

Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo



**GOBIERNO
FEDERAL**

SEGOB

SHCP

SSP

PGR



Vivir Mejor

Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo

CONTENIDO

MOTIVACIÓN	5
1. DIAGNÓSTICO	6
2. ESTRATEGIA	10
3. OBJETIVOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN	13
Eje 1: Información y Organización Detectar eficaz y eficientemente operaciones de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo	13
Eje 2: Marco Normativo Fortalecer los instrumentos legales para la prevención y el combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo	15
Eje 3: Supervisión Basada en Riesgo y Procedimientos Eficaces Tomar acciones eficientes con base en inteligencia y programación adecuada	15
Eje 4: Transparencia y Rendición de Cuentas Medir y publicar en forma objetiva la efectividad de las acciones del Estado orientadas a erradicar las actividades de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo	16
SÍNTESIS DEL PAQUETE LEGISLATIVO ENVIADO AL H. CONGRESO DE LA UNIÓN	18

MOTIVACIÓN

Desde el inicio del mandato del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, el Gobierno Federal ha impulsado una política orientada a recuperar los espacios de la vida nacional afectados por la delincuencia organizada. Bajo esta premisa, el Gobierno Federal ha desarrollado los planes y programas que rigen su acción de gobierno en esta materia.

El “Estado de Derecho y la Seguridad” constituye uno de los ejes de acción del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y, su consolidación, la primera meta de la Visión México 2030. Bajo dicho eje, se ha puesto énfasis en la aplicación del principio de prevención, así como en la capacidad del gobierno para sancionar con objetividad e imparcialidad a quienes no respeten la ley, con el fin de garantizar la seguridad de todos los mexicanos.

A su vez, del Plan Nacional de Desarrollo y de la Visión México 2030 derivan el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2007-2012 y la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia. Ambos instrumentos establecen líneas de acción específicas para asegurar, por una parte, que las tareas a cargo de las instituciones públicas se realicen con absoluto respeto a la ley, eficacia en su gestión y transparencia en la actuación y procedimientos, todo ello de manera obligatoria; y, por la otra, que exista una permanente rendición de cuentas que aliente la participación ciudadana y social; elementos que enriquecen el ejercicio de gobierno y dotan a las políticas públicas de certeza y confianza.

Con esa visión de Estado, plenamente incluyente y participativa, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, máximo órgano del Sistema Nacional de Seguridad Pública, acordó, en su sesión del 21 de agosto de 2008, el cumplimiento de 75 acciones es-

pecíficas para abatir la inseguridad ciudadana y fortalecer la lucha contra la delincuencia organizada. Tales acciones quedaron contenidas en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 2008.

Dicho Acuerdo contempla los compromisos firmados por los titulares de los órganos Ejecutivos de las Entidades Federativas y miembros del Gobierno Federal que forman el Consejo Nacional de Seguridad Pública, así como los representantes de los Poderes de la Unión, del sector productivo nacional, asociaciones religiosas, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación que participaron como invitados en la sesión del Consejo.

Uno de los compromisos incluidos en el Acuerdo comprende la formulación y emisión de una estrategia nacional contra el lavado de dinero. Por su parte, los mecanismos de prevención y combate al financiamiento al terrorismo están íntimamente ligados con aquellos vinculados al lavado de dinero, por lo que resulta eficiente plantear una estrategia conjunta dirigida a erradicar ambos delitos.

De esta forma, la Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo (la Estrategia) es una acción concreta del Estado para combatir la delincuencia organizada y otros fenómenos criminales, permitiendo así el desarrollo sostenido de las capacidades económicas de los mexicanos sobre bases de legalidad, confianza, transparencia y seguridad jurídica. Bajo estas premisas, la Estrategia es también un instrumento clave del Estado mexicano que contribuye a los esfuerzos de la comunidad internacional en contra del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

1. DIAGNÓSTICO

¿Qué es el Lavado de Dinero?

El órgano intergubernamental denominado “Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales y Financiamiento al Terrorismo” (GAFI) —creado en 1989 a iniciativa de los jefes de Estado del entonces G-7 y actualmente presidido por México— define **el lavado de dinero, en términos generales, como el procesamiento de las ganancias derivadas de la actividad criminal para disfrazar su procedencia ilícita, permitiendo a los criminales gozar de ellas sin arriesgar su fuente.**

En México, la principal fuente de lavado de dinero está asociada con el tráfico y la producción de narcóticos. Ello significa que, al ser el estadounidense el mayor mercado de consumo de narcóticos en el mundo, gran parte del monto total de los recursos de procedencia ilícita que son lavados en la economía mexicana se encuentra en dólares en efectivo. Sin embargo, crímenes como el tráfico humano, la extorsión y el contrabando también generan ingresos ilícitos en otras monedas e instrumentos de valor.

¿De qué tamaño es el fenómeno en México?

Si bien no es posible desarrollar una metodología confiable para estimar el monto de dinero que se lava en México, sí es factible suponer niveles que ameritan acciones inmediatas por parte del Estado. En este sentido, la dificultad para realizar dichos cálculos estriba en la insuficiente evidencia empírica confiable y la presencia de variables imposibles de aislar, como el volumen de operaciones vinculadas a la economía informal y los sistemas informales de transmisión de remesas de migrantes.

Para estimar los ingresos de las organizaciones criminales no basta con multiplicar el volumen de narcóticos que introducen

en los mercados de consumo por su precio de venta, puesto que tal operación no considera los cobros que, sobre dichos precios, se hacen por concepto de distribución de drogas al menudeo en los puntos de consumo, ni los gastos de la operación inherentes a la introducción de las drogas y su transportación dentro de los referidos mercados, ni aquellos otros gastos vinculados con la dispersión de las ganancias ilícitas. De igual manera, es inexacto suponer que los ingresos que perciben las organizaciones mexicanas dedicadas al narcotráfico son, en su totalidad, introducidos al sistema financiero mexicano, toda vez que existen diversas tácticas para lavar dinero fuera del sistema y transferir fondos a otros países.

¿Cómo se lava el dinero en nuestro país?

Como ya se mencionó, el dólar en efectivo constituye uno de los principales instrumentos monetarios utilizados para transferir las ganancias derivadas de la venta de droga al menudeo en ciudades de EEUU. Frecuentemente, los billetes estadounidenses son transportados a través de la frontera norte mediante “cruces hormiga”, es decir, trasladados en pequeñas cantidades por personas que atraviesan dicha frontera a pie o en vehículos.

Se desconoce el monto promedio de los paquetes que se transportan a través de este mecanismo, sin embargo, se estima¹ que los vehículos que se requieren para transportar 10 mil millones de dólares de EEUU a México representan, aproximadamente, el 0.15% del total de vehículos que ingresan a México anualmente a través de dicha frontera. Tal estimación evidencia el gran reto de supervisión en aduanas que enfrenta el gobierno mexicano

¹ Cien mil dólares en billetes de \$20 ocupan, aproximadamente, 22 mil centímetros cúbicos (lo equivalente a un maletín con dimensiones de 30x50x15 centímetros), por lo que, para pasar 10 mil millones de dólares en un año, se necesitarían transportar 100 mil maletines con estas características. Si suponemos que cada uno de estos maletines se transportan en vehículos diferentes, estos vehículos transportadores de ganancias de procedencia ilícita representarían el 0.15% de los más de 66 millones de vehículos que entran a nuestro país anualmente a través de la frontera norte.

dado que no existen soluciones que permitan hacer un monitoreo detallado sin afectar seriamente el flujo de personas y vehículos en la frontera.

Se sabe que las organizaciones criminales hacen llegar sus ganancias a México utilizando varios esquemas; sin embargo, una vez que los recursos de procedencia ilícita se encuentran en el territorio nacional, se detona el proceso estricto de lavado de dinero, el cual se lleva a cabo en tres etapas a través de diversas modalidades, como las que se describen a continuación:

a. Colocación: Constituye la introducción de los recursos de procedencia ilícita a la economía mexicana. Para ello, el crimen organizado emplea diferentes mecanismos como son, entre otros, la compra-venta directa de bienes o mercancías a particulares con recursos de origen ilícito, principalmente en efectivo; la estructuración de operaciones financieras (comúnmente denominada como “pitufeo”); la constitución de empresas “fachada”; y la sobrefacturación de empresas legítimamente constituidas. Muchas de estas operaciones se hacen a través de prestanombres.

Uno de los principales instrumentos para introducir las ganancias criminales a la economía ha sido el dinero en efectivo, tanto en moneda nacional como en extranjera. En un principio, los billetes eran introducidos directamente en diversas instituciones financieras mexicanas mediante transacciones realizadas por personas físicas (comúnmente prestanombres) o empresas “fachada”. Posteriormente, en la medida en que se han impuesto mayores controles a las instituciones financieras mexicanas en materia de prevención de operaciones de lavado de dinero y se han tomado acciones contra aquellas instituciones de mayor riesgo —como el monitoreo constante de operaciones financieras en efectivo, los programas especiales de supervisión y las sanciones administrativas y penales a infractores—, se dejaron de observar operaciones financieras de este tipo y, en lugar de ello, se buscaron mecanismos para cambiar dichos dólares a pesos mexicanos a través de negocios informales de cambios de divisas, localizados principalmente en la franja fronteriza del norte, o mediante operaciones estructuradas en casas de cambio y centros cambiarios; o bien, dichos billetes se han utilizado para la adquisición directa de bienes o mercancías. Bajo estas últimas modalidades, los particulares han recibido pagos con estos billetes o los han adquirido a tipos de cambio inferiores a los ofrecidos por el sistema financiero formal.

b. Ocultamiento: Dependiendo del mecanismo que se emplee en la etapa de colocación de los recursos de procedencia ilícita, las organizaciones criminales llevan a cabo una serie de operaciones para ocultar su origen e impedir el rastreo de la fuente. Por ejemplo, en el caso de la introducción en instituciones financieras mexicanas de dólares derivados del narcotráfico, se han observado transferencias electrónicas de fondos a instituciones financieras en EEUU y Asia simulando, principalmente, transacciones de operaciones comerciales internacionales.

c. Integración: Los criminales disponen del producto de las operaciones con recursos de procedencia ilícita a través de la venta —aparentemente legítima— de los activos e instrumentos empleados para ocultar dichos recursos.

En la medida en que se imponen más restricciones y controles a instrumentos que implican un alto grado de riesgo vinculado al lavado de dinero, las organizaciones criminales buscan mecanismos alternativos para transferir el valor derivado de las operaciones ilícitas que realizan, como lo son: pagos en especie, operaciones de comercio exterior, movimientos de fondos a través de transferencias electrónicas, e instrumentos de almacenamiento de valor (como las denominadas tarjetas prepagadas), entre otros.

Contexto internacional

La presencia del gobierno mexicano en diversos foros multilaterales, regionales y bilaterales, permite la interacción de las autoridades financieras del país con otras del exterior, dedicadas a la prevención y combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. México participa activamente en los siguientes foros:

- Grupo de Acción Financiera (GAFI), en donde México ocupa la presidencia;
- Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD);
- Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC);
- Grupo Egmont (agrupa las 116 Unidades de Inteligencia Financiera del mundo);
- Subgrupos de trabajo sobre Decomiso y Confiscación en la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito;
- Comité Interamericano contra el Terrorismo y la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas, de la Organización de Estados Americanos; e
- INTERPOL.

Cabe señalar que nuestro país es evaluado periódicamente por el GAFI para determinar el grado de cumplimiento con las 40 recomendaciones y 9 recomendaciones especiales que dicho organismo ha establecido como un estándar mínimo que debería ser observado por todos los países en materia de prevención y combate de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. En la última evaluación mutua (2008), se reconocieron los avances del Estado mexicano en la materia y, en particular, el adecuado nivel de cumplimiento de los estándares establecidos.

Actores relevantes en la prevención y combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo

En la prevención y combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, dentro del ámbito federal participan, principalmente, tres instancias: La Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública, a través de la Policía Federal, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Procuraduría General de la República es la institución a cargo de los asuntos atribuidos, constitucional y legalmente, al Ministerio Público de la Federación y, en tal virtud, tiene la obligación de ejercer la conducción y el mando en la investigación de los delitos federales, así como de la acción penal. La investigación del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo en esta dependencia se realiza principalmente a través de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), particularmente en la Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación y Alteración de Moneda.

La Secretaría de Seguridad Pública Federal, bajo sus nuevas facultades, investiga, en materia de prevención, el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, mediante técnicas especiales de investigación policial.

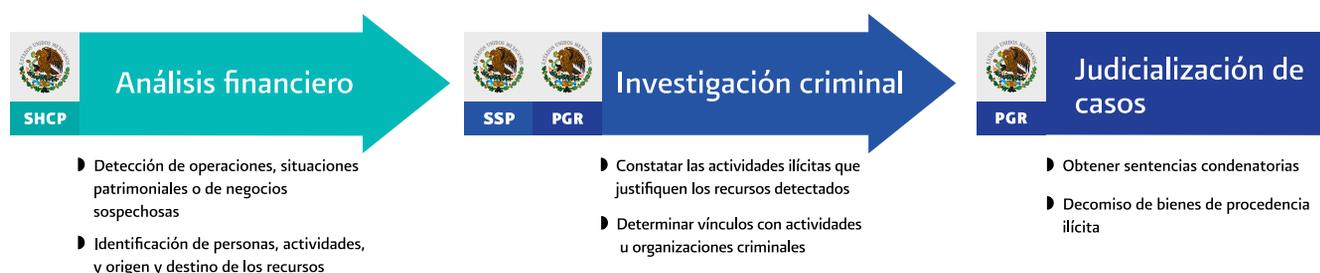
Asimismo acompaña a la Procuraduría General de la República con labores de apoyo al Ministerio Público en sus labores de investigación, específicamente mediante la Coordinación de Investigación de Recursos de Procedencia Ilícita de la División Antidrogas, la cual investiga los delitos de delincuencia organizada, contra la salud y de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público coadyuva en la prevención y el combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo mediante el análisis de operaciones financieras y económicas, así como con la regulación y supervisión de instituciones obligadas a reportar operaciones, las cuales están a cargo de las diversas unidades e instancias que integra o coordina: La Unidad de Inteligencia Financiera; las distintas unidades coordinadoras y reguladoras del sistema financiero adscritas en la Subsecretaría del Ramo; el Servicio de Administración Tributaria; la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Esfuerzos a la fecha

El gobierno mexicano ha realizado importantes esfuerzos encaminados a combatir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Algunos de ellos son:

- La creación de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2004), así como su reforzamiento (incremento de su personal al doble, acondicionamiento de instalaciones con mayores medidas de seguridad, reingeniería de procesos y desarrollo –con apoyo del gobierno de EEUU bajo la Iniciativa Mérida– de una plataforma de sistemas de tecnologías y administración de la información ajustada a dichos procesos) (2007);
- La penalización de las actividades financieras hacia terroristas y el terrorismo internacional como delitos graves (2007);
- La emisión de disposiciones en materia de prevención de operaciones de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo aplicables a las instituciones de crédito, casas de cambio, centros cambiarios y transmisores de dinero, para homologar el régimen de prevención en dichas instituciones y dirigir mayor atención a operaciones de mayor riesgo (en particular, operaciones en efectivo) (2009);
- La publicación de un nuevo formato de aduanas para declaraciones de cruces transfronterizos de dinero en efectivo e instrumentos monetarios equivalentes (2009);
- La publicación de la Ley de la Policía Federal, en donde se le otorgan atribuciones de investigación para la prevención del delito a dicha institución (2009);
- La definición de acuerdos de intercambio de información con la Unidad de Inteligencia Financiera en la investigación de casos de lavado de dinero a cargo de Policía Federal, a partir de las facultades de investigación conferidas a la Policía Federal por la ley publicada (2009);
- La conformación del Grupo Especializado en materia de investigaciones financieras y de Lavado de Dinero dentro de la Policía Federal (2009);
- El fortalecimiento al interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de las labores de supervisión especializada en



materia de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, a través de la creación de la Vicepresidencia de Supervisión de Procesos Preventivos (2009);

- El establecimiento de la Coordinación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, de la División Anti Drogas de la Policía Federal, con base en la publicación del Reglamento de la Ley de la Policía Federal (2010);
- Las reformas a las disposiciones de la Secretaría de Hacienda aplicables a las instituciones de crédito, para restringir la capta-

ción de dólares en efectivo por parte de las instituciones financieras (2010).

Tales medidas implementadas por el gobierno mexicano obligan a las organizaciones criminales a buscar mecanismos alternativos que les permitan disponer de sus ganancias.

Ante este escenario, la prevención y combate eficaces del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo en México exige una serie de medidas adicionales y especializadas, las cuales se abordan de forma integral en la presente Estrategia.

2. ESTRATEGIA

La Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo está enfocada tanto en la prevención, como en el combate del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

La prevención del lavado de dinero comienza por dar un seguimiento y supervisión de las actividades cotidianas con el fin de detectar comportamientos que podrían ser conductas ilícitas en potencia. Para este fin se debe analizar un gran número de operaciones financieras y comerciales. El combate pretende determinar fehacientemente el origen ilícito de los activos empleados por criminales y aportar evidencia plena de las transacciones en la economía o el sistema financiero a través de los cuales se administran dichos activos.

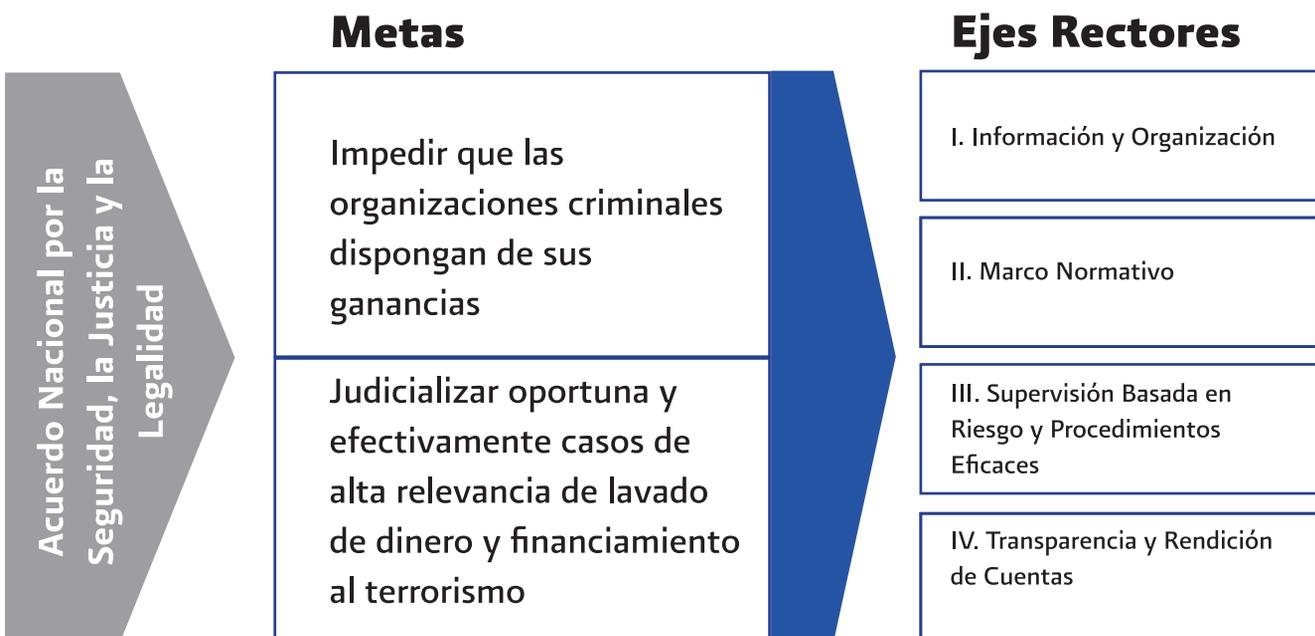
Para lograr la prevención y el combate del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo se integra una estrategia compuesta por cuatro ejes rectores: 1) Información y Organización; 2) Marco Normativo; 3) Supervisión Basada en Riesgo y Procedimientos Eficaces; y 4) Transparencia y Rendición de Cuentas. Estos cuatro ejes permitirán alcanzar las dos metas de la Estrategia: 1) Impedir que las organizaciones criminales dispongan de sus ganancias; y 2) Judicializar oportuna y efectivamente casos de alta

relevancia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

Para alcanzar estas metas, la Estrategia tiene como base el compromiso del Ejecutivo Federal para que sus diversas instancias dedicadas a la prevención y el combate al lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo optimicen su capacidad con recursos adecuados —tanto humanos como materiales— y trabajen de manera coordinada, con el fin principal de evitar la comisión de estos delitos y de obtener sentencias condenatorias en aquellos casos relacionados con las organizaciones que más daño ocasionan al Estado.

El eje “Información y Organización” es la columna vertebral de la presente Estrategia, ya que los insumos más valiosos para el combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo son la información financiera y criminal, y la estructura organizacional. En este sentido, en la medida en que el Estado mexicano cuente con las herramientas y procesos informáticos para explotar al máximo las bases de datos que compilan la información de las diferentes autoridades competentes en la materia, se tendrá éxito en la detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Por otra parte, la prevención y el combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo son tareas en las que intervienen di-



versas instancias del Poder Ejecutivo Federal, así como de otros órdenes de gobierno y Poderes de la Unión. Ante este escenario de múltiples actores y funciones segmentadas, es imprescindible diseñar un esquema de coordinación y organización claro, con procedimientos eficientes que garanticen el combate eficaz, integral y sincronizado al lavado de dinero y al financiamiento del terrorismo.

El segundo eje rector se concentra en revisar el marco normativo para permitir un mejor desempeño de las autoridades en el combate al lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. En particular, en este eje se contemplan el reconocimiento de nuevos tipos penales y ajustes a los vigentes; la implementación de un régimen de prevención de operaciones de lavado de dinero y financiamiento en sectores y personas vulnerables; y la regulación de actividades financieras susceptibles de ser empleadas para realizar operaciones con recursos de procedencia ilícita.

El tercero de los ejes rectores, "Supervisión Basada en Riesgo y Procedimientos Eficaces", plantea acciones para fortalecer las herramientas de supervisión del gobierno mexicano, así como para asegurar eficazmente los activos detectados de procedencia ilícita.

Como la transparencia y rendición de cuentas forman parte de los fundamentos de todo gobierno democrático, dentro del último eje rector se plantean mecanismos de acceso a la información que permitan a la ciudadanía conocer los instrumentos y los resultados de las acciones emprendidas contra el lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, sin comprometer la información de inteligencia ni dañar garantías constitucionales.

Así, de cada eje rector se desprende un objetivo: La consecución de los objetivos anteriores permitirá alcanzar los siguientes resultados:

- Impactar en el volumen de transacciones nacionales e internacionales con recursos provenientes de actividades ilícitas, obstaculizando la operación de las organizaciones criminales e incrementando los riesgos reales para quienes colaboran en la realización de operaciones de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo;
- Recuperar, en forma efectiva, los activos vinculados con actividades ilícitas;
- Debilitar la capacidad de los grupos criminales para controlar espacios territoriales, así como para enfrentar y corromper a las instituciones; y
- Proteger a la economía formal y fomentar su desarrollo.

En congruencia con los planteamientos citados, la coordinación estratégica y operativa de las acciones del Gobierno Federal quedará enmarcada en el Grupo de Coordinación Ejecutiva del Gabinete de Seguridad Nacional. En un segundo nivel de coordinación, se reconoce el establecimiento de Grupos Interinstitucionales de Trabajo Estratégico y Operativo, que permitirán la interacción cotidiana de las áreas públicas involucradas con las instituciones de los gobiernos de las entidades federativas y de otros países y organismos internacionales especializados, mediante mecanismos sistematizados para la valoración de riesgos y vulnerabilidades sectoriales y los protocolos de actuación correspondientes.

I

Detectar eficaz y eficientemente operaciones de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo

II

Fortalecer los instrumentos legales para la prevención y el combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo

III

Medir y publicar en forma objetiva la efectividad de las acciones del Estado orientadas a erradicar las actividades de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo

IV

Tomar acciones eficientes con base en inteligencia y programación adecuada

Para tales efectos, la Estrategia reconoce el desarrollo alcanzado en la coordinación e interacción de las instancias encargadas de la investigación criminal a nivel federal, y toma en cuenta las facultades recientemente conferidas a la Procuraduría General de la República, así como a la Policía Federal, en términos de las nuevas leyes que las regulan, publicadas en mayo y junio del presente año, respectivamente.

La Estrategia contempla así las medidas más adecuadas para reforzar el sistema nacional para la prevención y el combate al

lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo, que podrán ser objeto de escrutinio de la sociedad, así como de la revisión por parte de los organismos internacionales especializados en los que participa México. Entre dichos organismos destaca el GAFI, el cual podrá corroborar las medidas apuntadas por la Estrategia a través de los informes de evaluación sobre el cumplimiento de México a los estándares emitidos por dicho organismo.

3. OBJETIVOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

Para lograr los objetivos contenidos en la presente Estrategia, se plantean las siguientes líneas de acción:



Eje 1: Información y Organización

Detectar eficaz y eficientemente operaciones de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo

A. Generación, manejo y uso de la información

i. Integrar, procesar y analizar, mediante procedimientos sistematizados de operación, la mayor cantidad de información relacionada con el lavado de dinero o financiamiento al terro-

rismo, para ser utilizada como inteligencia anti-crimen o como constitutiva de indicios en investigaciones penales.

Para ello, además de construir nuevas bases de datos, aquellas que ya se utilizan para la investigación de casos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo (e.g. declaraciones notariales, reportes de operaciones de instituciones de crédito, personas con orden de aprehensión, entre otras.) serán homogeneizadas y actualizadas.

ii. Verificar constantemente que los procesos de las instancias que intervienen en la prevención y combate al lavado de

dinero y financiamiento al terrorismo estén adecuadamente alineados, con el fin de legalizar casos, ya sea como proveedores de indicios a partir de la información que procesen, o como contribuyentes de información complementaria en su carácter de auxiliares en la investigación de casos en proceso de investigación.

iii. Revisar los acuerdos de consulta de información y diferentes mecanismos dinámicos de coordinación, respetando siempre los secretos bancario, fiduciario y fiscal, para que las autoridades federales responsables de la prevención y combate al lavado de dinero y financiamiento del terrorismo puedan acceder oportunamente —en el ámbito de su competencia y en la medida de lo permitido por las disposiciones legales aplicables y bajo procedimientos sistematizados de operación— a aquella información contenida en las bases de datos y archivos de información relevantes, a través de consultas de los datos necesarios para llevar a cabo las investigaciones, análisis o judicialización de los casos bajo su responsabilidad.

iv. Avanzar en la consolidación de acuerdos de colaboración entre las instancias federales y sus similares en los demás órdenes de gobierno, para verificar u obtener información sobre actores vulnerables o participantes en las actividades de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, con el fin de poder acceder y consultar la información contenida en registros civiles, archivos de documentos de identificación, registros de movimientos migratorios y extranjeros, registros públicos de la propiedad y del comercio, archivos de notarías, catastros, registros vehiculares, archivos de licencias de establecimientos mercantiles, entre otros.

Como parte de dichos acuerdos, se buscará proponer, a través del Consejo Nacional de Seguridad Pública, una serie de medidas estandarizadas que las entidades federativas se comprometan a establecer como mínimo para prevenir y combatir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo en sus respectivas jurisdicciones, con el fin de que cada entidad federativa desarrolle un plan de acción para implementar cada una de esas medidas, y se establezcan mecanismos de evaluación del nivel de cumplimiento de dicho plan de acción.

v. Acordar protocolos de actuación con autoridades extranjeras competentes de países prioritarios, que permitan:

- La creación de equipos binacionales de análisis de procedimientos penales, información financiera y operaciones transnacionales vinculadas con actividades ilícitas.
- La garantía de reciprocidad en el intercambio de información, así como las acciones que podrá asumir el Estado mexicano en caso de incumplimiento de la contraparte.
- El establecimiento de cruces de bases de datos que contengan información de internación o salida de dinero en efectivo e instrumentos monetarios.

- La identificación de casos prioritarios para las autoridades que intervengan en el protocolo, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

vi. Desarrollar herramientas de inteligencia con metodologías interdisciplinarias de investigación y análisis de diversas variables (geográficas, criminales, socio-económicas y financieras), con el fin de obtener un mayor conocimiento de la evolución de las actividades de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo en el país y medir el riesgo de éstas a nivel regional y sectorial.

Asimismo, se pretende realizar evaluaciones de riesgo sectorial para impedir la propagación de patrones de conductas que pudieran estar relacionadas con los fenómenos delictivos de lavado de dinero o financiamiento al terrorismo.

B. Células especializadas para el combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo

i. Establecer grupos de trabajo que integren y den seguimiento a casos específicos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. El personal de estos grupos estará adscrito a ellos de forma permanente y contarán con áreas de trabajo aisladas y equipadas para tener acceso remoto a los sistemas de información.

ii. Conforme a la evolución del trabajo de las células, se conformarán algunas por especialización temática, geográfica y sectorial.

iii. En todo caso, las células operarán bajo estrictos protocolos de actuación, que deberán contemplar rigurosos controles en los tramos de información que se den en el proceso y una vigilancia efectiva a la información a la que tenga acceso.

C. Fortalecimiento organizacional

i. Consolidar aquellas áreas especializadas en la prevención y combate al lavado de dinero y a aquellas que sean necesarias para la operación de mecanismos eficaces de coordinación que plantea la presente Estrategia, con énfasis en las condiciones laborales que se requieren observar para garantizar la permanencia, promoción, protección, especialización y confiabilidad adecuada del personal en cada una de esas unidades administrativas.

ii. Desarrollar más especialistas en aseguramiento, decomiso, abandono y extinción de dominio de los bienes objeto, instrumento o producto del delito, así como en la prevención, detección, investigación y persecución del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

iii. Fortalecer y ampliar los esquemas permanentes de formación y especialización, tanto internacionales como interinstitucionales, que coadyuven a la profesionalización del personal de las instituciones participantes.

Eje 2: Marco Normativo

Fortalecer los instrumentos legales para la prevención y el combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo

A. Regulación de operaciones con dinero en efectivo, instrumentos monetarios y equivalentes

i. Homologar aquellas disposiciones administrativas aplicables a sujetos obligados por ley a seguir procedimientos de prevención de operaciones de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, enfocadas a aquellas operaciones con divisas en efectivo, cheques de viajero, tarjetas prepagadas, transferencias internacionales de fondos y operaciones en zonas de alta criminalidad.

ii. Proponer al Congreso de la Unión, una iniciativa de ley dirigida a restringir la realización de pagos en efectivo para las compraventas de inmuebles, vehículos y otros activos de alto valor, así como para imponer la obligación de reportar a la SHCP los pagos en efectivo que los particulares reciban por cualquier otro concepto.

B. Ajuste a tipos penales

i. Reconocer nuevos tipos penales relacionados con el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo que permitan combatir de manera eficaz y más eficiente el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo, así como formalizar técnicas especiales de investigación.

C. Nuevos sujetos obligados a reportar operaciones

i. Proponer al H. Congreso de la Unión una iniciativa de ley dirigida a sujetar al régimen de prevención de operaciones de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo a:

- centros de juegos y apuestas;
- oferentes de préstamos no financieros;
- emisores de tarjetas de pagos o servicios no bancarias;
- agencias inmobiliarias, automotrices y constructoras;
- joyeros profesionales;
- empresas de blindaje;
- fedatarios públicos, abogados y contadores;
- transportadoras de valores;

- galerías y subastas de arte;
- prestadores de servicios profesionales a personas morales; y
- todas aquellas personas con alto riesgo de ser utilizadas en esquemas de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, según determinación de la SHCP.

D. Otras medidas a enviar al H. Congreso de la Unión

i. Proponer diversas reformas al Código Penal Federal, al Código Federal de Procedimientos Penales y a la legislación financiera, entre otras, para:

- Eliminar lagunas jurídicas que hoy día permiten el uso de testaferreros y otras figuras mediante las cuales se ocultan operaciones con recursos de procedencia ilícita; y
- Facilitar el intercambio de Información entre las autoridades que participan en la prevención y combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

ii. Proponer reformas a la Ley de Extinción de dominio.

Eje 3: Supervisión

Basada en Riesgo y Procedimientos

Eficaces

Tomar acciones eficientes con base en inteligencia y programación adecuada

A. Supervisión especializada para el comercio exterior y la detección de dinero en efectivo

i. Integrar los controles aduaneros enfocados a detectar dinero en efectivo e instrumentos monetarios, que permitan la recolección de información sobre las personas que declaren la transportación de cantidades de dinero relevantes y las que están sujetas a aseguramientos por parte de las autoridades.

ii. Incrementar las revisiones basadas en modelos de riesgo para la detección de dinero en efectivo en puertos de entrada y salida del país y en vías de comunicación, así como la recopilación de información sobre las cantidades detectadas para ser comunicada oportunamente a las instancias encargadas de la prevención y el combate de los delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

iii. Reforzar la vigilancia en las operaciones de comercio exterior que pudieran ser utilizadas para el traslado de bienes y servicios adquiridos con recursos de procedencia ilícita, a través de la implementación de sistemas de monitoreo de conductas, tomando en consideración precios unitarios, historial fiscal de los actores, agentes aduanales, entre otras variables.

B. Reforzar acciones de dependencias supervisoras

i. Hacer más eficiente la supervisión de aquellas instituciones y personas sujetas a un régimen legal de prevención de operaciones de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, mediante la implementación de procesos enfocados a la revisión de aquellos sectores, instituciones, sujetos, productos y servicios que representen mayor vulnerabilidad desde el punto de vista de prevención del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. Como parte de dichos procesos, se dará seguimiento al comité de supervisores de las diversas comisiones financieras para homologar criterios de supervisión. Además, se buscará fortalecer la relación con unidades de supervisión homólogas en aquellos países en los que operen instituciones o grupos financieros con presencia en México, con el fin de consolidar la metodología de supervisión en dichas instituciones.

ii. Consolidar la Lista Nacional de Blancos, la cual se envía a las instituciones financieras y contiene los nombres de los criminales —con orden de aprehensión— considerados como los más peligrosos por la Procuraduría General de la República.

iii. Sancionar de manera ejemplar el incumplimiento de los sujetos obligados a las disposiciones de carácter general aplicables en la materia.

C. Recuperación de activos a favor del Estado mexicano

i. Agilizar el aseguramiento de activos y definir procedimientos claros para que las instancias del Gobierno Federal apliquen, en forma integral y coordinada, las medidas a su cargo para sustraer la propiedad o titularidad de los bienes derivados o relacionados con actividades ilícitas, como son, principalmente:

- Las medidas de los procesos penales, es decir, el decomiso de bienes, o el abandono de los que se encuentran asegurados; y

- Aquellas otras que, sin perjuicio de que no correspondan a acciones penales que procedan por casos de delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, permitan sustraer la propiedad de bienes vinculados a actividades ilícitas, como las relativas a la extinción de dominio, así como aquellas otras medidas que permitan despojar los bienes que no haya sido posible decomisar o abandonar a través de otros mecanismos reconocidos en disposiciones de diversa naturaleza, en aquellos casos en que no

se haya podido comprobar su origen lícito o legítimo, como las fiscales y aduaneras.

Estas medidas quedarán comprendidas en un sistema de recuperación de activos de procedencia ilícita, en el que se reconocerán claramente los requisitos y momentos más oportunos para aplicar cada una de ellas. Este sistema se enfocará en aquellos activos que aporten más valor o utilidad a las organizaciones criminales que representen una mayor amenaza al Estado mexicano.

ii. Fomentar la identificación de activos en el extranjero relacionados con personas sujetas a investigación o procesos penales, o bien, vinculados con procedimientos de extinción de dominio, así como su aseguramiento y recuperación a través de los diversos mecanismos que tanto la legislación nacional o extranjera autorizan como instrumentos jurídicos internacionales.

Eje 4: Transparencia

y Rendición de Cuentas

Medir y publicar en forma objetiva la efectividad de las acciones del Estado orientadas a erradicar las actividades de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo

A. Indicadores federales, estatales y municipales

i. Diseñar la metodología para medir, en forma objetiva y transparente, la efectividad de las acciones que las autoridades federales tomen para erradicar las actividades de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo en el país. En particular, se deberán observar las siguientes variables:

- Reportes de inteligencia remitidos al Servicio de Administración Tributaria y a la Procuraduría General de la República (PGR) por la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF);

- Denuncias proactivas y reactivas presentadas por la UIF;

- Sujetos consignados por la PGR por el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita; y

- Bienes asegurados por la PGR, así como aquellos cuya propiedad sea sustraída por las medidas legales aplicables.

ii. Diseñar la metodología a seguir en el Sistema Nacional de Seguridad Pública para medir, en forma objetiva y transparente, la efectividad de las acciones que las autoridades estatales y municipales tomen para erradicar las actividades de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo en el país.

Para ello, las autoridades federales propondrán escalas de medición de factores principales que deben ser observados en los tres órdenes de gobierno para mantener un régimen de prevención adecuado. En particular, entre dichos factores, se deberá poner especial atención a la transparencia y sistematización de los registros públicos de la propiedad, catastros, registros de licencias mercantiles y de usos de suelo, archivos de notarías, registros de documentos de identidad, capacitación y evaluación de confianza a los integrantes de las instituciones policiales y de procuración de justicia, así como en el mantenimiento de unidades especializadas en investigación patrimonial y económica de delitos del fuero común.

B. Comunicación social

i. Establecer, en coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, una política efectiva de comunicación

social que haga pública y transparente la evolución de las operaciones vinculadas con el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo y las acciones tomadas por el Estado en respuesta a las denuncias presentadas y casos detectados, sobre la base de estadísticas precisas y actualizadas constantemente.

C. Mecanismos de interacción con la sociedad

i. Se promoverán instrumentos de comunicación con la sociedad en general, así como con aquellas personas sujetas a un régimen especial de prevención de operaciones de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo que les obligue a reportar operaciones a las autoridades competentes para que conozcan la utilidad que tienen las denuncias y reportes que presenten.

SÍNTESIS DEL PAQUETE LEGISLATIVO ENVIADO AL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

Proyecto de iniciativa de Ley para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y Financiamiento al Terrorismo

Principales Medidas

RESTRICCIÓN EN LAS OPERACIONES CON DINERO EN EFECTIVO

Queda prohibida la adquisición de cualquier bien inmueble en efectivo (moneda nacional, divisas, metales preciosos). Los fedatarios públicos se encuentran impedidos para escriturar.

Queda prohibido el pago en efectivo de más de 100 mil pesos en la adquisición de:

- Vehículos aéreos, marítimos y terrestres;
- Relojes y joyería;
- Boleto de apuestas o sorteos; y
- Transmisión de títulos accionarios.

Las operaciones que se realicen en contravención a esta disposición serán sancionadas con prisión y multas.

NUEVOS SUJETOS OBLIGADOS A REPORTAR OPERACIONES

Tendrán obligación de reportar ciertas operaciones a las autoridades administrativas, quienes se dediquen habitualmente a:

- La realización de concursos, sorteos o juegos;
- La emisión o comercialización de tarjetas de servicios o crédito;
- El otorgamiento de préstamos o contratos de crédito;
- La comercialización de inmuebles;
- La compraventa de metales preciosos, joyería y relojes;
- La venta o arrendamiento de vehículos, aéreos, marítimos y terrestres, así como de obras de arte;
- El traslado de valores y blindajes;
- Prestar servicios contables y jurídicos; y
- Dar fe pública (notarios y corredores públicos).

Obligaciones de los Sujetos Obligados a Reportar Operaciones

1. Identificar clientes y usuarios que realicen las operaciones reguladas;
2. Recabar y conservar documentación e información de sus clientes; y
3. Presentar reportes a la SHCP.

Entidades Financieras

Las obligaciones de las entidades en materia de reportes se mantienen sin cambios conforme a lo previsto en las leyes financieras, por lo que continúan obligados a presentar reportes sobre operaciones inusuales, relevantes, transferencias de recursos y todas la demás obligaciones en esta materia.

Montos de las Operaciones Reguladas

El Reglamento de la Ley determinará los montos de las operaciones a reportar, lo que permitirá un régimen flexible que pueda adecuarse a la diversidad y características de las operaciones.

Sanciones Administrativas y Delitos

1. Se impondrán sanciones administrativas por el incumplimiento de las obligaciones relacionadas con la presentación de reportes e información; y
2. Se tipifica como delito el realizar operaciones prohibidas por la Ley,
3. Se penaliza el uso indebido de la información reportada para garantizar la seguridad de los sujetos obligados y el buen manejo de la información (alteración, divulgación, falsificación).

La SHCP podrá realizar visitas de verificación con la finalidad de comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos.

Fortalecimiento en el Intercambio de Información

Para fortalecer la capacidad de las actividades de inteligencia financiera en la prevención y combate al Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo:

1. Se establecen esquemas de intercambio de información financiera entre la SHCP, la PGR y la SSP; y
2. Se establecen esquemas de flujos de información entre autoridades federales con órganos constitucionales autónomos y con autoridades de los Estados y del Extranjero.

Otras reformas en materia penal

1. Código Penal Federal

- Ajusta el tipo actual, para aclarar que cuando alguien tenga los medios para verificar la ilicitud de los recursos y no usa esos medios, también será acusado.

- También se castigará a quienes realicen operaciones a nombre de un tercero sin su consentimiento, es decir, usurpando su identidad.

- Antes sólo se castigaba el uso de recursos ilícitos en los procesos de lavado de dinero; con este nuevo artículo se sancionará el uso de dinero legal para financiar actividades delictivas o para ayudar a que los delincuentes evadan la justicia.

- Se castigará a los prestanombres o testaferros, es decir, a quienes permiten que algunos bienes se inscriban bajo su nombre sin que haya una causa legítima que lo justifique; aun cuando el testaferro alegue que desconocía el origen ilícito de los recursos.

- Se castigará a quienes proporcionen información falsa o alterada sobre su identidad, actividad económica, ingresos o domicilio.

- Se castigarán las operaciones económicas estructuradas, es decir, aquellas cuya estructura financiera tiene como fin eludir los sistemas de control de lavado de dinero

2. Código Federal de Procedimientos Penales

- Se reforma para contemplar los casos en que los delitos relacionados con el lavado de dinero se consideran delitos graves, es decir, para establecer los casos en los que no habrá lugar a prisión preventiva.

3. Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada

- Establece todo un nuevo régimen jurídico para dotar de herramientas y técnicas de investigación al Ministerio Público. Entre las nuevas herramientas y técnicas están:

I. Entregas Vigiladas: Consisten en dejar correr operaciones ilícitas, con el fin de poder detectar todo el proceso y a toda la cadena de participantes en las actividades de la delincuencia organizada.

II. Operaciones encubiertas, bajo las modalidades de:

- Disposición de recursos para que se puedan utilizar en operaciones, con el fin de descubrir actividades relacionadas con los delitos de delincuencia organizada y la identidad de quienes participan en ellos.

- Infiltración de agentes policíacos.

- Apertura de cuentas en instituciones financieras, que sean el medio para identificar movimientos financieros de los delincuentes.

4. Secreto Fiscal y Financiero

- Se amplía el objeto para el cual se pueda utilizar la información a la que acceda el Procurador General de la Repú-

blica. Esto para que no sólo la use para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, sino también, en procesos jurídicos de naturaleza diversa a la penal, como en los de Extinción de Dominio.

5. Extinción de Dominio

- Esta es una figura de reciente incorporación a nuestro orden jurídico (Jun 2008).

- En los primeros casos de aplicación de la Ley se han detectado algunos aspectos técnicos que deben ser ajustados para darle mayor eficacia.

- Otro aspecto que obliga a la revisión de este instrumento legal, es la adecuación que ha hecho la delincuencia organizada en sus modos de operar.

