

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, A CARGO DE LA DIPUTADA SANDRA PAOLA GONZÁLEZ CASTAÑEDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La suscrita, Sandra Paola González Castañeda, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional en la LXIV Legislatura, en ejercicio de las facultades que confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 76, numeral 1, fracción II, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se permite someter a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 1o. Bis de la Ley de Coordinación Fiscal, con objeto de establecer un marco jurídico competencial entre la federación y las entidades federativas para el desarrollo conjunto de inteligencia financiera que tipifique las conductas de operaciones con recursos de procedencia ilícita, financiamiento del terrorismo, evasión fiscal y lavado de dinero, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Para comprender la inteligencia financiera, como un concepto jurídico moderno, cuya vigencia en México, se ha comenzado a consolidar a partir de 2019 gracias a las políticas del gobierno federal, pero sobre todo a la intervención del doctor Santiago Nieto Castillo como titular de la UIF en México, quien ya cuenta con antecedentes de haber marcado un firme precedente en la autonomía de las decisiones de un organismo público federal, con relación a las instrucciones del Poder Ejecutivo federal, debemos comenzar analizando su significado a partir de diversas aristas de interpretación, ya que puede ser definida, descrita o estudiada al menos de dos formas: 1. Como cualidad inherente a la persona y el cuidado que tiene con sus finanzas personales; o 2. Como actividad gubernamental, política o servicio destinado a las finanzas públicas.

Hay diferentes clases de interpretación, por lo que doctrinalmente se hacen distinciones afines de que sea más entendible para los operadores del derecho. Tal y como nos lo demuestra García Máynez, al distinguir entre la interpretación en general y la interpretación de la ley. La primera es advertida como toda manifestación o expresión que encierre un sentido, cuyo concepto afirma que interpretar, es desentrañar el sentido de una expresión.

La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterios descriptivos de los métodos de interpretación jurídica, y entre la comunidad jurídica ya se encuentran presentes o son familiares algunos, como 1. Interpretación literal o gramatical; 2. Sistemática; 3. Histórica; 4. Genética; 5. Teleológica; 6. De uso alternativo; y 7. Analógica o extensiva. No ahondaremos de manera extensiva en ellos, pues tampoco con objeto de la presente investigación, aunque resulta conveniente citar el artículo académico “Métodos de interpretación jurídica”, de Víctor Anchondo Paredes, para comprender el alcance de éstos.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente tiene la práctica de emitir documentos académicos e informativos, entre los cuales se encuentra una colección “Lo que todo contribuyente debe saber”, en el número noveno de dicha serie, “¿Cómo se interpretan las leyes fiscales?”, se explican el concepto “Interpretación de las normas jurídicas” y los métodos de interpretación y, finalmente, cómo se deben interpretar las leyes fiscales. La conclusión afirma: Las normas fiscales pueden interpretarse conforme a los distintos métodos de interpretación, no obstante, cuando se trate de normas que establezcan cargas, excepciones a las cargas, infracciones y sanciones, se debe partir del texto literal y su aplicación debe ser estricta.

La interpretación del concepto de *inteligencia financiera* debe atender a características jurídicas, que nos permitan identificarla, lo anterior debido a que, en México, se asocia la inteligencia financiera a una institución jurídica, un ente cuyas funciones son preventivas y fiscalizadoras. Sin embargo, no debemos separarnos de los matices generales, a fin de simplificar el entendimiento para cada persona que desee comprenderla, toda vez, que, si bien es cierto que nos encontramos en el campo académico legal, los efectos de la inteligencia financiera, y la construcción

de modelos y sugerencias a partir de la presente investigación, que podrían ser aplicadas, son de consecuencias generales para todos los contribuyentes del Estado.

Simplificando la definición, atendiendo a su significado literal, debemos desglosar en dos partes la frase; inteligencia financiera. Por un lado, la palabra *inteligencia* puede ser entendida como 1. Capacidad de entender o comprender; 2. Capacidad de resolver problemas; 3. Conocimiento, comprensión o acto de entender; 4. Sentido en que se puede tomar una proposición, un dicho o una expresión; 5. Habilidad, destreza y experiencia; 6. Trato y correspondencia secreta de dos o más personas o naciones entre sí; 7. Sustancia puramente espiritual; y 8. Servicio de inteligencia.

Por otro lado, la palabra *financiera* se entiende como “1. Pertenciente o relativo a la hacienda pública, a las cuestiones bancarias y bursátiles o a los grandes negocios mercantiles, o 2. Persona versada en asuntos financieros”. Por ello, según la totalidad de sus acepciones literales, resulta lógico afirmar que la inteligencia financiera es la capacidad o el entendimiento basados en la experiencia, en este caso estatal o gubernamental, que sirve para resolver los problemas de la hacienda pública, incluidos los derivados de las interacciones bancarias, bursátiles y mercantiles.

Inteligencia financiera es definida como la “capacidad de resolver o evitar problemas financieros”, bajo esa definición existen numerosas acepciones relacionadas al cuidado de las finanzas personales; el control y redireccionamiento de gastos, el uso adecuado de tarjetas de crédito, el escoger los mejores préstamos atendiendo al tiempo e intereses generados, las inversiones del capital, la adquisición de bonos, acciones e inversiones, los hábitos para convertirte en una persona con mayores ingresos, entre muchas otras características relacionadas con el dinero y su aplicación eficaz en el campo personal. Es decir, bajo esta acepción la IF es utilizada para medir la efectividad de las decisiones en el actuar de las personas físicas que enfrentan sus situaciones económicas.

Si nos concentramos en la octava acepción literal de *inteligencia*, referida al servicio de inteligencia, entendido por éste la “organización del Estado que proporciona al Poder Ejecutivo análisis e información para mejorar la toma de decisiones estratégicas orientadas a prevenir o neutralizar amenazas y a defender los intereses nacionales”. Podemos dilucidar, que, la inteligencia financiera entendida como servicio, funciona para identificar, prevenir y defender los intereses del estado, cuyo fin, según la teoría del estado clásica es el bien común o el propio estado de derecho y la vigencia de los preceptos constitucionales, mismos que pueden ser la seguridad pública y las contribuciones para sostener el gasto público.

En términos de seguridad nacional, México, cuenta con un marco jurídico cuya base más sólida es la Ley de Seguridad Nacional de 2005. En dicha norma encontramos definidas la “Inteligencia” y “Contrainteligencia”. La primera, según el artículo 29, es entendida como; “el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional.” Misma, que tiene que ser manejada vía legal, de manera cuidadosa, para no vulnerar derechos al obtener información que sólo puede tratarse por instancias competentes bajo situaciones justificadas. Por otro lado, según la ley, en su artículo 32 la Contrainteligencia, son; “las medidas de protección de las instancias en contra de actos lesivos, así como las acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión”.

Como apreciamos líneas arriba, jurídicamente existe una distinción entre Inteligencia y Contrainteligencia. Podemos interpretar, que la primera conlleva la etapa inicial de concentración y análisis de información para identificar problemáticas o riesgos, y de tal manera, hacer eficiente la toma de decisiones estatales. La segunda, implica las acciones directas o frontales, para contrarrestar o combatir la comisión de actos lesivos, que están previamente identificados, mediante las labores de inteligencia.

Si la inteligencia financiera es estatizada, es decir, asumida mediante algún departamento gubernamental o funciones de Estado, debe contar con estructuras formales y materiales de operación. En México, antes de la creación de la UIF, ya existían órganos de inteligencia, cuyos fines eran apoyar en la toma de decisiones y neutralizar acciones que contrapongan los intereses estatales. Los antecedentes más remotos, los encontramos en la denominada “Sección Primera” fundada en 1918 por Venustiano Carranza, reestructurada de manera trascendente en 1947 vía la extinta Dirección Federal de Seguridad, que pasó a ser sustituida de manera contemporánea por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional en 1989. Recientemente fue reestructurado para conformar el Centro Nacional de Inteligencia en 2018, todos los anteriores, comparten cierta esencia y origen.

En México, la inteligencia financiera a pesar de que se encuentra aplicada de manera concentrada por la UIF, un órgano estatal, cuyas atribuciones incluyen el coadyuvar para la prevención de delitos de terrorismo o financiamiento al terrorismo, su marco jurídico de actuación no se relaciona o incluye directamente en el Sistema de Seguridad Nacional, situación que debería valorarse, en relación con su naturaleza.

México, por ser una federación, cuenta con entidades obligadas a correlacionarse y responder a la nación que constitucionalmente indivisible, mediante la aportación de los impuestos coordinados que atienden al modelo fiscal vigente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación señala: “El marco constitucional que se estableció a partir del año 1942 es el sustento del sistema que a la fecha rige la coordinación fiscal entre la federación y las entidades”.

Dicho sistema, aún vigente según el artículo 1o. de la Ley de Coordinación Fiscal, se encuentra dirigido a tres grandes rubros: 1. Establecer y distribuir la participación que corresponda a las haciendas; 2. Fijar las reglas de colaboración administrativa entre las autoridades fiscales de carácter local y federal; y 3. Constituir organismos, y dar base a su organización y funcionamiento.

La IF es definida como la “capacidad para resolver o evitar problemas financieros”. Y puede ser aplicada para medir la efectividad de las decisiones en el actuar cotidiano de las personas físicas que enfrentan sus dificultades económicas, o bien, a nivel gubernamental como política de saneamiento a las finanzas públicas. Precisamente, en el presente estudio, al referirnos a ella, estaremos hablando de la segunda aplicación, es decir; referida como el conjunto de legislación y medidas estatales destinadas al combate del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

Precisamente, el lavado de dinero o blanqueo de capitales, es la arista principal que busca atender la IF. Debido a la extensión territorial del país, y a que se encuentra sectorizado mediante entidades federativas, diferenciadas por su cantidad de habitantes, ubicación, ecosistema y capacidad económica, resulta relevante implantar estrategias específicas de combate directo en cada uno de los estados de la república, atendiendo a sus particularidades, con la clara consigna de disminuir las operaciones que ponen en riesgo el sistema financiero mexicano.

Según la Comisión Nacional Bancaria de Valores, el lavado de dinero es el proceso a través del cual es encubierto el origen de los fondos generados mediante el ejercicio de algunas actividades ilegales o criminales (tráfico de drogas o estupefacientes, contrabando de armas, corrupción, fraude, prostitución, extorsión, piratería y últimamente terrorismo). El objetivo de la operación, que generalmente se realiza en varios niveles, consiste en hacer que los fondos o activos obtenidos a través de actividades ilícitas aparezcan como el fruto de actividades legítimas y circulen sin problema en el sistema financiero al ser un delito en el que fácilmente cualquiera puede participar por las tentaciones económicas que conlleva, resulta de particular importancia para el cuidado de las finanzas públicas de las naciones.

Por lo expuesto y fundado se somete a consideración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 1o. Bis de la Ley de Coordinación Fiscal

Único. Se reforma y adiciona el artículo 1o. Bis de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

Capítulo I De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales

...

Artículo 1o. Bis. A partir de la construcción de organismos y bases para el adecuado funcionamiento de la coordinación fiscal, con sustento en el federalismo fiscal imperante; es necesario que las entidades cuenten con herramientas útiles para prevenir e identificar los recursos de procedencia ilícita, financiamiento del terrorismo y evasión fiscal. Dicho marco normativo deberá armonizarse conforme a los preceptos y lineamientos establecidos y en convención al modelo que la UIF de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Fiscalía General de la República que ésta proponga.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de diciembre de 2019.

Diputada Sandra Paola González Castañeda (rúbrica)