

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS MOISÉS IGNACIO MIER VELAZCO Y JUANITA GUERRA MENA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Los suscritos, Moisés Ignacio Mier Velazco y Juanita Guerra Mena, diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario de Morena en la LXV Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, ponen a consideración de esta Honorable Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Las organizaciones delictivas se encuentran conformadas por personas que se reúnen con la finalidad de orientar sus esfuerzos de manera colectiva, en actividades ilícitas, transformando sus esfuerzos individuales en torno de un objetivo ilícito y evolucionando en prácticas, procedimientos y acciones, para convertirse en el gran problema que involucra a la seguridad pública de prácticamente todos los países del mundo.

Su meta principal -más no la única- es la de generar un control de carácter exclusivo sobre un mercado o actividad de carácter delictiva en particular y tiene prácticamente las mismas consecuencias para el individuo, la comunidad y la sociedad que cualquier otro delito, sin embargo, el impacto de la delincuencia organizada es mayor y más corrosivo que el crimen individual, principalmente por los métodos utilizados.

Depende en el ejercicio de sus actividades del uso de la violencia, así como de la comisión de otro tipo de medidas ilícitas y represivas a fin de generar un mecanismo de control operacional estrecho que les permita un orden jerárquico que no se encuentra apegado al cumplimiento de las normas sino de sus códigos internos.

La delincuencia organizada vulnera la percepción de certeza y presencia de Estado de derecho afecta la dinámica social y por ende, la vida de prácticamente todas las personas, algunos de los métodos usados por organizaciones criminales para cumplir sus objetivos y mantener el poder son la extorsión, el soborno, el secuestro, el lavado de dinero, el traslado de bienes y valores ajeno a mecanismos de transparencia tributaria y formalidad, lo que genera graves consecuencias de tipo económico no solo para las víctimas directas de la comisión de un delito relacionado con estas organizaciones sino del Estado mismo ya que muchas de sus actividades son vinculadas al sostenimiento de mecanismos informales de carácter financiero.

El crimen organizado representa una de las más importantes amenazas a la estabilidad de las instituciones democráticas y del Estado al comprometer y poner en duda el funcionamiento de las instituciones gubernamentales que ejercen el poder coactivo pues para su combate eficaz y erradicación, exige la cooperación entre diferentes órdenes de gobierno y

dependencias en un régimen diseñado bajo mecanismos de división de poderes, respeto al federalismo y contrapesos al poder.

El crimen erosiona la percepción individual y colectiva de seguridad; sin embargo, esta percepción negativa se recrudece cuando se da en su modalidad más evolucionada de delincuencia organizada, pues las percepciones de inseguridad tienen como consecuencia una reducción de la legitimidad y la credibilidad de las instituciones democráticas, aminora la inversión directa y demanda el gasto de recursos para su combate y prevención con pocos o nulos resultados inmediatos.

Adicionalmente, en las democracias tal apreciación sobre la inseguridad puede magnificar los peligros en detrimento de los esfuerzos gubernamentales para resolverlos, pues se erogan importantes recursos financieros y se destinan valiosos elementos de las corporaciones policiales para su control, con pocos resultados inmediatos y palpables para la sociedad.

Aunque es un fenómeno global el descrédito del combate gubernamental contra el crimen organizado debido a su peculiar naturaleza, este último se ha valido de la debilidad institucional y de la falta de estrategias de largo plazo por parte de los gobiernos que le han declarado una guerra sin planeación (México 2006), lo cual se evidencia en acciones descoordinadas, revela la corrosión de las instituciones locales y municipales de seguridad ciudadana y, por ende, la incapacidad para hacer valer el Estado de derecho, lo que tiene como consecuencia, los altos niveles de impunidad y la incapacidad de los órganos jurisdiccionales para hacer valer su peso de manera objetiva en sus resoluciones.

La implementación de políticas públicas que no enfrentan las causas económicas, sociales, culturales y regionales del crimen organizado deja en una situación de desventaja al Estado ya que se combate el síntoma y no la enfermedad que lo propicia; la sola construcción de “parches” puede en un momento dado, generar estridentes y pintorescas acciones dignas de un noticiero pero que a la postre resultan poco eficaces en el combate a los orígenes conductuales del delito.

El crimen organizado –señala Juan Carlos Montero– “no se refiere a una actividad específica; tal como señala John Bailey (2010), este fenómeno puede entenderse como una asociación de tipo empresarial con ocupaciones delictivas que no se reducen al tema del narcotráfico, sino que involucran actividades cuya persecución hasta hace poco era exclusiva del gobierno federal”.<sup>1</sup>

El combate en contra de las diversas modalidades delictivas, particularmente las de carácter organizado, resulta insuficiente si se utilizan los medios del uso de la violencia legitimada por parte del Estado, ya no es posible erradicar el progreso de las grandes bandas delincuenciales convertidas en consorcios criminales a partir del ejercicio del poder coactivo en donde sin estrategia, planeación e inteligencia se defina como política, lanzarse a una guerra sin cuartel esperando que por si solo el problema desaparezca.

Todo gobierno que combata sin estrategia, inteligencia, sin el uso de la tecnología y sin recursos económicos a la delincuencia organizada puede ser medianamente exitoso en

incrementar el número de decomisos de drogas, armas y piratería o en detener criminales. Sin embargo, con “rating noticioso” no se combaten las causas pues mientras siga habiendo actividades ilícitas que signifiquen una utilidad para estas organizaciones, las mismas continuarán existiendo y mientras no se combatan los factores transversales o complementarios que les hacen llegar cuantiosos recursos como consecuencia de estas actividades, seguirá habiendo semilleros de la delincuencia organizada en los municipios y regiones más pobres del país, listos para ser reclutados a cambio de una esperanza de éxito financiero que se termina casi siempre de manera prematura y desafortunada, truncando la vida de quienes ven en su incorporación a la delincuencia como la única manera de escalar en el complejo sistema económico occidental.

En nuestro país, el crimen organizado pasó de conflicto policial a uno de seguridad nacional debido al aumento de la violencia que se le relaciona al narcotráfico. El número de homicidios violentos o “ejecuciones” lo convirtieron en un problema “saliente” o “emergente” en la agenda de gobierno, pero las políticas públicas no han mostrado efectividad para resolverlo debido a que a lo largo de la década de los 80, el problema creció producto de redes de corrupción, complicidad e impunidad promovidas por los vínculos entre criminales y autoridades, generando una alta infiltración en las estructuras gubernamentales, las policías estatales y municipales; situación que creció de manera exponencial por la omisión de políticas públicas que atacaran las raíces del problema: las crisis económicas y la falta de alternativas de desarrollo económico y social.

La violencia, como el síntoma más evidente de la actividad delictiva, ha hecho del crimen organizado un fenómeno emergente que a principios del nuevo milenio se ha integrado a la agenda de gobierno de manera desarticulada y desorganizada incrementando su gravedad y al mismo tiempo, favorecido por los nexos de las organizaciones criminales con una violencia irracional expresada en ejecuciones, torturas y masacres; la intimidación a través de la tortura y las decapitaciones; el uso de armamento más sofisticado, capaz de responder a las fuerzas armadas y superar las capacidades de la policía; el ataque a oficiales públicos, particularmente integrantes de los cuerpos policiacos de los diferentes órdenes de gobierno; y el asesinato de civiles inocentes, producto de los fuegos cruzados entre los propios grupos criminales o de éstos contra las Fuerzas Armadas.

De acuerdo con el diagnóstico contenido en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, la situación de nuestro país respecto al crecimiento de la delincuencia es el siguiente:

La sociedad mexicana se encuentra actualmente lastimada por la violencia, nuestro país es víctima del crecimiento exponencial de la delincuencia en sus diferentes modalidades. Todos los ámbitos de la vida social y económica están siendo afectados por la delincuencia. En esta circunstancia de violencia e inseguridad confluyen factores muy diversos, empezando por los de índole económica y social como la falta de empleos de calidad y la insuficiencia del sistema educativo, la descomposición institucional, el deterioro del tejido social, la crisis de valores cívicos, el fenómeno de las adicciones, disfuncionalidades y anacronismos del marco legal, etc.<sup>2</sup>

De lo anterior, se desprende la necesidad de formular nuevos paradigmas de seguridad que permitan sustentar estrategias de recuperación de la paz, restablecimiento de la seguridad pública, prevención del delito, procuración e impartición de justicia, restablecimiento del Estado de derecho y reinserción de infractores. Tales estrategias deben ser multidimensionales, transversales, incluyentes y radicales, deben ir dirigidas a la raíz de la crisis que enfrenta el país en estas materias.

Paradigmas que tienen que ver de manera obligada con el fortalecimiento institucional, tecnológico y financiero de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En este sentido, las estrategias específicas, como temas prioritarios, se establece en el inciso G) lo siguiente:

**G) Estrategia para agilizar los procedimientos de extinción de dominio y utilización social de los bienes confiscados a la delincuencia.**

El procedimiento actual de extinción de dominio es muy largo ya que puede durar años para que un Juez Penal Federal competente, dicte sentencia e instruya el destino de los bienes asegurados.

El Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) es la Institución del Gobierno Federal que administra bienes que no son del Estado. En la actualidad, el SAE tiene, en bodegas y patios, diversos bienes asegurados que fueron transferidos por la entonces Procuraduría General de la República hace más de 14 años, sin que la autoridad competente se pronuncie respecto a su destino. Se generarán los acuerdos correspondientes con la Fiscalía General de la República para que los agentes del Ministerio Público de la Federación agilicen los procedimientos de abandono ante las instancias judiciales y se agilice su destino.

Adicionalmente se propondrán reformas a la Ley de la materia, a la **Ley de Instituciones de Crédito**, a la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público y su Reglamento, así como al Código Nacional de Procedimientos Penales.

Se propone que los recursos de los bienes confiscados cuyo dominio haya sido declarado extinto mediante sentencia ejecutoriada después de la intervención del SAE, se destinen en partes iguales a tres fondos: 1. para la reparación del daño causado a la víctima u ofendido de los delitos; 2. a Programas Sociales y 3. al fortalecimiento de la estrategia de la seguridad.

De esta manera, la antes citada estrategia establece una serie de acciones de carácter legislativo que tienen que ver con la posibilidad de que el Estado mexicano pueda fortalecerse en sus finanzas públicas a partir de la utilización de los propios recursos de la delincuencia organizada, obtenidos de fuentes diversificadas, a saber:

**a) De los recursos obtenidos por la aplicación de los procedimientos de extinción de dominio**, para lo que habría que reformar la ley general en la materia, así como el Código Nacional de Procedimientos Penales;

**b) De los recursos decomisados y que obran en las bodegas y almacenes del Sistema de Administración y Enajenación de Bienes para lo que sería necesario reformar la Ley Federal para Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público; y**

**c) De los recursos abandonados en las instituciones de crédito para lo que sería necesario revisar el andamiaje jurídico que rige la Ley de Instituciones de Crédito.**

De estos tres aspectos que marca la Estrategia, resulta indispensable abordar cada uno de ellos de manera diferenciada, de tal manera que se realicen las correspondientes reformas legales a fin de consolidarlas en el marco normativo.

Particularmente, los tres puntos de la Estrategia buscan una doble finalidad, por un lado, el debilitamiento de los grandes grupos criminales desde su vertiente financiera y por el otro, el fortalecimiento del estado de fuerza de las instituciones de seguridad pública con énfasis en lo municipal, a partir del aprovechamiento de diversas fuentes de ingreso.

En este último aspecto, el del fortalecimiento institucional de la seguridad pública a partir de aumentar las fuentes de recursos financieros, es preciso señalar que, el pasado 10 de marzo del 2022, se dio a conocer el Informe global de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), respecto del uso de las instituciones bancarias y mecanismos de moneda virtual por parte de la delincuencia organizada en el mundo; en dicho informe, se menciona que aunque los grupos delictivos han diversificado sus operaciones financieras en el mundo a través del uso de monedas virtuales, como las denominadas criptomonedas o bitcoins, esquemas Ponzi, testafellos y mini inversionistas, son los ahorros ordinarios establecidos en los bancos tradicionales los que continúan siendo el mecanismo favorito de la delincuencia organizada para mover sus recursos financieros.<sup>3</sup>

El documento cita un ejemplo del banco HSBC como retrato del comportamiento del sistema bancario ante estos criminales: la entidad admitió en 2012 haber lavado 881 millones de dólares provenientes del cartel de Sinaloa. Los fiscales desistieron de acusar penalmente al banco y permitieron que acordara el pago reparatorio de 1.900 millones. Un comportamiento que quedó registrado como patrón en los FinCen Files, la investigación del Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación sobre las alertas internas de los bancos:

“Estos archivos mostraron que, a pesar de los supuestos regímenes de cumplimiento y mandatos contra el lavado de dinero, los bancos continuaron brindando servicios a presuntos delincuentes, estafadores del esquema Ponzi, compañías fantasmas vinculadas a fondos gubernamentales saqueados e intermediarios financieros de narcotraficantes”. Para la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes está claro que “las instituciones financieras más grandes son cómplices en el movimiento y lavado de flujos financieros ilícitos”.<sup>4</sup>

Sin embargo, disponer de los recursos de la delincuencia organizada, que se encuentran en las instituciones de crédito no es sencillo pues, de acuerdo con el estatus actual de la legislación en materia de instituciones de crédito, los intentos por disponer de recursos de la delincuencia organizada ubicados en la banca han quedado opacados en los últimos años en

un contexto en que los grupos del narcotráfico se han fortalecido, como consecuencia de que éstos son parte de un proceso judicial y en tanto no exista una sentencia firme que hubiese causado ejecutoria, no es posible disponer de los mismos.

Ejemplo de ello es que, en el mes de septiembre del año pasado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de investigaciones de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) congeló cuentas bancarias de 186 personas vinculadas a 5 cárteles.

Sin embargo, poco se conoce acerca de si estas investigaciones derivaron en procesos judiciales, así como del destino de los recursos, mismos que probablemente se encuentren aún en alguna de las cuentas concentradoras del banco, sin que se pueda disponer de ellos ya que son parte de una carpeta de investigación aún en proceso y que como tales no verán la luz hasta que no exista sentencia definitiva.

Por lo tanto, bajo el esquema actual, las expectativas no se podrán cumplir si lo que se pretende es disponer de recursos bancarios de las cuentas de la delincuencia organizada, en un corto plazo.

Sin embargo, una ruta poco explorada que posibilita el fortalecimiento financiero de las instituciones de seguridad pública es la de poder echar mano de recursos que obran en las denominadas "Cuentas Centrales" de las instituciones bancarias y que constituyen recursos que no han sido reclamados por los usuarios de los servicios financieros en un término de seis años.

De acuerdo con información de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, una cuenta global es aquel repositorio bancario en el que son depositados los recursos de las cuentas de los usuarios que no reportaron movimiento alguno en un lapso de tres años.

En dichas cuentas globales se deposita el dinero de cuentas inactivas de tres años generando intereses y sin cobro de comisiones; previamente y una vez que el recurso ha sido depositado en esa cuenta, las instituciones bancarias tienen la obligación de informar al usuario a fin de que, de ser ubicado y requerir de sus recursos, puedan serle restituidos previo proceso establecido para tales efectos.

Sin embargo, cuando han transcurrido otros tres años y el recurso no ha sido reclamado, este precluye en favor de la beneficencia pública, siempre y cuando se trate de cuentas que no rebasen los 51 mil pesos o los 300 salarios mínimos vigentes en la Ciudad de México.

La Ley de Instituciones de Crédito establece que los recursos depositados en la cuenta global no son susceptibles del cobro de comisiones bancarias por lo que el monto no se reduce, por el contrario, los recursos generan un interés mensual equivalente al aumento del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Por ello, los promoventes de la presente iniciativa, proponemos que, ante la complejidad de disponer en el corto plazo de recursos depositados en las instituciones bancarias por parte de

la delincuencia organizada -ya que para ello deberán haberse desahogado todas y cada una de las etapas del proceso penal del que son objeto-, y ante la urgencia de generar un flujo de recursos constante, se disponga del monto total que resulte de restarle los recursos que hayan prescrito en favor de la beneficencia pública y se encuentren en la cuenta global, a fin de que precluyan en favor de la seguridad pública y sean destinados para lo que se establece en la estrategia nacional de seguridad pública y el fortalecimiento de las corporaciones de seguridad tanto a nivel federal como de las entidades federativas y municipios.

Cabe dejar claro que no se está proponiendo disponer de los recursos de usuarios de servicios financieros con posibilidades de ser reclamados, sino de aquellos recursos cuyo derecho a ser reclamados han prescrito, es decir, que habiendo transcurrido los seis años que marca la ley, no fueron ni podrán ser reclamados por lo que no se afectan las garantías constitucionales ya que por ser la figura de la prescripción una institución de orden público, no existe poseedor originario cierto, se agotan las relaciones jurídicas entre el particular, se extinguen las obligaciones sobre el bien financiero depositado y un recurso que actualmente se encuentra ocioso se convierte en un valioso y poderoso mecanismo de fortalecimiento institucional de las corporaciones encargadas del combate a la delincuencia y el mantenimiento de la paz y la estabilidad social.

Los recursos ubicados en la cuenta global son cuentas en abandono, se originan de una suerte de bien bancario de carácter "mostrenco" y pueden ser debidamente orientados para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las áreas del Estado encargadas de la protección y el restablecimiento de las condiciones de estabilidad y cohesión.

No se omite mencionar que el procedimiento para disponer de dichos recursos, aunque no es objeto de regulación de la norma a modificar, deberá ser el mismo que actualmente existe para la transferencia de aquellos que precluyen en favor de la Beneficencia Pública en donde también opera la figura de la prescripción, por lo que las formalidades, los mecanismos y reglas para transferir dichos recursos serán las mismas que se regulan por medio de los correspondientes convenios y procedimientos y podrán ser verificados ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la misma forma en que los son aquellos cuyo destino es la Beneficencia Pública.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto**

**Único.** Se reforma el cuarto y el penúltimo párrafos y se **adiciona** un quinto párrafo, recorriéndose los subsecuentes, al Artículo 61 de la **Ley de Instituciones de Crédito**, para quedar como sigue:

### **Ley de Instituciones de Crédito**

**Artículo 61.- ...**

...

...

Los derechos derivados por los depósitos e inversiones y sus intereses a que se refiere este artículo, sin movimiento en el transcurso de tres años contados a partir de que estos últimos se depositen en la cuenta global, cuyo importe no exceda por cuenta, al equivalente a **quinientas cuarenta Unidades de Medida y Actualización**, se destinarán en favor del patrimonio de la beneficencia pública.

**Los recursos, así como los intereses y rendimientos acumulados, generados por todos los depósitos e inversiones en la cuenta global con excepción de aquellos previamente destinados a la beneficencia pública, se destinarán en favor del Gobierno Federal y los ingresos que se obtengan se deberán destinar a la dependencia de la Administración Pública Federal encargada de la Seguridad Pública para que realice políticas y acciones de combate a la delincuencia en los porcentajes que para tal efecto se establezcan, conforme a lo señalado en los transitorios Tercero y Cuarto del presente Decreto.**

Las instituciones estarán obligadas a enterar los recursos correspondientes tanto a la beneficencia pública como a la **dependencia responsable de la seguridad pública**, dentro de un plazo máximo de quince días contados a partir del 31 de diciembre del año en que se cumpla el supuesto previsto en este párrafo.

...

### **Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** A efecto de disponer de los recursos que prescriben en favor de la seguridad pública, estos serán considerados como excedentes en términos del artículo 19 de la Ley de Ingresos de la Federación.

**Tercero.** El Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de su Consejo Nacional, deberá instrumentar los mecanismos de coordinación, así como los convenios y acuerdos idóneos, con las instituciones que conforman el sistema bancario, así como con sus órganos reguladores, a fin de estar en posibilidades de realizar el traslado de los recursos financieros a que se hace referencia en el párrafo quinto del artículo 61 del presente Decreto, para el año 2022, en un plazo que no exceda los 180 días a partir de la entrada en vigor del presente y sean integrados al presupuesto de la dependencia responsable de la seguridad pública.

**Cuarto.** El Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá establecer de manera anual, con sujeción a las disposiciones jurídicas aplicables a los recursos que se transfieren a las Entidades Federativas y sus Municipios, y a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los mecanismos de distribución de los recursos, privilegiando el equipamiento y la

infraestructura policial y atendiendo a las necesidades y prioridades establecidas en los correspondientes instrumentos, así como en la legislación correspondiente, el cual deberá establecer un porcentaje de 45% para la Federación, un 30% para las Entidades Federativas y un 25% para los municipios del país y alcaldías de la Ciudad de México.

**Quinto.** Los recursos financieros a los que se hace referencia en el presente decreto, al formar parte del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, serán objeto de fiscalización y revisión de la cuenta pública en términos de la legislación aplicable.

#### **Notas**

1 Montero, Juan Carlos. La estrategia contra el crimen organizado en México: Análisis del diseño de la política pública. Revista Perfiles Latinoamericanos número 39. Enero de 2012, en [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532012000100001](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532012000100001)

2 Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018-2024. Consultada el 1 de junio del 2022, en: [https://comisiones.senado.gob.mx/seguridad\\_publica/docs/SP/ESPR.pdf](https://comisiones.senado.gob.mx/seguridad_publica/docs/SP/ESPR.pdf)

3 INCB International Narcotics Control Board Report 2021 ONU. Consulta en [https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2021/Annual\\_Report/E\\_INCB\\_2021\\_1\\_eng.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2021/Annual_Report/E_INCB_2021_1_eng.pdf)

4 *Ibíd.*

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de octubre de 2022.

**Diputados:** Moisés Ignacio Mier Velazco, Juanita Guerra Mena (rúbricas).

