

6. El lavado de dinero y la seguridad nacional en México

Gerardo Rodríguez Sánchez Lara¹ y Naiki Guadalupe Olivas Gaspar²

La prevención y las estrategias en contra del lavado de dinero son uno de los eslabones más débiles para atender las más importantes amenazas a la seguridad nacional de México, como el tráfico ilícito de drogas, la trata y el tráfico legal de personas, la corrupción, el robo combustible, entre otros. Este capítulo tiene como objetivo analizar las acciones para combatir el lavado de dinero como una estrategia de política de seguridad nacional.

Por lo anterior, primero se revisará la legislación mexicana sobre lavado de dinero, así como las implicaciones de las últimas reformas a ésta. Posteriormente, se analizará a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) como instancia de seguridad nacional. Después, se retomarán los resultados preliminares de la Evaluación Nacional de Riesgos para analizar tres fenómenos en los que el lavado de dinero es directamente relacionado: delincuencia organizada, corrupción y las personas expuestas políticamente (PEP).

Finalmente, a partir de las últimas reformas, se expondrá un breve análisis de las implicaciones de la reforma legal en la cual se define la facturación falsa como delincuencia organizada. Antes de concluir, se describirá la importancia de la extinción de dominio en México con base en la experiencia de Colombia.

INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA

De acuerdo con el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), en el mundo, el lavado de dinero se entiende como el procesamiento de ganancias criminales para ocultar el origen ilícito de éstas. Dicha definición indica que hay un factor de criminalidad (o ilegalidad) en el origen de estos fondos, es decir, la actividad repercute en la seguridad (directa o indirectamente) de la región o país donde tenga lugar el procesamiento de ganancias criminales. De acuerdo con un reporte de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), se estima que dichas ganancias ascienden a 3.6% del producto interno bruto (PIB) global, de las cuales 2.7% corresponde a lavado de dinero o activos. En general, estas estimaciones varían de acuerdo con la institución que las genera, por lo que deben de ser analizadas con cuidado, sin embargo, la mayoría de los estudios reportan porcentajes relativamente altos.

También es importante analizar muy brevemente el origen del concepto de lavado de dinero. Éste surge inicialmente en la Convención de Viena de 1988, y en ella se refería específicamente a los bienes obtenidos por el tráfico de estupefacientes y sustancias sicotrópicas o a la acción de ocultar las ganancias obtenidas de esta manera. A partir de esa fecha, distintas instituciones internacionales se han dado a la tarea de definir el lavado de dinero. Estas definiciones influenciarán posteriormente la enmarcación y definición del fenómeno en México.

¹ Profesor e investigador del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política. Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). Colaboró en esta investigación Dora Oyuki Díaz Sánchez del Programa de Honores de la UDLAP.

² Investigadora del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia.

LEGISLACIÓN DE LAVADO DE DINERO EN MÉXICO

En la legislación mexicana, el documento principal que se encarga de definir jurídicamente este fenómeno es la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (conocida como Ley ORPI), impulsada al final del gobierno de Felipe Calderón.³ De acuerdo con Charre y Cárdenas, el objetivo principal de dicha Ley es “proteger el sistema financiero y la economía nacional, estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita”.⁴ La ley señala que se sancionará con dos a ocho años de prisión y con quinientos a dos mil días de multa a quien, en cumplimiento de su obligación, dé, de manera dolosa, avisos, información, documentación, datos o imágenes que sean falsos o ilegibles. Además, se sancionará a quien dolosamente altere información, documentación o imágenes que deban incorporarse a los avisos.

Por otro lado, se castigará con prisión de cuatro a diez años y con quinientos a dos mil días de multa, al servidor público que utilice indebidamente información, datos, documentación o imágenes. Igualmente, a quien no cuente con la autorización necesaria, revele o divulgue por cualquier medio información con la cual se pueda vincular a una persona moral o física con algún aviso o petición de información realizado entre autoridades, en concordancia con cualquier suceso o procedimiento conectado con actividades vulnerables, independientemente de que el aviso exista o no”.⁵

Por último, la ley ORPI establece que se agravará la sanción a quien cometa el acto ilícito siendo funcionario o lo haya sido dos años antes de delinquir. Para poder proceder penalmente, se requiere la denuncia previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además de las sanciones antes mencionadas, se le inhabilitará para desempeñar el servicio público por el mismo tiempo que se estableció la pena de prisión. Así pues, la Ley ORPI no sólo describe la naturaleza de los delitos penalizados por el lavado de dinero; también establece el vínculo que tienen con uno de los problemas más grandes de México: la corrupción.

Por su parte, el Código Penal Federal establece que los delitos por operaciones con recursos de procedencia ilícita serán cualquiera que:

adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de este hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita. De igual manera, oculte, encubra o pretenda ocultar o encubrir la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento, propiedad o titularidad de recursos, derechos o bienes, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita.⁶

De esta manera, mediante estos instrumentos jurídicos, la legislación mexicana busca proteger dos bienes tutelados: el acceso y la administración de justicia; y el sector financiero y económico del país, los cuales se ven afectados por el lavado de dinero, pues esta actividad limita el acceso a la justicia y pone en riesgo cualquier bien de índole económico en el país.

³ Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de octubre de 2012. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPIOR-PI_090318.pdf.

⁴ Omar Charre y Raúl Cárdenas, *El Delito de Lavado de Dinero*, Porrúa, Ciudad de México, 2018.

⁵ Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, *Diario Oficial de la Federación*, *op. cit.*

⁶ Código Penal Federal, 12 de abril de 2019. *Orden Jurídico*. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo83048.pdf>

AMENAZAS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

De acuerdo con el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), una amenaza es definida como un “acto generado por el poder de otro Estado, o por actores no estatales, que puede vulnerar de modo particularmente grave las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales del Estado mexicano”.⁷ Las amenazas se dividen en dos categorías: tradicionales o emergentes, y se definen en la Ley de Seguridad Nacional de 2005,⁸ la cual menciona un catálogo de las amenazas para el Estado mexicano, cuyo propósito principal es ofrecer una noción operativa y apoyar el funcionamiento de la fuerza policiaca y militar. Entre dichas amenazas, en la actualización de la misma Ley en 2019, destacan las siguientes: impedir a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; acciones tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; financiar actividades y organizaciones terroristas; obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.⁹

Por otra parte, el CNI define la seguridad nacional como “la probabilidad de que en un lapso determinado se produzcan daños a los intereses nacionales debido a la interacción de fenómenos políticos, económicos y sociales con la intervención de agentes no estatales o desastres de origen natural o antropogénico”.¹⁰ Entonces, en lugar de tratarse de un fenómeno específico, se habla más bien de una condición que hace resaltar las vulnerabilidades del Estado mexicano.

LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA COMO INSTANCIA DE SEGURIDAD NACIONAL

La Recomendación 29 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) establece que los países deben contar con una Unidad de Inteligencia Financiera que sirva como la institución central que se encargue de recibir y analizar los reportes de transacciones sospechosas y otra información relevante al lavado de dinero o financiamiento del terrorismo. Además, la UIF debe de tener acceso a la información que necesiten las instituciones encargadas de aplicar la ley y las instituciones financieras.¹¹

En México, la UIF fue creada oficialmente por medio de una reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) el 7 de mayo de 2004. En el artículo 15 de dicho documento se especifican las treinta y dos competencias de la Unidad. Actualmente, la UIF es reconocida como Instancia de Seguridad Nacional de acuerdo con lo establecido en las Bases de Colaboración en el marco de la Ley de Seguridad Nacional entre la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la SHCP. Además, el Secretario de Hacienda forma parte del Consejo de Seguridad Nacional, de acuerdo con lo señalado en el artículo 12 de la Ley de Seguridad Nacional. De esta manera, el papel de la UIF para combatir el lavado de dinero se ha establecido dentro del ámbito jurídico en México. Es necesario asegurar que esta institución se desempeñe no sólo con autonomía, sino con la calidad y fuerza institucional para asegurar su buen funcionamiento. Con el fin de atender algunas de las recomendaciones del GAFI y de desempeñar adecuadamente sus funciones, la UIF parte de un enfoque basado en riesgos. Se requiere que el país identifique, evalúe y entienda los riesgos relacionados con el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Teniendo esa información, entonces se pueden llevar a cabo acciones y aplicar recursos con el fin de mitigar los riesgos identificados. De acuerdo con los resultados preliminares de sus investigaciones, la UIF detecta la necesidad de incrementar sentencias condenatorias por el delito

⁷ Centro Nacional de Inteligencia s/f. Disponible en: <https://www.gob.mx/cni>

⁸ Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsn/LSN_orig_31ene05_ima.pdf

⁹ Ley de Seguridad Nacional, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 8 de noviembre de 2019. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac_081119.pdf

¹⁰ Centro Nacional de Inteligencia s/f. Disponible en: <https://www.gob.mx/cni>

¹¹ GAFI, *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*. Paris, 2019. Disponible en: www.fatf-gafi.org/recommendations.html

de lavado de dinero, así como medidas precautorias o definitivas para lograr el debilitamiento de estructuras criminales, mediante el congelamiento de cuentas, por ejemplo.

RIESGOS Y AMENAZAS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL DE ACUERDO CON LOS RESULTADOS PRELIMINARES DE LA EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGOS

DELINCUENCIA ORGANIZADA

Las cantidades y áreas en las que se divide el lavado de dinero por agrupaciones de delincuencia organizada son diversas. A pesar de que no hay reportes oficiales, la mayoría de la literatura especializada estimó que buena parte de las ganancias criminales *lavadas* provienen del tráfico de drogas, el tráfico de armas y los crímenes de “cuello blanco”.¹² Entonces, para el desarrollo y funcionamiento de las organizaciones criminales, el lavado de dinero es algo esencial debido a que muchas de sus actividades son realizadas con dinero en efectivo, por lo que no se tiene un registro bancario de éstas.

De acuerdo con los resultados preliminares de la Evaluación Nacional de Riesgos, la delincuencia organizada es identificada como la principal amenaza de lavado de dinero en el país, debido a la diversidad de las organizaciones, las zonas en las que operan y los delitos que llevan a cabo. A nivel nacional, se identifican ocho organizaciones delictivas: el Cártel del Pacífico, el Cártel Jalisco Nueva Generación, el Cártel del Golfo, el Cártel de Juárez, el Cártel de los Beltrán Leyva, Los Caballeros Templarios, La Familia Michoacana, el Cártel de los Arellano Félix, los Zetas y el Cártel del Noreste. Dichas organizaciones se caracterizan por la diversidad de sus actividades, así como por su alcance geográfico.

Además, se identifican otras ocho organizaciones que en los últimos años se han fortalecido o surgido en estados como Guerrero, Morelos, Michoacán, Estado de México y la Ciudad de México. Entre las actividades delictivas que éstas llevan a cabo se encuentran: el secuestro, la extorsión, el robo de hidrocarburos, la pesca ilegal, el tráfico de armas, la trata de personas, el tráfico de migrantes, el narcotráfico y el narcomenudeo. En los últimos dos años, el actual gobierno ha identificado al robo de hidrocarburos como una de las principales actividades que causan pérdidas millonarias a sus finanzas: cerca de 66,300 millones de pesos anualmente. Además, se estima que se roban 8,400 barriles de gas licuado al día. La identificación de tomas clandestinas ha sufrido altibajos desde 2016. En ese año, se ubicaron de 6,848 tomas; para 2018, el número se incrementó 117.5% (14,894) cifra que disminuyó significativamente en junio de 2019, cuando se identificaron 7,638 tomas.¹³

Es indispensable notar el esfuerzo que está llevando a cabo la UIF en contra de los cárteles del narcotráfico. De acuerdo con información pública, la institución lleva 671 bloqueos relacionados con al menos siete cárteles en México, lo que quiere decir que se han bloqueado 752 cuentas bancarias que representan un total de 935 millones de pesos, más 2.3 millones de dólares.¹⁴

¹² Friedrich Schneider, “Turnover of Organized Crime and Money Laundering: Some Preliminary Empirical Findings”, en *Public Choice* 144, No. 3-4, septiembre de 2010. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11127-010-9676-8>.

¹³ Unidad de Inteligencia Financiera, *Evaluación Nacional de Riesgos 2020*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, UIF, 2020.

¹⁴ “La UIF arremete contra siete cárteles; les bloquea 752 cuentas por 935 mdp”, en *Proceso*, 15 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/606880/la-uif-arremete-contra-siete-carteles-les-bloquea-752-cuentas-por-935-mdp>.

Cuadro 1. Bloqueos de cuentas bancarias por parte de la UIF a cárteles en México

Cártel	Cuentas bloqueadas	Personas bloqueadas
Cártel de Sinaloa	129	373
Cártel Jalisco Nueva Generación	301	132
Santa Rosa de Lima	211	85
Cártel de los Zetas [Veracruz]	53	21
Rojos de Guerrero	43	25
Cártel del Golfo	5	30
Unión Tepito y Antiunión	10	5

FUENTE: Elaboración propia con datos de la revista *Proceso*.

CORRUPCIÓN

La corrupción se puede definir como el monopolio de la decisión pública, más la discrecionalidad de ésta, menos la rendición de cuentas. La Secretaría de la Función Pública define la corrupción como el abuso del poder para beneficio propio, y la divide en tres tipos, según quien lo ejerza: a gran escala (los más altos niveles de gobierno), menor (funcionarios públicos de bajo y mediano rango) y política (responsables de las decisiones políticas).¹⁵

De acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción, más de la mitad de los mexicanos (61-64%) considera grave el problema de la corrupción. Además, de acuerdo con el último reporte, cerca de 44% cree que en 2019 ésta aumentó. Por otro lado, en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (2019), México ocupa la posición 138 de 180 países, lo que representa un retroceso con relación a años anteriores.¹⁶

Sin lugar a dudas, el tema de la corrupción ha pasado a ser uno de los más importantes para el país, por lo que se han impulsado iniciativas para combatirla. Una de las más importantes es la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, que concentra los esfuerzos de distintos actores sociales y autoridades en diferentes niveles de gobierno.¹⁷ Sin embargo, uno de sus mayores defectos es que durante su formulación no se tomaron en cuenta los temas de naturaleza financiera y patrimonial.

Entre 2016 a 2018, la Secretaría de la Función Pública, encargada del Sistema Nacional Anticorrupción, impuso un total de 25,113 sanciones a 18,668 servidores públicos por un monto total de 8,232,244,816.85 pesos. No obstante, hay pocas sentencias condenatorias derivadas de las investigaciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación. En este sentido, la UIF ha dado 71 vistas a 270 personas, de las cuales 101 son físicas, 117 morales y 52 servidores públicos. Entre las instituciones registradas se encuentran la Policía Federal, la Secretaría de Defensa Nacional, la Secretaría de la Función Pública, el Sistema de Administración Tributaria, la Comisión Reguladora de Energía, la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, el Consejo de la Judicatura Federal, la Visitaduría de la Fiscalía General de la República, la Fiscalía Especializada para el Combate a la Corrupción, la Fiscalía General de Jalisco y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales del Estado de Nuevo León.

En esta área se observa una mejora por parte de la actual UIF, cuando se compara con su desempeño durante el gobierno de Enrique Peña Nieto. Durante 2018, la UIF realizó bloqueos por solamente 17 millones de pesos a 52 personas, lo que representa la cifra más baja desde 2015. En contraste, hasta noviembre de 2019, la UIF realizó bloqueos por 5 mil 352 millones

¹⁵ Secretaría de la Función Pública, “Definición de Corrupción”, 9 de diciembre de 2013. Disponible en: www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion

¹⁶ Disponible en: www.transparency.org/es/news/cpi-2019-global-highlights#

¹⁷ Secretaría de la Función Pública. “Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)”, 30 de noviembre de 2018. Disponible en: www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289Sch

de pesos a 858 personas. Entre las personas bloqueadas resaltan Rosario Robles (extitular de la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) y Emilio Zebadúa, involucrados en la “Estafa Maestra”, así como Emilio Lozoya y Carlos Romero Deschamps (exdirector y exlíder del sindicato de trabajadores de Petróleos Mexicanos, respectivamente).¹⁸

A continuación, se presenta un cuadro donde se muestra el lugar que ocupa México con respecto a otros países en diferentes indicadores de violencia, delincuencia organizada y corrupción, y en donde se puede observar la correlación evidente entre estas amenazas.

Cuadro 2. Top 11 de corrupción y delincuencia organizada en América Latina¹⁹

Lugar	Corrupción	Cocaína	Heroína	Armas	Muertes violentas por arma de fuego	Homicidios (tasa)
1	Venezuela	Colombia	México	Brasil	El Salvador	El Salvador
2	Haití	Ecuador	Colombia	México	Venezuela	Honduras
3	Nicaragua	Panamá	Guatemala	Venezuela	Honduras	Venezuela
4	Guatemala	Brasil	Ecuador		Brasil	Belice
5	México	Venezuela			Guatemala	Brasil
6	Paraguay	Bolivia			Colombia	Guatemala
7	Honduras	Perú			República Dominicana	Colombia
8	Bolivia	Costa Rica			México	México
9	República Dominicana	Chile			Bolivia	
10	Ecuador	México			Costa Rica	
11	Perú				Panamá	

FUENTE: Elaboración propia.

PERSONAS POLÍTICAMENTE EXPUESTAS (PPE)

Para resolver la corrupción, es necesario reformar distintos ámbitos jurídicos que permitan abordar el problema de las personas políticamente expuestas. De acuerdo con el artículo 25 de las Reglas de Carácter General a las que se refiere la Ley ORPI, una PPE se define como “aquel individuo que desempeña o ha desempeñado funciones públicas destacadas en un país extranjero o en territorio nacional así como a las personas relacionadas con ellas, que cumplan con las condiciones y características que la Secretaría establezca en reglas o disposiciones de carácter general”.²⁰ Es necesario que se cree una lista de PPE actualizada de manera periódica para poder identificar y seguir las operaciones a su cargo.

BLOQUEOS Y DECOMISOS

En materia de bloqueos, hasta noviembre de 2019 se registran 9,345 que suman un total de 4,520,370,159.19 pesos (38,401,798.94 dólares) provenientes de las cuentas de 1,221 personas.

¹⁸ “Gobierno de EPN cerró con la cifra más baja de cuentas congeladas por lavado desde 2015”, en *Animal Político*, 13 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/11/gobierno-epn-lavado-dinero/>

¹⁹ La información de este cuadro se construyó a partir de los siguientes indicadores: Cocaína: Incautación de cocaína como porcentaje del total mundial y en kg equivalentes, ONUDD 2016; Heroína: Hectáreas de cultivo de la adormidera y la producción de opio en otros países y la erradicación de la adormidera, ONUDD 2016; Posesión de armas de fuego globales por civiles, *Small Arms Survey* 2018; Corrupción: Índice de Percepción de Corrupción, Transparencia Internacional 2018; Homicidios (tasa por 100 mil habitantes), Banco Mundial 2016 con base en Base de datos de Estadísticas de homicidios internacionales de la ONUDD.

²⁰ Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPIORPI.pdf

En cuanto a terceros relacionados, se habla de 1,611 bloqueos para llegar a una cifra de 815,064,907.08 pesos. Por otra parte, aunque se han incrementado los decomisos, cuando se analizan los números, se observa que su cantidad se mantiene relativamente baja. Así, de diciembre de 2015 a diciembre de 2018, por el delito de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, el monto decomisado asciende a 15,763,458.75 pesos, cifra que no necesariamente llega a ser una cantidad representativa debido a la cantidad de amenazas que el Estado mexicano enfrenta en materia de lavado de dinero. En cuanto a las sentencias por el mismo delito cometido por terceros, la UIF registró el dictamen de dos sentencias condenatorias y cinco absolutorias. Esto tiene que ver con el incremento de las denuncias presentadas por la UIF: mientras que en 2014 se presentaron 87 denuncias, a noviembre de 2019, hubo 161, un aumento de 74 denuncias (64%). Hasta mediados de 2020 se registraron 66.

FLUJO DE EFECTIVO EN PESOS Y DÓLARES

En cuanto al flujo de efectivo en pesos, las cifras del Banco de México (Banxico) presentan tendencias al alza con respecto a este indicador. Según lo reportado, hubo un incremento de 43.6% en el volumen del saldo nominal, sin embargo, esta cifra decreció de manera general con respecto a las asentadas en la Evaluación Nacional de Riesgos de 2016. Por otra parte, las cifras de Banxico indican una baja en el uso de dólares para llevar a cabo operaciones. En 2018 se reportaron 1.84 millones de dólares en la colocación, el monto más bajo registrado hasta la fecha, mientras que la captación tuvo un crecimiento (con respecto a 2017) de 3.96% (7.48 millones de dólares). Este riesgo se considera de vulnerabilidad baja, pues se ha promovido el pago a través de medios electrónicos además de la implementación del sistema CoDi para desincentivar el uso de efectivo.

ÚLTIMAS REFORMAS: DEFRAUDACIÓN FISCAL Y LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD NACIONAL

El 8 de noviembre de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan distintas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; de la Ley de Seguridad Nacional; del Código Nacional de Procedimientos Penales; del Código Fiscal de la Federación, y del Código Penal Federal. A continuación, se presenta un análisis muy breve sobre las modificaciones a los artículos referentes a la defraudación fiscal.²¹

Para empezar, se adiciona una fracción XIII al artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional: se añade una amenaza a la seguridad nacional en contra del fisco federal. Además, se consideran como delitos que ameritan prisión preventiva: el contrabando y su equiparable, la defraudación fiscal y su equiparable y la expedición, venta, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales. Asimismo, se reforma el artículo 113 Bis y se deroga la fracción III del artículo 113 del Código Fiscal de la Federación. Este último señala que se impondrán de dos a nueve años de prisión a quien venda o compre comprobantes fiscales, que ampare operaciones falsas o actos jurídicos simulados. También será sancionado con la misma pena quien sepa de la ilicitud de dichos comprobantes, y a quien permita o publique a través de cualquier medio la venta o compra de éstos.

Por otro lado, se adicionan fracciones al artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. La reforma da lugar a que se considere como delincuencia organizada la defraudación fiscal y su equiparable solamente cuando el monto de lo defraudado sea tres veces mayor a 1,832,920 pesos. También a quien reproduzca o imprima los comprobantes establecidos en el artículo 29 del Código Fiscal de la Federación sin autorización de la SHCP, o cuando no se

²¹ Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2019&month=11&day=08>

cuenta con la orden de expedición correspondiente para ello. Esto entró en vigor el primero de enero de 2020.

Los delitos mencionados son graves, sin embargo, cabe preguntarse si aumentar las sanciones realmente inhibirá que se cometan. La creación de “empresas fantasmas” o “empresas-fachada” fue uno de los *modus operandi* utilizados para el desvío de millones de pesos por parte de funcionarios, como el gobernador de Veracruz, Javier Duarte, o en el escándalo conocido como la “Estafa Maestra”.²² En este caso, la operación se hizo entregando 7 mil 670 millones de pesos en contratos ilegales. Participaron 11 dependencias federales, ocho universidades y más de 50 funcionarios.²³

Las reformas previamente mencionadas son un inicio para atacar el problema de desvío de recursos públicos, sin embargo, hay que tomar en cuenta las repercusiones que éstas puedan tener más allá de lo analizado en este capítulo. Si bien el propósito de dichas reformas es atacar la facturación falsa (y por ende el lavado de dinero que se produce de esta manera), no se deben olvidar los efectos que esto puede traer a la reputación y las finanzas de las empresas, a las finanzas públicas del gobierno y en general, a la estabilidad de los Estados.

LA EXTINCIÓN DE DOMINIO: MÉXICO Y EL CASO DE COLOMBIA

De acuerdo con la ONUDD, la extinción de dominio es un proceso jurídico que se enfoca en combatir los bienes obtenidos (o con destino) por actividades ilícitas (en...). Por su parte, la Ley Federal de Extinción de Dominio (2016) la define como la “pérdida de los derechos sobre los bienes sin contraprestación ni compensación alguna para su dueño ni para quien se ostente o comporte como tal. La sentencia en la que se declare tendrá por efecto que los bienes se apliquen a favor del Estado”.²⁴

Al inicio de 2019, se publicó en el DOF un decreto para reformar los artículos 22 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de extinción de dominio. Con ella, se buscó darle más poder a las autoridades competentes para tomar posesión de bienes y se agregaron delitos por los que procede la extinción. En cuadro 3 se puede observar una comparación de los delitos considerados.

Cuadro 3. Catálogo de delitos por los que procede la extinción de dominio²⁵

Versión de 2016		A partir de la reforma de 2019
Delincuencia organizada		Hechos de corrupción
Delitos contra la salud	Se adicionan	Encubrimiento
Secuestro		Delitos cometidos por servidores públicos
Robo de vehículos		Extorsión
Trata de personas		Delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos
Enriquecimiento ilícito		Recursos de procedencia ilícita

FUENTE: Elaboración propia.

²² “Tribunal confirma condena de nueve años de prisión a Javier Duarte”, en *La Jornada*, 14 de octubre de 2020.

²³ “El gobierno contrata empresas fantasma y desvía más de 3.4 mil millones de pesos”, en *Animal Político*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/estafa-maestra-gobierno-contrata-empresas-fantasma.html>

²⁴ Lorena Vázquez, “La extinción de dominio. Apuntes de la reforma de 2019 a los artículos 22 y 73 constitucionales”, en *Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República*, 2019. Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4484/TA_13.pdf?sequence=1&isAllowed=y

²⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, DOF, 27 de mayo de 2015; Decreto por el que se reforman el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Extinción de Dominio, DOF, 14 de marzo de 2019. Tomado de Lorena Vázquez, *op. cit.*

De manera general, la reforma permite a las autoridades tener mayor certeza jurídica, así como mejorar su eficacia, ya que la extinción de dominio se establece como un procedimiento civil (independiente del penal); se aplica a bienes incorporados de una persona; se resguarda la seguridad jurídica de las personas; se proveen recursos legales para acreditar la procedencia lícita de los bienes del acusado; se esclarece que no aplica la presunción de inocencia, y se brindan directrices para establecer la propiedad del dominio.

A pesar de que esta última reforma puede considerarse como un avance para mejorar el tema de la extinción de dominio en México, es necesario tomar en cuenta las experiencias exitosas de otros países en esta materia. Así, por ejemplo, cabe recordar que Colombia fue el primer país en adoptar dicha figura jurídica en 1996, si bien es cierto que no funcionó a cabalidad, en 2014 se le hicieron modificaciones para hacerla más efectiva. Basándose en el modelo propuesto por la ONUDD, la reforma colombiana incorpora elementos del Código Civil y Penal a nivel constitucional junto con autonomía de ejercicio.²⁶ De esta manera, se han incautado 20,321 bienes evaluados por un total de 10.7 billones de pesos colombianos, provenientes principalmente de actividades relacionadas con el narcotráfico.²⁷ En suma, en México se debe estudiar detalladamente el actuar de las autoridades colombianas para saber qué se puede hacer y mejorar las incautaciones de bienes mediante esta figura legal.

CONCLUSIONES

En este artículo se buscó demostrar la importancia de analizar al lavado de dinero como un problema de seguridad nacional. Si bien no es un fenómeno fácil de enfrentar (ni de estudiar) debido a los distintos factores que intervienen, el analizarlo desde la perspectiva de seguridad nacional permite tener un mejor entendimiento de la magnitud del problema, así como de los diferentes frentes que hay que considerar. Gracias a las modificaciones al Código Penal Federal y a la Ley ORPI, se puede decir que, actualmente, el marco jurídico mexicano en la materia cuenta con una base sólida. Además, en los últimos años han habido ciertas reformas que consolidan el régimen mexicano antilavado de dinero. Sin embargo, todavía quedan caminos que recorrer sobre todo en dos sentidos: la evaluación y el mejoramiento de la figura de extinción de dominio y la defraudación fiscal como fenómeno que puede proveer el escenario para el lavado de dinero. En México como en otros países, la politización de las acciones contra el lavado de dinero impide que se actúe con contundencia. Las leyes existen, pero la operación gubernamental muchas veces impide que se llegue al fondo de muchas investigaciones judiciales. Lo anterior puede verse al estudiar el caso de la UIF y las denuncias presentadas, que muestran que hay con un bajo número de casos judicializados.

La UIF es la institución clave para combatir el lavado de dinero. Su consolidación como instancia de seguridad nacional permite hacer un mejor análisis de riesgos (y su identificación) y, en consecuencia, contar con una mejor capacidad de respuesta. Sin lugar a duda, en los últimos años se ha visto un mejoramiento en el actuar de la UIF que se ve reflejado en un mayor número de incautaciones de bienes y bloqueos de cuentas. A nivel nacional, prevalecen dos grandes amenazas que deben de ser vistas a través de un enfoque antilavado: la delincuencia organizada y la corrupción, y la colusión entre ambas que permean en la sociedad mexicana. A pesar de los avances en esta materia, sigue siendo necesario desarrollar un enfoque centrado en analizar el uso de recursos de procedencia ilícita como generadores de violencia e inestabilidad en el país. Finalmente, en la medida en que se considere a las políticas antilavado de dinero como eje central de las estrategias de combate a la delincuencia organizada y la corrupción política, se podrán reducir los riesgos asociados a las amenazas a la seguridad nacional.

²⁶ D. Galarza, “¿Cómo funciona la extinción de dominio en otros países?”, en *La Nación*, 22 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/ley-extincion-dominio-tendencia-crece-paises-latinoamericanos-nid2196768>

²⁷ J. González, “El drama de la extinción de dominio en Bogotá”, en *El Espectador*, 1 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/el-drama-de-la-extincion-de-dominio-en-bogota-articulo-815603>

