embeddedness_of_Drug_Gangs_and_Violence_in_Mexico/citation/download

<https://hdl.handle.net/20.500.12692/45678>

Moncada, E. (2019). Resisting protection: Rackets, resistance, and state building. *Comparative Politics*, 51(3), 321-339.

Moncada, E. (2021a). *Resisting extortion. Victims, Criminals, and States in Latin America*. Cambridge University Press.

Moncada, E. (2021b). Explaining Variation in Resistance to Criminal Extortion. In *Resisting Extortion* (Cambridge Studies

in *Comparative Politics*, pp. 18-54). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108915328.002

ONC (2022). Tres años sin gobernabilidad, resultados ni rumbo fijo en seguridad. Observatorio Nacional Ciudadano.

Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012.

Programa Nacional de Seguridad Pública 2012-2018.

Programa Nacional de Seguridad Pública 2022-2024.

Ramírez, L., Moreno, V. y Casas, E. (2021). La sextorsión como nueva modalidad de corrupción en el servicio público. *Sapienza: International Journal of Interdisciplinary Studies*, vol. 2 (1), 208-226. https://www.researchgate.net/publication/350704579_La_sextorsion_como_nueva_modalidad_de_corrupcion_en_el_servicio_publico

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (2021). “Relanzan 089 para denuncia ciudadana: SSPC”, Comunicado de Prensa, 24 de noviembre. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sspc/prensa/relanzan-089-para-denuncia-ciudadana-sspc?idiom=es>

Troitzsch, K. G. (2015). Extortion racket systems as targets for agent-based simulation models. Comparing competing simulation models and Empirical data. *Advances in Complex Systems*, 18, 1550014.

Troitzsch, K. G. (2016). Chapter 8. Extortion Rackets: An Event-Oriented Model of Interventions en Elsenbroich, C. & Anzola, D. & Gilbert, N. *Social Dimensions of Organised Crime: Modelling the Dynamics of Extortion Rackets*. 10.1007/978-3-319-45169-5.

Yupari -Azabache, I., Vilena, L., Rabanal, H. y Zurita, M. (2020). Factores asociados a la comisión del delito de extorsión en el Distrito Fiscal de La Libertad 2017-2018. *Revista Criminalidad*, vol.62 (2), 145-163. <http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v62n2/1794-3108-crim-62-02-145.pdf>

ANEXOS

CAPÍTULO 1

Nota metodológica

Para presentar una revisión sistemática de la literatura sobre la extorsión en América Latina y el Caribe del periodo de 2000 a 2021, el Observatorio Nacional Ciudadano llevó a cabo una revisión sistemática utilizando el método *Preferred Reporting Items for Systematic reviews and Meta-Analyses* (PRISMA), misma que se describe a detalle en el capítulo 1 del presente documento.

La revisión de la literatura especializada estuvo guiada por tres preguntas eje: ¿qué evidencia empírica se recolecta?, ¿qué técnicas y metodologías de análisis se utilizan? y ¿qué teorías se han probado? El ejercicio estuvo a cargo de siete investigadores de nuestra organización quienes realizaron esta revisión entre agosto y septiembre del 2022.

Los criterios de selección de literatura especializada fueron cuatro: a) un *corpus* de palabras clave conocidas en el ámbito académico como *keywords*, b) el tipo de textos, se seleccionaron únicamente artículos, c) la temporalidad, textos publicados entre año 2000 y 2021 y d) la zona geográfica, textos referidos al tema en México, América Latina y el Caribe.

El conjunto de palabras clave relacionadas con el fenómeno extorsivo fue integrado a través de una lluvia de ideas realizada por el equipo de investigadores. El *v* de palabras inicial lo conformaron alrededor cincuenta y cuatro términos relacionados con la extorsión. Luego de una búsqueda piloto realizada por los investigadores en el periodo de una semana, las palabras clave se jerarquizaron por nivel de prioridad: alta, media y baja, condición que

se derivó de la frecuencia de resultados de cada palabra durante la pesquisa piloto. Como resultado, son extorsión, sextorsión, extorsión telefónica, *ransomware*, *racketeering*, *extortion*, *revenge porn*, pandillas, maras, vigilantismo, *trademark squatting* las palabras claves de prioridad alta en esta revisión.

Por otro lado, el tipo de textos que se tomó en cuenta para la revisión sistemática fueron textos científicos de acceso libre o restringido. En un primer momento se identificaron artículos, tesis de grado y posgrado, reportes de organizaciones nacionales e internacionales, notas periodísticas, libros y reseñas. Mismos documentos que en una siguiente etapa se probaron bajo los criterios de inclusión y exclusión detallados más adelante.

En cuanto a la temporalidad se estableció un periodo de veintiún años, es decir, la literatura académica que se ha producido en el presente siglo. Esta delimitación formó parte del diseño de la investigación que contempla la extorsión como un fenómeno de mayor visibilidad en las últimas dos décadas. Mientras tanto, el criterio de inclusión geográfico contempló investigaciones de México, América Latina y el Caribe, esto con el objetivo de darle un sentido hemisférico a la revisión, ver desde dentro cómo se entienden las conductas delictivas relacionadas con la extorsión, el tipo de actores criminales que la ejercen, las modalidades en que se manifiesta, las víctimas y la respuesta de las autoridades.

Las fuentes de información utilizadas fueron las bases de datos de documentos científicos alojados en veintidós buscadores académicos enlistados a continuación.

La búsqueda se realizó a partir del 30 de agosto y hasta el 29 de septiembre de 2022.

<i>The Criminal Justice Research Network on SSRN</i>	<i>Redalyc</i>
<i>The National Criminal Justice Reference Service (NCJRS) Virtual Library</i>	<i>Oxford Academic</i>
<i>JSTOR</i>	<i>CLACSO</i>

<i>Project Muse</i>	<i>Red de Repositorios Latinoamericanos</i>
<i>ProQuest</i>	<i>Scielo</i>
<i>ScienceDirect</i>	<i>Cambridge Core</i>
<i>Springer</i>	<i>Taylor & Francis Online</i>
<i>SAGE journals</i>	<i>Gale in Context: Global Issues</i>
<i>Google</i>	<i>ResearchGate</i>
<i>AnthroSource</i>	<i>Sherloc</i>
<i>Repositorio Digital CEPAL</i>	<i>UNU-WIDER</i>

La estrategia de búsqueda se homologó para todos los buscadores, sin soslayar que cada plataforma web tiene particularidades de navegación, aspecto que condiciona los resultados. Para la averiguación se buscó una a una cada palabra clave, filtrada por el periodo de años y la zona geográfica de interés. Todas las *keywords* se buscaron en todos los buscadores. Con la lista de resultados de cada búsqueda se procedió a la selección de textos, mismos que se registraron en una base de datos diseñada para esos fines. Cabe mencionar que como parte de la estrategia de búsqueda los veintiún años de interés se dividieron en cuatro periodos; del 2000-2005, 2006-2011, 2012-2016 y 2017-2021, cada uno se asignó a un investigador.

Para garantizar que los textos cumplieran los criterios de inclusión, se hizo una selección determinada a través de la lectura del *abstract* o resumen de cada artículo. Luego de corroborar que el documento responde a las preguntas guías y están referidos a la zona geográfica de interés, el texto se registra en la base de datos. Para la recopilación de textos se diseñó una base de datos con diez variables: número de registro, nombre del buscador, fecha de búsqueda, palabra (s) clave buscada(s), título de la publicación, autor (a/es), fecha de la publicación, resumen o *abstract*, país estudiado y dirección web de la publicación (*liga/link*). En algunos casos si esta información no estaba incluida en el resumen, los investigadores la extrajeron del cuerpo de documento.

Finalmente, luego de la fase de selección se llevó a cabo el análisis. Para ello se incorporaron a la base de datos tres variables de orden analítico, mismas que se obtuvieron por medio de tres preguntas: ¿qué evidencia empírica se recolecta? ¿Qué técnicas y metodologías de análisis se utilizan? y ¿qué teorías se han probado?. Los investigadores extrajeron esta información por medio de la lectura del *abstract* o resumen de cada texto seleccionado, cuando fue necesario, revisaron el resto del documento.

Declaraciones

La organización y los autores declaran no tener intereses en conflicto.

Descargo de responsabilidad las opiniones, hallazgos y conclusiones o recomendaciones expresadas en esta publicación son de la organización, Observatorio de Seguridad, Justicia y Legalidad AC, y no necesariamente reflejan opiniones de las y los autores.

El Observatorio de Seguridad, Justicia y Legalidad AC pone a disposición de cualquier persona interesada de conocer la base de datos de los artículos revisados para el estudio. En dado caso que guste conocer la base de datos, por favor de enviar un correo electrónico a contacto@onc.org.mx

CAPÍTULO 2

Con el propósito de conocer la manera en la que el aparato jurídico mexicano identifica las conductas extorsivas, se realizó un ejercicio de análisis de derecho comparado en el que fue seleccionada como unidad de análisis la definición típica de extorsión en el código penal de cada una de las entidades federativas, así como en el Código Penal Federal.

A partir de una inspección preliminar del contenido de los códigos penales vigentes en México se logró identificar ocho variables de interés, extraídas de la versión vigente de cada una de las 33 piezas normativas que constituyeron el universo de casos para el estudio.

Las ocho variables sometidas a análisis a partir del contenido de los códigos penales se describen a continuación:

- **Ámbito jurisdiccional:** se refiere al ámbito geográfico en el que tiene vigor el código analizado. Los resultados de esta variable corresponden al nombre de la entidad federativa o al orden federal para el caso del Código Penal Federal.
- **Definición típica:** se refiere a la manera en la que el respectivo ordenamiento define la conducta extorsiva.
- **Datación de la vigencia:** consiste en la fecha en la que la definición típica fue incorporada al respectivo código, o en su caso, la fecha en la que fue reformada o adicionada la definición. En cualquiera de esos casos, la variable fue coleccionada

a partir de su publicación en el diario o periódico oficial correspondiente.

- **Delitos conexos:** se refiere a los delitos expresamente señalados en el ordenamiento como relacionados, aparejados o realizados antes, durante o después de la conducta extorsiva.
- **Pena prevista:** se refiere a la sanción establecida en el código, diversa respecto a la multa prevista para la conducta extorsiva.
- **Ubicación puntual:** consiste en el señalamiento del artículo o artículos implicados en la definición típica de la extorsión dentro del respectivo código penal.
- **Ubicación orgánica:** se refiere a la sección o título que contiene el conjunto de delitos, entre los cuales, el respectivo código ubica el delito de extorsión. La utilidad de esta variable permitió establecer, fundamentalmente, si la conducta extorsiva se encuentra incorporada al conjunto de delitos patrimoniales, o bien a alguna otra categoría, como los delitos contra la vida y la seguridad de las personas.
- **Agravantes:** se refiere al conjunto de conductas, circunstancias de ejecución, perfil o adscripción del sujeto activo, así como a las características del sujeto pasivo que, según cada ordenamiento penal, incrementan la gravedad de la conducta, y en consecuencia, la severidad de la pena o la cuantía de la multa previstas.

Como complemento de esta indagación se realizó una búsqueda exhaustiva de los proyectos de reforma relacionados con el delito de extorsión y actualmente inscritos en el trámite legislativo en las localidades donde fueron ubicados. Dicha búsqueda se realizó en los acervos electrónicos de cada uno de los congresos locales y federal mediante el uso de las palabras “extorsión”, “secuestro exprés”, “cobro de piso” y “derecho de piso”.

Como resultado de esa búsqueda, se localizaron e integraron a la matriz de datos los proyectos de reforma encontrados en 15 entidades federativas.

La matriz concentradora de datos fue alimentada por cuatro analistas del Observatorio Nacional Ciudadano, quienes tuvieron la responsabilidad de realizar la búsqueda de información en cuatro subconjuntos de códigos. Los analistas que realizaron esa labor se encuentran versados en el estudio del Derecho, cuyos perfiles se enuncian a continuación:

- Dos abogados penalistas, ambos con experiencia en litigio penal y atención a víctimas.
- Un licenciado en ciencia forense.
- Un sociólogo especializado en asuntos de estado de derecho.

Una vez integrada la información proveniente de las 33 jurisdicciones (32 locales y la federal) se realizó un procedimiento de validación de la información mediante el intercambio de analistas sobre los subconjuntos a fin de revisar que la información recolectada fuera completa y consistente con la fuente original.

Gracias a la elaboración de esa matriz fue posible identificar el comportamiento de las variables de estudio en cada uno de los 33 ordenamientos penales y con ello fue posible documentar las coincidencias y diferencias en el total de códigos penales analizados, lo que fue materia para el análisis que se presenta en este capítulo.

Tabla 10. Tabla comparativa de penas y multas por el delito de extorsión en las entidades federativas y en el fuero federal

Entidad	Privación de la libertad	Multa	Multa en pesos mexicanos al día de realización del cálculo	Incremento de la privación de la libertad por efecto del agravante	Incremento de multa por efecto del agravante	Circunstancias agravantes
Aguascalientes	[4 a 10] años	50 a 350 días multa.*	[\$8,643.5 a \$60,504.5]	Casi el doble.	Casi el doble.	Adulto mayor, Medio electrónico, Centro de reeducación. Servidor público. Agente de seguridad
Baja California	[7 a 12] años	Hasta 400 días multa.*	[\$69,148]	Hasta una mitad más.	Hasta 500 días de multa.	Medio electrónico, se emplee violencia física, víctima menor de 18. Servidor público, agente de seguridad
Baja California Sur	[5 a 15] años	Hasta 500 días multa.*	[\$86,435]	Hasta una mitad más.	Hasta una mitad más.	Víctima menor de 18 o mayor de 60. Servidor público, agente de seguridad, objetos que parezcan armas.
Campeche	[3 a 10] años	200 a 800 días de salario.**	[\$34,574 a \$138,296]	Aumentarán en una mitad.	Aumentarán en una mitad.	Víctima menor de 18 o mayor de 60. Servidor público, agente de seguridad, armas.
Chiapas	[5 a 10] años	100 a 500 días de salario.**	[\$17,287 a \$86,435]	Hasta un tanto más.	Hasta un tanto más.	Víctima menor de 18 o mayor de 60. Servidor público, agente de seguridad, armas.
Chihuahua	[5 a 30] años	100 a 800 días multa.*	[\$17,287]	Impondrá [30 a 70] años.	No se menciona.	Víctima menor de 18 o mayor de 60. Servidor público, agente de seguridad, armas, acceso a banco de datos
Coahuila	[5 a 10] años	2 mil a 4 mil días multa.*	[\$345,740 a \$691,480]	Hasta 3/4 partes al mínimo y al máximo.	Hasta 3/4 partes al mínimo y al máximo.	Víctima menor de 18 o mayor de 60. Servidor público, agente de seguridad, armas.

Entidad	Privación de la libertad	Multa	Multa en pesos mexicanos al día de realización del cálculo	Incremento de la privación de la libertad por efecto del agravante	Incremento de multa por efecto del agravante	Circunstancias agravantes
Colima	[5 a 10] años	200 a 700 días de salario mínimo.**	[\$34,574 a \$121,009]	Hasta [8 a 15] años.	300 a 1000 UMA*	Víctima menor de 18 o mayor de 60. Servidor público, agente de seguridad, armas, acceso a banco de datos
Distrito Federal	[5 a 10] años	1000 a 2000 UMA***	[\$96,220 a \$192,440]	Hasta una mitad.	Hasta una mitad.	Víctima menor de 18 o mayor de 60. Servidor público, agente de seguridad, material íntimo sexual.
Durango	[4 a 15] años	288 a 720 veces UMA***	[\$27,711.36 a \$69,278.4]	[4 a 10] años	288 a 720 UMA*	Víctima menor de 18 o mayor de 60. Servidor público, agente de seguridad, armas, acceso a banco de datos
Guanajuato	[4 a 15] años	40 a 150 días multa.*	[\$6,914.8 a \$25,930.5]	De una mitad del mínimo a una mitad del máximo.	De una mitad del mínimo a una mitad del máximo.	Víctima menor de 18 o mayor de 60. Servidor público, agente de seguridad, armas.
Guerrero	[5 a 15] años	150 a 900 días multa.*	[\$25,930.5 a \$155,583]	Hasta una mitad.	Hasta una mitad.	Cuerpo de seguridad
Hidalgo	[2 a 8] años	25 a 250 días.*	[\$4,321.75 a \$43,217.5]	Dos terceras partes.	Dos terceras partes.	Servidor público o cuerpo de seguridad.
Jalisco	[1 a 9] años si se logra el cometido.	[6 meses a 6 años] si no se logra el cometido.	500 a 1000 días de salario.**	[\$86,435 a \$172,870]	[10 a 30 años] años	500 a 1000 a mil veces el valor diario de la UMA* Si se logra el cometido, que el medio sea la retención temporal de una persona.
México	[8 a 12] años	1000 a 1500 días multa.*	[\$172,870 a \$259,309]	[40 a 70] años	700 a 5000 días multa.	Víctima menor de 18 o mayor de 60. Servidor público, agente de seguridad, armas, amenaza de muerte.

Entidad	Privación de la libertad	Multa	Multa en pesos mexicanos al día de realización del cálculo	Incremento de la privación de la libertad por efecto del agravante	Incremento de multa por efecto del agravante	Circunstancias agravantes
Michoacán	[4 a 12] años	100 a 500 días multa.*	[\$17,287 a \$86,435]	Hasta una mitad y dos terceras partes.	Hasta una mitad y dos terceras partes.	Víctima menor de 18 o mayor de 60. Servidor público, agente de seguridad, armas.
Morelos	[15 a 20] años	800 a 1000 UMA***	[\$76,976 a \$96,220]	Hasta en una mitad.	Hasta en una mitad.	Víctima menor de 18 o mayor de 60. Servidor público, agente de seguridad, armas.
Nayarit	[3 a 9] años	100 a 500 días multa.*	[\$17,287 a \$86,435]	[5 a 10] años	100 a 500 días multa	Medio electrónico, se emplee violencia física, Servidor público, agente de seguridad.
Nuevo León	[4 a 10] años	A criterio del juzgador.	A criterio del juzgador.	Hasta en una mitad más.	Hasta una mitad más.	Medio electrónico, se emplee violencia física, víctima menor de 18. Servidor público, agente de seguridad
Oaxaca	[1 a 3] años	5 a 100 veces el salario.**	[\$864.35 a \$17,287]	Una mitad los mínimos y máximos	Una mitad los mínimos y máximos	Servidor público, seguridad, medio electrónico.
Puebla	[2 a 10] años	100 a 1000 UMA***	[\$9,622 a \$96,220]	En dos tercios.	En dos tercios.	Servidor público o perteneciente a seguridad
Querétaro	[4 a 10] años	100 a 300 días multa.*	[\$17,287 a \$51,861]	En una mitad más.	En una mitad más.	Medio electrónico, se emplee violencia física, víctima menor de 18. Servidor público, agente de seguridad.
Quintana Roo	[15 a 25] años	1000 a 1500 días multa.*	[\$172,870 a \$259,309]	En una mitad más.	En una mitad más.	Medio electrónico, se emplee violencia física, víctima menor de 18. Servidor público, agente de seguridad.

Entidad	Privación de la libertad	Multa	Multa en pesos mexicanos al día de realización del cálculo	Incremento de la privación de la libertad por efecto del agravante	Incremento de multa por efecto del agravante	Circunstancias agravantes
San Luis Potosí	[4 a 10] años	400 a 1000 días del valor de la UMA***	[\$38,488 a \$96,220]	En una mitad más.	En una mitad más.	Medio electrónico, se emplee violencia física, víctima menor de 18. Servidor público, agente de seguridad.
Sinaloa	[4 a 12] años	200 a 450 días multa.*	[\$34,574 a \$77,791.5]	En una mitad más.	En una mitad más.	Servidor público o perteneciente a seguridad
Sonora	[5 a 15] años	100 a 800 UMA***	[\$9,622 a \$76,976]	[30 a 60] años	No se menciona.	Víctima menor de 18 o mayor de 60. Servidor público, agente de seguridad, armas.
Tabasco	[4 a 13] años	500 a 1000 días de salario.**	[\$86,435 a \$172,870]	En una mitad más.	En una mitad más.	Servidor público, perteneciente a seguridad o perteneciente a delincuencia.
Tamaulipas	[7 a 15] años	250 a 1500 veces el valor diario de la UMA***	[\$24,055 a \$144,330]	[4 a 10] años	288 a 720 UMA*	Víctima menor de 18 o mayor de 60. Servidor público, agente de seguridad, armas.
Tlaxcala	[2 a 8] años	144 a 576 días de salario.**	[\$24,893.28 a \$99,573.12]	Se impondrá de [4 a 10] años.	288 a 720 días de salario.	Medio electrónico, se emplee violencia física, víctima menor de 18. Servidor público, agente de seguridad.
Veracruz	[4 a 10] años	Hasta de 500 quinientas UMA***	[\$48,110]	[2 a 6] años más. O se puede duplicar.	No se menciona.	Medio electrónico, se emplee violencia física, víctima menor de 18. Servidor público, agente de seguridad.

Entidad	Privación de la libertad	Multa	Multa en pesos mexicanos al día de realización del cálculo	Incremento de la privación de la libertad por efecto del agravante	Incremento de multa por efecto del agravante	Circunstancias agravantes
Yucatán	[1 a 6] años	30 a 100 días multa.*	[\$5,186.1 a \$17,287]	Hasta el doble.	Hasta el doble.	Mediante una asociación delictuosa o por quien sea o haya sido servidor público.
Zacatecas	[3 a 14] años	100 a 200 UMA***	[\$9,622 a \$19,244]	En dos terceras partes.	En dos terceras partes.	Realice una persona en un centro de reinserción social, servidor público, integrante seguridad pública o privada
Federal	[2 a 8] años	40 a 160 días multa.*	[\$6,914.8 a \$27,659.2]	Hasta un tanto más.	Hasta un tanto más.	Asociación delictuosa, servidor público, miembro de alguna corporación policial o de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

*El día multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumar el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos. El límite inferior del día multa será el equivalente al salario mínimo diario vigente en el lugar donde se consumó el delito, siendo \$172.87 MXN

**El salario mínimo se fija en \$172.87 MXN de acuerdo a la CONASAMI. <https://www.gob.mx/stps/prensa/entra-en-vigor-incremento-al-salario-minimo-del-22?idiom=es>

***Se uso el valor de UMA (Unidad de Medida y Actualización) diario equivalente a \$96.22 MXN para 2022. Obtenido de la página del INEGI <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

La diferencia entre el UMA y Salario Mínimo, es que atienden a dos principios económicos distintos, el primero a un factor de actualización inflacionario y el segundo a un factor de distribución social de la riqueza basado en equidad.

CAPÍTULO 3

Nota Metodológica 1

“De la solicitud de información a la UIF”

Mediante la Plataforma Nacional de Transparencia se generó la solicitud de información con folio 3300263220003134 con fecha 24 de agosto de 2022. Se requirió las “cifras de Reportes de Operaciones Inusuales (ROI) relacionadas con presuntos delitos de extorsión y fraude. Se agradecerá que la información se presente en una tabla por año (desde 2019) y entidad federativa”.

El 2 de septiembre de 2002 se recibió el oficio de respuesta de la UIF D.E. No. UIF-277/2022. En dicha comunicación el sujeto obligado sostiene que “no es posible atender la solicitud del particular”, toda vez que “los Reportes de Operaciones inusuales que las Entidades Financieras remiten a la UIF, únicamente se refieren a conductas posiblemente constitutivas de los delitos de financiamiento al terrorismo y operaciones con recursos de procedencia ilícita” (Ver último párrafo de la imagen adjunta).



HACIENDA

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



UNIDAD DE
INTELIGENCIA
FINANCIERA
MÉXICO

Unidad de Inteligencia Financiera

D.E. No. UIF-277/2022

Ciudad de México, 2 de septiembre de 2022

Folio: 330026322003134

UNIDAD DE TRANSPARENCIA.

Presente

Hago referencia a la solicitud de información pública registrada bajo el número de folio 330026322003134, recibida vía electrónica en esta Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) el 24 de agosto del año en curso, a través de la cual, el particular requiere lo siguiente:

"Solicito cifras de Reportes de Operaciones Inusuales (ROI) relacionadas con presuntos delitos de extorsión y fraude. Se agradecerá que la información se presente en una tabla por año (desde 2015) y entidad federativa." (sic)

Al respecto, me permito realizar las siguientes manifestaciones para atender la solicitud de referencia:

ÚNICO.- De conformidad con lo establecido en la 37ª de las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y sus correlativas (Disposiciones), por cada Operación Inusual que detecte una Entidad Financiera, esta deberá remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el reporte correspondiente.

Es ese orden de ideas, en términos de lo previsto en la 2ª, fracción XXVIII de las Disposiciones, se entiende por Operación Inusual a la operación, actividad, conducta o comportamiento de un Cliente que no concuerde con los antecedentes o actividad conocida por la Entidad o declarada a esta, o con el perfil transaccional inicial o habitual de dicho Cliente, en función al origen o destino de los recursos, así como al monto, frecuencia, tipo o naturaleza de la Operación de que se trate, sin que exista una justificación razonable para dicha Operación, actividad, conducta o comportamiento, o bien, aquella operación, actividad, conducta o comportamiento que un Cliente o Usuario realice o pretenda realizar con la Entidad de que se trate en la que, por cualquier causa, esta considere que los recursos correspondientes pudieran ubicarse en alguno de los supuestos previstos en los artículos 139 Quáter o 400 Bis del Código Penal Federal; es decir, financiamiento al terrorismo u operaciones con recursos de procedencia ilícita.

De lo anterior se concluye que los Reportes de Operaciones Inusuales que las Entidades Financieras remiten a la UIF, únicamente se refieren a conductas posiblemente constitutivas de los delitos de financiamiento al terrorismo y operaciones con recursos de procedencia ilícita; por lo cual, toda vez que esta Unidad Administrativa no recibe Reportes relacionados con otros delitos, no es posible atender a la solicitud del particular.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE


EL TITULAR DE LA UNIDAD
LIC. PABLO GÓMEZ ÁLVAREZ

Nota Metodológica 2

“Análisis de las iniciativas de ley en materia de extorsión”

Para realizar este análisis se siguieron los siguientes pasos:

1. Se llevó a cabo una “búsqueda básica” en el Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) con los siguientes criterios: a) todas las Legislaturas (LVII-LXV); b) tipo de asunto: iniciativa; c) texto: extorsión.
2. El SIL arrojó un resultado de 111 iniciativas. Estos documentos legislativos se revisaron e integraron en una base de datos con las siguientes categorías: a) ley que reforma la iniciativa con proyecto de decreto; b) subclasificación [ley secundaria o reforma constitucional]; c) instancia ante la que se presentó [Comisión Permanente, Cámara de Diputados o de Senadores]; d) fecha de presentación; e) autor-presentador de la iniciativa; f) partido político al que pertenece el legislador; g) legislatura en la que se presentó; h) estatus [publicada en el DOF, desechada, dictamen negativo, pendiente en comisiones, retirada]; i) objeto, breve descripción de la iniciativa.
3. Se analizó el objeto de cada iniciativa y se generaron las siguientes categorías sobre el tipo de instrumento contemplado:
 - Ampliar el tipo penal
 - Ampliar la extinción de dominio
 - Dotar de representación legal a migrantes
 - Eliminar de la credencial de elector el domicilio
 - Facultar a policías para iniciar investigaciones
 - Facultar a jueces para intervenir comunicaciones
 - Federalizar el delito y unificar el tipo penal

- Hacer improcedente la prescripción de la acción penal
 - Hacer improcedente la sustitución de penas
 - Incrementar penas
 - Instaurar un seguro contra extorsiones y otros delitos
 - Mejorar el registro de cuentahabientes
 - Mejorar la seguridad de servicios financieros
 - Regular el uso y registro de celulares
 - Usar la prisión preventiva oficiosa
4. Con la información de las categorías anteriormente enunciadas se agregó una columna a la base de datos.
5. Se realizó el análisis estadístico de carácter descriptivo con cada variable de la base. En la siguiente tabla se presenta la información recabada.

Tabla 11. Relación de iniciativas en materia de extorsión

No	Ley que reforma	Partido Político	Legislatura	Estatus	Instrumento
1	Ley Federal de Telecomunicaciones	PAN	LX	Publicada en el DOF	Regular el uso y registro de celulares
2	Ley Federal de Telecomunicaciones	PRI	LX	Publicada en el DOF	Regular el uso y registro de celulares
3	Código Penal Federal	PRD	LX	Publicada en el DOF	Incrementar penas
4	Constitución	PRI	LX	Publicada en el DOF	Federalizar el delito y unificar el tipo penal

No	Ley que reforma	Partido Político	Legislatura	Estatus	Instrumento
5	Ley de Instituciones de Crédito	PRI	LX	Desechada	Mejorar el registro de cuentahabientes
6	Código Penal Federal	NA	LX	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
7	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	PRI	LX	Publicada en el DOF	Incrementar penas
8	Código Penal Federal	PRI	LX	Desechada	Regular el uso y registro de celulares
9	Código Penal Federal	PRD	LXI	Desechada	Incrementar penas
10	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	PVEM	LXI	Desechada	Facultar a juces para intervención de comunicaciones
11	Ley de Instituciones de Crédito	PAN	LXI	Desechada	Instaurar un seguro contra extorsiones y otros delitos
12	Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada	PAN	LXI	Desechada	Incrementar penas
13	Código Penal Federal	PRD	LXI	Dictamen negativo	Incrementar penas
14	Código Federal de Procedimientos Penales	PRD	LXI	Desechada	Regular el uso y registro de celulares
15	Código Penal Federal	NA	LXI	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
16	Código Federal de Procedimientos Penales	PRD	LXI	Publicada en el DOF	Regular el uso y registro de celulares
17	Código Penal Federal	PAN	LXI	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
18	Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada	PAN	LXI	Desechada	Incrementar penas
19	Código Penal Federal	PAN	LXI	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
20	Código Federal de Procedimientos Penales	PRI	LXII	Dictamen negativo	Eliminar de la credencial de elector información sobre el domicilios de los ciudadanos
21	Código Penal Federal	PRI	LXII	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
22	Código Penal Federal	PRI	LXII	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
23	Código Penal Federal	PANAL	LXII	Retirada	Ampliar el tipo penal
24	Código Penal Federal	PRI	LXII	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
25	Constitución	NA	LXII	Dictamen negativo	Usar la prisión preventiva oficiosa

No	Ley que reforma	Partido Político	Legislatura	Estatus	Instrumento
26	Código Penal Federal	MC	LXII	Desechada	Incrementar penas
27	Código Penal Federal	PANAL	LXII	Desechada	Incrementar penas
28	Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes	PRI	LXII	Retirada	Ampliar el tipo penal
29	Ley de Migración	PRD	LXII	Desechada	Ampliar el tipo penal
30	Ley de Migración	PAN	LXII	Desechada	Ampliar el tipo penal
31	Código Penal Federal	PAN	LXII	Publicada en el DOF	Incrementar penas
32	Ley de Migración	PRD	LXII	Desechada	Incrementar penas
33	Constitución	PAN	LXII	Desechada	Ampliar la extinción de dominio a la extorsión
34	Constitución	PRI	LXII	Desechada	Facular a policías para iniciar averiguación previa
35	Código Penal Federal	PANAL	LXIII	Desechada	Ampliar el tipo penal
36	Ley Federal de Telecomunicaciones	PRI	LXIII	Desechada	Regular el uso y registro de celulares
37	Código Penal Federal	PAN	LXIII	Desechada	Hacer improcedente la sustitución de penas
38	Constitución	PRD	LXIII	Desechada	Usar la prisión preventiva oficiosa
39	Ley Federal de Protección al Consumidor	PRI	LXIII	Desechada	Ampliar el tipo penal
40	Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada	MC	LXIII	Desechada	Incrementar penas
41	Código Penal Federal	MC	LXIII	Desechada	Incrementar penas
42	Código Penal Federal	PRI	LXIII	Desechada	Regular el uso y registro de celulares
43	Código Penal Federal	PRI	LXIII	Pendiente en Comisiones	Ampliar el tipo penal
44	Constitución	PRI	LXIII	Pendiente en Comisiones	Usar la prisión preventiva oficiosa
45	Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada	PRI	LXIII	Desechada	Incrementar penas
46	Código Penal Federal	PAN	LXIII	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
47	Código Federal de Procedimientos Penales	PANAL	LXIII	Desechada	Usar la prisión preventiva oficiosa
48	Código Penal Federal	PRI	LXIII	Desechada	Incrementar penas
49	Constitución	PAN	LXIII	Desechada	Ampliar la extinción de dominio a la extorsión
50	Constitución	NA	LXIII	Desechada	Usar la prisión preventiva oficiosa

No	Ley que reforma	Partido Político	Legislatura	Estatus	Instrumento
51	Constitución	PAN	LXIV	Publicada en el DOF	Usar la prisión preventiva oficiosa
52	Constitución	PAN	LXIV	Dictamen negativo	Ampliar la extinción de dominio a la extorsión
53	Código Penal Federal	MORENA	LXIV	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
54	Código Penal Federal	PAN	LXIV	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
55	Código Penal Federal	PAN	LXIV	Pendiente en Comisiones	Hacer improcedente la prescripción de la acción penal
56	Constitución	MORENA	LXIV	Pendiente en Comisiones	Usar la prisión preventiva oficiosa
57	Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada	PRI	LXIV	Pendiente en Comisiones	Ampliar el tipo penal
58	Código Penal Federal	PES	LXIV	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
59	Código Penal Federal	PES	LXIV	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
60	Constitución	PES	LXIV	Dictamen negativo	Usar la prisión preventiva oficiosa
61	Código Penal Federal	MORENA	LXIV	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
62	Código Penal Federal	PES	LXIV	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
63	Código Penal Federal	PAN	LXIV	Pendiente en Comisiones	Ampliar el tipo penal
64	Constitución	MORENA	LXIV	Dictamen negativo	Usar la prisión preventiva oficiosa
65	Código Federal de Procedimientos Penales	PRD	LXIV	Publicada en el DOF	Usar la prisión preventiva oficiosa
66	Constitución	MORENA	LXIV	Desechada	Ampliar el tipo penal
67	Ley Federal de Telecomunicaciones	MORENA	LXIV	Retirada	Regular el uso y registro de celulares
68	Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada	PAN	LXIV	Pendiente en Comisiones	Ampliar el tipo penal
69	Constitución	MORENA	LXIV	Desechada	Usar la prisión preventiva oficiosa
70	Constitución	MORENA	LXIV	Desechada	Usar la prisión preventiva oficiosa
71	Código Penal Federal	PRI	LXIV	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas

No	Ley que reforma	Partido Político	Legislatura	Estatus	Instrumento
72	Código Penal Federal	MC	LXIV	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
73	Constitución	MORENA	LXIV	Pendiente en Comisiones	Usar la prisión preventiva oficiosa
74	Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada	PAN	LXIV	Pendiente en Comisiones	Usar la prisión preventiva oficiosa
75	Constitución	PAN	LXIV	Desechada	Usar la prisión preventiva oficiosa
76	Código Penal Federal	PAN	LXIV	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
77	Constitución	MORENA	LXIV	Pendiente en Comisiones	Usar la prisión preventiva oficiosa
78	Constitución	MORENA	LXIV	Desechada	Usar la prisión preventiva oficiosa
79	Constitución	MORENA	LXIV	Pendiente en Comisiones	Usar la prisión preventiva oficiosa
80	Ley Federal de Telecomunicaciones	PAN	LXIV	Pendiente en Comisiones	Regular el uso y registro de celulares
81	Código Penal Federal	PES	LXIV	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
82	Constitución	PES	LXIV	Desechada	Incrementar penas
83	Código Penal Federal	MORENA	LXIV	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
84	Ley Federal de Telecomunicaciones	PAN	LXIV	Desechada	Regular el uso y registro de celulares
85	Código Penal Federal	MC	LXIII	Pendiente en Comisiones	Ampliar el tipo penal
86	Ley Federal de Telecomunicaciones	PT	LXIV	Pendiente en Comisiones	Regular el uso y registro de celulares
87	Ley de Instituciones de Crédito	PRI	LXIV	Pendiente en Comisiones	Mejorar la seguridad de servivios financieros
88	Código Penal Federal	PVEM	LXIV	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
89	Ley de la Defensoría Pública	PRD	LXIV	Retirada	Dotar de representación legal a migrantes
90	Código Penal Federal	PRI	LXIV	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
91	Constitución	PT	LXIV	Desechada	Usar la prisión preventiva oficiosa
92	Constitución	MORENA	LXIV	Pendiente en Comisiones	Usar la prisión preventiva oficiosa

No	Ley que reforma	Partido Político	Legislatura	Estatus	Instrumento
93	Código Penal Federal	PES	LXIV	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
94	Constitución	PES	LXIV	Desechada	Usar la prisión preventiva oficiosa
95	Ley Nacional de Extinción de Dominio	MORENA	LXIV	Pendiente en Comisiones	Ampliar la extinción de dominio a la extorsión
96	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	PRI	LXIV	Pendiente en Comisiones	Ampliar el tipo penal
97	Constitución	MORENA	LXIV	Desechada	Usar la prisión preventiva oficiosa
98	Constitución	PT	LXV	Pendiente en Comisiones	Usar la prisión preventiva oficiosa
99	Código Penal Federal	MORENA	LXV	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
100	Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada	PAN	LXV	Pendiente en Comisiones	Ampliar el tipo penal
101	Código Penal Federal	MORENA	LXV	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
102	Constitución	MORENA	LXV	Pendiente en Comisiones	Usar la prisión preventiva oficiosa
103	Constitución	NA	LXV	Pendiente en Comisiones	Usar la prisión preventiva oficiosa
104	Constitución	PAN	LXV	Pendiente en Comisiones	Usar la prisión preventiva oficiosa
105	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	MORENA	LXV	Pendiente en Comisiones	Ampliar el tipo penal
106	Código Penal Federal	PVEM	LXV	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
107	Código Penal Federal	PAN	LXV	Pendiente en Comisiones	Hacer improcedente la prescripción de la acción penal
108	Código Penal Federal	MORENA	LXV	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
109	Código Penal Federal	PAN	LXV	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
110	Código Penal Federal	PAN	LXV	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas
111	Ley de Instituciones de Crédito	PT	LXV	Pendiente en Comisiones	Incrementar penas

Nota Metodológica 3

“Información pública sobre capacidades institucionales obtenida mediante solicitudes de información”

Mediante la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) se ingresaron solicitudes de información a todas las Fiscalías y Secretarías de Seguridad Pública (o instancia homóloga). Respondieron con la información requerida 13 Fiscalías y 17 Secretarías.

Tabla 12. Respuestas positivas a solicitudes de información

Fiscalías	Secretarías de Seguridad Pública
1. Chiapas	1. Baja California
2. Durango	2. Ciudad de México
3. Guanajuato	3. Campeche
4. Guerrero	4. Chiapas
5. Hidalgo	5. Estado de México
6. Michoacán	6. Guanajuato
7. Morelos	7. Guerrero
8. Puebla	8. Hidalgo
9. Quintana Roo	9. Jalisco
10. Sinaloa	10. Nayarit
11. Veracruz	11. Nuevo León
12. Yucatán	12. Oaxaca
13. Zacatecas	13. Puebla
	14. San Luis Potosí
	15. Sinaloa
	16. Sonora
	17. Tabasco

Para subsanar la información no reportada por esta vía se recurrió a la revisión de acervos estadísticos y de fuentes abiertas. En el primer caso, se empleó información del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (2022) y el Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal (2022). También se contactó directamente a las Unidades Especializadas en Combate al Secuestro para verificar si atendían denuncias por extorsión. En el segundo, se realizó una revisión sistemática y exhaustiva de fuentes periódicas locales y nacionales para identificar operativos emprendidos por las Fiscalías y/o la Secretarías.



**OBSERVATORIO
NACIONAL
CIUDADANO**
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD^{MR}