



Foro sobre Flujos financieros ilícitos, retos para enfrentar la delincuencia organizada

Carla Angélica Gómez Macfarland
Juan Pablo Aguirre Quezada

I. Contexto general del tema

El día 20 de febrero de 2019 la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República llevó a cabo un foro titulado: *Flujos financieros ilícitos, retos para enfrentar la delincuencia organizada*, el cual se realizó en la Sala de Comparecencias del Senado. El foro tuvo como objetivo general realizar un diagnóstico sobre el flujo de dinero ilícito en nuestro país, así como exponer diferentes propuestas para combatirlo. En ese aspecto, el espacio favoreció un diálogo plural y amplio sobre los mecanismos de inteligencia financiera que pueden ser exitosos para contrarrestar los efectos de la delincuencia organizada, los alcances y límites del Senado de la República para atacar al crimen con reformas a la legislación aplicable – a propósito de las iniciativas de legisladores de grupos parlamentarios como el PAN y, recientemente, de MORENA que se han presentado en la LXIV Legislatura-, la

contribución de la detección de flujos financieros ilícitos a la seguridad interior en nuestro país, las acciones para generar una cultura de paz mediante el control de dichos flujos financieros ilegales, y los retos a futuro que existen sobre el lavado de dinero, así como los riesgos de no controlarlo.

Para analizar dichos tópicos se contó con la presencia de los siguientes legisladores y expertos en la materia:

1. La Senadora Minerva Hernández Ramos, autora de la iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.
2. El Dr. Javier Oliva Posada, académico de la Fa-

cultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

3. El Lic. Jorge Lara Rivera, académico del Instituto Nacional de Ciencias Penales.
4. La Mtra. Fabiola Navarro Luna, coordinadora del observatorio de la corrupción e impunidad del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
5. El Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada, investigador del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

La moderación de la mesa de análisis estuvo a cargo de la Dra. Carla Gómez Macfarland.

El foro comenzó con la presentación de la Senadora Minerva Hernández, quien expuso las dos iniciativas que ha presentado en la Cámara de Senadores

en la LXIV Legislatura. La primera, presentada el 2 de octubre de 2018, tiene por objeto:

“1) trasladar las facultades de la SHCP hacía la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF); 2) indicar que ésta tendrá autonomía técnica y de gestión, y estará a cargo del análisis, la prevención y el combate de los delitos con las operaciones referidas; 3) facultar a la UIF para coordinar con los tres órdenes de gobierno los mecanismos de recepción y análisis de información en materia de lavado de dinero y el establecimiento de procedimientos para la prevención y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita; y, 4) establecer a nivel local las Unidades de Inteligencia Patrimonial Estatales, las cuales se encargarán de recibir y analizar la información relacionada con el lavado de dinero, así como la prevención y detección de las operaciones en comento”.¹

Para lograr su objetivo, esta iniciativa propone modificar 19 artículos de la *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita* (Ley Antilavado) y tres artículos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por otro lado, la segunda iniciativa presentada el 20 de noviembre de 2018 tiene como objeto:

“ 1) establecer que quienes realicen las Actividades Vulnerables deberán contar con la revisión por parte de un auditor externo independiente, para evaluar y emitir un informe anual respecto del cumplimiento de las obligaciones y el reglamento correspondiente; 2) determinar que los resultados de dicha revisión deberán ser presentados en formato de informe a la persona que realiza la Actividad Vulnerable, o en caso de ser persona moral al encargado de cumplimiento y al órgano de administración, a fin de evaluar la eficacia operativa de los lineamientos, criterios, medidas y procedimientos implementados y dar seguimiento a los programas de acción correctiva que en su caso resulten aplicables; 3) estipular que será la SHCP quien determinará mediante disposiciones de carácter general, los requisitos que deberá contener dicho informe; 4) precisar que la información en mención deberá ser conservada por quien realiza la Actividad Vulnerable durante un plazo no menor a diez años, y remitirse a la SHCP dentro de los noventa días naturales siguientes al cierre del ejercicio al que corresponda la revisión; 5) sancionar a quienes no cumplan con la obligación de

presentar estos informes; y, 6) sustituir el concepto de salario mínimo con el de la Unidad de Medida y Actualización”.² Para lograr lo anterior propone reformar tres artículos de la Ley Antilavado.

¹ Secretaria de Gobernación. “Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”. *Sistema de Información Legislativa* (SIL). 2 de octubre de 2018. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentoAsuntos.php?SID=fa0c7639456d-59f630713be5084d5772&Clave=3743770 (fecha de consulta: 27 de febrero de 2019).

² Secretaria de Gobernación. “Que reforma los artículos 53, fracción VI; 54, fracciones I, II y III; y adiciona un Capítulo V Bis y un artículo 37 Bis a la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita”. *Sistema de Información Legislativa* (SIL). 20 de noviembre de 2018. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentoAsuntos.php?SID=fa0c7639456d-59f630713be5084d5772&Clave=3778425 (fecha de consulta: 27 de febrero de 2019).



Foro sobre Flujos financieros ilícitos, retos para enfrentar la delincuencia organizada

Lo que más resaltó la ponente de sus iniciativas es la importancia de reforzar la función de la Unidad de Inteligencia Financiera de orden federal, así como la creación de Unidades de Inteligencia Patrimoniales Estatales para la detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita. Asimismo, subrayó que es menester contar con mecanismos de coordinación de autoridades de los tres órdenes de gobierno, con autonomía técnica y de gestión de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), ahora dependiente en todo sentido de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; contar con controles externos, es decir, auditores que evalúen e informen a la autoridad sobre las actividades de organizaciones con Actividades Vulnerables, facultar al Senado de la República para ratificar al titular de la UIF y proponer una comparecencia conjunta del titular de la SHCP y del titular de la UIF ante un grupo de Diputados de comisiones relacionadas al tema. En suma, es fundamental contar con más y mejores controles, instituciones y mecanismos de coordinación.

La segunda intervención corrió a cargo del Dr. Javier Oliva Posada, quien hizo hincapié en el estudio de la seguridad desde sus diferentes dimen-

siones como la personal, patrimonial, humana, pública, regional y nacional y recalcó que la causa de los delitos relacionados con el lavado de dinero es, en mayor medida, el comportamiento humano respecto de la búsqueda del dinero de una manera fácil, rápida y abundante.

Por esta razón se requiere que este delito se estudie a partir de identificar cómo se obtiene el dinero y para qué fin se utiliza. En ese sentido, propuso una tipología sobre la materia: 1. Cuando el dinero se obtiene de manera legal, pero se utiliza para fines ilegales, 2. Cuando los recursos tienen una procedencia ilegal, pero se utilizan para fines legales (blanquear el dinero), 3. Cuando los recursos se obtienen ilegalmente y se utilizan, de igual manera, para operaciones ilícitas, 4. Cuando los recursos tienen procedencia legal y se utilizan para operaciones permitidas legalmente, pero que no siempre son para fines urgentes o convenientes para la sociedad (como el utilizado en campañas electorales). El Dr. Oliva enfatizó que es menester investigar la huella que deja el dinero en las distintas operaciones para detectar cuál es el círculo de poder que está detrás de las operaciones y qué delitos se cometen para la obtención de dichos recursos como el narco-

tráfico, la evasión fiscal y la corrupción. El ponente recalcó que el papel del Senado se relaciona con la ratificación de tratados y convenios internacionales propios de la materia y de tributación; así como la creación de normas legales que impidan a los delincuentes entrar fácilmente al sistema financiero a través del bancario.

El Lic. Jorge Lara fue el tercer ponente de la mesa. En su participación resaltó la importancia de abordar el tema de flujos financieros ilícitos desde distintos enfoques como el social, económico y jurídico. Resaltó que los datos duros deben estar vigentes y actualizados para abordar de manera más realista el tema. En ese sentido, explicó que ni el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), ni el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública tienen datos sobre los delitos financieros, ni tampoco hay una cifra oficial de cuánto dinero representa el lavado de dinero en nuestro país. Por lo anterior, y como un indicador aproximado, mencionó la cifra de la Evaluación Nacional de Riesgo, la cual señala que 50 mil millones de dólares anuales son los generados por los flujos financieros ilícitos.

Desde su punto de vista, los indicadores más relevantes para conocer los avances o retrocesos en la tarea del Estado mexicano para combatir el flujo de dinero ilícito no están relacionados con el número de procesos de investigación abierto en este tipo de delitos, sino con el monto de los activos recuperados por el Estado. Ese tópico es primordial si se quiere atacar este tipo de operaciones. En ese tenor, expuso tres maneras de recuperación de activos: decomiso, abandono y la extinción de dominio, señalando a esta última como parte de una solución al problema de flujos financieros ilícitos. El ponente recalcó que los delitos que deben ser investigados y perseguidos de manera prioritaria son los relacionados con transferencias electrónicas de millones de pesos, inclusive de dólares. Para ello resulta indispensable dotar de facultades y herramientas a la Unidad de Inteligencia Financiera, así como una capacitación adecuada para investigar este tipo de delitos. Finalmente, propuso un Sistema Nacional Antilavado que favorezca la coordinación de competencias y facultades entre distintas autoridades, así como establecimiento de delitos y sanciones adecuados.

La cuarta ponente fue la Maestra Fabiola Navarro, quien subrayó que delitos como la corrupción y la evasión fiscal, son las más importantes fuentes de recursos ilegales que buscan entrar a un sistema financiero legal. En ese sentido, utilizó el símil del cáncer para entender la lógica expansiva de la corrupción, el cual tiene un ámbito de actuación internacional diferenciándose únicamente por la tolerancia o impunidad que prevalece en cada Estado. Asimismo, enfatizó en que, si uno de cada dos mexicanos utiliza efectivo para llevar a cabo sus actividades diarias financieras, será complejo detectar si las operaciones se llevan a cabo con recursos de procedencia legal o ilegal. Por último, la Maestra compartió un caso real, en el que una Casa de Bolsa estafó a más de 30 familias en la Ciudad de México y cómo, derivado de un Sistema de Justicia Penal ineficaz, no se ha sancionado y ni siquiera se investigado debidamente a los posibles responsables.

La quinta y última intervención estuvo a cargo del Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada, quien resaltó la importancia de combatir el lavado de dinero a nivel nacional e internacional, haciendo énfasis

en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2030, particularmente en el objetivo 16 que se refiere a la necesidad de construir sociedades justas, pacíficas e inclusivas, reduciendo corrientes financieras y armas ilícitas, recuperando activos, entre otras acciones y así evitar el financiamiento al terrorismo o a los cárteles de la delincuencia organizada en sus diferentes modalidades. Por lo que hizo énfasis en la necesidad del seguimiento electrónico de valores, a fin de generar más controles para evitar el lavado de dinero. En ese sentido, el investigador del IBD expresó la necesidad de eliminar el uso de papeles monedas con denominaciones de 500 y 200 euros, 100 dólares estadounidenses, 50 libras esterlinas, mil dólares canadienses o mil francos suizos, ya que han sido localizados en diferentes decomisos a los criminales, y con ello se puede evitar el traslado de valores ilegales con mayor facilidad entre países. Respecto al fenómeno de las criptomonedas, el Dr. Aguirre refirió que su uso fuera de los sistemas financieros genera dificultad en su seguimiento, y que pueden ser usadas en diferentes países sin necesidad de cambiar a la moneda local. Es decir, el bitcoin no es una moneda reconocida por los bancos



Foro sobre Flujos financieros ilícitos, retos para enfrentar la delincuencia organizada

centrales serios, por lo que se presta para fraudes o estafas a personas en diferentes países.

Asimismo, señaló el contenido y los objetivos de la recientemente publicada *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*, en la cual se incluye una estrategia específica denominada “combate al uso de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (mejor conocido como lavado de dinero o lavado de activos), defraudación fiscal y finanzas de la delincuencia organizada, así como el papel de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) en el abatimiento de éstos delitos”³ relacionados con el combate a los flujos de dineros ilícitos, entre los que destacan: la coordinación de autoridades, el congelamiento de cuentas y la creación de una unidad especializada en lavado de dinero dentro de la Guardia Nacional, entre otros.

Eventos como este foro coadyuvan a colocar sobre la mesa de discusión temas y propuestas para mejorar legislación y la política pública con el fin de solucionar problemas como lo es la existencia de los flujos financieros ilegales que provienen de la comi-

sión de delitos que dañan el tejido social e impiden el desarrollo económico del país.

La transmisión que realizó el Canal del Congreso sobre este foro la puede consultar en: <https://www.youtube.com/watch?v=dT0guEVIWz4>



Cómo citar este documento:

Gómez Macfarland, Carla Angélica; Aguirre Quezada, Juan Pablo (2019), “Foro sobre Flujos financieros ilícitos, retos para enfrentar la delincuencia organizada”,
Temas de la Agenda, N° 12
Ciudad de México,
Instituto Belisario Domínguez,
Senado de la República, 5p.

³ Senado de la República. *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*. 1 de febrero de 2019. Disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-01-1/assets/documentos/Estrategia_Seguridad.pdf (fecha de consulta: 27 de febrero de 2019).

Dirección General de Análisis Legislativo

Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz

Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada

Dra. Carla Angélica Gómez Macfarland

Mtro. Cornelio Martínez López

Mtra. Lorena Vázquez Correa

Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel

Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias

Lic. María Cristina Sánchez Ramírez

Diseño Editorial

Miriam Denise Velázquez Mora

Este documento puede ser consultado en:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx>

Donceles No. 14, Centro Histórico,
C.P. 06020, Delegación Cuauhtemoc,
Ciudad de México



@IBDSenado



IBDSenado



www.senado.gob.mx/ibd