



**Centro de Estudios Espinosa Yglesias**

*Proyecto Evalúa y Decide*

**Evaluación de la Iniciativa  
de Combate al Lavado de Dinero**

**Panel de evaluadores**

Dr. Luis Ernesto Cervera Gómez

Dr. Jorge Chabat

C.P. José Luis Fernández Fernández

Mtro. Luis Foncerrada Pascal

Dr. Ramón García Gibson

Ing. Viator Ortiz

Mtro. Jorge L. Romo

C.P. César Tello Rangel

Mtra. Patricia Torres Serpel

Dr. Edgardo Buscaglia (comentarios adicionales)

**Moderador**

Dr. Enrique Cárdenas Sánchez

Director Ejecutivo

**Coordinadora**

Dra. Verónica Malo Guzmán

Directora de Evaluación de Políticas Públicas

*México DF, a 5 de noviembre de 2010*

## Índice

<b>I.</b>	<b>Resultado general de la evaluación</b>	<b>2</b>
<b>II.</b>	<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>III.</b>	<b>Discusión general sobre la iniciativa de Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo</b>	<b>7</b>
<b>IV.</b>	<b>Discusión particular. Tema 1. Disposiciones generales</b>	<b>15</b>
	<b>Tema 2. Sujetos obligados, y actos y operaciones sujetos del régimen</b>	<b>16</b>
	<b>Tema 3. Uso de efectivo y metales</b>	<b>17</b>
	<b>Tema 4. Visitas de verificación</b>	<b>19</b>
	<b>Tema 5. Autoridades</b>	<b>20</b>
	<b>Tema 6. Reserva y manejo de información</b>	<b>21</b>
	<b>Tema 7. Sanciones administrativas</b>	<b>22</b>
	<b>Tema 8. Delitos</b>	<b>22</b>
	<b>Tema 9. Transitorios</b>	<b>23</b>
	<b>Tema 10. Reformas al Código Fiscal de la Federación</b>	<b>23</b>
<b>A.</b>	<b>Anexos. Metodología general</b>	<b>24</b>
<b>B.</b>	<b>Procedimiento de evaluación</b>	<b>25</b>
<b>C.</b>	<b>Criterios de evaluación</b>	<b>31</b>
<b>D.</b>	<b>Criterios de integración del grupo de evaluadores</b>	<b>34</b>
<b>E.</b>	<b>Semblanzas curriculares de los evaluadores</b>	<b>35</b>

## I. Resultado general de la evaluación

La calificación otorgada por los evaluadores a la iniciativa de ley es del 5.6. La evaluación consideró el análisis de las 10 temáticas más importantes contenidas en la propuesta legislativa.

En términos generales, la iniciativa de ley propuesta, aunque perfectible, es positiva y supera la legislación existente en la materia.

No obstante lo anterior, y a pesar de que retoma diversas recomendaciones de organismos internacionales, la propuesta continúa obligando sólo a quienes se encuentran ya dentro del sistema recaudatorio, sin incluir a la economía informal.

La legislación se vería beneficiada si contemplara cuatro elementos:

1) Un modelo de prevención delineado para contener los factores de riesgo del lavado de dinero en los sectores formales e informales de la economía mexicana.

2) La inclusión explícita del sistema financiero en su totalidad - agentes aduanales, casas de empeño, centros cambiarios, corresponsales bancarios, partidos políticos, iglesias y asociaciones, entre muchos otros.

3) La definición del órgano encargado y funciones propias de supervisión.

4) El establecimiento de medidas de combate al financiamiento al terrorismo.

## **II. Introducción**

El Proyecto Evalúa y Decide se inserta en la misión del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) que busca fomentar una discusión seria de los temas públicos y promover políticas más sólidas y eficaces. El Centro selecciona reformas o nuevas leyes de trascendencia nacional para exponerlas al escrutinio de expertos (académicos, consultores, profesionistas y miembros de organizaciones civiles) que, en mesas de análisis, las discuten y evalúan con la perspectiva del ciudadano y del interés público. El propósito de estos ejercicios es influir en los tomadores de decisión para que las observaciones de los paneles sean recogidas en la legislación final.

En esta ocasión, el CEEY propuso a un grupo de expertos reconocidos la revisión metódica de la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo (además de la Reforma al Artículo 27 y adición del Artículo 27 Bis, ambos del Código Fiscal de la Federación), presentada por el Poder Ejecutivo Federal el 26 de agosto de 2010, en el marco de la “Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo”.

Los trabajos de este panel de expertos estuvieron encaminados a producir el presente reporte, mismo que consta de tres elementos: una calificación numérica que refleja la pertinencia general de la iniciativa, un recuento de los principales aciertos y deficiencias y, finalmente y más trascendente, recomendaciones puntuales del cómo subsanar tales imperfecciones y mejorar la iniciativa de dictamen.

Para lo anterior, la primera tarea del panel de evaluación fue formular una serie de consideraciones que adecuaran los criterios generales de evaluación de leyes que maneja el CEEY en sus evaluaciones legislativas a 10 grandes apartados temáticos que abarca esta Iniciativa de Proyecto de Decreto:

### *1. Disposiciones Preliminares*

Contenido general (Art. 1 al 7):

- Ámbito territorial de aplicación de la ley
- Preceptos de orden e interés públicos
- Objeto de la ley
- Definiciones de conceptos
- Normatividad supletoria
- Definición de la autoridad administrativa

### *2. Sujetos Obligados, y Actos y Operaciones Objeto del Régimen*

Contenido general (Art. 8 al 22):

- Dispone los sujetos obligados
- Dispone los actos u operaciones sujetos del régimen de prevención

### *3. Uso de Efectivo y Metales*

Contenido general (Art. 23 al 26):

- En transmisión de propiedad y operaciones de bienes inmuebles
- Tope máximo de 10 mil pesos para el uso de monedas y billetes
- Actos y operaciones restringidos
- Formas fehacientes de comprobación de transacciones
- Régimen fiscal especial

### *4. Visitas de Verificación*

Contenido general (Art. 27 al 31):

- Procedimientos y disposiciones
- Imposición de sanciones

### *5. Autoridades*

Contenido general (Art. 32 al 33):

- Facultades de la SHCP
- Catálogo de obligaciones específicas

#### *6. Reserva y Manejo de Información*

Contenido general (Art. 34 al 43):

- Disposiciones
- Derecho al resguardo de identidad y datos personales
- Estructura jurídica del intercambio de información
- Fines específicos del uso de la información

#### *7. Sanciones Administrativas*

Contenido general (Art. 44 al 55):

- Conductas materia de sanciones
- Niveles de gravedad
- Casos de gravedad y sanciones específicas

#### *8. Delitos*

Contenido general (Art. 56 al 63):

- Conductas materia de sanciones penales
- Casos de gravedad y agravantes

#### *9. Transitorios (para su aplicación)*

Contenido general:

- Entrada en vigor de esquemas
- Plazos para la emisión de instrumentos

#### *10. Reformas al Código Fiscal de la Federación (artículo 27)*

- Régimen de excepción
- Obligaciones de fedatarios públicos
- Obligaciones para personas morales

Las propuestas presentadas dentro de estas 10 temáticas -y sus subtemas específicos- fueron evaluadas cualitativamente y cuantitativamente teniendo como elemento de referencia ciertos criterios generales de evaluación legislativa que maneja el CEEY para este tipo de evaluaciones.

La iniciativa recibió una nota para cada tema, situada entre 0 (pésimo) y 10 (excelente). La nota contempla el uso de un punto decimal, donde cualquier calificación menor e igual a 5.9 es reprobatoria. Se provee así un rango amplio de calificación, pero debe recordarse que se trata de una valoración cualitativa. Una nota entre 0 y 3 indicará que la iniciativa es mala en determinado aspecto; entre 3 y 6 indicará que regular; entre 6 y 8 que es buena, y más de 8 que es muy buena.

Con el fin de promover el libre intercambio de ideas, el CEEY observa una variante de la llamada “Regla de Chatham House” en la reunión de evaluación. Según este criterio, los participantes pueden usar la información que reciben pero se comprometen a no divulgar ni la identidad ni la afiliación de quienes tomen la palabra. Se llevó un registro grabado y estenográfico de los argumentos y comentarios, mismo que fue destruido posteriormente, toda vez que se utilizó exclusivamente para auxiliar en la redacción de este reporte de evaluación.

Al abrirse la discusión de los distintos temas que abarca la iniciativa, los evaluadores que lo desearon comentaron los distintos aspectos de cada criterio de evaluación y explicaron el sentido de su evaluación. Cuando se consideró suficientemente discutido el tema, los evaluadores buscaron asignar una calificación por consenso. El propósito de la deliberación conjunta es complementar las opiniones individuales y llegar a una apreciación que refleje el sentir del grupo. En caso de presentarse diferencias serias y de que la mayoría lo prefiera, se consideró al promedio de las calificaciones personales como la evaluación del panel de expertos.

### III. Discusión general sobre la iniciativa de Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo

<b>Calificación global de la Iniciativa</b>		<b>5.6</b>	
<b>Temas de Evaluación</b>	<b>Calif.</b>	<b>Algunos comentarios</b>	<b>Algunas recomendaciones</b>
<b>1. Disposiciones preliminares</b>	<b>5.8</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se incluye al sistema financiero formal.</li> <li>- No se indica claramente quién realizará las funciones de supervisión.</li> <li>- No se incluyen medidas contra el financiamiento al terrorismo.</li> <li>- Se da mayor peso a que la iniciativa es producto de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI) y no reflejo de la problemática específica del país.</li> <li>- El espíritu de esta iniciativa es preventivo y no persecutorio.</li> <li>- A pesar de que nos señala qué instituciones forman parte del Sistema Financiero Mexicano, no se define qué debemos entender por dicho sistema.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es necesario que la iniciativa contemple a la totalidad de los sujetos obligados, a fin de que el país cuente con una sola Ley Federal en la materia y se dé certidumbre jurídica.</li> <li>- Referir claramente los supervisores que se encargarán de vigilar la aplicación de la norma y su ámbito de competencia.</li> <li>- Evaluar la conveniencia de que sea la SHCP la entidad receptora de la información.</li> <li>- Agregar una definición del Sistema Financiero Mexicano.</li> </ul>
<b>2. Sujetos obligados, y actos y operaciones objeto del régimen</b>	<b>5.2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La iniciativa se limita a dar cumplimiento a la observación del GAFI, incluyendo sólo las actividades y profesiones no financieras designadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incluir no sólo a los sujetos obligados establecidos por el GAFI, sino a aquellos sectores económicos que en la práctica nacional se ha identificado como susceptibles de ser utilizados en prácticas de lavado de dinero.</li> <li>- Clasificar a los sujetos obligados conforme a su actividad económica. Incluir en la legislación de manera explícita al sistema financiero, las aduanas y recintos fiscales y a las organizaciones no lucrativas cualquiera que éstas sean.</li> <li>- Incluir como sujetos obligados a partidos políticos, candidatos, asociaciones religiosas, organizaciones gremiales y campesinas.</li> <li>- Indicar el tipo de reporte que los sujetos obligados deberán</li> </ul>

			<p>entregar a la autoridad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mencionar que las instituciones que pertenecen al Sistema Financiero Mexicano son sujetos obligados conforme al artículo 400 bis del Código Penal Federal.</li> <li>- Actualmente, las cajas de ahorro popular no están insertas en el artículo 7° del 400 bis.</li> </ul>
<b>3. Uso de efectivo y metales</b>	<b><u>6.8</u></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La iniciativa limitará la actividad comercial e impactará económicamente a los sujetos obligados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La iniciativa inhibirá las operaciones comerciales, ya que prohíbe la realización de operaciones inmobiliarias y se limita el uso de efectivo y divisas. En su lugar debiera fomentarse el uso de la inteligencia financiera, mediante el establecimiento de controles y reportes a la autoridad, para generar investigaciones bien fundamentadas que generen acciones contundentes.</li> <li>- Incluir a las transacciones de bienes inmuebles dentro del apartado II del artículo 23 para prohibir el uso de efectivo en transacciones iguales o superiores a 100 mil pesos.</li> <li>- Fortalecer el sistema de reporte por parte de los sujetos obligados y cualquier otra persona.</li> <li>- Existen otros sectores que son vulnerables al lavado de dinero en los que deberían establecerse un techo máximo para el uso de efectivo, como es el caso del mercado de obras de arte.</li> <li>- De igual manera, las agencias de viaje y los centros joyeros son muy vulnerables al lavado de dinero ya que estos aceptan cantidades importantes de dinero en efectivo.</li> </ul>
<b>4. Visitas de verificación</b>	<b>3.7</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se indica claramente quién realizará las funciones de supervisión. No se precisa si se tratará de la SHCP a través de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) u otra dependencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir claramente al órgano o área encargada de realizar las visitas de verificación para cada uno de los sujetos obligados.</li> <li>- Asignar recursos suficientes a dichas áreas u órganos, a efecto de que puedan llevar a cabo dicha tarea de manera profesional.</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Separar el tema fiscal o recaudatorio de la prevención del lavado de dinero.</li> </ul>
5. Autoridades	4.6	<p>- No se indica claramente quién realizará las funciones de supervisión.</p> <p>-Lamentablemente, la propuesta no transluce un modelo de prevención adecuadamente delineado que abunde en eliminar o contener los factores de riesgo que explican el futuro lavado de dinero en los sectores formales e informales de la economía mexicana. Se continua, por tanto, penalizando a los sectores formales con mayores costos de transacción en el cumplimiento de marcos regulatorios, mientras que no se beneficia a estos sectores formales con programas de prevención focalizados. Tal rol preventivo del Gobierno Federal podría encontrarse en ejemplos tales como el Financial Crimes Enforcement Network (FINCEN) de EUA, o las unidades de inteligencia financiera de Australia, Nueva Zelanda, Francia y Japón.</p> <p>- La estructura y funciones de supervisión financiera y patrimonial deben reflejar la funcionalidad y complejidad en los flujos de información ligadas a las transacciones económicas sujetas a riesgo de lavado de dinero. Transacciones que cubren a los sectores financieros, cuasi financieros y de bienes reales formales e informales. La estructura de combate y prevención al lavado de dinero contenida en la propuesta no refleja tal complejidad ni tampoco refleja las divisiones del trabajo investigativo patrimonial que deberían prevalecer en un pacto federal como el mexicano.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir claramente las facultades de las autoridades competentes.</li> <li>- Eliminar facultades de investigación previa por parte de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y cuidar facultades que se le confieren.</li> <li>- Modificar el esquema para poder realizar la facultad de investigación.</li> <li>- Generar un esquema que permita la coordinación y sinergia entre el análisis y la investigación de la información financiera y la realizada por el Ministerio Público para generar denuncias efectivas.</li> <li>- Las autoridades deben de especializarse en el tema de prevención de lavado de dinero y no sólo en temas fiscales o financieros.</li> <li>- Establecer la legislación secundaria que especifique y amplíe las atribuciones conferidas a las autoridades.</li> <li>- Introducir programas de prevención focalizados en sectores focalizados de la economía a través de <i>workshops</i>, seminarios, visitas guiadas, estudios de casos, programas de auditoria "preventiva", etc. en donde las autoridades federales desarrollen capacidades en el sector privado para realmente prevenir lavado en un sentido amplio.</li> <li>- Se debería proponer, por ejemplo, una red de unidades de investigación patrimonial en cada entidad federativa trabajando en red con las autoridades federales.</li> <li>- La propuesta debería delinear un marco de jurisdicciones concurrentes y de divisiones del trabajo en las áreas de investigación patrimonial (entidades) vs. el trabajo de</li> </ul>

			inteligencia financiera (ámbito federal).
<b>6. Reserva y manejo de información</b>	<b><u>6.8</u></b>	<p>- No queda claro cómo se llevará a cabo la coordinación entre las autoridades para el manejo y resguardo e la información.</p> <p>- Actualmente la UIF funge como filtro de la información que recibe de las instituciones financieras. En otros países, como Estados Unidos, Canadá y España, la que maneja toda la información, incluida la no financiera, es su correspondiente UIF.</p>	<p>- Establecer una institución u órgano que funja como filtro para la investigación de delitos relacionados con el lavado de dinero y que, a su vez, resguarde la información y proteja al ciudadano.</p> <p>- Es importante que se incluya la información generada por los reportes del sistema financiero formal, a efecto de que se esté en la capacidad de elaborar investigaciones integrales, que ataquen el aspecto financiero del delito, mediante la utilización de instrumentos tales como “la extinción de dominio”.</p>
<b>7. Sanciones administrativas</b>	<b><u>6.8</u></b>	Se establecen sanciones sin considerar la operatividad y el tamaño del sujeto obligado.	- Establecer sanciones proporcionales.
<b>8. Delitos</b>	<b><u>2.6</u></b>	Los delitos deberían ser referidos en el Código Penal Federal.	- Eliminar el Capítulo 8.
<b>9. Transitorios</b>	<b><u>4.8</u></b>	No se consideran las características de cada sujeto obligado.	- Se deben considerar las características de cada sujeto obligado, tales como su tamaño y su situación económica, ya que la implementación de medidas y controles de prevención de lavado de dinero los impactará de manera diferenciada.
<b>10. Reformas al Código Fiscal de la Federación</b>	<b><u>8.8</u></b>		

### *Comentarios a favor*

- El panel señaló, en lo general, que la propuesta del Poder Ejecutivo es positiva en concepto por dos elementos. El primero, debido a que retoma las recomendaciones hechas por el Grupo de Acción Financiera (GAFI), mismas

que no podríamos desconocer. El segundo, en razón de que la nula adopción de estas recomendaciones tendría un alto costo para el país dentro del marco de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

- En este tenor se mencionó que esta regulación, aunque perfectible, no es estrictamente perjudicial y supera la legislación existente en la materia.

### *Comentarios neutros*

- Algunos panelistas indicaron que las autoridades mexicanas requieren hacer algo para dar un mensaje al crimen organizado, así como responder a las presiones nacionales e internacionales para fortalecer el marco legal en contra del lavado de dinero.

- Se mencionó que la droga es vendida en los Estados Unidos y consecuentemente las ganancias son introducidas al sistema financiero mexicano para su lavado, siendo la causa de dicha situación una aplicación laxa de la regulación, cuando ésta última existe.

- Al respecto de este punto, uno de los panelistas dijo que el actual sistema legal-procesal dificulta la capacidad del Estado para demostrar la culpabilidad de quienes lavan dinero en México. En el mismo tenor, uno de los participantes planeó el problema de corrupción en el sistema mexicano y pidió que se cuide la cantidad de información que la autoridad puede solicitar puesto que puede convertirse en “una arma de doble filo” que aliente estas prácticas.

- En el mismo sentido, se puntualizó que el combate de dinero en México no es muy eficiente y que aquellas herramientas que se han creado para combatir el lavado de dinero han perdido su objetivo. El caso del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, el cual actualmente sólo es visto por la autoridad como una fuente de ingresos pero no como una medida para identificar el lavado de dinero, fue mencionado como un ejemplo de dicha situación.

- En razón de que el combate al lavado de dinero por lo general no es muy eficiente en la mayoría de los países, se sugirió que la presente iniciativa responde más a la presión pública que a otros factores. Se enfatizó la necesidad de evaluar la iniciativa con base en un análisis costo-beneficio, utilizando como parámetro aquello que mejora y no sólo aquello que falta por incorporar, así como tratando de prever su impacto y analizando los aspectos que pudieran ser perjudiciales.

### *Comentarios en contra*

- Varios de los panelistas coincidieron en que existen importantes deficiencias en la iniciativa. Algunos especialistas indicaron que tienen la impresión de que la iniciativa se hizo con el fin de cumplir las recomendaciones del GAFI – particularmente en lo relativo a la inclusión de nuevos sujetos obligados-, copiando muchos de sus conceptos sin adaptarlos a la realidad del país.

- Al respecto se señaló que la propuesta no es viable para México puesto que somos un país dolarizado y con una economía fuertemente informal (alrededor del 65% del total de la economía). En otras palabras, continúa obligando a quienes se encuentran ya dentro del sistema recaudatorio y no incluye a los que se encuentra fuera de éste. Entre los problemas que se mencionaron para la viabilidad de la iniciativa del Ejecutivo se encuentra la falta de bancarización y automatización financiera y el inadecuado registro de población y de propiedad.

- Aunado a lo anterior, se mencionó que México cuenta con un problema de filtración y corrupción en el sistema aduanal que ha permitido se laven 30 mil millones de dólares al año, a pesar de la estricta regulación bancaria para reportar operaciones que exceden ciertos límites monetarios.

- En la mesa de discusión se coincidió en que no se están incluyendo a todos los sectores económicos para su supervisión. En este último punto, varios de los participantes señalaron que la nueva ley se centra en el sector formal pero deja de lado al sector informal, el cual se maneja mayormente en efectivo, está muy desarrollado en el país y carece de supervisión. Asimismo se dijo que era necesario incluir al sistema financiero para que las reglas fueran de carácter general y equitativo para todos los sectores económicos. En otras palabras, se argumentó que se desarrolló una ley destinada a cierto tipo de negocios - fiscalistas, corredores, auditores, notarios, contadores, agentes inmobiliarios-, dejando de lado otros que podrían sujetarse a ésta como son los agentes aduanales, casas de empeño, centros cambiarios, corresponsales bancarios, los partidos políticos, las iglesias y las asociaciones, entre muchos otros.

- Uno de los panelistas considero necesario identificar correctamente aquellos sectores en los que se lava dinero, aduciendo que existe mucha infraestructura para su identificación, pero se logran pocos resultados. Resaltó la necesidad de encontrar la manera más viable y práctica para regularlos sin afectar a quienes operan en la legalidad. Indicó que, de acuerdo a una investigación que se realizó hace algunos años con base en el análisis de sentencias relacionadas a operaciones de lavado de dinero, 90 por ciento de éstas no provenían del sistema financiero.

- De igual forma, uno de los especialistas expresó su preocupación al establecer que diversos elementos quedan para desarrollarse en reglamentos y procedimientos. Dijo que debe tenerse cuidado con la complejidad de la legislación y su relación con otras leyes, puesto que se podría dificultar su conocimiento y observancia o, incluso, generar contradicciones e indefiniciones que hacen de la aplicación una labor formidable. Esto es, ocurre regularmente que estos puntos pautados en reglamentos y procedimientos constituyen puntos sustantivos que, en ocasiones, se oponen al texto legal o van más allá del

mismo, lo que ocasiona inseguridad jurídica y discrecionalidad en la aplicación de la ley.

- En otro orden de ideas, uno de los participantes dijo que en la exposición de motivos se da una muy pobre presentación de la naturaleza del problema y de la magnitud de su impacto para los distintos sectores involucrados, dejando poco claro cómo se consensó, entre los actores y la sociedad en general, el diseño de esta ley federal. En la mesa de debate se señaló que el gobierno hizo consultas, pero a nivel gubernamental en la mayoría de los casos. El reconocimiento, por parte de los proponentes de la iniciativa de la magnitud y naturaleza de la situación de ingobernabilidad, sin duda daría mayor justificación a la presentación de la misma.

- Asimismo se estableció que la propuesta del Ejecutivo se queda corta, puesto que es ambigua y no identifica ni da poder a un órgano encargado de supervisar el cumplimiento de la legislación propuesta.

- En el debate se mencionó que la iniciativa pretende impedir que se integre el dinero ilegal que ingresa a México, pero que no establece ninguna regulación ni acciones para evitar que dinero ilegal producto de la venta de drogas en Estados Unidos se introduzca al país. En otras palabras, el problema primario - el contrabando de dólares de la venta de la droga en Estados Unidos que pasa a México- no se atiende en esta legislación. Se enfoca, en cambio, en la regulación y prevención dentro de las fuerzas de mercado.

#### IV. Discusión particular

##### 1. Disposiciones generales

Dentro de lo correspondiente a la discusión de las **disposiciones generales**, los panelistas señalaron que en la exposición de motivos se da un peso muy concreto a que la iniciativa es producto del GAFI y no a la problemática específica del país. Se dijo que no se explica el problema y que se podría ser más preciso, particularmente en razón de que no queda claro el porqué se incluyen determinados sujetos obligados –centros de juego y apuestas, oferentes de préstamos no financieros, emisores de tarjetas de pagos o servicios no bancarios, agencias automotrices e inmobiliarias, fedatarios públicos y contadores, etc.

Uno de los participantes mencionó que no se está equiparando a los *gatekeepers* con el sistema financiero, por lo que queda desnivelada la regulación para los distintos actores de la economía. Se dijo que debe pensarse en una ley que abarque a todos los sectores económicos posibles, incluyendo al sistema financiero y no financiero.

Al respecto, se planteó la duda de en qué medida la ley analizada debe incluir a ciertos actores, puesto que el 400 Bis del Código Penal Federal ya establecía el mecanismo de reporte que las instituciones que integran el sistema financiero deben entregar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Un panelista indicó que la iniciativa no introduce distinciones a lo largo de todo el territorio nacional, cuando que las fronteras y corredores comerciales y financieros debieran considerarse zonas especiales, altamente dolarizadas. Es decir, cuestiona el que esta propuesta de ley afecta la economía fronteriza y no atiende las demandas especiales de las distintas zonas del país.

Finalmente se mencionó que en la propuesta de ley no hay ningún tipo de especificación respecto al financiamiento al terrorismo, por lo que el título de la ley simplemente es una etiqueta que no va acorde con el contenido.

## **2. Sujetos obligados, y actos y operaciones objeto del régimen**

Sobre este segundo apartado de la iniciativa de ley, el panel de discusión coincidió en lo general en que no se está incluyendo como sujetos obligados a sectores relevantes para el combate de dinero y la iniciativa sólo se está enfocando en el sector formal de la economía. Se enfatizó la necesidad de incluir al sistema financiero dentro de los sujetos obligados. En otras palabras, que la iniciativa busca atacar la evasión fiscal de la población cautiva y no el lavado de dinero que se da en los distintos ámbitos de la economía mexicana.

La mayor parte de la mesa señaló la necesidad de no clasificar a los sujetos obligados como “personas”, sino categorizarlos de acuerdo a su actividad económica. Sin embargo, al respecto uno de los panelistas indicó que la especificación era necesaria en casos particulares como el de los Notarios.

Uno de los especialistas mencionó que los distintos sujetos obligados no pueden reportar de la misma manera a la autoridad debido a sus características propias, por lo que las obligaciones que se especifican en la propuesta para los sujetos obligados en algunos casos no aplican para ciertos sectores. Por ello dijo que las obligaciones deben ser distintas para cada sector atendiendo a sus especificaciones. Con respecto a la propuesta, otro panelista dijo que en la reglamentación se podía especificar dichas características por sector.

Asimismo, en la mesa de discusión se señaló que la ley tiene ambigüedades y es poco clara en este apartado puesto que no especifica que se entiende por “no informar a la autoridad”.

Al finalizar el análisis de este apartado se planteó que es fácil que las instituciones sean capturadas por el Estado como resultado de aspectos meramente políticos, por lo que en algunos casos se pierde su eficiencia. Debido a este enfoque, señalaron la necesidad de la observación ciudadana para asegurar el cabal cumplimiento de la ley.

### **3. Uso de efectivo y metales**

En la opinión de los evaluadores, el tema del **uso de efectivo y metales**, así como de restricción de efectivo, es muy complicado debido a que existen diversas zonas rurales en las que, por falta de servicios bancarios, la aplicación de la ley tendría que contener alguna excepción al respecto.

La mesa de debate se dividió respecto a las restricciones que deben imponerse en el uso del efectivo. Existió acuerdo entre los participantes de que el reporte a la autoridad debe existir por parte de los sujetos obligados o cualquier otra persona en casos de uso de efectivo mayores o equivalentes a cien mil pesos; sin embargo, expresaron dudas en lo respectivo al tema prohibitivo y de penalización del uso de efectivo en los casos señalados en la iniciativa.

En este sentido, uno de los panelistas se pronunció en contra de que se limite la operación, señalando la pertinencia de permitir en todo momento el pago en efectivo pero mediando el reporte de la operación. De esta forma sería la autoridad la encargada de supervisar aquellas transacciones que pudieran implicar el lavado de dinero y no se estaría transfiriendo al ciudadano la responsabilidad de desempeñarse como agentes de verificación, investigación e, incluso, de fiscalización.

Asimismo, una parte de la mesa consideró que en México no era pertinente prohibir el uso de efectivo en transacciones de bienes inmuebles

debido a que el propio contexto nacional impedía en ciertas regiones el uso de otro medio de pago distinto al efectivo. Relacionado con este último argumento, este grupo de panelistas consideraron pertinente que al rubro de transacciones en bienes inmuebles se le estableciera un techo máximo de uso en efectivo, como en otras transacciones comerciales establecidas en el artículo 23 inciso II de la ley propuesta.

Por ello, consideraron que debería ser suficiente que el sujeto obligado notificara a la autoridad en aquellas transacciones comerciales que sean iguales o superiores a cien mil pesos, conforme al mismo artículo mencionado. Al respecto, también mencionaron como propuesta viable el establecer casos de excepción en la legislación, con requisitos mínimos, para permitir el uso en efectivo en aquellas regiones donde el sistema bancario no tiene alta penetración.

De acuerdo al resto de los panelistas, la propuesta del Ejecutivo de prohibir el uso de efectivo en transacciones de bienes inmuebles va en el sentido correcto de la experiencia internacional, por lo que consideraron adecuado que se mantuviera la redacción de la iniciativa propuesta. En esta tesitura, consideraron correcta la propuesta de establecer un techo máximo para el uso de efectivo en ciertas transacciones comerciales, puesto la experiencia internacional señala que son esos sectores más vulnerables al lavado de dinero.

Respecto a este tema, los participantes dijeron que existen otros sectores que son vulnerables al lavado de dinero en los que deberían establecerse un techo máximo para el uso de efectivo, como es el caso del mercado de obras de arte. Asimismo, algunos panelistas señalaron que entre más excepciones se establezcan en la ley, más se dificulta su cumplimiento y menor es su efectividad, por lo que este sector insistió en mantener la iniciativa de acuerdo a los parámetros establecidos en la propuesta presidencial.

En el tema se dio un acuerdo incipiente, considerado por uno de los participantes como un acuerdo regular, en el que se propuso incluir a las transacciones de bienes inmuebles dentro del apartado II del artículo 23 para prohibir el uso de efectivo en transacciones iguales o superiores a 100 mil pesos.

En otro orden de ideas, la mesa en su totalidad acordó que la propuesta no resuelve el problema de las transacciones comerciales que se realizan en el sector informal de la economía.

Finalmente, los especialistas coincidieron en la pertinencia de que los sujetos obligados y cualquier otra persona reporte a la SHCP aquellas operaciones pagadas en efectivo u otra moneda de cambio que sean igual o superiores a los cien mil pesos, así como en fortalecer el sistema de reporte por parte de los sujetos obligados y cualquier otra persona.

#### **4. Visitas de verificación**

El panel en su conjunto expresó su preocupación por las facultades discrecionales que la legislación propuesta otorga en materia de **visitas de verificación** a la SHCP.

Bajo este enfoque, uno de los participantes dijo que no queda claro que órgano al interior de la Secretaría de Hacienda será el encargado de realizar las visitas de verificación, lo que deja un amplio margen de discrecionalidad por parte de la autoridad. En relación con lo anterior, otro de los panelistas mencionó la posibilidad de que la falta de especificación sea intencional por parte de la autoridad para ampliar su margen de acción y evitar que se impugne su actuación en caso de que su verificación no sea realizada por un órgano específicamente encargado de esta función.

La mesa se mostró en contra de las facultades de la SHCP para sancionar administrativamente a los sujetos obligados.

## **5. Autoridades**

Los especialistas aunque consideraron pertinente la inclusión de las **autoridades** señaladas en dicho apartado, expresaron su preocupación por la falta de credibilidad y confiabilidad que tienen para el cumplimiento de sus obligaciones.

Uno de los panelistas expuso que como resultado de la corrupción y abuso de poder por parte de las instituciones, se estableció en México un requisito de procedimiento para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fuera la única instancia facultada para denunciar ante el Ministerio Público el delito de lavado de dinero. En este aspecto, resaltó que la iniciativa pretende modificar este régimen y que sólo sea aplicable cuando la operación se realice a través de las instituciones que conforman al sistema financiero.

Asimismo, la opinión mayoritaria de los analistas es en el sentido de que no se especifica claramente en la propuesta las facultades que tendrá cada autoridad participante: la SHCP, la Procuraduría General de la República y la Policía Federal Preventiva.

Los especialistas consideraron que la propuesta otorga facultades adicionales a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que va más allá de sus atribuciones. En este tenor, expusieron su preocupación frente a las facultades de requerir información y solicitar comparecencia de presuntos implicados. Indicaron que la Secretaría debe contar solamente con facultades de supervisión, pero no de averiguación previa. Finalmente, se pidió que no se permita intervención de la autoridad hasta que no exista una investigación previa.

En relación con lo anterior, los especialistas señalaron que la iniciativa pretende fortalecer a la SHCP como un órgano fiscalizador para el lavado de dinero y propusieron no otorgarle facultades que no le corresponden. Asimismo, se volvió a señalar que la supervisión se realiza para los sujetos obligados que, en esta propuesta, está dejando fuera a las instituciones del sistema financiero.

Algunos de los participantes dijeron que era necesario un agente capacitado y especializado que se encargue de supervisar, y en su caso, llevar a primera instancia al sujeto o actor involucrado en el lavado de dinero. Sin embargo, se mencionó el problema de que en el país no existen jueces especializados en materia de lavado de dinero.

## **6. Reserva y manejo de información**

Los participantes expresaron su beneplácito porque la autoridad estableciera un apartado específico para la **reserva y manejo de la información**, pero expresaron su preocupación por la falta del manejo adecuado que actualmente da la autoridad a la información personal.

De la misma manera, en la discusión se pidió que la Procuraduría General de la República y la Policía Federal Preventiva no puedan solicitar ningún tipo de información si previamente no existe una investigación previa. Esto es, tal y como está propuesto, la legislación vulnera la confidencialidad de los sujetos obligados al facultar la solicitud de información sin mediar motivo o causa.

Uno de los panelistas señaló que existe una desconexión vertical por parte de las autoridades en sus distintos niveles para integrar un adecuado

sistema de información. Se dijo que propuestas como la Plataforma México no operaban ni funcionaban correctamente.

## 7. Sanciones administrativas

Los participantes en la sesión consideraron como correctas las **sanciones administrativas** pero cuestionaron su proporcionalidad.

Asimismo, uno de los especialistas mencionó que existe desproporcionalidad con los distintos actores involucrados y trato diferenciado. Señaló que el incumplimiento de la ley por parte de un casino, por ejemplo, es sancionado con la revocación del permiso y el incumplimiento por parte de un notario público, en cambio, es sancionado con una infracción a la autoridad competente.

## 8. Delitos

Los especialistas coincidieron en que el capítulo de **delitos** señalados en la iniciativa presentada por el Ejecutivo debería eliminarse, debido a que estos ya están establecidos en el Artículo 400 Bis del Código Penal Federal. En este sentido, se dijo que la iniciativa propuesta tiene como fin la prevención del lavado de dinero más no su tipificación.

Bajo esta óptica, la mesa de discusión expresó su preocupación porque la legislación propuesta le otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público facultades penales. Se enfatizó evitar que con esta iniciativa, la autoridad pretenda crear un "Zar anti-lavado" cuya responsabilidad recaiga en la SHCP.

## **9. Transitorios**

Al respecto de este apartado, en la mesa se dijo que los periodos para adecuar las disposiciones son muy variables y se expresó la duda respecto a si en algunos casos se otorgaba el tiempo suficiente para una correcta implementación.

## **10. Reformas al Código Fiscal de la Federación**

Los panelistas señalaron que, en general, las reformas propuestas son adecuadas. Se expresaron a favor de que se informe a la autoridad del cambio de sus socios o accionistas, así como las personas que ejerzan el control efectivo de los derechos corporativos o patrimoniales de las acciones o partes sociales.

Asimismo, señalaron como positivo que se informe a la autoridad respecto a la forma de pago de la contraprestación.

## **A. Anexos. Metodología general.**

En el año 2006, el CEEY inició el Proyecto Evalúa y Decide con la evaluación de las propuestas de los candidatos a la Presidencia, y ha continuado de manera permanente con la evaluación de iniciativas de reformas legislativas, a través de la convocatoria a paneles de expertos en los que se basan las evaluaciones. Asimismo, en este marco, inició en el año 2009 un nuevo proyecto que tiene como propósito evaluar el desempeño de los Poderes Federales, de órganos reguladores y otras instituciones del Estado.

El CEEY asume como uno de sus objetivos centrales el coordinar las evaluaciones del desempeño y de la puesta en marcha de diversas acciones por parte de los distintos Poderes Federales y dependencias del Estado mexicano, así como de iniciativas de reformas legislativas, a través de la convocatoria a paneles de expertos. Lo anterior desde una perspectiva ciudadana, esto es, ofreciendo a la población mexicana información que sustente su potencial comunicación con los diseñadores institucionales y ejecutores de las políticas públicas, para lograr que el diseño, operación y resultados de éstas sean más sólidos y efectivos.

La intención de estos ejercicios es presentar a la sociedad, y a las propias autoridades, una evaluación objetiva que les permita tomar decisiones tanto de corte electoral, como de rediseño y orientación de la legislación, instituciones y de las políticas mismas.

En este marco, el Centro lleva a cabo sus diversas evaluaciones poniendo al escrutinio de paneles amplios, plurales e incluyentes --conformados por expertos (académicos, consultores, funcionarios y miembros de organizaciones civiles) reconocidos en su medio--, las distintas iniciativas, propuestas, reformas, programas y acciones emprendidas que, en mesas de análisis, se discuten y evalúan.

## **B. Procedimiento de evaluación**

El Centro ha desarrollado una técnica que permite ocuparse del análisis y valoración cualitativa de un problema complejo, a través de un debate que busque consensos robustos o la definición precisa de los disensos en lo que corresponde a una valoración de la ejecución de políticas públicas, así como del contenido y aplicabilidad de las iniciativas de ley. Este proceso contiene dos partes: una cualitativa y una cuantitativa. La primera es expresada en los argumentos de los evaluadores que se registran, cuando hay consenso éste ocurre gracias a la convergencia del panel colegiado, cuando hay diferencias en el texto del reporte se registran las posiciones. La parte cuantitativa se expresa en una calificación numérica en la primera parte.

Este método tiene similitud con algunos elementos del DELPHI de investigación cualitativa, no obstante el método desarrollado y aplicado por el CEEY es diferente y se compone de las siguientes partes:

*El referente o planeamiento de evaluación.*

El referente es el compromiso ante los ciudadanos, así como los resultados e impacto (existentes o predecibles) de las políticas públicas y de las iniciativas de ley. Asimismo, se tiene como referente de la evaluación del desempeño la retórica, objetivos y metas propuestas.

Así, para efectos de la valoración, se parte siempre de referentes establecidos por la definición de los compromisos políticos adoptados ante los ciudadanos por los responsables de la ejecución de un programa de gobierno o bien por aquéllos planteados en el diseño de las iniciativas, instituciones y reformas de ley. En su caso, también se incluyen en esos referentes los datos estadísticos disponibles públicamente (incluyendo aquéllos publicados por el propio Gobierno Federal, agencias, institutos académicos, y organismos internacionales, entre otros muchos otros).

Estos materiales se organizan temáticamente y se integra la carpeta básica de la evaluación (planteamiento y referente de la evaluación). Con respecto a áreas, temas, subtemas, objetivos, metas y criterios se define un guión de trabajo que marcará las pautas de discusión para el planteamiento de los argumentos de los expertos para la construcción del análisis o evaluación cualitativa.

*El análisis o evaluación cualitativa.*

Con base en la información presentada en la integración de las carpetas por área, ámbito o tema de evaluación, que representan en su conjunto el planteamiento del ejercicio, los expertos integrados en paneles de discusión proceden a preparar los argumentos de la evaluación. Para formarse un criterio al emitir su calificación, los evaluadores consultan la carpeta de evaluación que se les envió con la debida antelación. También juega un papel relevante en la discusión su experiencia académica y profesional. El porcentaje de la calificación que corresponde a cada criterio, subtema o función podrá ser ponderado de acuerdo a la decisión de los evaluadores durante la sesión. Justo porque la evaluación tiene como fundamento la reunión de un panel de expertos, las ponderaciones se otorgan de acuerdo al propio criterio de los evaluadores.

El proceso de análisis o argumentación de la evaluación se construye en varias etapas:

Primera, la aceptación de la información por cada uno de los expertos. En caso de que alguno de ellos aporte mayores elementos, textos, evidencias o información estadística, éstas se agregan a las carpetas de todos los panelistas. La carpeta es el fundamento del planteamiento o referente, a partir de la cual se lleva a cabo la reunión con los expertos organizados en paneles por área, tema o asunto legislativo o de política pública.

Segunda, se realiza una reunión de discusión con la participación de todos los expertos. Con base en el guión que resultó de la organización de la información resultante del análisis del contenido de los documentos del referente. Se integra e identifican los diferentes subtemas y rubros que representan el nivel más específico de descripción de las diversas instituciones, políticas o iniciativas de ley. El conjunto de rubros integran las acciones de cada una de las políticas o legislaciones bajo estudio y se definen por los criterios, metas y objetivos específicos de cada subtema, el conjunto de ellos integra cada uno de los temas del área o legislación correspondiente.

En ésta reunión se identifican los argumentos para valorar el referente, se debaten las diferentes posiciones y se busca llegar a un consenso prácticamente inequívoco en el razonamiento de cada uno de los elementos del guión. Los consensos que se obtienen de la discusión y análisis no son casuales, por el contrario, son muy robustos y concluyentes, justamente en razón de la convergencia que se da en el ámbito del panel colegiado.

La idea es que la minuta o primera versión del reporte de análisis exprese la pluralidad y diversidad de argumentos, por lo que la aprobación del texto final no implica que se aprueben las ideas con las que no se concuerda, sino que se pretende que el texto exprese todos los puntos de vista. Por tanto la aprobación significa el reconocimiento de que los argumentos que cada uno de los evaluadores quedó registrado, así como el énfasis que dentro del panel tuvo cada argumento.

#### *Calificación cuantitativa.*

Con el fin de concretar la evaluación cuantitativa del panel se tiene el propósito de emitir una calificación numérica de la evaluación del referente en su conjunto, pero también de cada tema y subtema, todas ellas siempre consistentes con el resultado de la evaluación cualitativa.

La calificación se construye teniendo como unidad de medida los criterios y la ponderación condensada por los evaluadores. Sobre cada criterio cada panelista emitirá un voto. Cabe destacar que a cada uno de los trece temas que componen la iniciativa se les aplicarán los nueve criterios de evaluación legislativa con los que trabaja el CEEY.

Los panelistas emiten un voto para cada criterio en cada rubro en una boleta de evaluación. El promedio de los votos dará una calificación del rubro. A su vez el promedio de los rubros dará automáticamente el promedio del voto en el subtema. Estos podrán tener una ponderación para la calificación del tema, cuando se considere que alguno de ellos debe tener mayor peso en el total por ser más importante que otros. Por tanto podrán ponderarse para lograr la calificación final o bien tomarse con el mismo peso en la evaluación del tema.

Una vez ubicados los consensos o las diferencias de opinión acordados por el panel, los argumentos son registrados en la minuta inicial de la discusión. Posteriormente se emite de inmediato una calificación en cada rubro.

Una vez procesado el resultado, éste se dará a conocer y el panel decidirá si existe o no consistencia de su calificación numérica con su evaluación cualitativa. Si existe consistencia entonces el resultado cuantitativo quedará conforme al método de evaluación. En caso de que el panel decida que no existe tal consistencia, entonces procederá a ajustar la calificación cuantitativa global por tema o aspecto, señalando en qué criterio debe haber el mayor ajuste. El CEEY entonces ajustará los resultados a esta decisión para asegurar la consistencia entre el resultado cuantitativo y cualitativo del panel, privilegiando los argumentos dados en la discusión cualitativa.

La calificación en cada criterio de evaluación, es aplicada por cada panelista en una escala de 0 a 5, donde cualquier calificación menor a 3 es reprobatoria.

Una nota entre 2 y 3 indicará que la iniciativa es regular en determinado aspecto; entre 3 y 4 que es buena, y más de 4 que es muy buena. Siempre habrá un margen, un más o menos: si el evaluador piensa asignar una muy mala calificación, tendrá que decidir entre 1 y 0; si es sólo mala, entre 1 y 2. La calificación global será producto de los rubros particulares ponderados según acuerden los evaluadores, y se presentará con un punto decimal. El segundo punto decimal se redondea hacia arriba a partir del punto cinco. Una vez obtenida la calificación el panel aprueba el resultado numérico que no se cambia después.

En síntesis, durante la sesión se sigue la regla del panel de evaluación del CEEY, que es una variante de la “Regla de Chatham House”, esto es, se acuerda guardar reserva sobre la identidad y filiación institucional de quien emite una opinión, pero sí se conoce la identidad de quien forma parte del panel. Los evaluadores determinan una calificación para cada criterio de calificación en los rubros de cada subtema, al promediarlos con la ponderación que acuerdan los panelistas se obtiene la calificación del correspondiente subtema y de cada tema, con lo cual se determina la calificación final en forma cuantitativa.

La evaluación de cada criterio también se realiza en forma cualitativa con el registro en el texto de los argumentos del consenso o del disenso, estos son grabados y retomados por dos redactores de la minuta de la discusión en cada panel. El argumento escrito es lo más relevante pues en él están las justificaciones, los fundamentos y las razones de acuerdo y de diferendo.

*La síntesis, integración del reporte.*

Una vez concluida la reunión del panel, después de varias rondas de intervención por cada tema, ámbito o subtema, según lo definen los participantes, el CEEY redacta el primer borrador del reporte para la aprobación de cada uno de los panelistas.

Después de una primera ronda de correcciones, adiciones o precisiones por parte de los panelistas, se hace una segunda redacción que se distribuye nuevamente entre los participantes. Se terminan las rondas una vez que los expertos aprueban el texto final.

Generalmente en la tercera versión los panelistas agregan las últimas correcciones y emiten su voto aprobatorio del reporte de la evaluación. El intercambio de ideas en la primera reunión puede ser insuficiente, se complementa en las observaciones y agregados de ideas por escrito que se suman en las rondas de redacción del reporte final, siempre sobre la base de la discusión y acuerdos de la reunión inicial. Es posible sugerir una segunda reunión si las aportaciones son diferentes a las presentadas en la primera.

La redacción de los reportes está a cargo del equipo del CEEY. Se buscan las razones de las diferencias por lo que es preciso investigar suficientemente los desacuerdos, sus bases y principios, si hay contradicción de paradigma se registra un disenso. Se busca ser riguroso con el registro de posiciones para en su caso, proponer los posibles encuentros. Si los hay, se debe presentar la pluralidad en sus planteamientos. Esta pluralidad debe evitar la aparición de sesgos en la información disponible en el panel. Dada la pluralidad en la conformación de los paneles, los consensos obtenidos resultan muy sólidos y ampliamente significativos. Aunque es preciso prever los desacuerdos que a veces son difíciles, incómodos y políticamente infranqueables.

### **C. Criterios de evaluación**

Cabe señalar que los criterios de evaluación considerados en todo momento durante la discusión son los siguientes:

#### *A. Definición del problema*

¿Se describe adecuadamente la naturaleza y la magnitud de los problemas? ¿Se identifican las causas principales?

¿Se determina la relación metas-medios?

¿Se definen los grupos a los que afectará la norma y lo básico de su dinámica social?

¿Se llevó a cabo una consulta con las principales partes interesadas (grupos ciudadanos, áreas administrativas, especialistas, etc.) y se permitió una influencia real de los consultados?

#### *B. Alternativas y soluciones propuestas*

¿Se incluye una justificación de la acción gubernamental? ¿Se explicitan las consecuencias en caso de que no intervenga el Estado?

¿Los objetivos y efectos esperados están bien definidos?

¿Es la mejor respuesta disponible? ¿Se podría enfrentar el problema con otros instrumentos (no hacer nada, mejor aplicación de la ley vigente, proveer información, auto regulación, incentivos, etc.)?

¿De entre las alternativas jurídicas, ésta es la mejor?

¿De entre las alternativas técnicas, las acciones específicas propuestas parecen las más pertinentes?

¿La regulación retoma enfoques o políticas aplicados exitosamente en circunstancias análogas (tanto en nuestro país como en el extranjero)?

¿Es adecuada la amplitud de la ley?

#### *C. Aspectos legales*

¿La legislación es compatible con los principios generales del Derecho, el resto de la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México?

¿La exposición de motivos es adecuada (incluye motivación, fundamentación e impacto normativo)?

¿Se establecen procedimientos legales justos (justicia procedimental), que garanticen los aspectos fundamentales del debido proceso, den voz a los interesados y, de ser necesarios, creen espacios claros de mediación o negociación? ¿Se especifican los ordenamientos jurídicos que están relacionados con la propuesta?

¿Se establecen criterios de interpretación que deben guiar a la autoridad al aplicar la regulación?

¿La nueva ley recoge armónicamente criterios ya expresados por los tribunales federales (la Corte en especial)?

¿Se consideran reglas de transición apropiadas?

#### *D. Simplicidad, claridad, accesibilidad*

¿El texto es claro y explicita las disposiciones?

¿Se especifican con claridad las reglas principales y las excepciones?

Lenguaje:

¿Existen contradicciones entre las definiciones de cada categoría?

De ser el caso, ¿la ley modificante utiliza los mismos términos que la ley modificada?

¿El estilo es unívoco, breve y simple?

¿Resultan claramente identificados los destinatarios de la norma?

#### *E. Factibilidad, instrumentación y aplicación*

Factibilidad:

¿Se determina cuáles serán y qué facultades tendrán los órganos ejecutivos involucrados (de ser el caso, se justifica apropiadamente su creación)?

¿Se precisa su relación con otros órganos?

¿Se incluyen claramente disposiciones de control?

Instrumentación y aplicación:

¿Identificación expresa, en caso de ser necesario, de los requisitos y documentos requeridos que se crean, modifican, eliminan o mantienen?

¿Se fijan los tiempos de implementación?

¿En general, es correcta la apreciación de requerimientos como recursos presupuestales, infraestructura física y humana, y esquemas administrativos mínimos?

¿Las autoridades responsables de formular la regulación y de aplicarla deben justificar sus decisiones y rendir cuentas a la ciudadanía?

Cabe señalar que los criterios generales de evaluación de leyes fueron organizados por el CEEY -hace ya algunos años- con la colaboración de especialistas, a partir de un examen cuidadoso de la literatura en la materia.

#### **D. Criterios de integración del grupo de evaluadores**

Un aspecto relevante es la selección del panel de expertos. Con ellos se debe conseguir su compromiso de colaboración, motivar su interés y dedicación de tiempo al proyecto. Las personas que son invitadas no sólo deben ser expertas en los temas del área, ámbito o legislación en la que deberá participar, sino que deben integrarse con base en la pluralidad en sus planteamientos.

Esta pluralidad debe evitar la aparición de sesgos en la información disponible en cada uno de los paneles. Para cada iniciativa, proyecto o motivo de evaluación se seleccionan en promedio entre ocho y catorce panelistas. Todos ellos cumplen con los siguientes requisitos:

1. Se les considera expertos y bien informados en el área, aunque con posiciones diferentes por el enfoque de las ideas, de su formación, y de su especialidad
2. El grupo debe ser diverso respecto al origen de formación académica de las principales universidades, respecto a su área de desempeño profesional, pueden ser académicos, empresarios, consultores, personas en retiro, periodistas o funcionarios. No necesariamente se tienen que conocer entre sí.
3. Estar actualizado en conocimiento del área o tema, demostrado por su actividad o publicaciones.
4. Estar dispuestos a dedicar varias horas de su tiempo para dar atención al proceso.
5. Aceptar ser parte del grupo diverso, con disposición a respetar y tolerar las posiciones de los otros participantes, así como tratar de construir con ideas racionales y objetivas los argumentos cualitativos de la evaluación.

Una vez integrado cada uno de los grupos se debe explicar a los expertos en qué consiste el método. Con esto se pretende conseguir la obtención de previsiones fiables, pues los expertos van a conocer en todo momento cuál es el objetivo de cada una de los procesos que requiere la metodología.

## E. Semblanzas curriculares de los evaluadores

### **Dr. Edgardo Buscaglia**

Maestro en Derecho y Economía y Doctor en Economía por la Universidad de Illinois en Urban-Champaign. Recibió su formación posdoctoral legal en la Jurisprudencia y Programa de Política Social de la Universidad de California en Berkeley (Escuela de Derecho).

Es Director del Centro de Derecho Internacional y Desarrollo Económico de la Universidad de Virginia, y profesor visitante en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). También es investigador del Hoover Institution, Stanford University, el vicepresidente de la American Law Inter y la Asociación de Economía, y un alto asesor económico y legal de varias organizaciones internacionales en los Estados Unidos y en Europa.

Dirige sus esfuerzos académicos hacia el estudio del impacto de los marcos legales y judiciales en el desarrollo económico. Su investigación actual se centra en los factores que afectan la integración legal y económica en los países en desarrollo, las causas de la corrupción del sector público, y derechos de propiedad intelectual en los países en desarrollo. También se involucra en el análisis económico de los sectores judicial en los países de derecho civil y en la aplicación de la asistencia técnica a los países que se centraron en las reformas institucionales del sector público, incluidas las mejoras en la gobernanza del sector público se aplica a los gobiernos centrales y locales en Asia, África y en América Latina. Además, es responsable del diseño y la entrega internacional e institucional evaluaciones económicas de la delincuencia organizada relacionada con la corrupción del sector público.

Es también el co-editor de La Ley y Economía del Desarrollo y el co-autor de Asesoramiento Jurídico y Reformas a la Justicia en América Latina: Implicaciones Políticas y Económicas (1998). Es un op-ed contribuyente al Wall Street Journal, el londinense Financial Times, el Christian Science Monitor, el Washington Times y el Miami Herald.

**Dr. Luis Ernesto Cervera Gómez**

Candidato a doctor por la Universidad de Arizona, y especializado en análisis espacial y en el manejo de Sistemas de Información Geográfica y Percepción Remota.

Es profesor investigador de El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) con sede en la Dirección Regional Noroeste en Ciudad Juárez Chihuahua (México) desde 1994. Sus líneas de investigación se centran en la relación entre ambiente y población, así como en estudios científicos que analizan el comportamiento espacial y temporal de fenómenos urbanos y ambientales. Recientemente ha dirigido proyectos solicitados por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), el Plan Estratégico de Juárez, A.C., la Secretaría de Gobernación, el Instituto de Planeación de la Ciudad de Chihuahua, entre otros organismos mexicanos.

Actualmente está desarrollando un Sistema de Información Geográfica de la Violencia en Ciudad Juárez, que incluye geo-referenciación y análisis espacial de homicidios, feminicidios, delincuencia juvenil y maltrato a niñas y niños.

Brinda servicios de Consultoría en Técnicas de Percepción Remota y Sistemas de Información Geográfica, así como en el diseño y manejo de bases de datos.

**Dr. Jorge Chabat**

Licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México. Obtuvo su Maestría y Doctorado en Asuntos Internacionales en la Universidad de Miami, E.U.A.

Es profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Se desempeñó anteriormente como Director de la División de Estudios Internacionales y como Director del Programa de Estudios de las Relaciones Internacionales de México de la misma institución.

A lo largo de su experiencia docente ha impartido cátedra en diversas instituciones académicas, entre ellas: Universidad Iberoamericana; UAM; ITAM; FCPyS de la UNAM; Escuela Nacional de Estudios Profesionales, e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.

Es miembro del Comité Editorial de las siguientes revistas: "Revista Mexicana de Política Exterior"; "Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales", y "Relaciones Internacionales". Asimismo, es editorialista de "El Universal" y de "El Noticiero" de Televisa con Joaquín López Dóriga.

**C.P. José Luis Fernández Fernández**

Contador Público egresado de la Universidad Iberoamericana. Prestó sus servicios en el despacho Prieto, Castillo y Asociados, S.C. Posteriormente en los departamentos de impuestos y auditoría de la firma Ruiz, Urquiza y Cía., S.C., representante en México de Arthur Andersen & Co. Se incorporó a CHEVEZ, RUIZ, ZAMARRIPA Y CIA., S.C. desde su inicio, el 1° de septiembre de 1981, donde posteriormente se le promovió y admitió a asociado.

Es miembro del Colegio de Contadores Públicos de México, A.C., del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. y del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C.

Fue Presidente de la Comisión Fiscal del Instituto Mexicano de Contadores Públicos por el bienio 1993-1995, del Comité Fiscal del Grupo de la Ciudad de México del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas por el bienio 1995-1996, así como Presidente del Comité Nacional Técnico Fiscal del mismo Instituto por el bienio 2002-2004.

Es miembro del Comité Fiscal del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas desde 1994 y de la Comisión Fiscal del Instituto Mexicano de Contadores Públicos desde 1988; de la Mesa Directiva del Comité Fiscal del Capítulo de la Ciudad de México del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas desde 1996; del Consejo Asesor Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante 1995 y 1996.

Ha sido catedrático en materia de impuestos en la Universidad Anáhuac, en el ITAM y en la Universidad Iberoamericana (UIA).

### **Mtro. Luis Foncerrada Pascal**

Estudió Física y Economía en la UNAM y obtuvo la Maestría en Economía en el CIDE, posteriormente fue investigador visitante, en la Universidad de Princeton y realizó sus estudios de doctorado en la UAM.

Fue Director de Política Monetaria y Crediticia en la SHCP; participó en el comité de Cetes desde sus inicios y en el desarrollo del mercado doméstico de capitales. Posteriormente fue nombrado director de Financiamiento Externo, donde participó en la reestructuración de la deuda y en el diseño de los bonos hoy conocidos como Brady Bonds.

Luego de diez años en la SHCP, trabajó en la reestructura de la deuda externa de Petróleos Mexicanos, y en la alianza estratégica con Shell en Deer Park. En el inicio de la década de los años noventa participó en la conformación del Banco Alianza, del que fue director y socio hasta que fue adquirido por G.E. Capital.

Posteriormente, fue nombrado cónsul general de México en Milán, Italia, y participó en las actividades de promoción del Tratado de Libre Comercio con Europa.

En los primeros años de esta década dirigió y participó en proyectos conjuntos de Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional (FMI), para la capacitación de oficiales de bancos centrales y de secretarías de finanzas en los países de Asia Central.

En el campo académico se desempeñó como vicerrector general de la Universidad de las Américas Puebla, y ha sido profesor e investigador en materias económicas y financieras en instituciones como el CIDE, ITESM, ITAM, Universidad Anáhuac, UIA, UAM y el Colegio de México.

Organizó una Sociedad Financiera Popular (Finsocial) de la que actualmente es Presidente del Consejo de Administración. Actualmente se desempeña como director del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP).

### **Dr. Ramón García Gibson**

Fundador y Director General de García Gibson Consultores SC. Fue el Director Ejecutivo del Departamento de Compliance de HSBC para México, Centro América, Colombia y Venezuela. Actualmente 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)

Fungió como Director de Prevención de Lavado de Dinero del Grupo Financiero Banamex-Citigroup; tuvo a su cargo 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.

Ocupó la posición de Consultor en el Grupo de América Latina y el Caribe del Banco Mundial en Washington, D.C. y como funcionario en áreas legales en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México (CNBV).

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).

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.

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 publicó el libro "Prevención de lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo" editado por el INACIPE y con publicaciones sobre el tema en revistas especializadas.

**Ing. Viator Ortiz**

Ingeniero Industrial por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, donde también realizó su instrucción en Alta Dirección.

Actualmente realiza estudios relacionados en el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE Business School) en Monterrey, Nuevo León.

Es Director de San Jorge Casa de Cambio, S.A. de C.V., laborando con anterioridad en BBVA Bancomer, S.A. de C.V. y Fomento Económico Mexicano S.A. (FEMSA), en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León.

Es miembro del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF) en donde realiza investigación en el campo de las finanzas.

**Mtro. Jorge L. Romo**

Licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana de la Ciudad de México. Realizó estudios de especialidad en Derecho Financiero Internacional en la misma casa de estudios y realizó posteriormente una Maestría en la Universidad Marista y un Doctorado en la Universidad de Navarra en Pamplona, España.

Es profesor en la Escuela Palafoxiana de Derecho, de la cual también es Rector, y ha realizado actividades docentes en otras instituciones educativas y públicas como: la Universidad Autónoma de Tlaxcala, la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, la Universidad de las Américas (Puebla), el ITESM (Pachuca), la Universidad Latina de México.

Fue Director de Grupo Car, S.A. DE C.V., abogado postulante del Despacho Jurídico Sodi y Asociados, S.C. y ha colaborado profesionalmente de manera cercana con el Instituto Nacional de Ciencias Penales y el Colegio Álamos, A.C.

**C.P. César Tello Rangel**

Contador Público por la Escuela Bancaria y Comercial y Programas 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), en el que se desempeñó también como su presidente.

Fue 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, mesas de trabajo con autoridades nacionales y extranjeras en temas financieros y de operaciones cambiarias.

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.

**Mtra. Patricia Torres Serpel**

Licenciada en Economía por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) Campus Monterrey, Maestra en Políticas Públicas por la Universidad de Harvard (Boston Massachusetts, EUA) y certificada como Especialista en Prevención de Lavado de Dinero en Estados Unidos de América por The Association of Certified Anti- Money Laundering Specialists (ACAMS).

Actualmente se desempeña como Directora de Cumplimiento para la empresa Western Union, OV, VIGO México. Ha sido asesora en materia de prevención de lavado de dinero en diversas dependencias del gobierno federal. Fue Socia Fundadora de la Firma TOSEIBA Consultoría; primera firma mexicana especializada en prevención de lavado de dinero para el sector financiero.

Adicionalmente realiza estudios de reingeniería de procesos para los tres ámbitos de gobierno, así como elaboración de estudios de evaluación de la labor gubernamental y evaluación de demanda y fijación de precios para el sector económico.

Ha impartido diversos cursos y conferencias abordando temas especializados en prevención de lavado de dinero en México, Estados Unidos y en otros países latinoamericanos y ha realizado actividades docentes en abordando temas relacionados a las finanzas públicas y a la política económica en la UNAM, ITAM y en la UIA.

Ha publicado su trabajo en diversos medios impresos y ha sido invitada como experta en temas relacionados al lavado de dinero en varios programas de televisión.

Forma parte del Comité de Ética y de Tesorería del IMEF y es miembro activo de la ACAMS.