

PRIMERA PARTE

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



OBSERVATORIO  
NACIONAL  
CIUDADANO  
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD™



# Hallazgos

1

La extorsión se convirtió en un delito esencial para entender al México contemporáneo en el ámbito económico, político y cultural.

2

La extorsión se ha vuelto un delito tan ubicuo y complejo que tratar de clasificarlo a partir de su medio comisivo no abona al diseño e implementación de políticas públicas. Florece allí donde hay oportunidad pues los riesgos son mínimos y los beneficios, ilimitados.

3

En términos generales, el marco jurídico en torno a la extorsión ignora las distintas afectaciones a la víctima directa y a la comunidad al simplificarlo como un mero delito patrimonial.



4

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.

5

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.

6

El papel de la FGR es marginal en la investigación y procuración de justicia en casos de extorsión.

## Hallazgos



# ¿Qué distingue a la primera parte de esta investigación?

→ Expone qué y cómo se ha estudiado la extorsión en América Latina y el Caribe.

→ Muestra que no hay una comprensión homogénea sobre lo que es extorsión y lo que coloquialmente se denomina “cobro de piso”.

→ Adopta una visión amplia de la extorsión y no una que contempla a víctimas y victimarios específicos.



- Contiene un análisis dogmático y una propuesta ciudadana del tipo penal de extorsión y de actualización del marco normativo.
- Presenta un balance de las capacidades de las instituciones de seguridad y procuración de justicia.
- Ofrece una muestra de casos de extorsión que dan cuenta de la variedad de modalidades y afectaciones por este delito.

**¿Qué distingue a la primera parte de esta investigación?**



- Incorpora el conocimiento de organizaciones y profesionistas aliados especializados en finanzas, economía, tecnologías digitales, perspectiva de género, entre otros campos.

- Invita a la ciudadanía a narrar sus experiencias a través de la campaña #YoTambiénSoyExtorsionado



¿Qué distingue a la primera parte de esta investigación?



# ¿Qué contiene la investigación?

1. Revisión sistemática de la literatura académica sobre la extorsión en América Latina y el Caribe de los últimos 20 años.
2. Análisis jurídico de los tipos penales y penas por extorsión en México.
3. Recopilación y análisis de las capacidades específicas de las instituciones de procuración de justicia y de seguridad pública.
4. Compendio de testimonios de víctimas de extorsión y análisis cualitativo.
5. Colaboraciones de organizaciones aliadas del ONC desde perspectivas específicas en torno a la extorsión.



# Organizaciones aliadas







**¿Cuál es la situación de las  
extorsiones en México acorde con  
la información oficial?**

**“La extorsión es un delito de alta frecuencia y bajísima denuncia tanto en hogares como en unidades económicas.”**



# Acorde con la ENVIPE, en 2021 se estima que:

- Se cometieron 4 millones 910 mil 206 extorsiones en hogares.
- Se denunciaron solamente 246 mil 138 casos y solo en el 52.4% se inició una carpeta de investigación.
  - En el 59.6% de las denuncias que derivaron en carpeta de investigación no pasó nada y el 26.3% seguía en trámite.
  - En el 2.8% de los casos se logró poner al delincuente a disposición de un juez o se otorgó el perdón. Apenas en el 0.3% de los casos se logró la recuperación de los bienes.
  - En ninguno de los casos hubo reparación del daño.



# Acorde con la ENVE, en 2021 se estima que:

- Alrededor de 1.2 millones de unidades económicas fueron víctimas de algún delito. El más frecuente fue la extorsión (28.9%).
- Solamente en Aguascalientes, Hidalgo, Michoacán, Morelos y Querétaro la extorsión no es ni el primer ni el segundo delito más recurrente en las unidades económicas.
- Las empresas grandes son las menos vulnerables a la extorsión. Ello contrasta con lo que experimentan las micro, pequeñas y medianas empresas en la cual este delito fue el más frecuente.



**“Existen diferencias significativas entre los registros de carpetas de investigación de extorsión en las fuentes disponibles.”**





En 2021, en el SESNSP se reportan 8 828 carpetas de investigación por extorsión lo cual difiere de las estimaciones de las mismas dadas a conocer por la ENVIPE (129 018).



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.





**¿Qué no nos muestran los registros  
oficiales de extorsión pero que  
sí nos revelan los testimonios  
de las víctimas?**

**“Ante las áreas de oportunidad en la medición y caracterización de las extorsiones, decidimos iniciar un proceso permanente de recolección y análisis de testimonios para complementar la información existente.”**





# Esta mirada amplia permite entender:

- 1 ¿Quiénes son las víctimas y los sujetos activos?
- 2 ¿Cuál es la relación entre estas?
- 3 ¿Cómo es la respuesta institucional?
- 4 ¿Cuáles son los daños y las secuelas?
- 5 ¿Cómo afecta al territorio?
- 6 ¿Cuáles son las modalidades y otros delitos conexos?



# ¿Qué víctimas de extorsión nos dieron su testimonio?



- Amas de casa
- Tianguistas
- Despachadores de gasolina
- Profesionistas
- Trabajadores independientes del sector primario
- Directores de asociaciones civiles
- Especialistas en propiedad intelectual
- Empresarios
- Funcionarios públicos



**“Las personas entrevistadas compartieron sus experiencias con el mayor interés y compromiso social posible a pesar de que algunas están en condiciones de vulnerabilidad, de que han sido violentadas y que su vida corre peligro.”**



# Las voces de las víctimas nos muestran que:

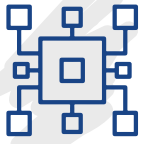


Las relaciones entre víctimas y victimarios tienden a ser asimétricas, parasitarias, basadas en la dominación psicológica y con un carácter fatalista para la víctima.



Las extorsiones van más allá del ámbito comercial. Por ejemplo, en el ámbito profesional, en el sistema de justicia penal, en los conflictos familiares, o en la propiedad intelectual también son frecuentes. Ignorar estas extorsiones invisibiliza a las víctimas, sesga las políticas públicas y normaliza este delito.





Hay territorios del país donde conviven múltiples esquemas simultáneamente (sextorsión, extorsión policial, extorsión corporativa) así como circuitos extorsivos que afectan a la economía formal e informal a lo largo de toda su cadena de valor.



Los guiones criminales de algunos tipos de extorsión se basan en los vacíos legales y complejidad regulatoria de sectores económicos específicos, así como de algunas debilidades operativas de agentes financieros.



Los daños materiales e inmateriales ocasionados por la extorsión impactan la seguridad humana de las víctimas, directamente sobre las dimensiones personal, de salud, económica, política y comunitaria.

**Voces de las víctimas**



La respuesta institucional no cumple con las expectativas de las víctimas de extorsión en sus distintas modalidades.

- En muchos casos la respuesta brilla por su ausencia o se acota a difundir información preventiva y números telefónicos de registro.
- En otros casos, la respuesta se activa al momento de la denuncia formal, pero no hay forma de darle seguimiento.
- En el peor escenario, deriva en la extorsión por parte de las mismas autoridades o en situaciones de revictimización.





Se necesitan desarrollar tipologías de las extorsiones conforme a rasgos que vayan más allá del medio de contacto inicial (telefónica, presencial, cibernética), que respondan al contexto y a la diversidad de los sujetos activos.



El miedo, el silencio y la vergüenza, aunado a la falta de confianza en las instituciones, son tres formas presentes en la ausencia de denuncia de las víctimas.



Modifican la apropiación del territorio de las víctimas de tres formas distintas: económica (extraen recursos), política (alteran las relaciones de poder) y cultural.





**¿Qué dice el tipo penal de  
extorsión? ¿Está actualizado?  
¿Cuáles y cómo son las penas?**



# Descubrimos que el tipo penal de extorsión:

- **Es arcaico:** a nivel federal fue creado en 1984 y desde entonces no se ha perfeccionado.

- **Es miope:** no toma en cuenta las diversas modalidades, tecnologías y estrategias que actualmente usan los criminales.

- **Es pegajoso:** la mayor parte de los códigos penales locales lo imitan.

- **Es estrecho:** asume que solamente causa un daño patrimonial a la víctima, pero hay muchos otros daños colaterales (emocional, libre desarrollo de la personalidad).



# Descubrimos que las penas y multas...



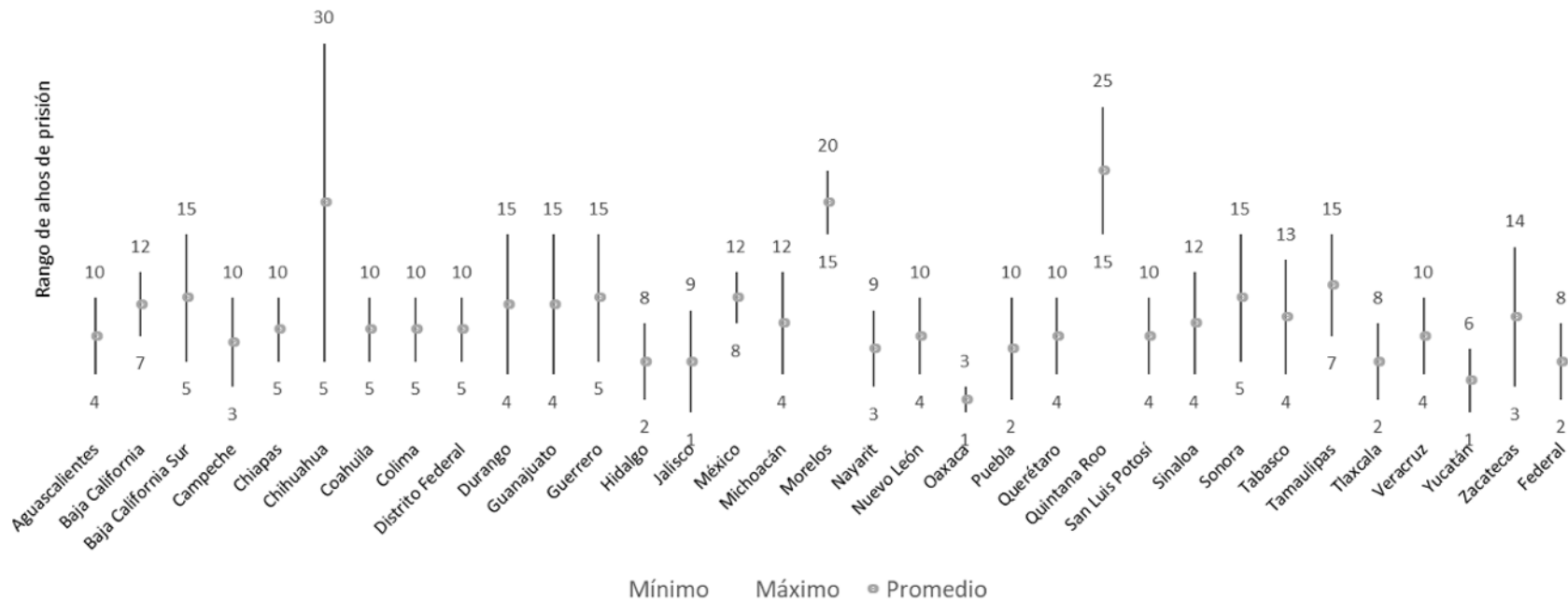
A nivel local, están fuera de toda lógica de uniformidad.



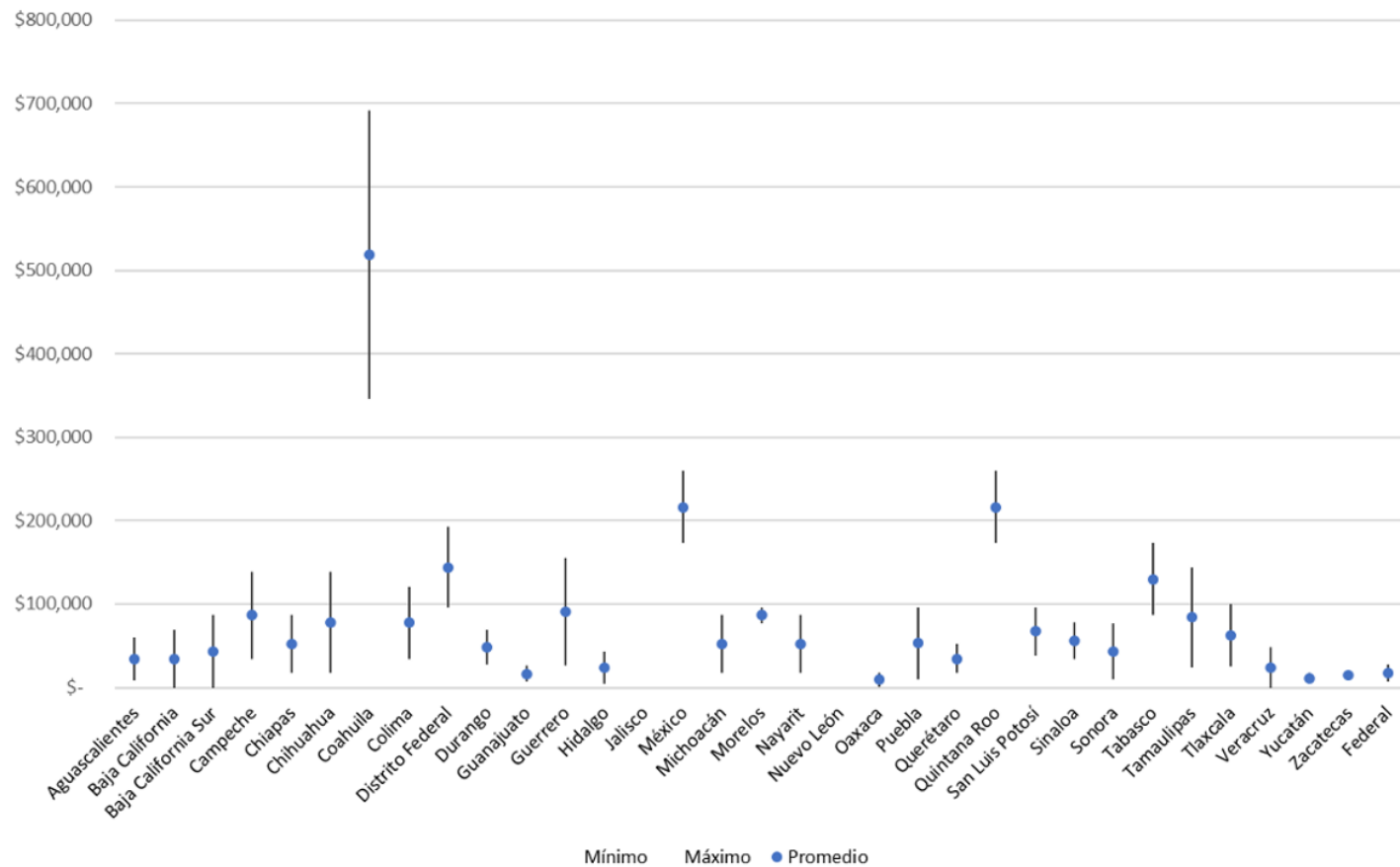
Ello significa que no hay una visión unificada sobre la gravedad de este delito.



# Años de prisión previstos por el delito de extorsión



# Rango de multas previstas por el delito de extorsión



# En pocas entidades encontramos proyectos de reforma a su legislación penal en materia de extorsión.

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.

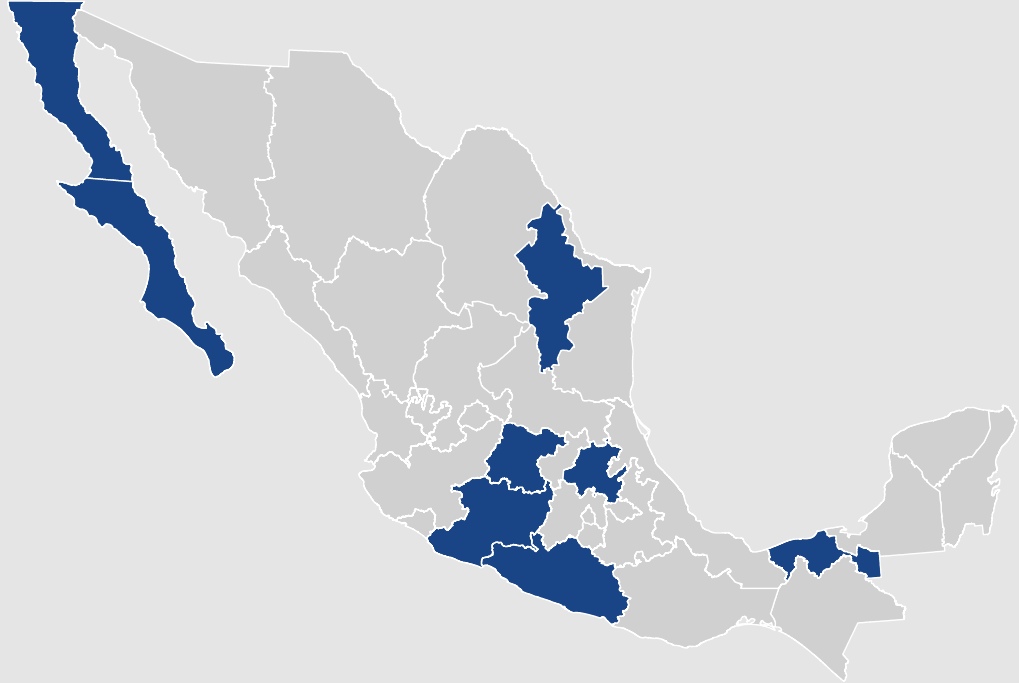


Además del Código Penal Federal, es también el caso de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.



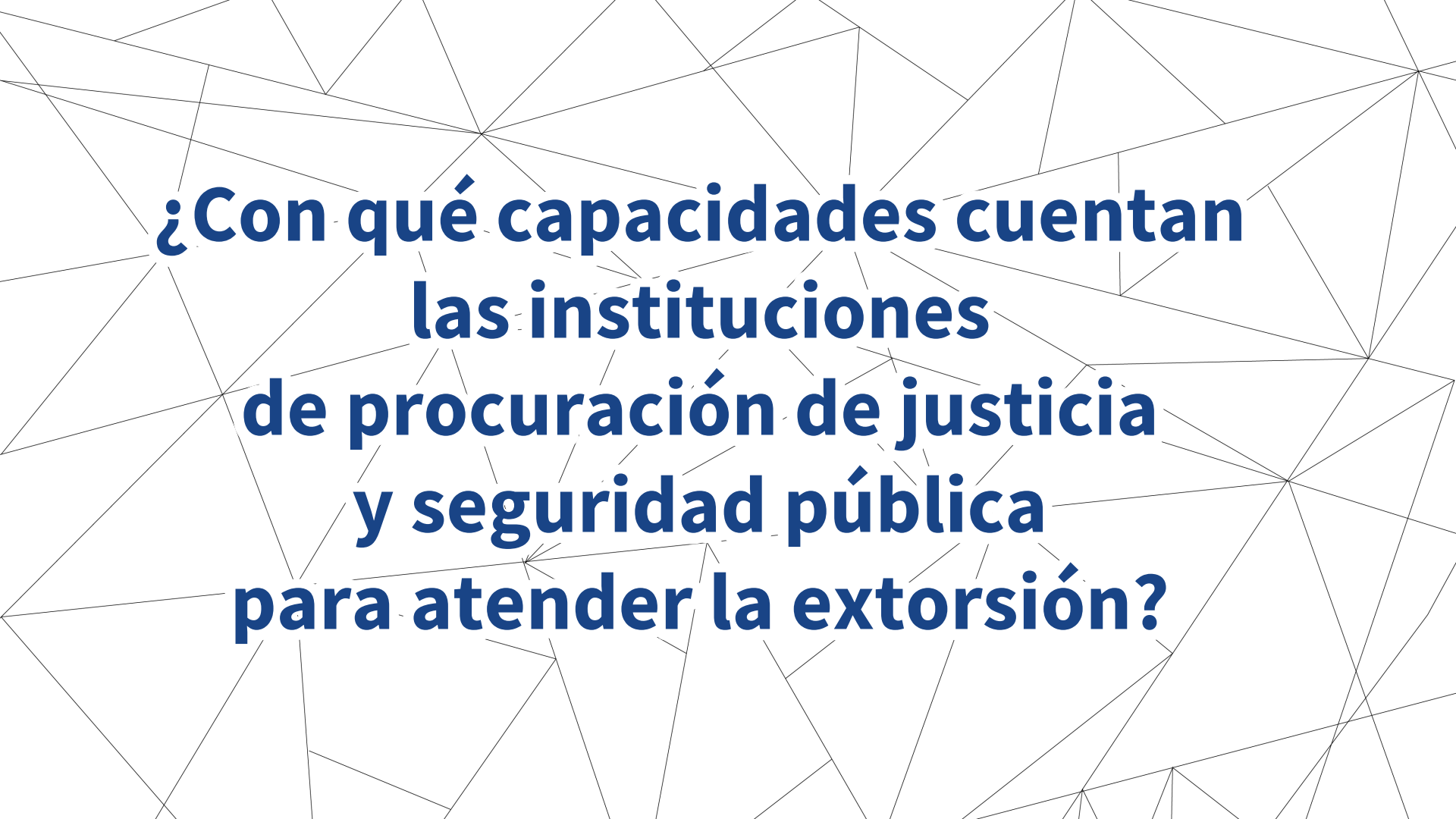
Las iniciativas identificadas al respecto corresponden a los siguientes estados:

- Baja California,
- Baja California Sur,
- Guanajuato,
- Guerrero,
- Hidalgo,
- Michoacán,
- Nuevo León,
- Tabasco.



**“Sin embargo, estas iniciativas no prometen perfeccionar la sanción y abarcar las modalidades del delito de extorsión, tampoco se prevé que sean ejemplares las iniciativas para erradicar, prevenir o disminuirlo.”**





**¿Con qué capacidades cuentan  
las instituciones  
de procuración de justicia  
y seguridad pública  
para atender la extorsión?**



**“La impunidad frente  
a la extorsión es  
prácticamente absoluta.”**





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.



La extorsión no es prioridad para el personal de seguridad pública local y federal.

- Las policías locales pusieron a disposición a 481 presuntos delincuentes.
- La Guardia Nacional puso a disposición a 5 presuntos delincuentes.

Fuente: CNSPE y CNSPF, 2021



**“Los esfuerzos del gobierno federal se han enfocado básicamente en la extorsión telefónica.”**





Los esfuerzos institucionales se han orientado a mejorar los registros administrativos: Base Nacional de Presuntos Números de Extorsión y Fraude.



La Guardia Nacional se adjudica una efectividad de 93.8% en evitar la comisión de la extorsión telefónica.



Diseño e implementación fallida del PANAUT. Se ignoraron aspectos normativos fundamentales que condujeron al padrón a su ocaso jurídico.



En menor medida se ha atendido la extorsión por medio de internet. En el discurso oficial se reconoce como “fraude cibernético”.

- La Guardia Nacional lleva a cabo las siguientes campañas: “Internet seguro para todas y todos” y “Antifraude Cibernético”. Se imparten charlas con estudiantes y cámaras empresariales.
- El programa que ha generado detenciones es “Ciber Guardián” enfocado en el combate a la pornografía infantil.



**“La FGR ha tenido un papel marginal en la investigación de extorsiones, lo cual es atribuible a problemas de esfera de competencia.”**



## Delitos registrados en las averiguaciones previas, investigaciones y carpetas de investigación abiertas por el Ministerio Público, por nivel de gobierno, entidad federativa y tipo según sistema (2021).

	Total	Adultos	Justicia para adolescentes
Total de delitos	2,130,637	2, 108,945	21,692
Nacional (extorsiones fuero común)	12,453	12,404	49
Extorsiones investigadas por FGR	228	228	NA

Nota: la información se refiere a los delitos, consumados y en grado de tentativa, registrados en las averiguaciones previas iniciadas, investigaciones y carpetas de investigación abiertas por el Ministerio Público. En la categoría Justicia para adolescentes no se incluyen delitos del fuero federal, los cuales son captados en el programa estadístico.

Fuente: ONC con la información del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2022.



**“La inteligencia financiera es inexistente pese a que la Evaluación Nacional de Riesgos 2020 considera a la extorsión como una amenaza.”**





## En 2020, se anunció la coordinación con la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) para identificar y desarticular redes financieras.

- En respuesta a una solicitud de información la UIF respondió que únicamente tiene Reportes de Operaciones Inusuales (ROI) sobre presuntos delitos de terrorismo y recursos de procedencia ilícita, pero no sobre extorsión.
- Es notable que otros países de la región sí cuentan con información al respecto. Tal es el caso de Guatemala.
- Sin ROI, las posibilidades de generar inteligencia, presentar denuncias y/o elaborar tipologías son nulas.



## En 2020, se anunció la coordinación con la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) para identificar y desarticular redes financieras.

- Tres posibles explicaciones de la falta de información: a) opacidad; b) problemas en el registro de información; y/o c) problemas de coordinación con el Centro Nacional de Información y la Fiscalía General de la República.
- Un mismo resultado: debilidad institucional.



**“En los gobiernos estatales se han creado y replicado campañas de difusión sobre números de denuncia. Se contabilizan pocas iniciativas locales.”**



- 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 las unidades económicas que no han pagado extorsión.
- Vinculación con procesos de extinción de dominio.
- Inteligencia a partir de la investigación de homicidios dolosos.



## Generar bases de datos de números telefónicos denunciados.



Sobresale la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la CDMX por su capacidad operativa: realizar cateos simultáneos a 12 inmuebles en los que operaban call centers para la extorsión operados desde China.



Falta ver si se les dicta sentencia condenatoria a los detenidos.



**“Encontramos escasa innovación de políticas de combate a la extorsión a nivel local.”**





Desde 2019 la medida más recurrente y homogénea entre los gobiernos estatales es el uso de las Unidades Especializadas en Combate al Secuestro (UECS) para atender este delito.



Solamente Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Jalisco y Zacatecas no lo hacen.



Si emplear a las UECS en casos de extorsión es una política federal hay problemas de implementación: no se ha logrado en todos los estados ni hay recursos adicionales para esta labor.





Si es una decisión de las autoridades locales, muestra poca innovación y sobrecarga de trabajo a personal especializado en otro tipo de delitos.



La especialización de personal de las Fiscalías y policías en el combate a este delito es deseable, pero para que sea eficiente requiere recursos (presupuestales, materiales, tecnológicos y humanos) y tiempo. No basta con crear instancias con la denominación “especializadas”, hay que capacitar y profesionalizar.





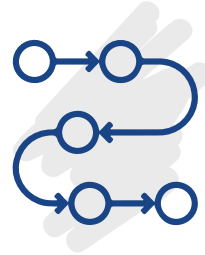
**“Sobresalen los problemas de implementación en los mecanismos de atención a la extorsión.”**



# Problemas de coordinación:



Las policías locales tienen mucha información de inteligencia, pero no la procesan ni la tratan como tal.



Un tema persistente es la coordinación local entre las instancias de seguridad pública y las fiscalías de los estados.



# Problemas de coordinación:



Las Fiscalías no integran adecuadamente las carpetas de investigación y desaprovechan la información que les entrega la policía preventiva.



Hay procesos para registrar números vinculados con extorsiones telefónicas, pero no se bloquean estos equipos y el seguimiento a la denuncia es irregular.



Aún cuando hay convenios suscritos, permanece la desconfianza. Los empresarios y comerciantes quieren la inhibición del delito o la detención de los criminales, pero pocas veces presentan y ratifican sus denuncias.

La extorsión conocida coloquialmente como “cobro de piso” suele ser asociada con delincuencia organizada.

- Este es un delito del fuero federal en el que la Federación asume que es del fuero común por el lugar de ocurrencia y la Fiscalía Estatal se deslinda por el tipo de perpetradores.
- El resultado: zonas grises en los ámbitos de competencia e impunidad.



Las víctimas suelen ser relegadas a un segundo o tercer plano. Las prioridades están en disminuir la denuncia y eso genera incentivos perversos.



Acorde con diversas autoridades, hay varias áreas de oportunidad que deben atenderse para fortalecer las capacidades institucionales frente a la extorsión.

## Cambios normativos

- Reformas constitucionales al SNSP.
- Actualización del tipo penal.
- Redacción de una ley general antiextorsión.
- Cambios en facultades de investigación en delincuencia organizada.

## Cambios organizacionales

- Autonomía para las Unidades de Asuntos Internos.
- Operación de Centros de Atención y Respuesta Inmediata como el de la extinta PF en materia de ciberextorsión.
- Creación de unidades especializadas.
- Escalar capacidades tecnológicas y fomentar la capacitación.
- Mecanismos de coordinación y colaboración con la UIF.



**“Frente a la extorsión,  
también es necesario que  
las instituciones conozcan  
la investigación social.  
¿Qué ha investigado la  
academia?”**



**“Existe un rezago de la investigación social sobre la extorsión en América Latina y el Caribe frente a otros delitos.”**





**Pese a que la extorsión ha existido en la región desde hace mucho tiempo, la investigación social despegó hasta 2012 y los estudios crecieron desde 2017.**

**Los países más estudiados son México, Colombia, Perú, El Salvador y Argentina.**



Hay diversos obstáculos que superar:

- No hay consenso sobre qué es extorsión, cómo se diferencia del cobro de piso y cómo interactúa con el fraude, el robo o el abuso de confianza.
- Hay escasez de acervos de información oficiales de calidad.
- El acceso a fuentes judiciales es limitado.
- Son insuficientes las evaluaciones rigurosas de políticas públicas y estrategias de policiamiento.



The background of the slide is a complex, abstract geometric pattern. It consists of numerous thin, dark grey lines that intersect to form a variety of irregular polygons, primarily triangles and quadrilaterals. The lines are scattered across the white background, creating a sense of depth and complexity. The overall effect is that of a network or a crystalline structure.

# Conclusiones

# Conclusiones

1

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.

2

El atraso normativo, la baja denuncia y las capacidades institucionales rebasadas constituyen la fórmula perfecta para la impunidad.

3

Cuando existe denuncia, toda la carga del proceso penal está sobre la víctima quien se encuentra bajo amenaza.



4

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.

5

Los instrumentos de medición y acervos públicos de información sobre extorsión resultan insuficientes para caracterizar aspectos clave como la relación entre víctimas y victimarios, los daños materiales e inmateriales, delitos conexos o relacionados, guiones criminales, entre otros.

## Conclusiones



6

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 estudio y prioridad en la agenda.

7

Alentar la denuncia ciudadana sin resultados por parte de las autoridades generará un círculo vicioso de desconfianza e impunidad. Para las víctimas, las autoridades deben ganarse su confianza. Se requiere proactividad en su respuesta.

## Conclusiones



8

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.

9

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.

10

Hay un desaprovechamiento de las herramientas del sistema antilavado de dinero para prevenir, investigar y sancionar las extorsiones desde la perspectiva financiera.

## Conclusiones








# Recomendaciones



# Recomendaciones

-  Perfeccionar el tipo penal de extorsión y establecerlo en cada entidad federativa y en el Código Penal Federal.
-  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.
-  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.

## Recomendaciones



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.

## Recomendaciones





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.



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

## Recomendaciones





**Frente al silencio...**  
**#YoTambiénSoyExtorsionado**

Necesitamos identificar tipologías útiles para contar con más y mejores políticas públicas para atender la extorsión, para ello es fundamental documentar y sistematizar la información de lo que cada uno de nosotros ha experimentado con este delito.



Por esta razón, el ONC lanza la campaña permanente #YoTambiénSoyExtorsionado para hacerle un contrapeso al silencio a partir del cual grupos delictivos, autoridades y otros actores se benefician.

**La extorsión es un problema subestimado, no dejemos que así continúe. Te invitamos a que nos compartas tu experiencia de manera anónima y confidencial.**





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

# FRANCISCO RIVAS

## Director General



@frarivasCoL



contacto@onc.org.mx



@ObsNalCiudadano



/ObservatorioNacionalCiudadano



<http://www.onc.org.mx>