

			
<h1>Mesa Redonda Lavado de Dinero</h1> <h2>Ponencia del Dr. Javier Laynez Potisek</h2>			
<p>Ponencia de la versión en video proporcionado por el Canal del Congreso. Versión estenográfica proporcionada por la Dirección General de Crónica Parlamentaria</p> <p style="text-align: right;">23 FEBRERO DE 2011</p>			

PONENCIA DEL DR. JAVIER LAYNEZ POTISEK.

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 podrá 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 está iniciativa es agregar nuevos sujetos obligados, distintos de las entidades financieras, también. Estos nuevos sujetos obligados serían: quiénes 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, estás 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 que se amplía de manera importante el ámbito de los sujetos obligados.

Qué obligaciones tendrían quienes realicen estas 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 prepagadas, no bancarias, que también están surgiendo en el mercado.

Otro ejemplo en cuanto a la comercialización, promoción-comercialización y construcción de inmuebles, p 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 que tampoco se trata de saturar a la Unidad de Inteligencia Financiera 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, 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 decirle 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 pasándole 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, insisto, 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, testafellos y presta nombres va a ser polémica la discusión de esta iniciativa.

Testafellos actualmente en el tipo penal de lavado de dinero se exige que el inculpado conozca el origen ilícito del dinero. En un testafello 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 testafello 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.