



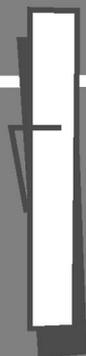
COMITÉ

Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias



MEMORIA

MESA REDONDA



LAVADO DE DINERO

23 de Febrero de 2011

JOSÉ ALBERTO BALBUENA BALBUENA
RAMÓN GARCÍA GIBSON
JAVIER LAINES POTISEK
MOISÉS MORENO HERNÁNDEZ
CÉSAR NORBERTO TELLO RANGEL

SERIE VERDE
TEMAS ECONÓMICOS Y SOCIALES



SERIE VERDE
TEMAS ECONÓMICOS Y SOCIALES
LAVADO DE DINERO
23 DE FEBRERO DE 2011
MEMORIA

ISSN 1870726-2



Derechos Reservados:
© Marzo de 2007

La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

El contenido del trabajo de investigación que se publica, así como las impresiones y gráficas utilizadas, son responsabilidad del autor, lo cual no refleja necesariamente el criterio editorial.



PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
Dip. Jorge Carlos Ramírez Marín

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

PRESIDENTE
Dip. Josefina Vázquez Mota

INTEGRANTES
Dip. Francisco Rojas Gutiérrez
Dip. Armando Ríos Piter
Dip. Juan José Guerra Abud
Dip. Pedro Vázquez González
Dip. Reyes Tamez Guerra
Dip. Pedro Jiménez León

SECRETARIO GENERAL
Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
Lic. Emilio Suárez Licona

SECRETARIO DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS
Ing. Ramón Zamanillo Pérez



**COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

PRESIDENTE

Dip. Omar Fayad Meneses

SECRETARIOS

Dip. Guadalupe Pérez Domínguez

Dip. Ezequiel Rétiz Gutiérrez

Dip. Víctor Manuel Castro Cosío

INTEGRANTES

Dip. José Óscar Aguilar González

Dip. Fermín Gerardo Alvarado Arrollo

Dip. María del Rosario Brindis Álvarez

Dip. Gerardo Del Mazo Morales

Dip. Fernando Ferreyra Olivares

Dip. Sonia Mendoza Díaz

Dip. Ma. Teresa Rosaura Ochoa Mejía

Dip. Arturo Santana Alfaro

Dip. Francisco Saracho Navarro

Dip. Pedro Vázquez González

**DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

Lic. César Becker Cuéllar

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
I. CEREMONIA DE INAUGURACIÓN	
PALABRAS DE INAUGURACIÓN POR EL LIC. CÉSAR BECKER CUÉLLAR, DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	11
II. PARTICIPACIONES – PONENCIAS	15
II.1 LIC. JOSÉ ALBERTO BALBUENA BALBUENA TITULAR DE INTELIGENCIA FINANCIERA DE LA SHCP	17
II.2 DR. RAMÓN GARCÍA GIBSON INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES	25
II.3 DR. JAVIER LAYNEZ POTISEK PROCURADOR FISCAL DE LA FEDERACIÓN	35
II.4 DR. MOISÉS MORENO HERNÁNDEZ CENTRO DE ESTUDIOS DE POLÍTICA CRIMINAL	45
II.5 LIC. CÉSAR NORBERTO TELLO RANGEL ASOCIACIÓN DE CASAS DE CAMBIO	71
III. ANEXOS	81
PRIMERO: ARCHIVO FOTOGRÁFICO	83
SEGUNDO: CURRÍCULUM VITAE DE PONENTES	93

PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), publica en su Serie Verde de temas Económicos y Sociales la memoria referente a la Mesa Redonda. *Lavado de Dinero* la cual se llevo a cabo el día 23 de febrero de 2011, en la Cámara de Diputados.

Con el objetivo de que esta mesa redonda contara con diferentes ópticas las cuales pudieran enriquecer los trabajos que se desprenden de la agenda legislativa, en este panel se contó con la participación de: Lic. José Alberto Balbuena Balbuena, Titular de Inteligencia Financiera de la SHCP; Dr. Ramón García Gibson, del Instituto Nacional de Ciencias Penales; Dr. Javier Laynez Potisek, Procurador Fiscal de la Federación; Dr. Moisés Moreno Hernández, del Centro de Estudios de Política Criminal; Lic. César Norberto Tello Rangel de la Asociación de Casas de Cambio y del diputado Omar Fayad Meneses.

El CEDIP, con este tipo de trabajos, busca aportar mayores elementos para las actividades que realizan los legisladores, así como contribuir al fomento de una cultura parlamentaria, entre docentes, alumnos y sociedad en general.

Esperando que la presente sea de utilidad para la realización de diversos proyectos, trabajos legislativos y académicos, el CEDIP se complace en presentar la memoria de la Mesa Redonda: *Lavado de Dinero*.

Lic. César Becker Cuéllar

Director General del Centro de Estudios de
Derecho e Investigaciones Parlamentarias

I. CEREMONIA DE INAUGURACIÓN

LIC. CÉSAR BECKER CUÉLLAR
Director General del CEDIP
Versión Estenográfica

Miércoles 23 de febrero de 2011

SEDE: Auditorio Aurora Jiménez de Palacios:
Edificio “E” de la Cámara de Diputados

PALABRAS DE INAUGURACIÓN

LIC. CÉSAR BECKER CUÉLLAR

Director General del CEDIP

Quiero agradecer muy cumplidamente la presencia de todos ustedes, y de todos los señores ponentes de esta mesa. Les comento a los integrantes de la mesa que tenemos el honor de contar con la presencia de investigadores, asesores y secretarios técnicos de los señores diputados; que tenemos la oportunidad de que nuestros amigos del Canal del Congreso estén transmitiendo y grabando esta sesión, que habrá de estar a la disposición de los señores legisladores.

Comentaba hace unos minutos con los señores ponentes, que ha sido una grata experiencia, a partir de la mesa con la que iniciamos prácticamente nuestras labores académicas y de apoyo a los trabajos legislativos, este año fue la primera, durante la primera sesión que fue hace quince días un miércoles que hablamos sobre el mando único de policías, ha sido impresionante el número de llamadas de los señores diputados pidiéndonos los materiales de dicho evento, por lo que informo que tanto esa sesión como esta, van a ser subidas a la pagina del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, dentro de la página de la cámara de diputados; hoy con los trabajos y ponencias con que contemos al concluir esta sesión precedemos a subir independientemente, de los trabajos de procesamiento que habremos de hacer para continuar subiendo los elementos a la pagina y además de hacer la publicación de la memoria de este evento.

Una vez más agradezco la presencia del señor Procurador Fiscal de la Federación, Laynez Potisek; de nuestro amigo el señor licenciado José Alberto Balbuena Balbuena, titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de don Ramón García Gibson, además de representar a la consultoría específica, representa al Instituto Nacional de Ciencias Penales; a nuestro amigo y maestro y correligionario en las aéreas de las ciencias jurídicas, al doctor Moisés Moreno Hernández; y a nuestro amigo el señor licenciado César Norberto Tello Rangel, presidente de la Asociación Mexicana de Casas de Cambio. Como pueden ustedes advertir la experiencia y los puntos de vista de todos los especialistas que nos acompañan en esta mesa, prometen una sesión enriquecedora de los puntos de vista que deben conocer los señores legisladores en los esfuerzos legislativos para regular este fenómeno.

Este fenómeno que sabemos que en las sociedades del mundo contemporáneo, existe un mercado en el que se demandan bienes y servicios ilícitos, cuyas inmensas ganancias ilegales que obtiene la delincuencia organizada se han ocultado por medio de lo que se conoce como *Lavado o Blanqueo de Dinero*, para disponer de él como si se hubiese obtenido de manera lícita.

Las colosales ganancias ilícitas, como sabemos, son el pilar de las actividades de la delincuencia organizada y fluyen por todo el mundo. Para combatir este aspecto financiero de las agrupaciones criminales, se han creado unidades de inteligencia o de acción financiera internacional, tales como el GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional sobre Lavado de Dinero), GAFISUD (Grupo de Acción Financiera de Sudamérica) y GAFIC (Grupo de Acción Financiera del Caribe).

Según estudios realizados por especialistas de dichos organismos, el Lavado de Dinero tiene una amplia gama de sectores en los que se lleva a cabo, incluso algunos que resultaría muy difícil imaginarnos y que efectivamente están inmiscuidos en el mismo fenómeno. Atento a eso, los Legisladores y el Ejecutivo, han manifestado su preocupación y escucharemos en voz del señor Procurador Fiscal de la Federación una iniciativa para continuar la lucha para contrarrestar y eliminar este fenómeno, pero el fenómeno no se agota simplemente con una expresión de carácter legislativo. Es importante escuchar todas las voces que se encuentran vinculadas con este fenómeno, que pueden ser afectadas en supuestos procedentes o improcedentes.

Hoy contamos con el honor de escuchar versiones mexicanas, preocupaciones y aportaciones que sin duda alguna, enriquecerán los conocimientos y los criterios de los señores legisladores.

Una vez más a los señores ponentes, una vez más a todos ustedes; muchas gracias. Con los atentos saludos y sinceras disculpas por no estar presente del Diputado Omar Fayad Meneses, en esta mesa redonda en la que se tratarán temas de gran importancia y actualidad.

Cedo la palabra al moderador el Lic. Marcial Manuel Cruz Vázquez, para iniciar con los trabajos.

II. PARTICIPACIONES - PONENCIAS

II. 1 LIC. JOSÉ ALBERTO BALBUENA BALBUENA*
Titular de Inteligencia Financiera de la SHCP

*La ponencia del Lic. José Alberto Balbuena se trabajó a partir de la versión en video que proporciono el Canal del Congreso y las Versiones Estenográficas.

La ponencia que quiero exponer versa precisamente sobre cuál es la posición de México en el mundo en relación a la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Al respecto ya el licenciado César Becker amablemente comentó sobre tres organismos en los que México de alguna u otra forma participa: uno es el GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional sobre Lavado de Dinero), GAFISUD (Grupo de Acción Financiera de Sudamérica) y GAFIC (Grupo de Acción Financiera del Caribe); de los cuales México es miembro de pleno derecho; en el último de los antes mencionados México participa como observador junto con otros países como son Canadá, Estados Unidos, España y Francia.

¿Cuál es la relevancia de hablar de estos organismos? Primero; porque el GAFI es el principal promotor y quien establece los principales estándares internacionales en contra de la lucha de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo; y son estándares que podemos decir que han sido aceptados universalmente, y al final de cuentas son los parámetros objetivos con los que podemos calificar cuál es el grado de avance de cada país en esta lucha. Básicamente los estándares se dividen en dos grandes pilares: ¿qué han hecho los países en materia de prevenir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo? Y el segundo es: ¿qué han hecho para combatir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo?

Además, de estos tres organismos, también existe un organismo internacional que es muy relevante tratándose de unidades de inteligencia financieras, que es el grupo Egmont. Este agrupa no a países, sino que agrupa a unidades de inteligencia financiera, éste determinó lo que se debe entender como una unidad de inteligencia financiera, cuáles son sus funciones esenciales y a partir de que un país pueda cumplir con ese estándar puede pertenecer a ese grupo, con la gran ventaja de que se puede intercambiar información de carácter de inteligencia financiera y conforme a mejores o buenas prácticas y con estados absolutos de confidencialidad y de reserva.

En este contexto, me gustaría empezar hablar de México. ¿Cómo se encuentra en el ámbito internacional? En 2008, México fue evaluado por el Grupo de Acción Financiera Internacional el GAFI y el GAFISUD; vino una delegación conformada por gente del Fondo Monetario Internacional y representantes de países como Brasil, Argentina, Estados Unidos y analizaron de fondo cuál era la situación de nuestro país.

¿Qué resultados obtuvo México al respecto? Haciendo un análisis y comparativo con los demás países, en principio México cumple con la mayoría de las recomendaciones del GAFI, y si se comparan los resultados de México con los demás miembros del GAFI México en materia de lavado de dinero está por encima del promedio del cumplimiento de los propios miembros del GAFI, y si se hace esa misma comparación atendiendo a los resultados positivos, México se encuentra también por encima del promedio de los países miembros del G-20 o de los países miembros del GAFISUD.

¿Por qué estos resultados son importantes? Primero porque nos da una fotografía objetiva de la situación actual y, segundo porque estos resultados son producto de una evaluación que nos hicieron otros miembros de esa organización. Entonces, encontrar parámetros más objetivos es complicado y por eso la relevancia de estos ejercicios de evaluación mutua y además de seguimiento que se lleva en nuestro país. México ha presentado desde el 2008, cada seis meses resultados de avance a GAFISUD y en octubre del año pasado presento el informe de avances ante el GAFI y se presentará otro informe de avances ante el GAFI, el próximo mes de octubre.

¿Qué impacto tienen estos resultados? Es un indicador a toda la comunidad financiera internacional sobre la situación que guarda en esta materia y además precisamente, y casualmente, esta semana en París se está reuniendo el GAFI, para determinar la situación de países que presenten deficiencias importantes en su régimen de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. En los resultados de estas evaluaciones del GAFI aparecen unas listas que se les considera negras, y grises donde se colocan a esos países que presentando deficiencias en su régimen de lavado de dinero no hacen suficientes avances o no expresan un compromiso político fehaciente para atender esas deficiencias.

México, con los resultados que obtuvo en la evaluación del 2008 y con los resultados que ha presentado en los reportes de seguimiento, no se encuentra en ninguna de las listas antes mencionadas; es decir, México para la comunidad internacional está trabajando bien en el combate y prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

¿Cómo nos encontramos en cuanto a unidades de inteligencia financiera? Como ya se menciona, el grupo Egmont es el que se encarga de establecer que es una unidad de inteligencia financiera; para este grupo es una instancia gubernamental central y nacional responsable de recibir analizar y diseminar a las autoridades competentes información financiera sobre operaciones bajo sospecha de estar relacionadas con actividades ilícitas o de financiamiento al terrorismo; México cumple cabalmente con

este estándar internacional; de ahí que podamos ser miembros de este grupo. A hora bien el grupo Egmont también distingue 120 unidades de inteligencia financiera. Pertenecen al grupo cuatro tipos de unidades de inteligencia financiera; una es la administrativa, que su característica principal es que pertenece a un órgano regulador financiero como sería el caso de México que depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; otro es el modelo judicial donde típicamente las unidades se encuentran en una Fiscalía; otras de corte policial que como su nombre lo indica, pertenecen a la policial y, por último, están las unidades de inteligencia financiera que se les llama híbridas que comparten características de por lo menos dos tipos de unidades de inteligencia financiera. Si analizamos el caso de la unidades híbridas típicamente comparten características de administrativas con cualquier otra.

En el caso de México contamos con un modelo administrativo. Este modelo es compartido por la mayoría de los países miembros del GAFI, GAFISUD y por la mayoría de los países que conforman el G-20; esto es importante, ya que la comunidad internacional ha encontrado ventajas objetivas de que las unidades de inteligencia financieras cuenten con esta característica, porque funcionan como un perfecto interlocutor técnico entre el sector financiero y las autoridades de procuración de justicia, de ahí la gran ventaja; es decir, trabajamos con el sector financiero para de alguna forma traducir esa información financiera en inteligencia y que esa inteligencia le pueda servir a las agencias de procuración de justicia, y esto señalado en estudios realizados por el fondo monetario internacional y el banco mundial tienen ventajas claras sobre otros tipos de unidades administrativas. Teniendo en cuenta que contamos con un modelo administrativo ¿Qué hace la unidad de inteligencia financiera en cuanto al combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo? nosotros hacemos básicamente tres actividades:

1. Se Recibe Información. De los llamados sujetos obligados: bancos, casas de bolsa, centros cambiarios; y el tipo de información que se recibe son principalmente tres tipos de reportes; reporte de operaciones relevantes generalmente hechas en montos en efectivo superior o igual al equivalente a 10 mil dólares americanos, cheques de viajero o monedas acuñadas en oro o plata; otro reporte es de las llamadas operaciones inusuales las cuales se tratan de aquellas que se apartan del perfil transaccional del cliente, es decir, si un cliente se dedica a una determinada actividad y lleva un determinado nivel de operación, hace determinados tipos de operaciones continuas y, de repente, un día o durante un periodo,

o por algún hecho que no quede claro, empieza a cambiar ese nivel transaccional; los sujetos obligados en general por el conocimiento con el que cuentan del cliente, deben de saber qué sucede con su cliente.

Todos esos datos, los sujetos obligados lo captan en un reporte y envían ese reporte a la Unidad de Inteligencia Financiera para su análisis y, por último, se recibe lo que se denomina como reporte de operaciones internas preocupantes, que de lo que se trata básicamente es de reporte en los que intervienen funcionarios o empleados de los propios sujetos obligados y que podrían implicar algún tema que vaya en contra de alguna de las disposiciones o de la propia ley.

2. Se Analiza. Este cumulo de reportes se recibe en nuestra base de datos y empezamos a analizarlos, para encontrar: tendencias, operaciones, actividades coincidentes con alguna tipología delictiva; para determinar si existen y que tipo de indicios de lavado de dinero o financiamiento al terrorismo.

3. Se Disemina. Este último punto es el objetivo central, poder diseminar a las autoridades competentes.

Toda la inteligencia que desarrollamos no solamente ha servido para denunciar casos de lavado, sino también desde el punto de vista de la prevención nos ha dado muchas herramientas para determinar qué es lo que debemos de hacer para que una persona que pretende entrar en nuestro sistema financiero haga actividades de dinero, lo detengamos antes de que entre; y si entra, cómo lo vamos a combatir. Por eso es fundamental que se concedan esos dos aspectos, no queremos que nuestro sistema se vea contaminado de este tipo de operaciones y si llega a penetrar en nuestro sistema financiero ¿qué vamos hacer con ellos?

Asímismo cabe señalar que la Unidad de Inteligencia Financiera, además de actuar proactivamente, es decir, cuando se detecta una operación que puede tener indicios de que está relacionada con lavado y hacemos la denuncia correspondiente, también podemos actuar reactivamente, es decir, cuando una autoridad ejemplo: la Procuraduría General de la República, considera que puede haber también en el curso de sus investigaciones alguna actividad delictiva, nos puede pedir información para que nosotros le ayudemos en esa actividad.

¿Por qué es importante esta actividad reactiva de la Unidad de Inteligencia Financiera? Porque si ustedes analizan el conjunto de unidades de inteligencia en el mundo son pocas las que tienen esta facultad de actuar reactivamente ante una petición de autoridad; además, no solamente podemos actuar reactivamente, también podemos dirigirnos nuevamente a los sujetos obligados para pedir información específica sobre la operación

que nos preocupa y, además, podemos coadyuvar con el Ministerio Público en investigaciones, de ahí la importancia de cómo está actualmente la Unidad de Inteligencia Financiera y si la comparamos con el resto de unidades de inteligencia, con respecto a la calificación que tiene conforme a los estándares internacionales, podemos decir que estamos al mismo nivel de cumplimiento que países como Brasil, India, China, Corea, Sudáfrica, Estados Unidos, Italia, Reino Unido, España, Singapur, Suecia, entre otros; cumplimos la gran mayoría de los estándares internacionales, y esto ha sido reconocido por la comunidad internacional. Estos datos son datos duros, son datos públicos.

No obstante que cumplimos con estos estándares, creo que es importante señalar que se sigue trabajando no solamente en la unidad sino en todos los aspectos en materia de lavado, específicamente en cuanto a la Unidad de Inteligencia Financiera, estamos conscientes que tenemos que seguir trabajando en materia de calidad del análisis de información y en la calidad de los productos que ofrecemos a nuestros clientes, por decirlo de alguna forma.

Primero, es fundamental tener una retroalimentación con los sujetos obligados para que podamos entre los dos entender que información nos es útil para nuestro análisis; qué información necesitamos que nos den; a veces una mera descripción de una operación no es suficiente, se necesita además de la descripción, el análisis, por que ellos conocen al cliente, ellos conocen los usos y costumbres de las plazas, y esa es una información invaluable para entender una operación y para poder determinar en su caso si puede estar relacionado o no con lavado de dinero; así mismo, estamos trabajando muy coordinadamente con la Procuraduría General de la República para entregarle el producto que ellos necesitan para poder judicializar exitosamente sus casos, de ahí que hemos estado en pláticas y reuniones, para entender cómo quieren que se plasme esta información para que les sea útil.

Si fijamos el principio y el fin de toda nuestra actividad tenemos que estar muy coordinados con el primer frente contra el lavado, que son los sujetos obligados, ayudarlos a que nos den la información que necesitamos, pasar un análisis y de ahí traducir todo esta información financiera en un producto que le sea útil a la Procuraduría General de la República.

Creemos que solamente de esa forma podemos combatir de manera efectiva y dura al lavado de dinero con independencia de que tenemos que estar coordinados con todas las demás dependencias que luchan contra este fenómeno, porque son varias, estamos hablando de supervisores, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la CONSAR, la Comisión Nacional

de seguros y fianzas, la policía federal y la Procuraduría General de la República; es un conjunto de autoridades que todas estamos trabajando con un mismo objetivo que es prevenir y combatir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

A partir de la evaluación del 2008, hemos tenido como país grandes avances y así han sido reconocidos. Para empezar la estrategia nacional para la prevención y combate de Lavado de Dinero y financiamiento al terrorismo ha sido un instrumento muy útil para la coordinación entre autoridades, para el manejo de información y para poder tener una supervisión coordinada y basada en riesgos y por supuesto tenemos un tema:

¿Qué vamos hacer con todas aquellas actividades y profesiones no financieras designadas? Que efectivamente son aquellas actividades que por el ámbito de su función pueden ser vulnerables a ser utilizadas en esquemas de lavado de dinero como son el caso de: Abogados, Contadores, Joyeros, Empresas de Blindaje; en fin, que tengo la total convicción de que es necesario de que México regule estas actividades y de ahí la importancia de la iniciativa que ahora está siendo analizada por el Senado.

Tenemos que regular estas actividades. Tenemos que restringir cómo operan con efectivo; es importante tener muy claro que si no participan todas las autoridades y la sociedad civil, en lo que le corresponda, solamente coordinados y trabajando juntos vamos a poder frenar este fenómeno y hacer que la gente que pretende usar nuestro sistema para lavar dinero, busque otras opciones que no sean en nuestro país.

Muchas gracias

II.2 DR. RAMÓN GARCÍA GIBSON
Instituto Nacional de Ciencias Penales
Presentación del ponente y versión estenográfica

Muchísimas gracias, por su presencia. Quiero agradecer la invitación de la Cámara de Diputados, especialmente de los Comité y Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, y también al licenciado César Becker Cuéllar, por esta invitación, que creo que es una oportunidad muy importante, para poder discutir algunos de estos temas que tienen una trascendencia fundamental en el país, en lo que está haciendo el gobierno mexicano para combatir a la delincuencia organizada y que muchas veces los oímos, tal vez un poco lejanos de la realidad, pero que son temas realmente que se dan y que están siendo muy importantes en la agenda política del país.

En esta presentación básicamente lo que quiero comentar con ustedes es un poco la cronología de lo que ha hecho México en materia de prevención. Hay dos periodos importantes en esta lucha contra el lavado de dinero, una es la prevención en el que se tienen también muchos años haciendo esfuerzos, por parte de sujetos obligados, y autoridades, y la otra el combate, que también en esta época está siendo y está dando resultados muy efectivos a través de la Unidad de Inteligencia Financiera, de la Procuraduría y de la Policía Federal.

Aquí, se ha mencionado realmente el Grupo de Acción Financiera Internacional, el GAFI, que podríamos decir que es el organismo rector, en materia de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

Creo que en el tema de Lavado de Dinero nos hemos enfocado mucho. Ha sido un tema en el que se han hecho muchos esfuerzos; no tanto así, en lo que pudiera ser el financiamiento al terrorismo, porque realmente nuestro país no está sufriendo en estos momentos de este fenómeno con la misma intensidad, pudiera ser, que lo tiene el lavado de dinero.

Pero, a pesar de eso tenemos que recordar que el GAFI, en lo que es lavado de dinero tiene 40 recomendaciones específicas que aquí se han mencionado, que se están cumpliendo, y se han cumplido la mayoría de ellas, y nueve recomendaciones en materia de financiamiento al terrorismo.

El financiamiento al terrorismo también es parte del proyecto de Ley Federal, es parte de las disposiciones que están actualmente vigentes en este esfuerzo conjunto, y por eso es importante que ustedes lo conozcan. El financiamiento al terrorismo, tampoco quiere decir que se estén atacando aquí temas de terrorismo, o que se esté combatiendo en sí el fenómeno del terrorismo.

El tema del financiamiento va más allá, porque el financiamiento quiere decir que probablemente del país se puedan estar financiando ataques terroristas en otros países y, ahí está lo grave, que una institución financiera realmente esté recibiendo algunos depósitos, y puedan realmente ser transmitidos o puedan llegar a un destino en el que un terrorista pueda utilizarlos para sus actividades.

Existen diferencias entre estos dos fenómenos, y también es un tema que se tiene que analizar dentro de los sujetos obligados; el financiamiento al terrorismo, no necesariamente viene de una actividad ilícita, como lo puede ser el lavado de dinero; el lavado de dinero, en su totalidad tiene fuentes ilícitas, llámense narcotráfico, secuestro u otro tipo de delitos graves.

En el financiamiento al terrorismo, no necesariamente, porque también pueden venir fondos de actividades lícitas, de ahí su importancia. El tema preocupante en este sentido es que los sistemas con los que cuentan al día de hoy, los sujetos obligados, llámense instituciones financieras, realmente no están diseñados para lo que es prevenir el financiamiento al terrorismo.

Es un tema importante, y es un tema que creo que hay un área de oportunidad muy grande en la Ley Federal que está por salir, pues también para ser tomado en cuenta, y creo que pudiera dar unos resultados importantes. Un terrorista puede vivir, o sea, los flujos que se manejan en el lavado de dinero, y los que se manejan en el financiamiento al terrorismo son diferentes.

En el financiamiento al terrorismo, un terrorista puede vivir con bajos montos, y los montos que vemos en el tema del lavado son altos por su propia naturaleza, realmente.

¿Cuál es la problemática que está viviendo actualmente el país, en materia de lavado de dinero? Es interesante ver que se manejan cifras que no necesariamente son cifras a las que se ha llegado a un acuerdo. Es importante mencionar esta situación, pero existe un contrabando muy alto de dólares en efectivo, producto de la venta de las drogas en Estados Unidos que cruzan anualmente a México.

Hay cifras que van de entre los 25 mil y los 40 mil millones de dólares, y se dice que parte de este dinero puede ser lavado en el país. Son cifras muy importantes, no quiere decir que esa totalidad de dinero se lave, o que esa totalidad de dinero, pues como les digo hay diferentes fuentes, no quiere decir que ese dinero sea realmente el producto de la venta de la droga en Estados Unidos.

Pero existen también fuentes en ese sentido. Para esto es importante ver y recordar a todos ustedes, que en el lavado de dinero existen tres

etapas fundamentales en las que creo que es importante reflexionar dónde estamos parados ahorita. Qué etapa del lavado de dinero se está dando en México, y cuál es la etapa a la que realmente nos estamos abocando a prevenir y a combatir.

La primera etapa, que es la *colocación del lavado*; que es cuando pudiéramos decir, burdamente, el lavador de dinero llega a una institución financiera, o a otro de la economía formal, de alguno de los miembros de la economía formal, y realmente hace una transacción en efectivo. Eso en el país, yo siento que es donde estamos enfocando ahorita muchos de los esfuerzos, en esta primera etapa del lavado de dinero.

La segunda, que es conocida como la *dispersión* es ya cuando a través de actividades sofisticadas —pudiéramos llamarlo—, el lavador de dinero hace transacciones que es muy difícil para una institución financiera el lograr poder detectar esta etapa del lavado de dinero. En esta segunda etapa, el dinero ya está dentro de la institución financiera, pudiéramos decir que el dinero ya se lavó.

Y hay operaciones —como aquí también se mencionó— muy sofisticadas, que inclusive, para expertos en el tema financiero es difícil detectar. Un lavador de dinero, realmente también puede realizar actividades, y puede lavar dinero a través de los seguros. Puede lavar dinero a través de operaciones con derivados; puede realizar lavado de dinero a través de operaciones muy sofisticadas con instrumentos bursátiles.

Entonces, eso es lo que ya les digo que aquí, realmente, tanto para el área preventiva de las instituciones privadas, como para el área también del sector público puede resultar un poco difícil la detección de este tipo de operaciones y generar el reporte de las mismas.

La última etapa, que yo siento que ya es donde resulta muchas veces, si no materialmente imposible, ya tiene un nivel más importante de sofisticación, ya es la integración, y es cuando el dinero está en la economía formal del país, y tienen al comercio o a la actividad productiva, que atrás tiene dinero ilícito.

Puedes tener ya un comercio formal establecido, que es producto, o que los dueños son personas realmente que el dinero que utilizaron para adquirirlo o para ponerlo en marcha ya viene de procedencia ilícita. Aquí es importante mencionar que esta ley, esta iniciativa de ley que se está por aprobar en el Senado de la República, ya ataca esta tercera etapa del lavado de dinero.

Es importante también decir, que al día de hoy, en México, los únicos sujetos obligados que existen para el reporte de actividades, es el sector financiero. De ahí la importancia de la iniciativa; los únicos obligados son el

sector financiero. Si una persona, si un lavador de dinero acude a otro tipo de actividades, el reporte en sí como operación inusual, relevante o preocupante no se genera.

Hay otros mecanismos, como pudieran ser los fiscales, pero en las obligaciones en el tema de lavado de dinero es materialmente imposible que le llegue a la unidad de inteligencia financiera un reporte de sujetos obligados que son fuera del sistema financiero.

Otro de los puntos importantes es que al día de hoy somos de los pocos países que no tenemos una ley federal en el tema. Se está discutiendo —es una excelente iniciativa que ya estamos a punto de tener una ley de lavado de dinero, una ley federal —, pero hoy por hoy nos regimos por disposiciones de carácter general. Como ustedes saben, las disposiciones tienen otro nivel que está debajo de la ley.

En ese sentido, la Secretaría de Hacienda ha emitido disposiciones de carácter general que obligan a las instituciones financieras a tener cierto tipo de controles que vamos a ver más adelante.

Aquí ven ustedes quiénes son los sujetos obligados al día de hoy dentro del sistema financiero. Como ven, existe un gran esfuerzo. La Unidad de Inteligencia Financiera recibe de todos estos sujetos obligados los tres tipos de reportes que hemos mencionado; más aún: me imagino y estoy casi seguro que lo grande son los reportes de las instituciones financieras, pero también hay otro tipo de sujetos obligados como casas de cambio, casas de bolsa, seguros, que tienen la obligación de reportar operaciones.

En la siguiente lámina podemos ver cuáles son las obligaciones que tiene el sistema financiero. Recuerden que es importante recalcar que al día de hoy son los únicos sujetos obligados para la prevención del lavado de dinero. Tienen un sin fin, un sinnúmero de obligaciones en este sentido. Tienen que identificar al cliente.

Muchos de ustedes cuando van a abrir una cuenta, muchos de los requisitos no es invento de la institución financiera. Todo lo que les están solicitando proviene de una obligación que tiene la propia institución por parte de la Secretaría de Hacienda para tener un expediente robusto. Porque la base y la piedra angular en la prevención del lavado de dinero, obviamente es el conocimiento del cliente. A cualquier seminario o a cualquier plática que vayan ustedes, el tema del conocimiento de cliente es la piedra angular en materia de prevención.

Otro de las obligaciones que también tiene la institución financiera es tener un enfoque con base en el riesgo, porque hay instituciones financieras que tienen 10 millones de clientes. Sería materialmente imposible el tener que estar dándole el mismo peso en materia preventiva a cada uno de ellos.

Y así, en este enfoque, con base en el riesgo, cada institución clasifica a sus clientes con base en el riesgo que pudieran tener o representar en materia de prevención o en materia de lavado de dinero.

No quiere decir que con esos clientes no se van a realizar negocios, sino quiere decir que se van a tener unas obligaciones adicionales para el tema del conocimiento del cliente.

Las instituciones financieras también han invertido mucho en esta materia. Tienen áreas dentro de las mismas que son encargadas específicamente de hacer el monitoreo de operaciones para posteriormente generar los reportes; tiene que existir un oficial de cumplimiento al interior de las instituciones; y existe un órgano colegiado que se llama Comité de Comunicación y Control.

Se ha invertido mucho en esta infraestructura en todos los sujetos obligados que vimos anteriormente y donde existe una comunicación estrecha hoy con la Unidad de Inteligencia Financiera.

Ya mencionó aquí el titular de la UIC los tipos de reportes que se generan a su unidad y que son analizados por ellos. También existen operaciones que se tienen que reportar además de las mencionadas, que son el tema de las operaciones en efectivo y las remesas y las transferencias que realiza la institución financiera.

Dentro de los sujetos obligados, otro de los clientes para la institución financiera que pueden ser considerados como de alto riesgo son las personas políticamente expuestas. Estas personas políticamente expuestas ya con negociaciones con la Secretaría de Hacienda, se dio un ejemplo de cuáles pudieran ser consideradas estas personas políticamente expuestas (Pepes). Aquí tenemos un listado quienes pudieran ser consideradas personas políticamente expuestas. Vienen ahí senadores y diputados del Congreso de la Unión también.

Esto lo que quiere decir es que al interior de las instituciones cuando una de estas personas o los titulares de esos organismos llegan a abrir una cuenta en la institución financiera, se les tiene que aplicar un conocimiento del cliente más avanzado que quiere decir obviamente que le realicen una visita domiciliaria, que le pregunten la fuente de sus ingresos, la fuente de sus recursos, etcétera.

Aquí tenemos otro caso diferente del lavado de dinero. Aquí lo que se persigue fundamentalmente es evitar la corrupción. La corrupción también es un delito que está considerado como lavado de dinero. La procedencia de estos recursos. Hay ejemplos internacionales importantes y todas estas obligaciones son parte de las recomendaciones de la GAFI en este sentido, que México está cumpliendo a través de las instituciones financieras, por

eso es muy importante lo que aquí se ha mencionado en ese sentido. El tema de el enfoque con base en el riesgo, quiénes son tus clientes de alto riesgo, etcétera.

Traté de resumir una evolución porque ha habido una evolución muy importante en México en el tema de prevención del lavado de dinero. El lavado de dinero era considerado en el año 89 un delito fiscal, que aquí están los expertos. Estaba tipificado o estaba dentro del Código Fiscal de la Federación y posteriormente en el año 96 ya se tipifica en el Código Penal y también en el Código de Procedimientos Penales y en la Ley Contra la Delincuencia Organizada.

Ese mismo año de 96, se modifican todas las leyes financieras: la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley del Mercado de Valores, la Ley de Seguros, etcétera, para dar posibilidad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de emitir disposiciones de carácter general, donde obligan al sistema financiero a tener ciertos mecanismos de prevención y reporte del lavado de dinero.

Las primeras disposiciones se emiten en el año de 1997. Fue un proceso de aprendizaje para todo el sistema financiero mexicano cuando son emitidas estas disposiciones de carácter general. Después viene la operación Casablanca que se da en 1998, que en la operación Casablanca, se denunciaron penalmente tres bancos mexicanos en Estados Unidos por lavado de dinero. Yo siempre digo que tuvo su parte buena y su parte mala esta operación, obviamente la mala ya se la pueden imaginar. Pero la buena es que hizo madurar al sistema financiero mexicano de una forma bastante acelerada, en poner los controles, en ponerse en estándares internacionales en materia preventiva, que éste es un tema muy importante.

Posteriormente, hubo muchas modificaciones a las disposiciones de carácter general. En el 2009 hay también una estrategia nacional para prevenir el lavado de dinero y combatirlo y el financiamiento al terrorismo, y en el 2010 también se emiten algunas disposiciones para el tema, en algunos momentos debatido, pero necesario del control de dólares a través de disposiciones de carácter general.

Este tema del control en los depósitos de dólares en las instituciones financieras se vio y consideró que fue una medida acertada, porque como lo vimos en un inicio todo este cúmulo de dólares que estaban ingresando al país, en algún momento no tenían una justificación aparente de su legitimidad. Entonces, tanto las autoridades como las instituciones financieras decidieron emitir disposiciones para controlar estos depósitos en efectivo en las instituciones financieras.

Posteriormente, el tema de la estrategia que se anunció el año pasado, creo que es un tema muy importante y es un logro, pudiéramos decir, muy bueno del gobierno; se modifican las resoluciones, el tema también de los dólares que hemos comentado. Este tema de dólares hubo reacciones obviamente en la economía de la frontera. Se negoció por parte de la Secretaría de Hacienda con las personas y las cámaras empresariales que debatieron este tema de los dólares, y bueno se han llegado a acuerdos para no perjudicar a la economía, sobre todo de la franja fronteriza, que mucha de la economía está *dolarizada*.

Creo que en un principio, sí hubo alarma, hubo algunas situaciones en las que se pudieron sentir afectados, pero lo realmente, lo que se perseguía aquí es prevenir este cúmulo de dólares que estaban llegando al país de procedencia ilícita.

Además de la iniciativa del Ejecutivo, en materia de prevención, de operaciones con recursos de procedencia ilícita, hay una miscelánea penal; también se van a modificar algunos artículos del Código Penal, del Código de Procedimientos y de la Ley contra la Delincuencia Organizada para realmente hacer un combate más sólido y tratar de tener mejores resultados en este sentido.

Como ya se mencionó también, la ley, el proyecto, lo que hace aquí es tener nuevos sujetos obligados. Recuerden ustedes que los sujetos obligados que hay hoy son los que están en el sistema financiero. Si hoy llega una persona a una joyería, a una casa de empeño, etcétera y se realiza una operación, pudiéramos decir, de lavado de dinero, no tienen obligación de reportarla como tal, como operación inusual, relevante, etcétera, a la Unidad de Inteligencia Financiera.

Yo creo que con esto, todos estos nuevos sujetos obligados son negocios; no quiere decir que sean negocios en los que habitualmente se lave dinero, sino que son negocios que por sus características son susceptibles de que se acerque un lavador de dinero a los mismos. Y ahí tenemos a las casas de apuestas, tenemos a diferentes tipos de empresas o de actividades que pudieran ser susceptibles de llevarse el lavado de dinero. Ahora, no es un invento que salga de la nada esto; es también una recomendación del Grupo de Acción Financiera internacional, que pide que en los países haya sujetos obligados, también, diferentes al sistema financiero. Creo que con esto se cumpliría de las pocas recomendaciones que no están cumplidas al 100 por ciento y bueno, creo que sería un acierto el que se aprobara esta ley, realmente lo más pronto posible, porque ayudaría mucho en el combate contra la delincuencia organizada.

Recuerden ustedes, de que cortarle la fuente de sus recursos a la delincuencia organizada es un golpe mortal que se le daría; además de la batalla frontal que es justificable y se ha dado, el tema financiero juega un papel fundamental, el cortarle esa fuente de los recursos acabaría y sería un

golpe muy importante para ellos. Y con esta ley que la explicara a detalle el señor procurador, creo que vamos en el camino adecuado en este sentido.

Finalmente, las conclusiones, creo que como lo han visto aquí, desde el punto de vista preventivo, existen esfuerzos muy importantes a partir del 97, que se emitieron las disposiciones por parte de la Secretaría de Hacienda. Como cualquier ley, este proyecto es perfectible, tiene cosas muy buenas y tiene áreas de oportunidad que se pueden ver y que se pueden incluir, pero creo que mejor que nada, como les digo, hoy no tenemos una ley y sería nuestra primera ley federal en la materia. Creo que hay temas que se pueden adicionar a este proyecto, hay tres iniciativas por ahí, creo que hay una del PRD por parte del senador Arce, otra del senador Creel y la del Ejecutivo federal. Creo que se están tomando las ideas de todas ellas, lo mejor de cada una de ellas para lograr tener, obviamente, una ley robusta y que obviamente está por salir. En el tema de los sujetos obligados. Yo creo que hay muchas áreas de oportunidad, se pueden incluir, y lo que se ha manejado mucho, otro tipo de sujetos obligados también. Es importante ver dentro de la problemática nacional, cuáles son los sujetos obligados. Muchos de los que están son los que menciona GAF en sus recomendaciones; entonces creo que es una oportunidad importante para incluir sujetos obligados que están todavía no supervisados y no están obligados a reportar operaciones de lavado de dinero.

Es importante también tomar en cuenta que no nada más es el tema de lavado de dinero; también hay que ver el tema de financiamiento al terrorismo. Es un tema muy especializado, pero la ley; así se llama; es una Ley para la Prevención de Lavado de Dinero y de Financiamiento al Terrorismo. Yo creo que con la experiencia que tienen ya los sujetos obligados se pudiera llegar a meterle un poco más de ese elemento.

Finalmente, y ése es el proyecto de ley, como también lo mencionó el titular de la UIF aquí, hay muchos actores involucrados por parte del gobierno, hay muchas autoridades haciendo esfuerzos muy importantes en materia del combate al lavado de dinero. Tenemos a los supervisores que son las comisiones bancarias y de valores, etcétera, tenemos las áreas también que hacen la normatividad en la Secretaría de Hacienda, tenemos a la Unidad de Inteligencia Financiera, tenemos a la Policía Federal que tiene un área de prevención de lavado de dinero, a la PGR, etcétera.

Creo que una mejor coordinación en este sentido ayudaría mucho también en este combate que es necesario para el país, y como les digo, sería la herramienta fundamental para darle un golpe decisivo e importante a la delincuencia organizada.

Muchas gracias

II.3 DR. JAVIER LAYNEZ POTISEK*
Procurador Fiscal de la Federación

*La ponencia del Dr. Javier Laynez Potisek se trabajó a partir de la versión en video que proporciono el Canal del Congreso y las Versiones Estenográficas.

Es la primera vez que de aprobarse esta iniciativa por el senado tendríamos una ley federal en esta materia, nunca anteriormente se había tratado de hacer este ejercicio de contar con una ley federal preventiva en materia de lavado de dinero, y financiamiento al narcotráfico. El fundamento constitucional ha sido uno de los puntos más controvertidos de acuerdo al debate legislativo. Una de las interrogantes fue si se tenía facultades para legislar en materia preventiva en el lavado de dinero ya que esta ley impacta actividades de orden local como la del notario público entre otras.

Fundamento constitucional.- Se considera que es netamente constitucional ya que el artículo 21 constitucional establece la prevención del delito como una función a cargo de los tres niveles de gobierno; por otra parte el artículo 73 constitucional establece la facultad del Congreso Federal de establecer los delitos y faltas contra la federación. El lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo se encuentran previstos en la legislación federal y por lo tanto desde nuestro punto de vista el Congreso Federal si tiene plenas facultades para legislar en materia preventiva en estas materias.

El objeto de la iniciativa es fundamentalmente obstaculizar el uso de efectivo por parte de las organizaciones criminales para lavar dinero, identificar operaciones que puedan ser parte de esquemas de lavado de dinero, obtener esa información para generar estrategias integrales de combate a la delincuencia organizada —es decir, crear inteligencia para la prevención y el combate de estos delitos—, y, desde luego, adecuarnos o cumplir con estas recomendaciones que han sido recomendaciones de Gafi a nivel internacional y que los diversos países integrantes estamos tratando de adoptar en nuestra legislación.

Esta iniciativa se puede dividir en dos grandes rubros: la primera parte fundamentalmente se trata de restricciones de operaciones en efectivo y la segunda va a ser la regulación de estos nuevos sujetos obligados a los que nos hemos referido.

La primera gran parte, la restricción de operaciones en efectivo. La iniciativa, está proponiendo la prohibición, por primera vez también en nuestro país, de adquirir cualquier bien inmuebles en efectivo, moneda nacional, en divisas, y aunque no es efectivo, también la iniciativa habla de metales preciosos. Es decir, por primera vez, en nuestro país, para adquirir cualquier inmueble ya no podríamos utilizar el efectivo.

Esto se está discutiendo en el Senado. Puede ser polémica la medida., es una medida necesaria. Somos de los pocos países donde, todavía, se permite que una persona llegue a comprar un inmueble desde 150 mil pesos, hasta 8 millones de pesos o de dólares en efectivo y que el vendedor no esté ni siquiera obligado a preguntar de dónde viene ese dinero o por qué se está haciendo el pago en efectivo. Desde luego, tendremos los controles, si ese dinero se deposita en una institución financiera y da lugar a un reporte del banco, si es una operación inusual. De lo contrario, no tendríamos conocimiento del por qué esta operación se hace en efectivo.

Parece una medida severa, es una medida que en muchos países ya está en vigor y por eso la iniciativa está proponiendo que se utilice cualquier otro medio de bancarización, pero que no sea el efectivo. En este sentido, un fedatario público estaría impedido para escriturar una operación en contradicción de esta regla. Deberá señalar la forma en que se liquidó esta obligación. Mediante la solicitud de una copia simple de cuál fue la forma de pago y tendrá, entonces, que conservar una copia de cómo se hizo esta operación.

También estaría prohibido liquidar operaciones usando más de 100 pesos en efectivo en los casos siguientes: Vehículos, nuevos o usados, aéreos, marítimos y terrestres. Relojes y joyería, metales piedras preciosas y obras de arte; boletos que permitan participar en juegos con apuesta, concursos o sorteos, así como la entrega del premio también en efectivo; los servicios de blindaje, la transmisión de títulos representativos de partes sociales o acciones de personas morales, coloquialmente vender una sociedad en efectivo o la constitución de derechos de uso goce, esto quiere decir que nos estamos refiriendo por ejemplo al arrendamiento. Estas operaciones que se mencionan se podrán realizar en efectivo hasta 100 mil pesos, lo que exceda de los 100 mil pesos tendrían que liquidarse también por cualquiera de los medios de pago existentes en nuestra legislación más no con efectivo. La iniciativa propone como sanción por realizar estas operaciones y violar esta ley, prisión y multa.

La segunda gran parte de esta ley, como les decía, es la regulación de estos nuevos sujetos obligados, hasta el día de hoy, nosotros tenemos como sujetos obligados a las entidades financieras con los reportes que se señalaron aquí, operaciones relevantes, operaciones inusuales, operaciones preocupantes o transferencias de efectivo en moneda extranjera.

Lo que propone esta iniciativa es agregar nuevos sujetos obligados, distintos de las entidades financieras, también. Estos nuevos sujetos obligados serían quienes se dediquen habitualmente a la organización y realización de concursos, sorteos y juegos; la emisión y comercialización de

servicios o crédito; el otorgamiento de préstamos o contratos de crédito. Estamos hablando por ejemplo, de tiendas de autoservicio; es decir, éstas no son instituciones financieras forzosamente, porque tú puedes tener una tarjeta de servicio y te dan crédito para comprar un bien en una tienda departamental; la construcción, promoción y comercialización de inmuebles; por lo tanto, estamos hablando de los corredores inmobiliarios y, desde luego, tanto personas físicas como morales. Las personas físicas que se dedican a la promoción comercialización de bienes inmuebles, como también las empresas constructoras. La compra-venta de metales preciosos, joyería y relojes. Es decir, las tiendas donde se adquieren estos bienes, la renta y arrendamiento de vehículos, estamos hablando de las concesionarias, entre otras, automotrices, pero, también vehículos aéreos marítimos y terrestres, obras de arte y también cierto tipo de servicios contables, financieros y jurídicos. Es decir, despachos de contadores, despachos de abogados, desde luego, los fedatarios públicos, los notarios, los corredores. Cómo podrán ver se amplía de manera importante el ámbito de los sujetos obligados.

Qué obligaciones tendrían quienes realicen éstas operaciones. Muy similar, pero no igual que las entidades financieras, la identificación de clientes y usuarios en las operaciones que la propia iniciativa está proponiendo. Recabar y conservar la documentación de sus clientes y presentar reportes a la Secretaría de Hacienda concretamente a la Unidad de Inteligencia Financiera, igual que lo hacen las entidades financieras, lo tendrían que hacer ahora estos nuevos sujetos obligados de presentar reportes.

Solamente voy a darles algunos ejemplos. La iniciativa es extensa en esta parte donde nos señala qué tipo de operaciones tendrían que reportar cada uno de estos sujetos obligados.

Por ejemplo, quienes realizan la emisión o comercialización de tarjetas de servicios o crédito, como las tiendas departamentales, pues ese contrato de préstamo, que es la base de la tarjeta de servicio, de crédito mutuo, la recepción de pagos derivados de estos créditos, la comercialización y venta de cheques de viajero o esas nuevas figuras como son la comercialización de tarjetas pre-pagadas, no bancarias, que también están surgiendo en el mercado.

Otro ejemplo en cuanto a la comercialización, promoción, comercialización y construcción de inmuebles que habría obligación también de reportar servicios para la construcción, desarrollo o la intermediación en la transmisión de propiedad de los bienes, las inversiones, las aportaciones o sesiones de derechos relacionados con

bienes inmuebles o incluso los fideicomisos cuyo objeto sea la administración, promoción, construcción o desarrollo de bienes inmuebles.

Desde luego que sería un mundo de operaciones que llegarían a la Unidad de Inteligencia Financiera y tampoco se trata de saturarla, porque lo importante es que la Unidad de Inteligencia Financiera esté en aptitud de poder elaborar, de hacer este diagnóstico de la conducta delictiva, de las formas delictivas hacia dónde se están llevando y sobre todo, crear esta inteligencia como instrumento para el combate al delito.

Las UIF diseminan información, fundamentalmente a la PGR, en nuestro caso, que va a dar esta información como instrumento para poder llevar a cabo una buena averiguación previa en un proceso de lavado de dinero.

La iniciativa lo que está proponiendo es que sea el reglamento el que nos diga hasta qué montos va a ser necesario hacer estos reportes. ¿Por qué no en la ley? Porque en la ley, consideramos que es imposible ser exhaustivos en cuanto a qué montos en lo específico por cada una de las operaciones que trae la ley.

En la iniciativa sí trae las obligaciones de los sujetos obligados y también las operaciones en efectivo, se tienen que reportar, porque habría que respetar el principio de reserva de la ley de legalidad, no el reglamento. El reglamento no me puede obligar a llevar a cabo una acción que no esté prevista en la norma.

Entonces sí trae los sujetos, las obligaciones y qué tipo de operaciones. El monto puede ser muy variable porque no es lo mismo reportar un inmueble que reportar un vehículo, que reportar una joya, que reportar un arrendamiento. Eso es lo que está proponiendo la iniciativa.

Sanciones administrativas: Se impondrían multas, concretamente, por el incumplimiento de las obligaciones de reportar para aquellos sujetos obligados que no cumplan con esta obligación de reportar. Además de la multa hay prisión.

Y también se estaría configurando como delito el uso indebido de toda la información que se reporte a la Unidad de Inteligencia Financiera. Desde luego, la autoridad administrativa en este caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Inteligencia Financiera, tendría facultades para realizar visitas domiciliarias, visitas de verificación con la finalidad de comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos.

Son tres obligaciones: identificar y conocer al cliente, conservar la información y en algunos casos, reportar. La Secretaría de Hacienda podría, entonces, verificar, que se cumpla con estas obligaciones, por ejemplo, que el sujeto obligado tenga la documentación relacionada con una operación o

que reportó o que estaba obligada a identificar, aunque no la tenga que reportar.

Finalmente, la iniciativa también prevé toda una serie de preceptos que tienen que ver con la coordinación interinstitucional. Es decir, la coordinación que tenemos que tener entre instituciones. Señaladamente, PGR, Policía Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, regulando detalladamente cuáles son las normas para tener acceso, entenderemos todos que se trataría de información reservada, información confidencial, la que recibe la Unidad de Inteligencia Financiera porque son datos de particulares, es información reservada.

Esto se establece así en la propia iniciativa. El manejo tiene que ser hacia la diseminación tanto a la PGR, como a la Policía Federal, en su caso tiene que manejarse con sumo cuidado. Por lo tanto, la iniciativa trae estos preceptos o propone estas medidas de cómo diseminar esta información o este flujo de información que tiene que llegar a las autoridades de procuración de justicia o de prevención del delito.

Ésa es la parte de la iniciativa “en su fase administrativa”; es decir, en la ley de prevención como tal existen distintos tipos de unidades de inteligencia financiera, distintos modelos en el mundo. El nuestro es el administrativo porque depende de autoridad administrativa, que en este caso es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Porque la Unidad de Inteligencia Financiera es un intermediario entre estos sujetos obligados y la autoridad de procuración de justicia. Es decir, el sujeto obligado no reporta directamente a PGR, mucho menos reporta directamente a la policía. Reporta a una autoridad administrativa que es la que va a manejar, a hacer el diagnóstico de la información, a analizar el fenómeno delictivo y en su caso, a proporcionarle a la PGR; el instrumento que sirva para llevar un proceso penal exitoso en materia de lavado de dinero. Tampoco crean que todo lo que recibe la Unidad de Inteligencia Financiera, va en automático a la PGR; porque esto no serviría absolutamente de nada, tiene que haber un trabajo de diagnóstico, de filtro, de cruce de información, mediante muy distintos sistemas que llevan a cabo las unidades de inteligencia financiera.

Esa es *grosso modo* lo que es la iniciativa en materia de prevención y lavado de dinero y de financiamiento al terrorismo. Yo sé que es polémica, nada más ocupo estos últimos minutos para decirles que entendemos que es polémica porque si ustedes ven esto sólo existe para entidades financieras, entendemos que es una carga regulatoria adicional, trae un costo regulatorio para la actividad que se está realizando.

Los bancos, por ejemplo, en la parte de entidades financieras, una entidad bancaria debe de tener un comité y debe de tener expertos ya en

materia de identificación de estas operaciones, porque hay una labor interna del banco hacia lo que reporta, tampoco reportan absolutamente todas las operaciones que realiza un cliente ni tampoco va a tener la obligación de identificar de la misma manera a todos los clientes, lo mismo va a ser para estos sujetos obligados.

Entendemos entonces que sí hay un costo regulatorio, un costo de cumplimiento para los sujetos obligados, se abre por primera vez y nos salimos de las entidades financieras para abarcar a otros ciudadanos, a otras personas físicas y morales, pero créanme que estamos convencidos de que no hay otra manera de combatir este flagelo de lavado de dinero y de cortar estos financiamientos que propicia la propia delincuencia organizada de lavar el dinero para poder obtener o para seguir financiando a su vez, actividades delictivas.

Sí es una tarea de todos. No es de que la autoridad esté pasándoles la tarea investigadora a los ciudadanos. No, de ninguna manera, son obligaciones de reporte en estas condiciones y desde luego que la autoridad tendrá que hacer su tarea, tanto creando inteligencia para la prevención y combate, como teniendo procesos penales exitosos.

Pero, sin la participación de estos sujetos obligados, no podemos, creo que ningún país puede tener resultados exitosos en esta materia, mientras sigamos permitiendo que se llegue y se compre una camioneta o un vehículo en efectivo y que nadie tenga obligación ni de preguntar ni de conocer. Lógicamente se dificulta esa lucha.

Estos sujetos obligados no es que estemos pensando que son los que lavan, son las víctimas utilizadas por la delincuencia organizada como vehículos para lavar y de eso podemos ser cualquiera de nosotros, porque ustedes pueden tener un inmueble en arrendamiento y alguien llega y les diga “te doy tres años de renta adelantada, nada más no me preguntes nada”, pues estamos siendo víctimas, sin querer y sin intención, en un caso de lavado de dinero.

Paralelamente esta iniciativa también ya se dijo, la Procuraduría General de la República preparó una miscelánea penal para especificar, detallar el tipo de lavado de dinero que también está en estos momentos siendo objeto de dictamen en la Cámara de Senadores y que tienden a ayudar a combatir con mayor eficacia este fenómeno, por ejemplo, testaferros y presta nombres. Va a ser polémica la discusión de esta iniciativa.

Testaferros actualmente en el tipo penal de lavado de dinero se exige que el inculpado conozca el origen ilícito del dinero. En un testaferro prestanombres, creo que podemos avanzar a otro tipo penal, donde podamos sancionar aun en desconocimiento, siempre y cuando, nos dice la

iniciativa que prepara la PGR, haya causa justificada, para que yo ponga un bien a nombre de un socio, porque hay un contrato de representación, porque es un familiar, pero el que llegue alguien y me diga “permíteme usar tu cuenta para depositar dos millones y no me preguntes nada”, sí podemos pensar que hay una forma de colaboración aunque no conozcas el fin ilícito del dinero. Creo que en primer lugar nadie hacemos ya eso, pero el que lo hace, está siendo un testaferro y se está prestando a estas conductas. Eso es lo que está proponiendo la Procuraduría General de la República en esta iniciativa de la parte penal.

Muchas gracias

II.4 DR. MOISÉS MORENO HERNÁNDEZ
Centro de Estudios de Política Criminal

INTRODUCCIÓN

Toda vez que el análisis del delito de lavado de dinero puede hacerse desde la perspectiva *político-criminal* o desde la perspectiva *dogmática*, en esta ocasión me ocuparé del aspecto político-criminal, desde el cual habrá que cuestionarse sobre la razón de la medida penal, así como sobre la función que se le atribuye y si dicha función se cumple adecuadamente o no. Es decir, desde esta perspectiva se cuestiona sobre qué es lo que motiva que el lavado de dinero haya sido elevado a rango de delito; qué es lo que se quiere proteger con su regulación penal y qué tanto la medida ha resultado funcional o no.

Ciertamente, siendo la *política criminal* la política que el Estado diseña y aplica en materia criminal, la cual tiene como función primordial la lucha contra el delito y la que puede realizar *previniéndolo y/o reprimiendo*, utiliza para ello medidas de *prevención* (general y especial) y medidas de *represión*, con mayor o menor prevalencia de algunas de ellas.

Por lo tanto, dado que actualmente se buscan *nuevas estrategias* político-criminales para enfrentar de manera más eficaz el problema del lavado de dinero, eso quiere decir que las medidas hasta ahora vigentes *no han resultado funcionales*; y ello obliga, por una parte, a saber por qué los tipos penales y las punibilidades no han tenido los resultados que se esperaban y, por otra, a determinar si las nuevas estrategias serán las que garanticen una lucha más eficaz y una mejor protección del bien jurídico que en este caso entra en consideración.

Al lado de todo ello, la política criminal se plantea también, además de conocer las causas del delito de lavado de dinero, la cuestión relativa a la orientación filosófico-política de las medidas que se adoptan, para determinar si ellas se ajustan o no a las exigencias del sistema penal de un Estado democrático de derecho.

I. LAVADO DE DINERO Y DELINCUENCIA ORGANIZADA

1. El lavado de dinero como estrategia político-criminal contra el narcotráfico y la delincuencia organizada:

A) Hablar del delito de *lavado de dinero* o de *operaciones con recursos de procedencia ilícita* es hablar de un problema que no puede ser tratado de manera aislada, separado de otros fenómenos con los que tiene estrecha relación y por cuya razón también se ha convertido en un problema.

En efecto, desde un principio el lavado de dinero ha sido vinculado al problema del *narcotráfico*, y en los últimos tiempos también se le relaciona con todo el problema de la *delincuencia organizada*. Es decir, se relaciona con uno de los problemas más graves por los que atraviesa la comunidad mundial, que tiene que ver con la afectación de vidas humanas, de los principios básicos de la vida comunitaria y de la esencia del Estado, y que se ha convertido en un fenómeno de carácter *transnacional*. Por ello, junto al narcotráfico se encuentran, también, el *tráfico de armas*, el *tráfico de indocumentados*, el *secuestro*, el *terrorismo*, el *robo de vehículos*, entre otros. Y de ahí que, para enfrentarlo, se requiere de estrategias político-criminales que resulten eficaces no sólo frente al problema del lavado de dinero sino frente a la *delincuencia organizada* en general.

Así lo explican tanto la *Convención de Viena* de 1988 (ONU) como la *Convención de Palermo* de 2000 y otros instrumentos internacionales, que han servido de modelo para la regulación del lavado de dinero u *“operaciones con recursos de procedencia ilícita”*. En los últimos tiempos se ha generalizado su relación con toda la *delincuencia organizada*, una de cuyas manifestaciones más importantes lo sigue siendo el *narcotráfico*. A esa misma razón ha obedecido que México también haya regulado penalmente el lavado de dinero.

B) Es evidente que en los últimos tiempos han proliferado formas más violentas y organizadas de la delincuencia, como se observa con relación al *narcotráfico*, el *tráfico de armas*, de *indocumentados*, *secuestros*, etc., que además deja de ser un problema local o nacional y se ha convertido en uno de carácter *transnacional*, que preocupa a toda la comunidad mundial, lo cual igualmente se vincula con la proliferación del lavado de dinero y produce no sólo afectaciones de la salud y la vida de miles de seres humanos, sino que también contra los principios básicos de la vida comunitaria y de la propia esencia del Estado de derecho, que busca su raigambre en diversas esferas del poder tanto económico como político. Es también claro que, por ser una delincuencia mucho más peligrosa que la tradicional, porque cuenta con métodos y técnicas modernas, con tecnología de punta, con posibilidad de acceso a la información privilegiada, que tiene continuidad en sus acciones y capacidad de

operación, rebasa la capacidad de reacción de las instituciones de gobierno; es decir, muestra mayor eficacia frente a los métodos tradicionales de control estatal.

c) Por ello, los países del mundo se han visto en la necesidad de cambiar sus métodos y técnicas político-criminales tradicionales para enfrentarla de manera más eficaz, y México no puede quedarse atrás. Pero, por tratarse de un fenómeno transnacional, las medidas de control también se diseñan ahora en el plano internacional, con el concurso de los países que de alguna o de otra manera tienen problemas de delincuencia organizada, dándose origen a diversos *instrumentos jurídicos internacionales* que vinculan a los países que los suscriben, como la *Convención de Viena* (1988) y la *Convención de Palermo* (2000), entre otros.

Ciertamente, uno de los instrumentos internacionales más importantes, que contiene estrategias político-criminales para enfrentar el narcotráfico, es la *Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas*, o "*Convención de Viena*", convocada por las Naciones Unidas en 1988 que, ante la falta de resultados de los métodos hasta entonces adoptados, urgió por la necesidad de hábiles estrategias para lograr éxito en las acciones dirigidas a combatir y erradicar el fenómeno del narcotráfico. Por ello, introdujo *tres modernas técnicas* para garantizar la consecución de las siguientes metas:

- El debilitamiento económico de los cárteles internacionales y nacionales de la droga, a través de la *intercepción y decomiso* de los bienes y productos de cualquier naturaleza generados por esa actividad. Busca, además, prevenir y combatir a la delincuencia organizada y a los delitos graves que de ella derivan;
- El diseño de una legislación para *prevenir el lavado de dinero* proveniente del narcotráfico y de cualquier otro delito considerado como grave, y
- La implantación de un estricto control en la producción y comercialización de *precursores, solventes y disolventes*, utilizados necesariamente en los procesos químicos aplicables para la producción de las drogas.

Según lo anterior, la regulación del *lavado de dinero* inicialmente sólo se planteó como una estrategia para combatir el narcotráfico y otros delitos graves, y no para combatirlo como un problema en sí mismo, que

obedeciere a la necesidad de proteger un *bien jurídico* que se viera afectado directamente por el lavado de dinero. Por ello, podría decirse que el bien jurídico que entraría en consideración sería el que se trata de proteger al prohibir el narcotráfico, que es la *salud pública*.

La *Convención de Palermo* (2000) se ocupa ya de la *delincuencia organizada transnacional*, siguiendo precisamente la evolución que las diversas manifestaciones de la delincuencia organizada han ido teniendo en los últimos tiempos.

Con anterioridad a la Convención de Viena se habían generado *otros instrumentos internacionales* que tuvieron que ver con el narcotráfico o con la delincuencia organizada en general. Así, por ejemplo, la “*Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*”, enmendada por el Protocolo de 1972, adoptada en Nueva York, y el “*Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas*” de 1971”, adoptada en Viena, Austria; ambos suscritos por México.

También se encuentran los Tratados, bilaterales o multilaterales, que los países celebran para aplicar conjuntamente ciertas estrategias. México tiene celebrados Tratados y Acuerdos Internacionales en materia de Narcotráfico con diversos países del mundo desde 1989 a la fecha.

D) Es evidente que varios países de la región latinoamericana adoptaron las medidas recomendadas en la Convención de Viena y en la Convención de Palermo, con mayor o menor amplitud, entre ellos México. En efecto, dado que *México* también enfrenta problemas de delincuencia organizada, siendo el narcotráfico una de sus principales manifestaciones, junto al que igualmente están el tráfico de armas, el tráfico de indocumentados, el secuestro, el robo de vehículos, el lavado de dinero, entre otros; desde hace quince años (1996) se reformó la Constitución Política para introducir la referencia a la “delincuencia organizada” y algunos mecanismos de carácter procesal, que posibilitaran una actuación eficaz frente a dicho fenómeno.

Asimismo, se dio origen a la *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada* (1996), que previó diversas estrategias político-criminales contra este tipo de delincuencia y delitos conexos. Igualmente, se han producido reformas a la legislación penal sustantiva en materia de delincuencia organizada y de “lavado de dinero”, y reformas a la legislación procesal penal para ajustarla a las reformas constitucionales. Las últimas reformas constitucionales en esta materia son las publicadas el 18 de junio de 2008.

2. Lavado de dinero, crimen organizado y medios de control:

Para determinar las medidas político-criminales que deben ser utilizadas frente al delito de lavado de dinero, debe tenerse claridad sobre las siguientes cuestiones:

a) ¿De dónde proviene el dinero sucio que se lava o blanquea?

i) Como se ha dicho, el *lavado de dinero* es un problema íntimamente vinculado a los fenómenos con los que tiene relación y por cuya razón él también es un problema que habrá que combatir. En efecto, siendo el *lavado de dinero* una actividad que consiste en hacer aparecer como lícito el producto de operaciones delictivas (que a su vez se enmarcan bajo actividades comerciales, empresariales y financieras, lícitas o disimuladas como lícitas), se le ha vinculado siempre con el *crimen organizado* y, más concretamente, con el *narcotráfico*, de cuyas ganancias se realizan las operaciones para blanquearlas.

Es decir, no todo tipo de actividad ilícita trae consigo ganancias económicas; gran parte de la delincuencia tradicional (homicidio, lesiones, delitos contra el honor, etc.) queda fuera de ella. En cambio, la “delincuencia organizada”, en sus formas más evolucionadas, trae consigo ganancias económicas directas o indirectas muy importantes. Y el problema se agrava cuando, a través del lavado de dinero, se apoyan actividades delincuenciales de mucha más envergadura, tales como el narcotráfico, el tráfico de armas, la trata de personas o el comercio internacional de menores^[1], o incluso el *financiamiento al terrorismo*.

Según estudios sobre el particular, el dinero ilícito proviene primeramente del narcotráfico, seguido del comercio de armas y de la defraudación fiscal, así como de la fuga de capitales y contrabando. Si nos referimos a México, puede decirse que el tráfico de drogas representa la fuente principal de ingresos de la gran criminalidad organizada, y otro tanto lo representa el tráfico de armas.

ii) Entonces, las ganancias que se generan, así como su distribución y su blanqueo, *dependen del tipo de actividad ilícita* o delictiva de que se trata. Algunas pueden reportar ganancias sólo para una persona o un grupo de personas pertenecientes a un cártel o grupo organizado, mientras que otras sus ganancias pueden compartirse por varios grupos. Así, por ejemplo, con relación al tráfico de *cannabis* se ha dicho que, al estar generalmente parcelado, sus ganancias por este comercio son igualmente parceladas. En cambio, por lo que hace al tráfico de *heroína* o de *cocaína*, éste ya está más estructurado, por lo que las zonas de producción, de transformación y de

consumo son más extensas. Por su parte, los países que cultivan la amapola no son siempre los que transforman el opio en morfina-base y después en heroína.

Por eso, como afirma André CUISSET, “las ganancias se comparten entre varios equipos a nivel de tráfico hasta la fase de distribución final, y son atomizadas”. De ahí que, *mientras más se diversifican las ganancias se facilitan mayormente las operaciones de blanqueo, y viceversa*; sobre todo que el crimen organizado se ha convertido en un fenómeno *transnacional*; lo que, a su vez, se ha hecho más complejo por los procesos de *globalización* en que ahora se encuentran inmersos los países del mundo.

Por otra parte, las organizaciones de narcotraficantes tratan de convertir el dinero efectivo en una forma más segura, pero especialmente más fácilmente de transferir y negociar. Por eso, se afirma que “*el blanqueo de dinero proveniente del tráfico de drogas consiste en transformar el dinero sucio, es decir, ganado deshonestamente, en moneda reutilizable, para continuar la actividad criminal o para operar inversiones financieras con el interés de suprimir todo rastro del origen ilícito de los recursos*”[2].

B) ¿Cómo se lava el dinero proveniente de actividades ilícitas?

i) Ahora bien, para los efectos político-criminales, importa conocer cuáles son las *actividades lícitas* en las que, o a través de las que, el dinero sucio se pone en circulación y se trata de lavar; es decir, cuáles son las distintas *formas* en que el dinero sucio se lava y en qué ámbitos de las actividades lícitas frecuentemente se llevan a cabo, pues no hay duda que éstas han proliferado e igualmente se hacen más complejas. Pero, si no se conocen, es entonces difícil diseñar las medidas para combatirlo.

ii) Según Andre CUISSET, en un estudio de hace más de 15 años, el lavado de dinero proveniente de actividades ilícitas pasa por las siguientes etapas:

A) Multiplicar los circuitos para disminuir los riesgos: ya sea transportando el efectivo clandestinamente a varios paraísos fiscales, o empezando por hacerlo circular en el país de origen a través de una multitud de compañías cómplices que manejan efectivo y cuya actividad es difícilmente controlada (ej.: casinos, giras de show, busines, clubes nocturnos, exportación, turismo, garages, oficinas de apuestas, entre otros);

B) Hacer entrar el dinero en el sistema financiero: en efectivo o por giro bancario, se deposita en las cuentas bancarias de testaferros o de sociedades pantalla, abiertos en paraísos fiscales los más opacos del mundo (como Panamá, Nauru y Vanuatu);

“c) Enredar las pistas: instalan sociedades pantalla en plazas financieras conocidas por su respeto al secreto bancario (entre otras Hong Kong, Singapur, Suiza). El dinero siempre fraccionado para no atraer la atención, circula entre ellas por transferencias electrónicas múltiples. Así está diluido dentro de montajes financieros completos;

“d) Reconstituir las sumas iniciales: a partir de las sociedades pantalla diseminadas a través del mundo el dinero, bajo la forma de facturas falsas o préstamos ficticios, converge a una plaza financiera mayor, tal como Wall Street o la City de Londres. Encargado por empresas financieras o comerciales completamente legales pero bajo la influencia de las organizaciones criminales, para ser reinvertido de aquí en adelante en circuitos económicos ordinarios.

Al final este circuito permite que el dinero circule libremente en la economía mundial (comercios, bienes inmobiliarios, bolsa, metales preciosos y obras de arte), la disposición de sus dueños que son en adelante propietarios de una importante casa de comercio"[3].

iii) En México, desde 1995 la propia SHCP había señalado que los procedimientos generalmente utilizados para ocultar el origen del dinero procedente de actividades ilícitas, a fin de aparentar que se obtuvo de fuentes legítimas, globalmente se conforman de las siguientes etapas:[4] *Depósito o transferencia, que son acciones mediante las cuales los delincuentes se hacen físicamente del dinero derivado de actividades ilegales.*

Encubrimiento, el cual consiste en separar los ingresos de origen ilícito de su fuente, mediante la creación de modernas transacciones financieras diseñadas para burlar controles de auditoría y proporcionar anonimato.

Integración, la cual estriba en proporcionar una aparente legitimidad a ingresos derivados de actividades delictivas. Si el proceso de encubrimiento es exitoso, la integración permite ubicar el producto del lavado dentro del circuito económico y monetario normal, de tal forma que reingrese al sistema financiero bajo la apariencia de fondos obtenidos de un negocio lícito.

Pero, en realidad resulta sumamente difícil describir las diversas maneras que constituyen el *lavado de dinero*, y más cuando éste adquiere dimensiones internacionales, sobre todo porque la pluralidad de medios va desde la creación de pequeños bienes hasta la compra de bienes inmuebles, a través de los llamados prestanombres. Así, dada la extrema facilidad de transferir divisas de un país a otro, el lavado de dinero se ha convertido en el principal accionar de los narcotraficantes o políticos, empresarios o financieros corruptos[5].

Esa gran dificultad de conocer sus diversas manifestaciones hace que igualmente resulte difícil adoptar las medidas idóneas para combatir eficazmente el lavado de dinero. Pero, el siguiente listado de conductas, que tal vez sean las más comunes, puede servirnos de base para diseñar un programa de política criminal frente al fenómeno:

- 1) Depósitos bancarios de cantidades importantes, cuyo origen resulta sospechoso;
- 2) Pagos en efectivo en la compra de bienes inmuebles (mansiones, haciendas, hoteles, terrenos, etc.);
- 3) Compra de hoteles, de centros o clubes turísticos, de restaurantes, de bares, de empresas quebradas o con problemas económicos, etc.;
- 4) Compra de cheque de caja o cheques de viajero;
- 5) Transferencias electrónicas sospechosas;
- 6) Compra de mansiones y vehículos de lujo (aviones, yates, automóviles);
- 7) Constitución o compra de empresas, que sirven de fachada; etc.

El artículo 400 bis CPF habla de diversas conductas con las que se puede cometer el delito de lavado de dinero, que son: *adquirir, enajenar, administrar, custodiar, cambiar, depositar, dar en garantía, invertir, transportar o transferir*, recursos de procedencia ilícita.

C) Ahora bien, ¿cuál es la cantidad de dinero que se lava y cuáles son los efectos que justifican su prohibición penal?

Tal vez otro aspecto que importaría saber es el relativo a la *cantidad de dinero que se lava en un determinado tiempo y lugar*; pero, sin duda, reviste mayor importancia el precisar cuál es el *bien jurídico* que se afecta con el lavado de dinero, para determinar la gravedad del problema y la necesidad de la medida. Esta exigencia se hace ineludible cuando de la intervención penal se trata, pues los *tipos penales* sólo se justifican si de por medio hay

un bien jurídico que proteger. Por ello, con relación a los tipos penales de lavado de dinero, habrá que determinar qué es lo que el legislador quiso proteger con ellos.

1) Con relación a la *cuantía*, desde hace más de quince años se afirmaba ya, por fuentes del GAFI (Grupo de Acción Financiera), que la cantidad del dinero sucio generado durante 1993 estaba estimada en *460 mil millones de dólares*, la cual estaba encabezada por Estados Unidos, país en el que, se decía, en 1992 se habrían reciclado *270 mil millones de dólares*. Y se afirmaba, además, que seguramente en diez años el blanqueo de los narcotraficantes en Europa y América del Norte llegaría a un *billón de dólares*.

En realidad, es difícil conocer con exactitud cuánto dinero se *lava* a nivel mundial año con año, pero se estima que son miles de millones de dólares norteamericanos, ya que actualmente el lavado de dinero no sólo se realiza en los *paraísos bancarios* tradicionales, sino que esta práctica se ha extendido a otros países cuya legislación para prevenirla es escasa, o bien, poco estricta. Pero, habrá que aceptar que los bancos se han convertido en participantes en las operaciones de lavado de dinero, precisamente porque proveen una gran variedad de servicios e instrumentos, como cheques de caja, cheques de viajero, transferencias electrónicas, que pueden utilizarse para encubrir el origen de los recursos obtenidos ilegalmente.

En México, si bien actualmente no se manejan cifras concretas, también hace ya 15 años la Procuraduría General de la República afirmaba que durante 1994 en nuestro país los cárteles de la droga tuvieron ganancias de alrededor de *30 mil millones de dólares*, y que sin duda un gran porcentaje de ese dinero era destinado a ser blanqueado, y seguramente un determinado porcentaje de ello era colocado en México, sin contarse con datos aproximados, sobre todo cuando las instituciones financieras nuestras han negado en principio que en ellas se lave dinero.

2) Por lo que hace al *bien jurídico* que se trata de proteger con el tipo penal del lavado de dinero, no hay comunidad de opiniones. Si se le utiliza como estrategia para combatir el narcotráfico u otras manifestaciones de la delincuencia organizada, entonces el bien jurídico es el que tiene que ver con ese tipo de delincuencia organizada, por ejemplo, la salud pública o la seguridad de las instituciones del estado de derecho. Pero, por otra, se afirma que con el lavado de dinero se afecta la *“economía del estado”* o la *“sana economía”* que debe existir en el estado.

Lo que se busca, según se afirma oficialmente, es *“reducir, minimizar la posibilidad de que los recursos de procedencia ilícita se introduzcan a la economía formal”*, con la idea de *“acabar con los incentivos económicos que*

propician la actividad criminal”. En fin, se afirma que la estrategia “*nos permite combatir el crimen, combatiendo el lavado de dinero*”[6].

D) ¿Por qué se vincula el lavado de dinero con el sistema financiero?

1) Por razón de lo anterior, en el desarrollo del “*lavado de dinero*” se ha observado el involucramiento del *sistema financiero mundial*; señalándose por los expertos *dos* elementos suplementarios que justifican y agravan la situación:

“Una capacidad de transferencia, comparada a la velocidad de la luz, de fondos sin límite... gracias a las telecomunicaciones financieras mundiales interbancarias y a la cámara de compensación de los sistemas de pago, que manejan cada día cantidades que acercan al billón de dólares; y

“La crisis económica que hizo presa desde el principio de los 90’s., hizo que en cuanto una empresa tiene dificultades, medio mundo financiero (“*inversionistas de negocios*”, intermediarios, etc.) se acerca al dueño para proponerle “*convenir*”, a cambio de algunos “*servicios*”. El encadenamiento se encuentra, en general, sin retorno y tales compañías terminan por depender totalmente de los fondos del crimen organizado”[7].

Además, “*los bancos se han convertido en participantes, la mayoría de las veces involuntarios, en las operaciones de lavado de dinero, porque proveen una gran variedad de servicios e instrumentos, como cheques de caja, cheques de viajero, transferencias electrónicas, que pueden utilizarse para encubrir el origen de los recursos obtenidos ilegalmente*”. Por ello, “*los bancos necesitan conocer cómo operan los esquemas de lavado de dinero y cómo pueden detectar operaciones sospechosas, tanto para protegerse como para continuar colaborando con los esfuerzos que para evitarlo realizan las autoridades correspondientes*”[8].

2) Pero, al plantearse la reforma penal en esta materia, las instituciones bancarias en *México* siempre negaron estar involucradas en problemas de lavado de dinero. Sin embargo, desde siempre el tema se vinculó con las instituciones que integran el *sistema financiero mexicano*, pues, para el conocimiento de este tipo de hechos, siempre interviene la SHCP; con lo que, tácitamente se acepta que el lavado de dinero está vinculado con el funcionamiento del sistema financiero.

De ahí que, desde principios de la década de los 90’s, la propia *Comisión Nacional Bancaria* (CNB) mexicana estableció que *los banqueros pueden cooperar en gran medida con los esfuerzos que realiza el gobierno para evitar el lavado de dinero*, sugiriendo que se instrumentara un *programa* y un *sistema de control interno que contribuya a evitar el lavado de dinero*; se

generó así en 1993 una *Guía para Prevenir el Lavado de Dinero en los Bancos*, emitida por la CNB, que igualmente reconoce que a través del sistema bancario pueden darse con mayor facilidad los casos de lavado de dinero.

Y contrariamente a las recomendaciones de la Convención de Viena, las primeras regulaciones en materia de lavado de dinero se hicieron en el *Código Fiscal de la Federación*; es decir, vinculó el lavado de dinero a las cuestiones fiscales, con la idea de involucrar a las instituciones relacionadas con esta materia, como es la Procuraduría Fiscal de la Federación y, por ende, la SHCP. Sin embargo, *el apartarse de las recomendaciones de la Convención de Viena ha sido una de las principales razones por las que la lucha contra el lavado de dinero haya tenido resultados muy limitados*.

3) Pero, según lo manifestó recientemente el *Presidente de la Asociación de Bancos de México*[9], citando un informe preparado por el Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos, *“México es de los pocos países en los que es posible incorporar recursos ilícitos a la economía formal, para lavarlos, sin necesidad de que los mismos entren al sistema financiero”*. Lo que quiere decir que, *“en nuestro país, los delincuentes no necesitan depositar los billetes de pesos o dólares en efectivo en la Banca, o triangular operaciones financieras sofisticadas para legitimar su dinero”*. Por lo que, afirma, *“aquí es posible todavía adquirir de negocios perfectamente establecidos y lícitos, o de personas honorables y de buena fe, todo tipo de bienes y servicios, sin importar su valor, a través de pesos o dólares en efectivo. Así se compran aviones, vehículos, inmuebles, materias primas o cualquier otro producto o servicio”*. Por eso, *“el dinero se lava, porque entra a la economía formal a través de la compra de mercancías en efectivo, y posteriormente se deposita, como producto de una operación legítima, en el sistema bancario”*.

E) Los medios de control frente al lavado de dinero

1) Ahora bien, las acciones que se han desarrollado para evitar el lavado de dinero y otros usos delictivos del sistema bancario, son la respuesta a un fenómeno de carácter internacional que afecta los circuitos financieros en todo el mundo”. Por ello, diversos países han instrumentado leyes que previenen el lavado de dinero, y la dimensión del problema, sobre todo en lo relacionado con el tráfico de estupefacientes, ha dado origen a iniciativas de colaboración a nivel internacional.

En efecto, en los tiempos actuales son muchos los países que han adoptado medidas contra el lavado de dinero, incluyendo México, pero no

siempre se encuentra una explicación suficiente y uniforme sobre sus razones. Como se ha dicho, según la Convención de Viena de 1988, la regulación penal del lavado de dinero se planteó como una *estrategia para enfrentar eficazmente el tráfico de narcóticos*; por considerar que *éste produce considerables rendimientos financieros y enormes fortunas, que permiten a las organizaciones delictivas transnacionales invadir, contaminar y corromper las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad a todos sus niveles*. Por ello, desde entonces “la comunidad internacional se declaró decidida a *privar a las personas dedicadas al tráfico ilícito, del producto de sus actividades delictivas y eliminar así su principal incentivo para tal actividad*”. Es decir, se consideró, y aún se considera, que “atacar las distintas fuentes de financiamiento de los criminales, es atacar donde más les duele, que son sus finanzas”.

De acuerdo con lo anterior, se pensó que privándoles del producto del tráfico ilícito se verían desmotivados para seguirlo realizando y, de esa manera, se combatiría el narcotráfico y se protegería finalmente la *salud pública*, entre otros bienes.

2) *Instrumentos internacionales*. En el plano internacional se han generado algunos *instrumentos jurídicos* importantes que se ocupan del lavado de dinero bajo ángulos distintos, previendo diversas medidas político-criminales, entre los que destacan:

2.1) La *Convención de Viena de 1988* (ONU), que con relación al blanqueo de capitales prevé las siguientes medidas:

- Instituye la obligación de *incriminar el lavado de dinero* proveniente del tráfico de estupefacientes;
- Prevé la *cooperación internacional* para facilitar las investigaciones judiciales;
- Facilita entre Estados signatarios la *extradición* para los asuntos de blanqueo de dinero;
- Propone algunos principios para facilitar la *cooperación* en las investigaciones administrativas;
- Afirma el principio según el cual el *secreto bancario* no debe impedir las investigaciones penales en el cuadro de la cooperación internacional.

México ha sido de los primeros países en suscribir y ratificar la Convención de Viena, así como otros instrumentos de carácter

internacional, obligándose desde 1990 a adoptar, tanto en su sistema jurídico como en su sistema de justicia penal, ciertas estrategias político-criminales para enfrentar de manera eficaz particularmente el problema del narcotráfico, así como el lavado de dinero.

2.2) La *Declaración de Basilea (1988)*, que aspira a impedir la utilización del sistema bancario para el blanqueo de fondos de origen criminal. Establece la voluntad del mundo financiero y bancario de participar en la lucha contra el lavado de dinero. Entre los principios básicos que contiene pueden mencionarse:

- a identificación del cliente;
- El respeto de las leyes y ordenanzas relativas a las operaciones financieras y la negación de acordar su concurso a operaciones que parecen ligadas al blanqueo de dinero;
- La cooperación con las autoridades de detección y represión, dentro de los límites impuestos por las reglas vigentes en materia de obligaciones de confidencialidad.

2.3) El *Acuerdo del Grupo de Acción Financiera (GAFI)*, establecido en 1989 por el llamado Grupo de los Siete (Estados Unidos de América, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Canadá) y tiene los siguientes *objetivos*:

- Evaluar los resultados de la cooperación ya puesta en marcha para *prevenir* la utilización del sistema bancario y de las instituciones financieras a fin de lavar el dinero, y
- Estudiar *medidas preventivas* suplementarias dentro de este dominio, incluso la adaptación de los sistemas jurídicos y reglamentarios, a manera de fortalecer la ayuda mutua judicial, bilateral y multilateral.
- Este Grupo, además, emitió diversas *recomendaciones*, que se articulan alrededor de *tres temas* principales, que son:
 - La mejoría de los sistemas represivos nacionales;
 - La organización de la vigilancia de los profesionales que intervienen en materia de inversiones, y
 - El esfuerzo de la cooperación internacional.

2.4) La *Convención de Estrasburgo (1990)*, adoptada por los (26) países que entonces conformaban el *Consejo de Europa*, relativa al blanqueo, la detección, el embargo y confiscación de los productos del crimen. No limita

el lavado de dinero al caso del narcotráfico, sino lo extiende a otras infracciones penales, destacando como medidas:

- La comunicación y embargo de los legajos bancarios, financieros y comerciales;
- La vigilancia de las cuentas bancarias;
- La intervención de las telecomunicaciones, y
- El acceso a los sistemas informativos.

Asimismo, determina los principios de una amplia cooperación internacional en el marco de las investigaciones y los procedimientos penales y, particularmente, con el fin de confiscar los instrumentos y productos del crimen organizado.

En fin, desde hace años la tendencia mundial ha sido adoptar, en lo posible, políticas y procedimientos que incorporen los *Principios para la Prevención del Uso Delictivo del Sistema Bancario para el Lavado de Dinero*, emitidos por el *Comité de Basilea* para la Supervisión Bancaria, y las *Recomendaciones sobre las Acciones que deberán tomarse frente al Lavado de Dinero* de la FATF (GAFI). Dichos instrumentos, por supuesto, se han ido actualizando de acuerdo con las transformaciones que el propio fenómeno delictivo está teniendo, así como con el uso de las modernas tecnologías.

2.5) En el *ámbito latinoamericano* también se han emitido diversos instrumentos sobre la materia, como: de la misma manera que en *México*.

II. LAS ACTUALES ESTRATEGIAS CONTRA EL LAVADO DE DINERO EN MÉXICO

1. El problema

a) Como se ha dicho, México no escapa a la práctica del lavado de dinero, de la misma manera que no escapa al problema de la delincuencia organizada. Por ello, también los *bancos* se han convertido en participantes, la mayoría de las veces involuntarios, en las operaciones de lavado de dinero, porque *proveen una gran variedad de servicios e instrumentos, como cheques de caja, cheques de viajero, transferencias electrónicas, que pueden utilizarse para encubrir el origen de los recursos obtenidos ilegalmente*. Y aún cuando es muy difícil saber cuánto dinero se lava en el

país, lo cierto es que la Procuraduría General de la República afirmaba hace más de quince años que en México durante 1994 los cárteles de la droga tuvieron ganancias de alrededor de los 30 mil millones de dólares; y que, sin duda, un gran porcentaje de ese dinero era destinado a ser blanqueado. Pero, de todos modos era difícil determinar el porcentaje que corresponde a México, sobre todo cuando las instituciones financieras negaban en principio que en ellas se lavara dinero.

Recientemente se señala que, “Según el *Reporte Internacional del Control Estratégico de Drogas*, elaborado por el Departamento de Estado de EU se calcula que desde el 2003 cerca de 22,000 millones de dólares han sido repatriados a México desde Estados Unidos por los cárteles de la droga. Por su parte, el FMI calcula que en México se lavan entre 8,000 y 25,000 millones de dólares al año, mientras que la Procuraduría General de la República dice que son 10,000 millones de dólares, basada en el monto de las operaciones de intercambio financiero con EU que no tienen una explicación legal”[10].

2. La regulación penal del lavado de dinero y otras estrategias

a) El delito de *lavado de dinero* fue regulado desde enero de 1990 primeramente en el Código Fiscal de la Federación, cuyo artículo 115 bis, estableció una sanción de tres a nueve años de prisión “a quienes teniendo conocimiento de que una suma de dinero o bienes de cualquier naturaleza provienen o representan el producto de alguna actividad ilícita, realicen operaciones financieras, de compra o venta, depósito, transferencia o cambio de moneda, entre otras, *con el propósito de evadir de cualquier manera el pago de créditos fiscales*; ocultar o disfrazar el origen, naturaleza, propiedad, destino o localización del dinero o de los bienes de que se trate; alentar alguna actividad ilícita; u omitir proporcionar el informe requerido por la operación; o transporte, transmita o transfiera la suma de dinero o bienes mencionados, desde algún lugar a otro en el país, desde México al extranjero o del extranjero a México, *con el propósito de: evadir de cualquier manera el pago de créditos fiscales*; ocultar o disfrazar el origen, naturaleza, propiedad, destino o localización del dinero o de los bienes de que se trate, alentar a alguna actividad ilícita, u omitir proporcionar el informe requerido por la operación”.

b) En 1996 la regulación pasó del CFF al *Código Penal federal*, en el artículo 400 bis. Asimismo, también desde 1996 se encuentra previsto en la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*. Se trata de conductas que

implican operaciones con recursos de procedencia ilícita y, por ello, con ese nombre se le regula.

Para conocer del delito de lavado de dinero previsto en el Código Penal federal es competente la PGR. Si el delito se comete en los términos de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, es decir, si las *operaciones con recursos de procedencia ilícita* se realizan por tres o más personas que se han organizado, en forma permanente o reiterada, para cometerlas (a. 2º), conocerá directamente la Subprocuraduría de Investigación Especial de la Delincuencia Organizada (SIEDO), en donde se halla el área que se ocupa de manera específica del delito de lavado de dinero, la cual podrá aplicar las reglas que para la investigación de la delincuencia organizada establece la LFDO. Asimismo, son competentes para conocer de este delito los tribunales federales.

A diferencia de lo que sucedía hasta 1996, cuando el delito de lavado de dinero se regulaba en el Código Fiscal de la Federación y sólo era *perseguido por querrela* de la Secretaría de Hacienda, al pasar al Código Penal había que entender que dicho delito es *perseguido de oficio*; por lo que, cualquier persona podría hacer la denuncia correspondiente y la PGR podría iniciar la averiguación respectiva sin necesidad de que previamente interviniese la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, como lo prevén los párrafos cuarto y quinto del artículo 400 bis CPF, cuando en la realización de este delito “se utilicen servicios de instituciones que integran el sistema financiero, para proceder penalmente se requerirá la *denuncia previa* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”; lo que no equivale sino a la *querrela* a que se hacía referencia con anterioridad. Además, se establece que si, en ejercicio de su facultad de fiscalización, dicha Secretaría encuentra elementos que permitan presumir la comisión del delito de lavado de dinero, “deberá ejercer respecto de los mismos las facultades de comprobación que le confieren las leyes y, en su caso, *denunciar hechos* que probablemente puedan constituir dicho ilícito”. Lo que hace a través de la Procuraduría Fiscal de la Federación.

c) Como se ha dicho, México también ha considerado conveniente la creación de un marco jurídico que permita a los bancos y las autoridades *prevenir* y *detectar* las actividades de lavado de dinero, a través de mecanismos que posibiliten identificar el origen de los recursos y evitar el ocultamiento de documentación e información relacionada con ellos. Por ello, la *Comisión Nacional Bancaria* (CNB) mexicana estableció desde 1993 que los banqueros pueden cooperar en gran medida con los esfuerzos que realiza el gobierno para evitar el lavado de dinero; por lo que, desde hace

más de quince años sugirió instrumentar un *programa* que cubra al menos los siguientes aspectos, considerados de fundamental importancia[11].

- *Establecer un sistema de control interno que contribuya a evitar el lavado de dinero, y*
- *Asegurar la capacitación adecuada del personal del banco.*

Asimismo, se sugirió contemplar las tres siguientes acciones:

La revisión periódica, controlada y regulada de las declaraciones y el patrimonio real de los funcionarios públicos.

La acreditación estricta e ineludible de estar al corriente en el pago del impuesto sobre la renta.

Realizar periódicamente balances o auditorias a las operaciones de instituciones públicas, bancarias o en las diferentes figuras de los fideicomisos.

3. Los resultados de las actuales estrategias contra el lavado de dinero

a) Ahora bien, desde la perspectiva *político-criminal* el análisis de la regulación tiene particular importancia, porque permite conocer las razones y los criterios oficiales, tanto del ejecutivo como del legislador, así como las estrategias que se introducen en la ley y las formas y posibilidades de su aplicación concreta. Asimismo, permite determinar si dicha regulación realmente atiende y responde a una determinada realidad o no y, finalmente, si la medida ha resultado funcional o no y, en su caso, cuáles son las razones de su falta de funcionalidad y cuáles son sus perspectivas.

No obstante las anteriores medidas político-criminales y las que se han adoptado en los últimos años, como las que se introdujeron con las reformas constitucionales de 2008, entre las que destaca la *extinción de dominio*, el problema de la delincuencia organizada y del lavado de dinero no se ha podido detener.

b) De acuerdo con datos que se publican a finales de enero de 2011 en el periódico *El Economista*, “El combate al lavado de dinero durante los primeros tres años del gobierno del presidente Felipe Calderón es considerado por expertos como *raquítico*, pues entre el 2006 y el 2008, apenas se atendieron 126 denuncias por ese delito. Si bien, se dice, equivalen a 31,357 millones de pesos, representó 8% del capital sucio que

entra al país, por lo que organismos internacionales siguen viendo al blanqueo de dinero como el “*Talón de Aquiles*” para México^[12].

III. LAS NUEVAS ESTRATEGIAS POLÍTICO-CRIMINALES FRENTE AL LAVADO DE DINERO

1. *La Iniciativa del Ejecutivo Federal de 2010:*

a) Lo anterior quiere decir que aún son necesarias estrategias más funcionales, no sólo para hacerle frente al lavado de dinero sino a toda la delincuencia organizada, de la que proviene el dinero que se lava, o a la que con dicho dinero se financia su desarrollo.

Y esa es precisamente la idea que motiva que, desde *agosto de 2010*, se encuentre en el Congreso de la Unión un paquete de reformas en materia de lavado de dinero enviado por el Ejecutivo Federal, en el que, además de reformas al CPF, al CFPP, a la LFDO y al CFF, se incluye la propuesta de creación de una *Ley para Prevenir el Lavado de Dinero*.

Se afirma que estas estrategias se sustentan en una *visión integral* del problema; por ello, al lado de las reformas en materia penal, que obedecen a una idea meramente represiva, se adoptan medidas de prevención del lavado de dinero.

b) Se destacan como aspectos relevantes de la *Miscelánea Penal* los siguientes:

La creación de nuevos tipos penales, por considerar que la regulación actual resulta ya insuficiente, que tienen que ver con: 1) el fomento al lavado de dinero; 2) el aliento para realizar actividades ilícitas financieras con dinero lícito; 3) llevar a cabo operaciones estructuradas, es decir, con el fin de burlar controles del sistema financiero; 4) prestar su nombre o denominación social a terceros (testaferros), y 5) aportar documentos falsos para encubrir identidad.

Se fortalece el *delito de encubrimiento*, para sancionar a quienes se nieguen a declarar, estando obligados a hacerlo;

- E introduce lo que se ha dado en llamar el “*decomiso por valor equivalente*”, para cuando se ocultan o desaparecen los bienes (CFPP);

- Se introducen las “*entregas vigiladas*” y las “*operaciones encubiertas*” (FDO); entre otras.

c) Se trata de un conjunto de medidas que para dictaminarlas se requiere de un previo análisis detenido para conocer sus razones, sus estrategias y sus implicaciones, así como su orientación filosófico-política, para estar en condiciones de determinar si ellas realmente garantizan una lucha eficaz contra el lavado de dinero, sobre todo que éste es un problema íntimamente relacionado con otros problemas como es la delincuencia organizada, que a su vez cuenta con su ley especial. Asimismo, para ver si su orientación se corresponde con la ideología constitucional, sobre todo con las bases del sistema de justicia penal que se precisaron con la reforma constitucional de 2008, así como con la prevista en instrumentos internacionales. Sin embargo, el formato del evento y el tiempo de que se dispone no permiten entrar al análisis de las propuestas en materia penal.

Pero, brevemente habrá que decir que algunas de ellas realmente son innecesarias, si se toma en cuenta la función que juegan ciertas *reglas de carácter general* contenidas en el Libro Primero del CPF, que contienen las distintas formas de intervención en la realización de un delito (*autoría y participación*) y que, por tanto, permiten que otros sujetos queden abarcados en el ámbito de quienes pueden responder penalmente de la comisión de un delito. Además, incurrir en el *casuismo desmesurado*, por querer hacer referencia a las distintas formas en que se pueden vincular con un determinado tipo de hechos, posibilita que siempre queden fuera de consideración otras formas o hipótesis; de ahí que se prefieran fórmulas más generales y que se de juego a las reglas contenidas en la parte general del Código Penal.

Por otra parte, no queda muy claro qué es lo que se pretende proteger al adoptar medidas penales contra el lavado de dinero, sobre todo si se entiende que el lavado de dinero “pretende hacer dinero bueno del mal habido” y, además, se afirma que ello es “a costa del esfuerzo que todos los mexicanos realizamos dentro del esquema de la economía formal”; por lo que, estos instrumentos “permitirán cortarle en buena medida recursos a la criminalidad” y, de esa manera, “evitar que cuenten con recursos para cooptar a las autoridades, para debilitar a las instituciones, para adquirir armamento, o casas de seguridad y vehículos, con los cuales desarrollan su comportamiento criminal”[13]. Es decir, *el combate al lavado de dinero sigue siendo visto como una estrategia para combatir la delincuencia organizada*.

Con independencia de la abundancia de tipos penales, se sigue manteniendo el criterio de que el problema del lavado de dinero tiene que ver fundamentalmente con el sistema financiero; de ahí que, aún cuando se menciona la intervención que corresponde a la PGR y a la SSP, se establece que corresponde a una sola Secretaría (**SHCP**) la aplicación de la ley, y es la única facultada para presentar **denuncias** en este tipo de casos.

2. Las medidas de prevención del lavado de dinero en la Iniciativa

a) Otra de las propuestas del Ejecutivo Federal para combatir el lavado de dinero es un proyecto de *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y Financiamiento al Terrorismo*; que tiene como *objetivos*: 1) Impedir que las organizaciones criminales dispongan de sus ganancias, y 2) judicializar oportuna y efectivamente casos de lavado de dinero.

La estrategia se sustenta en *cuatro ejes rectores*:

- Reorganización de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la SHCP, para detectar eficazmente las operaciones de lavado a través de la información y grupos de trabajo y áreas especializadas;
- Homologación de las reglas administrativas en materia de prevención de lavado de dinero, prohibiendo la adquisición de cualquier bien inmueble en efectivo, o el pago en efectivo de más de 100 mil pesos en la adquisición de vehículos aéreos, marítimos y terrestres, relojes y joyería, creándose *tipos penales* para el caso de contravención a estas disposiciones;
- Fortalecimiento de la supervisión basada en procedimientos eficaces, que a su vez cuenta con diversas líneas de acción, y
- Transparencia y rendición de cuentas, para medir la efectividad de esta estrategia, así como establecer mecanismos de comunicación entre la sociedad y el gobierno.

b) Yo siempre he sostenido que entre las estrategias político-criminales frente al problema de la delincuencia, sea organizada o no, que más se pueden recomendar están las de *prevención del delito*, antes que las estrategias de *represión* de carácter penal. En otros términos, en una política criminal de un Estado democrático de derecho las medidas de prevención deben tener preferencia frente a las medidas de represión; estas

últimas deben regirse por el principio de *ultima ratio*. Por ello, podría decir que, en principio, es plausible la estrategia adoptada por el gobierno federal frente al lavado de dinero; y lo es aún más, cuando se afirma que la estrategia debe ser *integral*, pues no hay duda que las visiones parciales y meramente circunstanciales tienen como consecuencia el fracaso de las medidas que se adoptan.

c) No obstante lo anterior, habrá que reconocer que no siempre hay correspondencia entre lo que se quiere o pretende hacer y lo que realmente se plasma en la propuesta; por lo que, a la vez que se reconocen las fortalezas, también habrá que resaltar los puntos débiles, o los aspectos en que no hay concordancia con la idea de la *integralidad* y la *eficacia*.

- Por una parte, en el contenido de la Ley no se observa un *programa integral* de prevención del delito; aparte de las distintas obligaciones de proporcionar *información*, es muy difícil encontrar acciones concretas que tengan como objetivo la prevención del lavado de dinero;
- Un *programa de prevención*, ya sea frente al lavado de dinero o frente a toda la delincuencia organizada, debe ser un programa mucho más amplio, en el que se involucren a todas las dependencias del gobierno federal, en tanto que a todas corresponde adoptar acciones en sus respectivos ámbitos de competencia, en donde se suelen dar los casos de lavado de dinero; pero, también debe involucrarse a la sociedad civil en esta tarea;
- En cambio, se redunda en la referencia a los “*sujetos obligados*” con relación a las informaciones, y se prevén demasiadas *limitantes* por lo que hace al manejo de la información (como la guarda, reserva, confidencialidad, abstención de divulgarla, etc.), con amenaza de sanción administrativa o penal;
- El título que se sugiere de la Ley no se corresponde con su contenido sobre todo por lo que hace al “*financiamiento al terrorismo*”, pues no hay ninguna disposición que haga referencia a su prevención; pero, ya que en su presentación se insiste en la idea de la medida busca “acabar con los incentivos económicos que propician la actividad criminal”, o que la estrategia “*permite combatir el crimen, combatiendo el lavado de dinero*, tal vez sería mejor hablar de “financiamiento a actividades de la delincuencia organizada”, además de que el “terrorismo” no es un problema que actualmente enfrente México;

- Se observa que, no obstante ser el lavado de dinero un problema de carácter penal, en el diseño de los tipos penales no parece haber participado algún penalista, sobre todo por lo que hace al lenguaje técnico;
- En fin, se trata de una propuesta de ley que, por su vaguedad y por su falta de precisión de *objetivos* y mecanismos directamente encaminados a prevenir el lavado de dinero, tiene pocas viabilidades de resultados positivos.

d) En torno a la iniciativa para combatir el lavado de dinero han habido ya opiniones críticas de ciertos especialistas; algunos, señalando que excluye el *sector informal* de la economía, donde se maneja un gran flujo de efectivo que puede ser de procedencia ilícita; otros, que la propuesta no refleja la problemática del país, como es el de la filtración y corrupción en el sistema aduanal[14]; o bien porque no incluye a los agentes aduanales, casas de empeño, centros cambiarios, corresponsales bancarios, partidos, iglesias y asociaciones, entre otros[15]. Por lo tanto, se trata de una iniciativa *perfectible*.

3. Sugerencias para las estrategias político-criminales frente al lavado de dinero

a) Por razón de lo anterior, considero que, para estar en condiciones de diseñar las adecuadas medidas político-criminales frente al lavado de dinero, habrá que partir de las siguientes cuestiones, como son:

Considerar el lavado de dinero como una de las manifestaciones de la delincuencia organizada o, en su caso, como un problema íntimamente vinculado con otras manifestaciones de la delincuencia organizada;

Por razón de lo anterior, las estrategias político-criminales contra el lavado de dinero tienen que vincularse con las estrategias que tienen que ver con toda la delincuencia organizada, sobre todo si se mantiene la idea de que la lucha contra el lavado de dinero constituye una estrategia que permite combatir el crimen organizado;

- *Habrá, no obstante, que considerar al lavado de dinero como un problema que igualmente se desarrolla de manera organizada; pero, para ello, habrá que responder a las siguientes interrogantes:*

- ¿Por qué existe la idea de combatir el lavado de dinero? ¿cuál es el bien jurídico que se trata de proteger con su regulación penal o con las medidas de prevención?
- ¿Cuáles son las fuentes de las ganancias ilícitas? es decir, ¿de dónde proviene el dinero que se lava?
- ¿Cuál es la cantidad de dinero que se lava en el país?
- ¿Cuáles son las distintas formas en que se realiza el lavado de dinero?

Se sugiere, por ello, diseñar y poner en marcha un programa integral de política criminal frente a la delincuencia organizada, en la que tenga consideración las estrategias frente al lavado de dinero; dentro de esa política criminal integral debe ocupar un preponderante lugar la política de prevención del delito.

b) Para el diseño de esa política criminal, habrá que reconocer que, a pesar de que vivimos en una sociedad en la que una gran mayoría de valores se miden en términos de dinero, a pesar de que padecemos una crisis extremadamente aguda y de que cerca del 70% de los mexicanos han perdido su capacidad adquisitiva, tratar de referirnos a la *prevención* del lavado de dinero, resulta un poco difícil. Por ello, habrá que diseñarla de manera tal que tome en cuenta esas circunstancias; pues, el Estado, como rector que es de la economía del país, deberá de tomar todas las medidas posibles para detectar en cualquier momento y llevar ante la ley al individuo o asociación que se dedique a realizar acciones delictivas financieras, como es el caso de importantes fraudes, sobornos, enriquecimientos ilícitos, delitos fiscales, etc., y en particular tratándose del *lavado de dinero relacionado con el narcotráfico y con toda la delincuencia organizada*.

Para ello, como se ha dicho, habrá que aceptar que los bancos y demás instituciones del sistema financiero están en mejores condiciones de colaborar con los esfuerzos que para evitar el lavado de dinero realizan las autoridades correspondientes. Las acciones que se han desarrollado para evitar el lavado de dinero y otros usos delictivos del sistema bancario, son la respuesta a un fenómeno de carácter internacional que afecta los circuitos financieros en todo el mundo. Pero, tratándose de estrategias preventivas, debe irse más allá del sistema financiero, para hacer participar a las distintas dependencias del gobierno federal, así como a la sociedad civil.

Muchas gracias

NOTAS

DE LA PONENCIA DEL DR. MOISÉS MORENO HERNÁNDEZ

[1] Véase sobre esto: CUISSET, André, *La experiencia francesa y la movilización internacional en la lucha contra el lavado de dinero*, PGR, México, 1996; ZIEGLER, Jean, *Suiza lava más blanco*, Ed. Diana, México, 1990; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A., *El blanqueo de capitales procedentes de actividades criminales*. Tesis doctoral, Salamanca, España, 1996; GÓMEZ INIESTA, Diego J., *El delito de blanqueo de capitales en derecho español*, Cedecs Editorial S.L., Barcelona, 1996; HERNÁNDEZ QUINTERO, Hernando, *El lavado de activos*, Ed. Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1997; entre otros.

[2] CUISSET, Andre, Op. Cit., p. 25.

[3] CUISSET, Andre, Op. Cit., pp. 25 y s., quien además afirma que "El desarrollo del campo del blanqueo y lo cuantioso de las sumas de que se trata, han acabado por <dar a luz> un verdadero oficio: financiero criminal. Esos <ingenieros financieros> encuentran su clientela por medio de reclutadores: políticos corruptos, especuladores, gansters <consejeros en inversiones>, abogados corruptos, etcétera"

[4] Véase el *Programa de Combate al Lavado de Dinero y al Tráfico Ilícito de Armas y Precursores Químicos*, SHCP, México, 1995.

[5] Véase sobre esto, CUISSET, André, *op, cit.*

[6] Véase presentación de las iniciativas de ley que el Presidente CALDERÓN envió al Congreso de la Unión (agosto 16 de 2010).

[7] CUISSET, Andre, Op. Cit., p. 22.

[8] Cfr. MORENO, Moisés, *Política Criminal y Reforma Penal*, México, 1999, p. 378.

[9] Ing. Ignacio DESCHAMPS GONZÁLEZ, el jueves 16 de agosto de 2010, cuando el Presidente CALDERÓN presentó una serie de iniciativas de ley que enviaría al Congreso de la Unión para combatir el lavado de dinero.

[10] Véase Jorge MONROY, "*Investigan sólo 8% del lavado de dinero*", en *El Economista*, 30 de Enero, 2011.

[1#_ftn61] Por tal razón, en octubre de 1993 la Comisión Nacional Bancaria emitió una "*Guía para prevenir el Lavado de Dinero en los Bancos*".

[12] Véase Jorge MONROY, "*Investigan sólo 8% del lavado de dinero*", en *El Economista*, 30 de Enero, 2011.

[13] Véase presentación de las Iniciativas, 16 de agosto de 2010.

[14] Véase "*Reprueban especialistas iniciativa de combate al lavado de dinero*", en MILENIO.COM, jueves 17 de febrero de 2011.

[15] El Universal, "*Expertos ven corta iniciativa anti "lavado"*", 25 de enero de 2011.

II.5 LIC. CÉSAR NORBERTO TELLO RANGEL

Asociación de Casas de Cambio

Presentación del ponente y versión estenográfica

Buenas tardes, muchas gracias por esta grata invitación a este foro, tanto a la Cámara de Diputados como al Comité de Centro de Estudios y, especialmente, al licenciado César Becker. Creo que este tema ya se ha desarrollado lo suficiente por mis compañeros; es un tema muy polémico, se ha vuelto un tema muy mediático, - como se dice ahora -, mediático en donde todos meten la mano, opinan, políticos, ciudadanos y medios.

Sin embargo, creo que es un tema del que ya se trató por mis compañeros lo suficiente y desarrollado en forma muy amplia tanto de parte de las autoridades como fuera de las autoridades, su perspectiva acerca de este proyecto de ley; yo les voy hablar más bien de lo que nosotros dentro del sistema financiero vemos respecto a esta iniciativa, sus fortalezas, sus debilidades y la problemática a la que nos podemos enfrentar en el país, así como algunas propuestas específicas.

Obviamente, vemos con muy buenos ojos y con muy buenas intenciones la iniciativa de ley. Creo que esto deja un precedente muy importante a México a nivel internacional y a nivel nacional de participar en estos cobros del GAFI. Creo que de llevarse a cabo se refuerza en forma muy importante este combate a la prevención del lavado de dinero y al financiamiento al terrorismo. Sin embargo, como también lo han mencionado, los antecedentes a esta ley o a este proyecto de ley de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, tiene aproximadamente —que nació con unas modificaciones a las disposiciones legales—, 13 años que nació en el sistema financiero. Hoy se pretende que incorporemos a otros países que sí quiero que quede claro es que llevamos 13 años en el sistema financiero para poder reportar y detectar todo este tipo de operaciones. No es algo que en 1 mes o en 2 meses sale, que en 3 meses ya lo implementamos; requiere de una infraestructura muy, importante, tanto tecnológica como de recursos humanos y económica, pues hay que meterle, muchos pesos a esto, para poder hacer bien las cosas, porque si pretendemos nada más empujarla así y a ver cómo nos va, creo que no es la manera más adecuada.

Ya el año pasado se hicieron algunas modificaciones para regular la compra de los dólares en efectivo por parte del sistema financiero. Todo esto nace, como lo explicaba muy acertadamente el licenciado Balbuena, por recomendaciones del GAFI, de las 49, que 40 son en relación al lavado de dinero y 9 son al financiamiento al terrorismo. Sin embargo, aquí es donde nosotros empezamos a ver que algunas partes no están niveladas.

Todo esto nace para regular al sistema financiero, ahora queremos regular a otros que no están; sin embargo, no todos los que estamos en el sistema financiero regulados estamos supervisados ni reportamos.

Hoy ya existe esto de los dólares, que acabo de mencionar. Con este proyecto de ley se pretende regular los pesos en efectivo, nada más que dentro del sistema financiero, que desde nuestro punto de vista es la columna vertebral de la economía de cualquier país. Finalmente, todas las actividades, cualquiera que sea, convergen en el sistema financiero.

Entonces, nosotros creemos que si no están todos los que participamos en el sistema financiero regulados, ahora queremos subir a otros más. -y al final lo voy a comentar- , tenemos que hacer algunas otras cosas en forma paralela; sin embargo, es una idea, de que hay que subir primero a todos los del sistema y luego, hay que subir a los demás, inclusive todos estos que participamos en el sistema financiero, algunos regulados, otros no regulados; unos reportamos, otros no reportamos; hay cajas de ahorro, uniones de crédito, o sea, hay una infinidad de participantes del propio sistema financiero, que hoy por hoy no están reportando.

Inclusive, esto de los dólares, donde tengo una actividad muy importante, hay otros participantes, como son los centros cambiarios, que en los medios se habla que hay como cerca de cinco mil o seis mil centros cambiarios. Para que se den una idea, hablamos de cuarenta y tantos bancos, de veintitantas casas de bolsa, de nueve casas de cambio, que reportamos, que estamos regulados y sin embargo, hay 6 mil centros cambiarios.

Aparentemente, repito, muchas cosas de estas son por los medios; hay cerca de cien o ciento cincuenta que están dentro de una asociación, el resto no. Hoy tenemos, con esta modificación a las disposiciones de los dólares, tenemos corresponsales bancarios, que les están dando facultades a algunos otros negocios, comercios, para que puedan operar este tipo de instrumento; entonces, se nos hace más grande la masa, porque estamos hablando de los que reportamos. Atrás de los que reportamos hay todos los clientes; si hablamos de cuarenta y tantos bancos, no sé, deberíamos de hablar de millones de cuentahabientes. Entonces, es todo un cúmulo de información que le va a llegar a la autoridad y que tiene que analizar.

Trataré de ser muy concreto. Cuando nace esta iniciativa de los dólares en efectivo, creo que se nos olvida un poco que nuestro país está dolarizado; es un país que tiene como vecino a Estados Unidos; que es el país que tiene las máquinas de hacer dólares, son los que empujan los dólares. Se hablaba el año pasado que iban a ser que cerca de 30 mil o 60

mil millones que iban a aventar a todo el mundo, de dólares, para ellos regular su economía.

Un antecedente muy importante es que en 1976, con la primera devaluación, los mexicanos, los que tenemos ciertas edades, otros no, otros nacieron en crisis financiera, que teníamos dólares en efectivo, que habíamos depositado nuestros dólares en efectivo en los bancos de un día para otro se nos volvieron pesos. A raíz de esa fecha, que estoy hablando de 1976, los mexicanos nos dio por ahorrar dólares, pero en efectivo. Hoy inclusive los bancos no nos permiten abrir cuentas de cheques a las personas físicas, excepto en la frontera.

Entonces, la cultura de México, de los mexicanos ha sido ahorrar esos dólares en efectivo; vecinos de un país que genera los dólares, que tiene 3 mil kilómetros de frontera, más los litorales, entonces, el decir: voy a regular en dólares, cuando además las fuentes de ingresos de este país en dólares son muy amplias, como es el turismo, las remesas, la balanza comercial, la venta del petróleo.

No quiero decir que todo eso quiero decir que entre en efectivo, pero un porcentaje de eso, que es lícito, entra en efectivo al país y buscan la manera de cómo poderlo bancarizar, cómo poder volverlo pesos.

Se habla de que, por ejemplo, de los 22 mil millones de dólares que entran en remesas aproximadamente entre un 5, un 10 por ciento es en efectivo. Sí, nada más que el resto es por una transferencia electrónica o por un cheque que llega a México en dólares, que hay que darle en pesos a nuestros connacionales y que esos pesos nos los van a pedir en efectivo.

No nos piden que les depositemos en una cuenta, nos piden efectivo. Ese es un problema. El año pasado fue muy mediático esto, porque se hablaba de 30 mil millones de dólares, que se lavaron en la banca; sin embargo, esos 30 mil millones de dólares fueron reportados a las autoridades, o sea, no fue algo que se descubrió fuera del sistema financiero.

Ya inclusive, tanto el licenciado Balbuena como el doctor Ramón explicaron muy ampliamente el tipo de reportes que tenemos que hacer. Otra de las problemáticas que vemos obviamente es. Déjenme a lo anterior dar un ejemplo muy burdo. Es como decir que vivo en mi casa y que junto hay un antro —como dicen ahora los chavos— y que no quiero que haya ruido a las 11 de la noche. Estamos en un país que hacen los dólares, cómo no queremos que haya dólares y con tantas fuentes de ingreso que hay en dólares.

Habría que medir muy bien qué es lo que queremos hacer y en los tiempos en que lo queremos hacer. La otra parte son las aduanas.

Las aduanas son la entrada al país de todo lo lícito y lo ilícito, es como decir que son el portero de tu casa. Si a nivel de las aduanas no tenemos un buen control o que se habla mucho de la corrupción, etcétera, va a seguir entrando lo lícito y lo ilícito. Hoy estas medidas, como atinadamente se comenta, pretenden prevenir lo ilícito, sin embargo, también le afectan en cierta manera a la parte lícita, un ejemplo sería, ahora que se implementaron los dólares, para la compra de dólares en efectivo por parte de las instituciones, se hablan de mil quinientos dólares a los turistas por mes, de cuatro mil dólares a personas físicas, de siete mil dólares a personas morales.

Hubo tanta controversia en una zona fronteriza, si mal no recuerdo en Tijuana, varias confederaciones empresariales pugnaron para que se ampliara, porque están pegados con Estados Unidos y se subió la medida de 7 a 14 mil dólares mensuales. Por ejemplo se habla de zonas fronterizas y zonas turísticas, aquí en el DF, sale una publicación donde la única zona turística, para que una empresa pueda cambiar dólares, tiene que estar establecida en la delegación Venustiano Carranza, que es la del aeropuerto. Yo digo, bueno, ¿Xochimilco y lo demás no es turístico? Eso limita mucho la parte lícita del negocio en donde yo me desarrollo todos los días.

Todo esto de los dólares a lo que ha llevado, y porque lo vivo, es un mercado paralelo de divisas, ¿qué quiere decir? Que sigue habiendo el efectivo en dólares, lo sigue habiendo, hoy muchas instituciones están limitadas por las disposiciones, sin embargo, mucha clientela se acerca a operar, no lo podemos hacer, sin embargo busca otros medios. Al final de cuentas, desconocemos en detalle en donde hayan operado esos dólares, sin embargo, lo que sí podemos ver es que sí hay un mercado paralelo de divisas.

¿Qué pensamos en relación a este proyecto de ley o de iniciativa de ley, de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo? Tenemos yo creo problemáticas muy severas. Una, es la economía informal, se publica cerca del 65 por ciento de la economía opera efectivo y ahora pretendemos regularlo.

Se habla que más de 28 millones de mexicanos que estamos en la actividad económica están en la economía informal. También se habla de la bancarización del país, se dice que en más del 50 por ciento de los municipios los habitantes no tienen acceso a la banca, son problemas estructurales graves que tenemos en el país, hay muchas zonas en el DF, una central de abasto, la cantidad de tianguis que existen no nada más en el DF sino en toda la República, que todo lo que se opera es efectivo en pesos, no se operan puntos, no hay puntos de venta para pagar con tarjeta de

crédito, creo que todos tenemos esa experiencia que vivimos, ese es un problema estructural que tiene el país.

Se habla en este proyecto de regular toda la parte de los inmuebles. Cuando tengo experiencias con el Registro Público de la Propiedad de Comercio que se tarda hasta un año en dar el folio real, ¿qué quiere decir? Que se tarda un año en reconocer que yo soy el propietario de ese inmueble. Ese es un problema estructural con el que vivimos.

También se comenta acerca de la confidencialidad de la base de datos, las personas que están fuera de la economía. Se habla de esa base de datos, cuando lees en los periódicos, cuando nuestro Registro Único de Población o del IFE, las bases de datos de venden en muchos lugares.

Entonces la realidad es que hay una gran desconfianza en esta información que va a caer en alguna unidad, en alguna secretaría o como le vayan a determinar, desconfianza acerca de esa base de datos. Yo lo digo, a veces que hay personas que tienen tres, cuatro credenciales del IFE, se habla que votan hasta los muertos. Todo esto sale en los periódicos, yo no creo que esta iniciativa también va a provocar, es la consecuencia que nosotros vemos, es un incremento en la economía informal, igual, va a aumentar un mercado paralelo de pesos al sistema financiero.

Nosotros también creemos que para que se pueda llevar a cabo esto, primero tendría que haber voluntad política, como dicen muchos, es decir, que nuestros tres poderes estén de acuerdo en que esto se haga y se haga de la mejor manera y en beneficio del país, de los mexicanos y de todos nosotros.

Incrementar en una forma o designar en una forma muy importante una infraestructura tanto tecnológica como de recursos humanos y económicos, para poder llevar a cabo esto que pretendemos hacer, ¿qué quiere decir? Que todos estemos dentro de un sistema, para estar todos dentro de un sistema hay que ponerle mucho dinero para tener un gran sistema en el gobierno donde todos estemos localizables, vamos a llamarle de una manera.

Ahora, este proyecto de ley pretende incorporar a sujetos, cuando nosotros también creemos que se deben incorporar a las actividades. Un ejemplo es la actividad del sistema financiero, todos los que participamos en el sistema financiero; la actividad de inmuebles, todos los que participan en esta actividad, independientemente que después se definan todos esos sujetos.

Hay experiencias en algunos otros países han llevado a cabo estas modificaciones. Este proyecto de ley quiere incorporar a nuevos sujetos obligados, por dar un ejemplo. Por ejemplo en Colombia se han llevado más

o menos cuatro años en incorporarlos, en Argentina se han llevado más o menos seis años en incorporar a todos estos, los sujetos obligados, lo que han hecho es que se lo han llevado en forma paulatina. Es decir, un año incorporo a notarios y corredores públicos, en otro año a todos los que se dediquen a la parte de inmuebles, así me la voy llevando, precisamente para darle tiempo a la autoridad de recabar esa información y pueda llevar a cabo su investigación.

Comentaba hace un rato, creo el doctor Moreno, que solamente el ocho por ciento de todo lo que se presenta se investigaba. Entonces a la hora de incorporar a todos los que queremos, creo que a la mejor es ocho por ciento se va a bajar, no sé si al cuatro o qué porcentaje.

Obviamente, esto va a limitar la parte de la economía lícita, no necesariamente va a desaparecer. Un ejemplo de esto es, hace dos años nació lo del Impuesto de Depósito en Efectivo, eran 20 mil pesos y se pagaba el dos por ciento, según yo recuerdo decía que el proyecto, el objetivo, más bien dicho, era eliminar la economía informal, o sea, subir a todos al sistema financiero. Dos años después bajó a 15 mil pesos y se subió al tres por ciento, yo que soy esos de la banqueta, camino en la calle, yo sigo viendo la economía informal.

Yo creo que no eliminamos la economía informal, sigue la economía informal, lo que yo veo es que tomó un sesgo fiscal informal. Yo creo que no eliminamos la economía informal. Sigue la economía informal. Y lo que yo veo más bien es que tomó un sesgo fiscal, porque hoy tenemos mayor recaudación. Y qué bueno, porque es lo que necesitamos en el país.

En este proyecto tenemos que ser cuidadosos porque nos puede llevar a una parte más de sesgo fiscal que otra cosa. El hecho de que todos estamos adentro si un notario, un profesionista ya estamos dados de alta en el SAT y reportamos pues estamos dentro del sistema. Que no se vaya a volver un objetivo fiscal sino que cumpla con el objetivo. Ya el doctor dio una explicación muy amplia de los objetivos y de los resultados de esto.

Específicamente, nuestras propuestas como asociación son: número uno, que haya voluntad política. Dos, que se destine gran cantidad de recursos para hacer eso. Tres, adaptar la iniciativa a la realidad de México, con los antecedentes que acabo de decir. Yo entiendo que el GAFI da sus recomendaciones, pero lo importante es adaptar a la realidad del país estas medidas.

Y cuatro, también hacemos campañas de sanidad con apoyo de la secretaría todas estas campañas sanitarias antidrogas para disminuir todo el problema del narcotráfico. Si desde las escuelas incorporamos este tema a las personas que vienen empujándonos de abajo, de primarias, secundarias,

universidades, etcétera, este tema de Lavado de Dinero, creo que va a coadyuvar a que en un futuro tengamos otra cultura, otra mentalidad con relación a esto.

Creo que el cambio de conciencia no se da de un día para otro, ni en un año. Nos tardamos muchos años en hacer un cambio de conciencia y un cambio cultural en este país. Como lo comenté, pues incorporar a todo los del sistema financiero en forma paralela, a todos estos sujetos obligados, e incorporarlos poco a poco.

Espero que haya quedado clara esta exposición. Subrayo que es un tema polémico y mediático. Y les agradezco nuevamente su paciencia para escuchar. Agradezco a la mesa, la invitación por parte de la Cámara. Los felicito por estar interesados en este tema. Creo que como ciudadano y como participante del sistema me interesa mucho que esto se lleve a cabo.

Muchas gracias

III. ANEXOS

PRIMERO: ARCHIVO FOTOGRÁFICO

SEGUNDO: CURRÍCULUM VITAE DE PONENTES

ANEXO PRIMERO:
ARCHIVO FOTOGRÁFICO

CEREMONIA DE INAUGURACION



PRESÍDIUM

MARCIAL MANUEL CRUZ VÁZQUEZ
CEDIP

RAMÓN GARCÍA GIBSON
Instituto Nacional de Ciencias Penales

JOSÉ ALBERTO BALBUENA BALBUENA
Titular de Inteligencia Financiera de la SHCP

ANTONIO SÁNCHEZ DÍAZ DE RIVERA
Coordinador de los Centros de Estudio de la C.D

CÉSAR BECKER CUÉLLAR
Director General del CEDIP

JAVIER LAYNEZ POTISEK
Procurador Fiscal de la Federación

CESAR NORBERTO TELLO RANGEL
Asociación de Casas de Cambio

MOISÉS MORENO HERNÁNDEZ
Centro de Estudios de Política Criminal













CEREMONIA DE CLAUSURA



PRESIDIUM

MARCIAL MANUEL CRUZ VÁZQUEZ
CEDIP

RAMÓN GARCÍA GIBSON
Instituto Nacional de Ciencias Penales

JOSÉ ALBERTO BALBUENA BALBUENA
Titular de Inteligencia Financiera de la SHCP

IFIGENIA MARTHA MARTÍNEZ Y HERNÁNDEZ
Diputada del Partido de Trabajo

CÉSAR BECKER CUÉLLAR
Director General del CEDIP

CÉSAR NORBERTO TELLO RANGEL
Asociación de Casas de Cambio

MOISÉS MORENO HERNÁNDEZ
Centro de Estudios de política Criminal

ANEXO SEGUNDO:
CURRÍCULUM VITAE DE PONENTES

JOSÉ ALBERTO BALBUENA BALBUENA

Es Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera cargo al que fue designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público con efectos al 1° de enero de 2011.

Anteriormente se desempeñaba como representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en Washington para asuntos contra lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. En dicho cargo se desempeñó durante tres años como enlace del gobierno mexicano con el Departamento del Tesoro y con varias agencias gubernamentales de Estados Unidos.

José Alberto es representante de nuestro país ante los Grupos de Acción Financiera Internacional Sobre el Blanqueo de Capitales, el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica y el Grupo de Acción Financiera del Caribe.

En México trabajó durante cuatro años para la Procuraduría Fiscal de la Federación como Director General de Asuntos Financieros, Director General Técnico de Proyectos Normativos y Director General de Legislación y Consulta.

En la Comisión Nacional Bancaria y de Valores trabajó activamente en la supervisión en bancos nacionales, extranjeros y grupos financieros.

José Alberto Balbuena es Maestro en Derecho por la Universidad de Chicago y tiene estudios en Administración de Empresas en Madrid. Obtuvo mención honorífica como licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y ha sido profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM y del Departamento de Derecho del ITAM.

RAMÓN GARCÍA GIBSON

Es Fundador y Director General de la firma García Gibson Consultores, S.C. Fue el Director Ejecutivo del Departamento de Compliance de HSBC para México, Centro América, Colombia y Venezuela.

Las áreas que el Dr. García Gibson ha dirigido con anterioridad son: La Dirección de Prevención de Lavado de Dinero de Grupo Financiero Banamex-Citigroup; la Dirección Ejecutiva de Compliance de Grupo Financiero Santander/Serfin en donde desempeño una de las funciones principales en la contestación a los cargos hechos por el Gobierno Americano en la Operación Casablanca.

Fue presidente de los Comités de Prevención de Lavado de Dinero (Comités de Comunicación y Control) de HSBC México; Banamex Citigroup y Santander Serfin.

Asimismo ocupó la posición de Consultor en el Grupo de América Latina y el Caribe del Banco Mundial en Washington, D.C. Como Regulador Financiero el Dr. García Gibson cuenta con 8 años de experiencia como funcionario en áreas legales en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México (CNBV).

Es Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; cuenta con una Maestría en Derecho (LL.M) por la Universidad de Houston, Law Center; y una Licenciatura en Derecho de la Universidad Iberoamericana.

Su libro sobre Prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo fue publicado por el INACIPE en marzo de 2009. Asimismo fue Presidente del Comité de Prevención de Lavado de Dinero de la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN) y miembro del Comité de Contralores Normativos y Prevención de Lavado de Dinero de la Asociación Mexicana de Bancos (ABM).

Ha participado como expositor en diversas conferencias en México, Estados Unidos, América Latina, Asia y Europa sobre el tema de Prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo y Cumplimiento Normativo y cuenta con diversas publicaciones sobre el tema en revistas especializadas.

Es Investigador invitado del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) y profesor de Prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE).

JAVIER LAYNEZ POTISEK

Educación	DOCTORADO EN DERECHO PÚBLICO <i>Universidad de Paris XI Sceaux</i>
1987 - 1990	Mención Honorífica con la tesis “El nuevo rol del Estado frente al sector público. La desincorporación de entidades paraestatales”
1987 - 1989	MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN FISCAL <i>Universidad de Paris IX Dauphine</i> Tesis: “El contencioso fiscal en México”
1985 - 1987	MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO <i>Universidad de Paris XI Sceaux</i> Tesis: “El control de la empresa pública en Francia: el caso de la Régie Renault”
1985 - 1986	DIPLOMADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA <i>Instituto Internacional de Administración Pública, Paris, Francia.</i>
1978 - 1981	LICENCIATURA EN DERECHO <i>Universidad Regiomontana</i> Tesis: “La reforma administrativa en México y sus etapas de implementación”
Experiencia Feb/08-fecha	PROCURADOR FISCAL DE LA FEDERACIÓN <i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</i> -Consejero Jurídico del Secretario de Hacienda y Crédito Público -Revisión y aprobación de iniciativas de reformas constitucionales y legales, así como seguimiento del proceso legislativo, en materia fiscal, financiera, presupuestaria y otras. -Representar y defender al Ejecutivo en todos los juicios de amparo promovidos en contra de leyes fiscales federales, así como en juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

- Formular querellas y declaratorias de perjuicio en delitos fiscales federales.
- Asesorar jurídicamente a las distintas áreas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a sus órganos desconcentrados y entidades paraestatales.

CONSEJERO JURÍDICO ADJUNTO DEL EJECUTIVO FEDERAL

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Revisión y aprobación de iniciativas de reformas constitucionales y legales, así como seguimiento del proceso legislativo. Revisión y aprobación de proyectos de decretos, acuerdos presidenciales y tratados internacionales.

ene/07-ene/08

Fijar criterios jurídicos aplicables a toda la Administración Pública Federal, en particular en derecho administrativo y constitucional.

Revisión y autorización de las iniciativas de reforma fiscal (paquete fiscal), Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, así como de decretos fiscales.

Atención de consultas jurídicas formuladas por el Presidente de la República y por la Oficina de la Presidencia.

SUBPROCURADOR JURÍDICO Y DE
ASUNTOS INTERNACIONALES

Procuraduría General de la República

Revisión y aprobación de toda la normatividad en materia penal federal y la aplicable a la Procuraduría General de la República.

Aprobación de los proyectos de intervención del Procurador en controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y contradicción de tesis.

Promoción y seguimiento de juicios federales interpuestos por la Procuraduría General de la República en representación de la Federación.

Supervisión y aprobación de acciones en materia de extradición y asistencia jurídica internacional.

Presidir el Comité de Profesionalización, encargado de la carrera policial y de la imposición de sanciones administrativas.

may/05- dic/06

CONSEJERO JURÍDICO ADJUNTO DEL
EJECUTIVO FEDERAL

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Revisión y aprobación de iniciativas de reformas constitucionales y legales, así como seguimiento del proceso legislativo.

Revisión y aprobación de proyectos de decretos, reglamentos y acuerdos presidenciales y tratados internacionales.

Fijar criterios jurídicos aplicables a toda la Administración Pública Federal, en particular en derecho administrativo y constitucional.

Revisión y autorización de las iniciativas de reforma hacendaria (paquete fiscal), Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, así como de decretos fiscales.

dic/94 - abr/05

Atención de consultas jurídicas formuladas por el Presidente de la República y por la Oficina de la Presidencia.

DIRECTOR DE NORMATIVIDAD

Secretaría de Educación Pública

Revisión jurídica de todos los actos y documentos suscritos por el Secretario.

Aprobación de los contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública de la SEP.

Elaboración de la normatividad administrativa aplicable a la Secretaría.

Preparación y negociación de los convenios de descentralización de la educación básica.

Elaboración de proyectos de iniciativas de ley, decretos y reglamentos en el ámbito de competencia de la SEP.

ene/92- nov/94

DIRECTOR DE LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD

Secretaría de Programación y Presupuesto

Revisión y supervisión de procesos de desincorporación en entidades paraestatales.

Revisión jurídica del Decreto de Presupuesto de Egresos

Elaboración de proyectos de iniciativas de ley, decretos y reglamentos en el ámbito de competencia de la Secretaría.

mar/90 - dic/91

ABOGADO HACENDARIO

Procuraduría Fiscal de la Federación

Elaboración de las contestaciones de demanda en el juicio contencioso ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Redacción de los informes justificados en los juicios de amparo contra leyes y actos en materia fiscal.

feb/83- may/85

Ponencias Y Conferencias

	Mesa redonda Reforma Constitucional en materia energética. Escuela Libre de Derecho. Foro discusión Reforma Energética. ITAM.
24-abr-08	Participante en el Panel “La Defensa Constitucional del Contribuyente Acciones y Controversias Constitucionales” Senado.
14-ma-08	Foro Cultura de la legalidad, Tema Cultura de la legalidad,
06-ago-08	Democracia y Política Fiscal. SEGOB.
07-oct-08	Debate con la Anade sobre Amparo Fiscal. Periódico Milenio
02-abr-09	Amparo Fiscal.
03-abr-09	Mesa Redonda en el Excelsior con la IMCP sobre Amparo
21-abr-09	Fiscal.
18-ago-09	Mesa Redonda: Reforma Amparo Fiscal. CIDE.
19-ago-09	Coloquio de Análisis y debate sobre las propuestas para una nueva regulación del juicio de amparo. Senado. Foro las Reformas Constitucionales en materia de Amparo. ITAM.

Docencia Profesor de Derecho Administrativo I

Actual *Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)*

1994 -1997
2001 Profesor de Estructura Jurídica del Estado Mexicano en la
Maestría en Administración Pública

Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)

1998 - 1999 Profesor del Curso de Derecho Administrativo

Programa de Capacitación de Abogados Hacendarios del SAT

Profesor de Derecho Administrativo y Tributario

1990 - 1996 *El Colegio de México*

Profesor de Impuesto sobre la Renta

Colegio Nacional para la Educación Profesional

1984 -1985 Profesor de Fiscal I (parte general) y Fiscal II (contencioso
fiscal)

Universidad Regiomontana, Facultad de Contaduría

1981 -1983 Miembro del Consejo Asesor de la Maestría en Derecho
Administrativo

Otros

Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

Miembro del Consejo Académico de la Carrera de

Licenciatura en Derecho *Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)*

Ponente en distintos foros, seminarios, cursos y conferencias UNAM, Cámara de Diputados, Senado, ITAM, SAT, DDF, U. Anáhuac

- Publicaciones
- La Desincorporación de Entidades Paraestatales: ¿Un retorno al Estado mínimo? Memoria del Seminario Internacional sobre Redimensionamiento del Estado. INAP 1987.
 - La Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional: su impacto en la Administración Pública Federal. Seminario: “La Justicia Mexicana hacia el Siglo XXI”. UNAM-Senado de la República, México 1997.
 - La Justicia Constitucional en materia Político-Electoral. Seminario sobre “Defensa y Protección de la Constitución”. UNAM 1997.
 - La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. En la publicación “Fortalecimiento del Estado de Derecho”. FENASEM, México 1996.
 - Equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos. IBERGOB-MÉXICO, Ed. Porrúa, Vol. II, México 2002.
 - Puntos Finos, Dofiscal, “Implicaciones de la Reciente Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal, en la Procuración de Justicia Fiscal Federal”, México 2010.
- Distinciones
- Presea Isidoro Fabela al Mérito Público; otorgada por la Federación Nacional de Abogados al Servicio de México. Julio de 1997.
 - Condecoración de Honor, en Plata, otorgada por el Gobierno de la República de Austria. Agosto de 2005.
- Idiomas Francés (100%), inglés (70 %),

MOISÉS MORENO HERNÁNDEZ

Licenciado en derecho por la Universidad Veracruzana. Doctor en derecho por la Universidad de Bonn, Alemania. Profesor de diversas materias de derecho penal y de política criminal <UNAM, UAM, UP, Iberoamericana, INACIPE, Escuela Libre de Derecho, entre otras>; autor de diversos trabajos de investigación en materia penal, procesal penal y político-criminal, entre los que destacan 12 libros (en autoría y coautoría) y 80 artículos en revistas especializadas nacionales y extranjeras; ha dictado más de 380 conferencias sobre dogmática penal y política criminal; ha participado en más de 60 congresos y foros internacionales. Coautor de diversos proyectos de Códigos Penal y de Procedimientos Penales; Doctor *Honoris Causa* por el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Pertenece: a la Asociación Internacional de Derecho Penal; a la Asociación Nacional de Doctores en Derecho; a la Academia Mexicana de Ciencias Penales, a la Asociación Internacional para el Estudio de la Justicia; al Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales A.C. (CEPOLCRIM), entre otras.

Ha sido: Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana; secretario y director académico del Instituto Nacional de Ciencias Penales; Subprocurador de Control de Procesos de la Procuraduría General de la República; Subprocurador de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. También fue presidente del Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales, A.C., y Presidente de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.

Actualmente es: miembro de la Comisión Redactora del nuevo Código Penal Tipo Iberoamericano; miembro del grupo de expertos para la reforma a la legislación penal de Bolivia; y Director General de Estudios y Proyectos Normativos de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.

CÉSAR NORBERTO TELLO RANGEL

Contador Público por la Escuela Bancaria y Comercial y Programa de Alta Dirección de Empresas y de Actualización por el Instituto Panamericano de Alta Dirección Empresarial IPADE. Cuenta con una amplia experiencia de más de 30 años en el sector Financiero, participó en puestos de Alta Dirección con diversas funciones en el Sistema Financiero y en empresas de Consultoría.

Ha sido Consejero en diversas Instituciones Financieras destacando entre otras el Instituto para el Depósito de Valores INDEVAL y la Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles AMIB

El Contador Tello fue Presidente del Comité de Administración de la Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles AMIB y miembro de diversos comités del Mercado de Valores destacando el de riesgos, el del Mercado de Derivados Mexder, Cámara de Compensación, así como del Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

Cuenta con amplia trayectoria participando en diversos medios de información, foros, centros de estudio, mesas de trabajo con autoridades nacionales y extranjeras en temas financieros, de operaciones cambiarias y en materia de Prevención de Lavado de Dinero.

Fue nombrado Vicepresidente de la Asociación Mexicana de Casas de Cambio en diversas etapas, cargo que continua desempeñando.

Actualmente es Director General y Presidente del Comité de Prevención de Lavado de Dinero de Casa de Cambio Tiber, S.A. de C.V., asimismo es miembro del Comité de Vigilancia del Hospital ABC, y de algunas otras asociaciones de diversos giros.

COORDINACIÓN Y REVISIÓN EDITORIAL

EMILIO ROJO CERVANTES

DISEÑO

VERÓNICA GALLOSA HERÁNDEZ

HUMBERTO AYALA LÓPEZ



Av. Congreso de la Unión 66
Col. El Parque, C.P. 15960
México, D.F. Edificio I, nivel 2



Tel. 5036-0000
exts. 58140 y 58141



cedip@congreso.gob.mx
www.diputados.gob.mx/cedip

