

“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”.

“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”

Ciudad de México, a 25 de febrero de 2020

SANTIAGO NIETO CASTILLO
Director de la Unidad de Inteligencia Financiera
(UIF)

Mensaje durante el “III Foro Regional Interparlamentario sobre Seguridad” en el Triángulo Norte de América Central y México, realizado en el Palacio Legislativo de San Lázaro.

Muchas gracias, diputada Adriana Dávila, muchas gracias.

Muchas gracias, diputada Juanita Guerra, por la invitación; realmente muy honrado de poder estar con ustedes y agradeciendo aquí la presencia de los señores ministros de Guatemala y de El Salvador, Dennis Chang en esta mesa, y de todas y todos ustedes.

Yo quisiera plantear mi participación, básicamente, en tres temas. Uno, la reflexión en torno a la extinción de dominio, parte de la discusión que ya planteó Dennis hace un momento; segundo, el diagnóstico de cómo estamos en México, por tanto, hacia dónde tendría que ir una normatividad en la materia para el caso particular de México y, tercero, algunos casos relevantes que creo que en un foro regional interparlamentario sobre seguridad de América Central y México sería importante relatar, en términos de tipología, para poder señalar qué tipo de problemática estamos viviendo en la zona, en la región.

Bueno, respecto al primer tema, inicio también tomando en consideración el documento al que hizo referencia a Denisse de 1DC,

en dónde está la Oficina de Naciones Unidas en contra de la Droga y el Delito ha señalado que las ganancias por las finanzas ilícitas van del 2.3 al 5.5 del Producto Interno Bruto global.

Evidentemente, esto aumenta por región. Si estamos en América Latina, se ha dado el dato del 16 por ciento del Producto Interno Bruto en algunos países, es en virtud de que hay ciertas regiones del mundo en donde el lavado de activos y donde el financiamiento ilícito tiene una mayor presencia.

La pregunta sería ¿por qué en América Latina? Primero, por el flujo comercial y económico de la zona, pero también, evidentemente, por las debilidades de carácter institucional para poder decomisar los bienes e instrumentos del delito.

Ahora bien, México ha suscrito... es importante hacer referencia a esta legislación, a la Ley de Extinción de Dominio que, en la época del ex presidente Calderón, fue impulsada en este Congreso, pero creo que también hay un tema fundamental: la reforma constitucional del año 2019: es decir, hay un cambio de paradigma en las concepciones de cómo entender la extinción de dominio y estamos en un proceso evolutivo que también coincide con el diagnóstico que se tiene para Centroamérica.

Se inició con un proceso vinculado directamente con el proceso penal y hemos vivido, partir de 2019, el proceso de emancipación, respecto a la extinción de dominio para hacerla separada en jueces de jurisdicción en materia civil especializados en materia de extinción de dominio.

Ahora, México suscribió —y esto puede ser una parte relevante— la Convención de Palermo, la Convención de Mérida que, incluso, señala que el decomiso puede ser de naturaleza administrativa, no solamente en materia penal, y, evidentemente, la Convención de Viena.

A partir de estos instrumentos internacionales —México también además forma parte del Grupo de Acción Financiera Internacional, formamos parte de la Gafilat, el Grupo de Acción Financiera de América Latina y somos observadores en Gafic, el Grupo de Acción Financiera de Centroamérica y el Caribe— en ese sentido, hay, de las 40 recomendaciones del GAFI yo traería a la mesa a creo que tres, que me parecen muy relevantes.

La recomendación seis, y particularmente su nota interpretativa respecto a las medidas precautorias para el congelamiento de activos; la recomendación 38, que tiene que ver con estos procedimientos, procesos de decomiso de bienes instrumentos del delito, de extinción del dominio, evidentemente los términos de las tres categorías jurídicas que ya se explicaron aquí: el abandono, el decomiso y la extinción de dominio; y finalmente, la recomendación 29 que obliga a la creación una Unidad Central de Inteligencia.

GAFI —y es donde quiero retomar esta parte para la extinción de dominio— en el Informe de Evaluación Mutua de México, señaló que estamos en un proceso de seguimiento intensificado, básicamente en el mismo lugar que tienen Canadá y Estados Unidos, aun cuando, evidentemente, hay puntualizaciones que es importante rescatar.

Lo que ha dicho es que México tiene un sistema financiero sólido, que tenemos un marco normativo y financiero relevante, pero que tenemos enormes deficiencias en actividades vulnerables y tenemos, particularmente, deficiencias en tres rubros: el primer rubro, que la Unidad de Inteligencia Financiera no disemina suficiente información; segundo, que el Servicio de Administración Tributaria no cumple de manera adecuada con los procesos de verificación —yo creo que estos dos temas se han avanzado de manera sustantiva durante la presente administración— y un tercer tema, en el que también se ha avanzado, tiene que ver con el decomiso de los bienes instrumentos del delito y es donde GAFI señala que existe una deficiencia por el número de sentencias condenatorias y de montos decomisados.

Tiene que ver, evidentemente, con la filosofía atrás del procedimiento. Si mantenemos, como también ya se explicó aquí, la extinción de dominio vinculada al proceso penal, a partir de la figura del decomiso, evidentemente, los montos serán mucho menores, que si mantenemos un procedimiento autónomo, emancipado en el ámbito civil.

Ahora, sobre los temas que se han planteado, yo creo que vale la pena la construcción en materia civil, creo que habría que sí, perfeccionar un poco la especialización, y yo creo que hay que aportar hacia allá, ir apoyando a la ciudad de México, en los tribunales federales se ha ido especializando hacia materia penal, administrativa, laboral, civil, electoral y, por tanto, creo que el proceso de generar jueces especializados en materia extinción de dominio es una buena práctica, que tiene la Constitución mexicana y que esto tendrá, además, que

combatirse partir de instrumentos procesales que tengan a su mano los ciudadanos.

Coincido con el análisis sobre el derecho de propiedad, hay que recordar que todos los derechos fundamentales, salvo la tortura, tienen límites, y la prohibición de la esclavitud, por supuesto, son derechos fundamentales ilimitados, pero el resto de los derechos fundamentales: libertad de expresión, derecho al honor, el derecho a la propiedad tienen límites que se enmarcan en medio del sistema de corte constitucional.

Ahora, ¿qué es lo que sucede? Lo que tenemos que estar generando es una revisión respecto a cómo se encuentra la figura en México. Creo que el tema de la imprescriptibilidad es relevante, porque eso permite mantener la idea de la autonomía de un proceso respecto al otro.

Puede ser que el lavado dinero en México prescribe en 10 años, por tanto, las conductas no podemos estarlas persiguiendo de 2010 hacia atrás; sin embargo, lo cierto es que, si existe algún indicio enriquecimiento ilícito, por ejemplo, podría solicitarse la extinción de dominio, a pesar del año en que, en donde se hayan desarrollado las conductas.

Y esto lleva la discusión respecto a la carga probatoria. No puedo decir más que estoy de acuerdo con Denisse, el tema no es que hay una inversión —y no me preocuparía tampoco— Inglaterra, Colombia, Estados Unidos han generado criterios en donde lo importante para el tema de extinción de dominio es que la persona a la que se le ha imputado que ha obtenido bienes de forma ilícita, tiene la obligación de acreditarlo frente a los órganos jurisdiccionales la licitud de ese bien mueble o inmueble.

Los colombianos reformaron su constitución para efecto de señalar que la propiedad pertenecía originariamente al Estado y que la propiedad originaria de las cosas, y por tanto, si alguien no podía acreditar ser el legítimo propietario de un bien mueble o inmueble se extinguía el dominio, y así Colombia, creo se convirtió en uno de los países que pudo generar un mayor número de extinciones de dominio, igual que lo hace Estados Unidos, igual que lo hace Inglaterra para temas vinculados por corrupción, por ejemplo.

Ahora, yo quisiera también aquí hacer un señalamiento particular, respecto a una discusión que hubo el año pasado en esta Cámara de

Diputados, que tiene que ver con si la UIF podía, perse y ante sí, extinguir el dominio, la respuesta es, evidentemente, no. Esto no es posible en razón de que nuestro propio marco constitucional y la Ley de Extinción de Dominio señalan que tiene que hacerse por el Ministerio Público, el Ministerio Público debe plantearlo ante el juez especializado.

La norma decía, si mal no recuerdo, que la UIF en su procedimiento administrativo daría, promovería en términos de la Constitución y la Ley de Extinción de Dominio, lo cual, en términos de una interpretación conforme con la Constitución, sólo podría hacerse a partir de hacerlo del conocimiento el Ministerio Público y que el Ministerio Público generara la conducta, el procedimiento que considerase en términos de su autonomía constitucional.

Ahora, sí hay un tema que quisiera resaltar aquí que me parece importante que se puede legislar, tal vez en la ley de prevención de lavado de dinero, en la ley antilavado, habría que pensarlo, y es que hemos tenido casos, me acuerdo un caso de trata de personas, que una cuenta de 80 millones de pesos no fue reclamada por nadie, claro, no hay procedimiento administrativo. Tenemos ahí dos opciones, la opción A es: que venga la denuncia de la UIF, que el Ministerio Público Integre la carpeta de investigación, que se judicialice y llegar hasta el decomiso.

Esa es la opción A, esa opción nos va a tardar varios años; la opción B, como no tenemos un procedimiento, podría ser reformar la ley y permitir que, en esos casos, generar una especie de abandono administrativo, si pasan 90 días y nadie ha reclamado una cuenta, pues perdónenme, podemos en ese momento solicitar al Ministerio Público que inicie la extinción de dominio de sus bienes.

Tenemos una cuenta, por ejemplo, de dos millones de dólares vinculada con el Cártel Jalisco Nueva Generación, nadie ha reclamado esta cuenta de 80 millones en trata, nadie los ha reclamado, y creo que podríamos utilizar esos recursos en vez de esperarnos dos, tres años de un procedimiento penal, podría ya ser extinguido el dominio, evidentemente a partir de un proceso donde un juez se pronuncie y con eso ir avanzando en el objetivo, sobre todo, en dinero que se encuentra, digamos en el sistema financiero. Exactamente, nadie deja 80 millones, digo, si tuvieran un origen lícito.

Ahora, la UIF colabora, evidentemente con Gafi, formamos parte de Gafi, con Ofac, es muy importante esta parte del trabajo con el Departamento del Tesoro Norteamericano, sobre todo, en temas relacionados con narcotráfico y recientemente a partir de la aprobación de la Ley Magnitsky con temas vinculados con corrupción.

Evidentemente DEA, FBI y, sobre todo, yo puntualizaría aquí, el tema del Grupo Egmon. Aquí también hay algo que discutir y se trata de parámetros y estándares internacionales.

Tenemos dos tipos de intercambio de información. La informal, que es la que hacen los unidades de inteligencia financiera, y la formal que es la que hacen las fiscalías en todo el mundo para el intercambio de información para judicializar.

Yo creo que, en algún momento, estos sistemas tienen que empezar a juntarse en razón, de, precisamente el tiempo que pasa desde un intercambio de información informal a través del Sistema Egmon, a una judicialización de una carpeta de investigación.

Ahora, hay temas que hay que reflexionar mucho respecto al valor probatorio de las notas de inteligencia, en virtud del deber del secreto de la información financiera bancaria bursátil con las que cuentan las unidades, pero creo que no debemos perder de vista el objetivo central que tiene que ver con el combate a estas redes de grupos delincuenciales.

Lo hemos dicho en varias ocasiones, atacar a la delincuencia organizada implica, primero, sí atacar al sicariato y a los líderes de los grupos criminales, pero esto es insuficiente sino viene acompañado de una estrategia de combate a las estructuras financieras, porque de lo contrario, seguirán pagándole a narcomenudistas, a sicarios para que permanezcan en las calles.

Tercero, hay que atacar la corrupción política en razón de que es, en determinados territorios donde los grupos delincuenciales surgen, por eso hablamos del cártel Jalisco, por eso hablamos del cártel Santa Rosa de Lima, por eso hablamos del cártel del Pacífico, y esto no puede hacerse sin la omisión o sin el consentimiento de ciertos grupos políticos sobre todo en el ámbito local.

Y un cuarto elemento importante que hay que abatir tiene que ver con la corrupción judicial y ministerial. El Presidente de la Suprema Corte

ha dicho recientemente que debe existir una estrategia integral del Poder Judicial de la Federación para limpiar la corrupción al interior del Poder Judicial y lo mismo en el ámbito ministerial.

En el nuevo ejercicio de acción penal o en la suspensión o revocación de alguna sentencia en materia penal se encuentra en gran medida el germen de la impunidad y eso es algo que se tiene que ir limitando, limitando los casos de corrupción que se dan en estos dos espacios.

Hay que reconocer que hay una actividad mayoritaria de honestidad y eficiencia en poderes judiciales, fiscalías, procuradurías, pero que tenemos también núcleos de corrupción y esos núcleos son importante combatirlos por el efecto negativo que generan.

Y el último tema, tendría que ver, para combatir la delincuencia organizada, combatir a su base social, y eso solamente podrá ser a partir de programas sociales, desarrollo rural, desarrollo regional, evidentemente inversión, fuentes de empleo.

Ahora, dejaría esta parte, regreso un poco al tema de GAFI. GAFI nos pide como país en la Recomendación Número Uno que tengamos una Evaluación Nacional de Riesgos. La Evaluación Nacional de Riesgos implica la revisión de cuáles son los riesgos que existen de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo en los países.

México ha concluido la Evaluación Nacional de Riesgo 2019 y encontramos estos elementos que, digamos, es importante que se difundan para efecto de la sensibilización relevante en esta materia.

Primero, evidentemente el riesgo más importante es la delincuencia organizada, que es una amenaza y una probabilidad alta. Tenemos el surgimiento de ocho grupos criminales en los ámbitos locales durante el sexenio anterior y principalmente por el tema del tráfico de drogas, pero esto vinculado al tráfico de armas; el 70 por ciento de las armas que son decomisadas, incautadas en México, corresponden a armas provenientes de Estados Unidos y esto tiene que ver, también con otro tema que es la porosidad de las fronteras.

El nivel de recursos ilícitos generados que es un tema también fundamental, no hay una metodología para saber cuál es el monto de los recursos ilícitos generados por los grupos delincuenciales, pero es importante poder plantear que, por ejemplo, el Departamento de Estado habla de 50 mil millones de dólares en México, y bueno la

Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito habla de dos billones de dólares que se mueven a nivel global por estas actividades.

El uso de puertos internacionales con fines ilícitos, voy a referirme en un momento más sobre esto. Los temas de corrupción, el impacto que tiene la corrupción en el sistema financiero, y es uno de los temas centrales para combatir en el tema de extinción de dominio.

En virtud, de que, también como ya se dijo aquí, cualquier proceso penal puede enfrentarse con el fuero, con la inmunidad, puede enfrentarse con la muerte del inculpado, puede enfrentarse o, con un acuerdo reparatorio que impida continuar en un proceso de investigación que permita la extinción de dominio de casos o bienes vinculados con la corrupción.

Recordemos, recientemente en el estado de Chihuahua se detectó que un exgobernador tenía un rancho cuyas dimensiones geográficas eran más grandes que un municipio completo del estado. Entonces, ese tipo de excesos realmente son temas que no pueden soslayarse ni minimizarse.

Finalmente, el tema de la dimensión de la economía informal. Necesitamos tener mecanismos de inclusión financiera, creo que es uno de las grandes discusiones aquí en el Congreso, para efecto de poder incorporar a amplios sectores de la población en el ámbito de la formalidad y, por tanto, en el sistema de pago computacionales y a partir de un mejor rastro de flujo del dinero en el país.

Esto me lleva dos riesgos también. La eliminación de uso de efectivo en pesos, de manera gradual hemos ido incrementando el número de efectivo en pesos y la necesidad de mejorar el uso de efectivo en dólares.

En casas de cambio, creo que México tiene una gran normatividad, nadie puede cambiar más de 300 dólares; sin embargo, hay una legislación respecto a centros cambiarios que es importante modificar, porque el centro cambiario tiene mayor posibilidad de cambiar hasta 10 mil dólares en efectivo, eso, nadie necesita 10 mil dólares en efectivo, digo, al menos que lo que estén haciendo sea un proceso de lavado de dinero.

Iba a poner nada más un dato, antes de cerrar la segunda parte, y el dato tiene que ver con la cantidad de sentencias condenatorias. 2019

tuvimos 84 sentencias condenatorias por lavado de dinero; 2018, seis. La diferencia entre el dinero congelado, por ejemplo, en 2019, fueron 4 mil 500 millones de pesos, mientras que el numerario decomisado en sentencias pronunciadas por (inaudible) en los juzgados de distrito en el periodo de 2015 a 2018 fueron de 15 millones de pesos y cuatro millones dólares, lo cual es ridículo, pero tiene que ver con la transición del enfoque, o sea del enfoque penal a hacerlo un enfoque de naturaleza civil o de naturaleza administrativa.

¿Cuáles serían los riesgos emergentes? -y cerraría esta segunda parte con eso- el robo de hidrocarburos en el país, 80 mil barriles diarios se estaban robando en 2018, ahorita estamos hablando de cuatro mil, cinco mil barriles diarios.

Fintech, evidentemente, y toda la gestación de activos virtuales, particularmente la adquisición de criptomonedas, los temas relacionados con ciberseguridad que eso impacta a trata, impacta a tráfico de órganos, impacta seguridad, evidentemente, tráfico de personas y, bueno, los temas vinculados con fentanilo. Este es uno de los riesgos centrales que, si bien reúne las mismas características del tráfico de drogas porque eso es lo que es, en realidad tenemos una problemática mayor por el nivel de impacto que tiene la droga en el consumo de la droga por parte de las personas.

Pasando a la tercera parte, este es un caso respecto a temas de narcotráfico y respecto a flujo, de cómo hay un sistema más bien familiar, personal de flujo de recursos y de utilización de dinero en efectivo.

Y este se manifiesta a partir de la generación de empresas y esas empresas lo que hacen es ir lavando el dinero de los grupos delincuenciales; aquí hay grupos delincuenciales por zonas, para el caso específico de lo que se está viendo en la zona del noroeste sería el Cártel del Pacífico, en la zona centro-occidente, el Cártel Jalisco Nueva Generación; pero bueno, tenemos también en la zona sur grupos delincuenciales como Guerreros Unidos, etcétera.

Este es otro en caso donde células pueden utilizar los flujos de recursos para efecto de lavar dinero, inclusive en casinos. Yo creo que la actividad de casinos es muy importante que se regule, que tengamos mejores mecanismos de control en el ámbito de los casinos, porque aquí eran casos en donde se pagaban a familiares de líderes de los cárteles de la droga a partir de ganancias que obtenían en los

casinos, lo cual resulta raro que alguien esté ganando mensualmente dos millones de pesos en un casino.

Este es un tema de tráfico de drogas que sí impacta a Centroamérica mediante tiburones, viene de países de Centroamérica, se mueven hacia México y de ahí se van hacia Miami, y es un tema de triangulación de recursos y de uso de puertos y aduanas para efecto de comercialización y de lavado de dinero y tráfico de drogas vinculados con especies marinas. Las ganancias son importantes.

Las industrias pesqueras o congeladoras que se dedican al tráfico de la especie, tenemos temas de pepino de mar, por ejemplo.

Y el tráfico que se genera a partir, también, de las aduanas y también a partir del tema de migración.

En migración encontramos dos características; la primera característica es depósitos que se hacen a transmisores de dinero provenientes de El Salvador, Honduras y Estados Unidos, que de manera gradual van pagándole a las personas para ir avanzando en el territorio, sacan cinco mil pesos en un transmisor de dinero en Tuxtla, Gutiérrez y al siguiente día sacan otros tres mil en Huimanguillo y dos días después están en Veracruz con otros cinco mil pesos, así los van llevando hacia las fronteras.

El otro modelo, son transferencias hacia organizaciones sin fines de lucro, que en muchas ocasiones hacen actividad lícita, evidentemente, pero otras que, en realidad lo que hacen es proteger o apoyar tráfico ilícito de personas.

El tema con las migraciones que se vincula con trata, evidentemente, se vincula con afectación a la seguridad nacional y, evidentemente, es importante cerrar estos nexos, sobre todo en el ámbito de transmisores de dinero para evitar ese movimiento.

Y esto es algo que vincula con organizaciones de personas de nacionalidad China para el tema del lavado de dinero.

¿Qué tenemos, digamos, importante para llamar la atención? Muchos de los recursos de transferencias hemos visto cómo se van por casos de corrupción política y de trata de personas hacia Panamá; otra parte de los recursos se meten de recursos en efectivo hacia Centroamérica y a partir de ahí buscan volarlo hacia paraísos fiscales.

Por otro lado, existe la problemática de la migración y el objetivo central con esto es generar estos casos, todo está denunciado ante la Fiscalía General de la República, ante fiscalías y procuradurías locales en caso de que hubiera competencia local.

Y lo importante es entender que la delincuencia es supranacional, la delincuencia supranacional, o, mejor dicho, la delincuencia se mueve en un carácter supranacional y, por tanto, la única forma de enfrentar los efectos negativos de la delincuencia, es a través de la cooperación y la colaboración supranacional.

Yo lo dejaría hasta aquí, tenía una nota sobre estadísticas de la Unidad, pero solamente me gustaría, digamos, rescatar algo.

Nada más esto. Este es el número de denuncias, 160 denuncias durante 2019, llevamos 14 en 2020; pero, lo importante son los montos denunciados, estamos hablando de 321 mil millones de pesos en depósitos y 289 mil millones en retiros por 160 casos.

Y el número de sujetos bloqueados en 2019 llegó a mil 371 personas bloqueadas, 12 mil cuentas, en este momento llevamos 967, y los montos al final fueron 4 mil 554 millones de pesos bloqueados y 52 millones de dólares que es importante -como mencioné hace un momento- que busquemos algún mecanismo para poder extinguir el dominio más rápidamente y que esos bienes, presuntamente provenientes de actividades ilícitas, pasen a formar parte del patrimonio del Estado para mejores mecanismos de distribución, en términos de lo que señalen las leyes que este Congreso apruebe.

Muchísimas gracias por su atención.

--ooOoo--