



MEMORIA DE LA MESA REDONDA: LAVADO DE DINERO

En atención a la demanda de los contenidos de la mesa redonda del pasado 23 de febrero en la que se trató, lo referente a la mesa redonda Lavado de Dinero, el CEDIP acordó subir a su página, el material de los contenidos de las conferencias con las que se cuentan.

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO, 23, DE FEBRERO DE 2011

CONTENIDO

1. PARTICIPACIONES - PONENCIAS

- 1.1. Lic. José Alberto Balbuena Balbuena
Titular de Inteligencia Financiera de la SHCP
- 1.2. Dr. Ramón García Gibson
Instituto Nacional de Ciencias Penales
- 1.3. Dr. Javier Laynez Potisek
Procurador Fiscal de la Federación
- 1.4. Dr. Moisés Moreno Hernández
Centro de Estudios de Política Criminal
- 1.5. Lic. César Norberto Tello Rangel
Asociación de Casas de Cambio

2. ARCHIVO FOTOGRÁFICO

3. ANEXOS

PRIMERO: Orden del día

SEGUNDO: Cartel de la Mesa Redonda

TERCERO: Díptico

1. PARTICIPACIONES - PONENCIAS

1. 1. LIC. JOSÉ ALBERTO BALBUENA BALBUENA

Titular de Inteligencia Financiera de la SHCP

La ponencia del Lic. José Alberto Balbuena nos será entregada para su publicación en próximas fechas, y por consiguiente se subirá a esta página.

1.2. DR. RAMÓN GARCÍA GIBSON
Instituto Nacional de Ciencias Penales

1.3. DR. JAVIER LAYNEZ POTISEK

Procurador Fiscal de la Federación

La ponencia del Dr. Javier Laynez Potisek nos será entregada para su publicación en próximas fechas, y por consiguiente se subirá a esta página.

1.4. DR. MOISÉS MORENO HERNÁNDEZ
Centro de Estudios de Política Criminal

ASPECTOS POLÍTICO-CRIMINALES DEL DELITO DE LAVADO DE DINERO EN MÉXICO

Dr. Moisés Moreno Hernández
Cepolcrim, México

INTRODUCCIÓN

Toda vez que el análisis del delito de lavado de dinero puede hacerse desde la perspectiva *político-criminal* o desde la perspectiva *dogmática*, en esta ocasión me ocuparé del aspecto político-criminal, desde el cual habrá que cuestionarse sobre la razón de la medida penal, así como sobre la función que se le atribuye y si dicha función se cumple adecuadamente o no. Es decir, desde esta perspectiva se cuestiona sobre qué es lo que motiva que el lavado de dinero haya sido elevado a rango de delito; qué es lo que se quiere proteger con su regulación penal y qué tanto la medida ha resultado funcional o no.

Ciertamente, siendo la ***política criminal*** la política que el Estado diseña y aplica en materia criminal, la cual tiene como función primordial la lucha contra el delito y la que puede realizar *previniéndolo y/o reprimiendo*, utiliza para ello medidas de ***prevención*** (general y especial) y medidas de ***represión***, con mayor o menor prevalencia de algunas de ellas.

Por lo tanto, dado que actualmente se buscan ***nuevas estrategias*** político-criminales para enfrentar de manera más eficaz el problema del lavado de dinero, eso quiere decir que las medidas hasta ahora vigentes ***no han resultado funcionales***; y ello obliga, por una parte, a saber por qué los tipos penales y las punibilidades no han tenido los resultados que se esperaban y, por otra, a determinar si las nuevas estrategias serán las que garanticen una lucha más eficaz y una mejor protección del bien jurídico que en este caso entra en consideración.

Al lado de todo ello, la política criminal se plantea también, además de conocer las *causas* del delito de lavado de dinero, la cuestión relativa a la *orientación filosófico-política* de las medidas que se adoptan, para determinar si ellas se ajustan o no a las exigencias del sistema penal de un *Estado democrático de derecho*.

I.- LAVADO DE DINERO Y DELINCUENCIA ORGANIZADA

1. *El lavado de dinero como estrategia político-criminal contra el narcotráfico y la delincuencia organizada:*

a) Hablar del delito de *lavado de dinero* o de *operaciones con recursos de procedencia ilícita* es hablar de un problema que no puede ser tratado de manera aislada, separado de otros fenómenos con los que tiene estrecha relación y por cuya razón también se ha convertido en un problema.

En efecto, desde un principio el lavado de dinero ha sido vinculado al problema del *narcotráfico*, y en los últimos tiempos también se le relaciona con todo el problema de la *delincuencia organizada*. Es decir, se relaciona con uno de los problemas más graves por los que atraviesa la comunidad mundial, que tiene que ver con la afectación de vidas humanas, de los principios básicos de la vida comunitaria y de la esencia del Estado, y que se ha convertido en un fenómeno de carácter **transnacional**. Por ello, junto al narcotráfico se encuentran, también, el *tráfico de armas*, el *tráfico de indocumentados*, el *secuestro*, el *terrorismo*, el *robo de vehículos*, entre otros. Y de ahí que, para enfrentarlo, se requiere de estrategias político-criminales que resulten eficaces no sólo frente al problema del lavado de dinero sino frente a la delincuencia organizada en general.

Así lo explican tanto la **Convención de Viena** de 1988 (ONU) como la **Convención de Palermo** de 2000 y otros instrumentos internacionales, que han servido de modelo para la regulación del lavado de dinero u “*operaciones con recursos de procedencia ilícita*”. En los últimos tiempos se ha generalizado su relación con toda la *delincuencia organizada*, una de cuyas manifestaciones más importantes lo sigue siendo el *narcotráfico*. A esa misma razón ha obedecido que México también haya regulado penalmente el lavado de dinero.

b) Es evidente que en los últimos tiempos han proliferado formas más violentas y organizadas de la delincuencia, como se observa con relación al *narcotráfico*, el *tráfico de armas*, de *indocumentados*, *secuestros*, etc., que además deja de ser un problema local o nacional y se ha convertido en uno de carácter **transnacional**, que preocupa a toda la comunidad mundial, lo cual igualmente se vincula con la proliferación del lavado de dinero y produce no sólo afectaciones de la salud y la vida de miles de seres humanos, sino que también contra los principios básicos de la vida comunitaria y de la propia esencia del Estado de derecho, que busca su raigambre en diversas esferas del poder tanto económico como político.

Es también claro que, por ser una delincuencia mucho más peligrosa que la tradicional, porque cuenta con métodos y técnicas modernas, con tecnología de punta, con posibilidad de acceso a la información privilegiada, que tiene continuidad en sus acciones y capacidad de operación, rebasa la capacidad de

reacción de las instituciones de gobierno; es decir, muestra mayor eficacia frente a los métodos tradicionales de control estatal.

c) Por ello, los países del mundo se han visto en la necesidad de cambiar sus métodos y técnicas político-criminales tradicionales para enfrentarla de manera más eficaz, y México no puede quedarse atrás. Pero, por tratarse de un fenómeno transnacional, las medidas de control también se diseñan ahora en el plano internacional, con el concurso de los países que de alguna o de otra manera tienen problemas de delincuencia organizada, dándose origen a diversos *instrumentos jurídicos internacionales* que vinculan a los países que los suscriben, como la **Convención de Viena** (1988) y la **Convención de Palermo** (2000), entre otros.

Ciertamente, uno de los instrumentos internacionales más importantes, que contiene estrategias político-criminales para enfrentar el narcotráfico, es la **Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas**, o “*Convención de Viena*”, convocada por las Naciones Unidas en 1988 que, ante la falta de resultados de los métodos hasta entonces adoptados, urgió por la necesidad de hábiles estrategias para lograr éxito en las acciones dirigidas a combatir y erradicar el fenómeno del narcotráfico. Por ello, introdujo **tres modernas técnicas** para garantizar la consecución de las siguientes metas:

- El debilitamiento económico de los cárteles internacionales y nacionales de la droga, a través de la **intercepción y decomiso** de los bienes y productos de cualquier naturaleza generados por esa actividad. Busca, además, prevenir y combatir a la delincuencia organizada y a los delitos graves que de ella derivan;
- El diseño de una legislación para **prevenir el lavado de dinero** proveniente del narcotráfico y de cualquier otro delito considerado como grave, y
- La implantación de un estricto control en la producción y comercialización de **precursores, solventes y disolventes**, utilizados necesariamente en los procesos químicos aplicables para la producción de las drogas.

Según lo anterior, la regulación del *lavado de dinero* inicialmente sólo se planteó como una estrategia para combatir el narcotráfico y otros delitos graves, y no para combatirlo como un problema en sí mismo, que obedeciere a la necesidad de proteger un *bien jurídico* que se viera afectado directamente por el lavado de dinero. Por ello, podría decirse que el bien jurídico que entraría en consideración sería el que se trata de proteger al prohibir el narcotráfico, que es la *salud pública*.

La **Convención de Palermo** (2000) se ocupa ya de la **delincuencia organizada transnacional**, siguiendo precisamente la evolución que las diversas manifestaciones de la delincuencia organizada han ido teniendo en los últimos tiempos.

Con anterioridad a la Convención de Viena se habían generado **otros instrumentos internacionales** que tuvieron que ver con el narcotráfico o con la

delincuencia organizada en general. Así, por ejemplo, la “*Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*”, enmendada por el Protocolo de 1972, adoptada en Nueva York, y el “*Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas*” de 1971”, adoptada en Viena, Austria; ambos suscritos por México.

También se encuentran los Tratados, bilaterales o multilaterales, que los países celebran para aplicar conjuntamente ciertas estrategias. México tiene celebrados Tratados y Acuerdos Internacionales en materia de Narcotráfico con diversos países del mundo desde 1989 a la fecha.

d) Es evidente que varios países de la región latinoamericana adoptaron las medidas recomendadas en la Convención de Viena y en la Convención de Palermo, con mayor o menor amplitud, entre ellos México. En efecto, dado que **México** también enfrenta problemas de delincuencia organizada, siendo el narcotráfico una de sus principales manifestaciones, junto al que igualmente están el tráfico de armas, el tráfico de indocumentados, el secuestro, el robo de vehículos, el lavado de dinero, entre otros; desde hace quince años (1996) se reformó la Constitución Política para introducir la referencia a la “delincuencia organizada” y algunos mecanismos de carácter procesal, que posibilitaran una actuación eficaz frente a dicho fenómeno.

Asimismo, se dio origen a la **Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada** (1996), que previó diversas estrategias político-criminales contra este tipo de delincuencia y delitos conexos. Igualmente, se han producido reformas a la legislación penal sustantiva en materia de delincuencia organizada y de “lavado de dinero”, y reformas a la legislación procesal penal para ajustarla a las reformas constitucionales. Las últimas reformas constitucionales en esta materia son las publicadas el 18 de junio de 2008.

2. Lavado de dinero, crimen organizado y medios de control:

Para determinar las medidas político-criminales que deben ser utilizadas frente al delito de lavado de dinero, debe tenerse claridad sobre las siguientes cuestiones:

a) ¿De dónde proviene el dinero sucio que se lava o blanquea?

i) Como se ha dicho, el *lavado de dinero* es un problema íntimamente vinculado a los fenómenos con los que tiene relación y por cuya razón él también es un problema que habrá que combatir. En efecto, siendo el *lavado de dinero* una actividad que consiste en hacer aparecer como lícito el producto de operaciones delictivas (que a su vez se enmarcan bajo actividades comerciales, empresariales y financieras, lícitas o disimuladas como lícitas), se le ha vinculado siempre con el *crimen organizado* y, más concretamente, con el *narcotráfico*, de cuyas ganancias se realizan las operaciones para blanquearlas.

Es decir, no todo tipo de actividad ilícita trae consigo ganancias económicas; gran parte de la delincuencia tradicional (homicidio, lesiones, delitos contra el honor, etc.) queda fuera de ella. En cambio, la “delincuencia organizada”, en sus formas más evolucionadas, trae consigo ganancias económicas directas o indirectas muy importantes. Y el problema se agrava cuando, a través del lavado de dinero, se apoyan actividades delincuenciales de mucha más envergadura, tales como el narcotráfico, el tráfico de armas, la trata de personas o el comercio internacional de menores¹, o incluso el *financiamiento al terrorismo*.

Según estudios sobre el particular, el dinero ilícito proviene primeramente del narcotráfico, seguido del comercio de armas y de la defraudación fiscal, así como de la fuga de capitales y contrabando. Si nos referimos a México, puede decirse que el tráfico de drogas representa la fuente principal de ingresos de la gran criminalidad organizada, y otro tanto lo representa el tráfico de armas.

ii) Entonces, las ganancias que se generan, así como su distribución y su blanqueo, *dependen del tipo de actividad ilícita* o delictiva de que se trata. Algunas pueden reportar ganancias sólo para una persona o un grupo de personas pertenecientes a un cártel o grupo organizado, mientras que otras sus ganancias pueden compartirse por varios grupos. Así, por ejemplo, con relación al tráfico de *cannabis* se ha dicho que, al estar generalmente parcelado, sus ganancias por este comercio son igualmente parceladas. En cambio, por lo que hace al tráfico de *heroína* o de *cocaína*, éste ya está más estructurado, por lo que las zonas de producción, de transformación y de consumo son más extensas. Por su parte, los países que cultivan la amapola no son siempre los que transforman el opio en morfina-base y después en heroína.

Por eso, como afirma André CUISSET, “las ganancias se comparten entre varios equipos a nivel de tráfico hasta la fase de distribución final, y son atomizadas”. De ahí que, *mientras más se diversifican las ganancias se facilitan mayormente las operaciones de blanqueo*, y viceversa; sobre todo que el crimen organizado se ha convertido en un fenómeno *transnacional*; lo que, a su vez, se ha hecho más complejo por los procesos de *globalización* en que ahora se encuentran inmersos los países del mundo.

Por otra parte, las organizaciones de narcotraficantes tratan de convertir el dinero efectivo en una forma más segura, pero especialmente más fácilmente de transferir y negociar. Por eso, se afirma que “*el blanqueo de dinero proveniente del tráfico de drogas consiste en transformar el dinero sucio, es decir, ganado deshonestamente, en moneda reutilizable, para continuar la actividad criminal o*

¹ Véase sobre esto: CUISSET, André, *La experiencia francesa y la movilización internacional en la lucha contra el lavado de dinero*, PGR, México, 1996; ZIEGLER, Jean, *Suiza lava más blanco*, Ed. Diana, México, 1990; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A., *El blanqueo de capitales procedentes de actividades criminales*. Tesis doctoral, Salamanca, España, 1996; GÓMEZ INIESTA, Diego J., *El delito de blanqueo de capitales en derecho español*, Cedecs Editorial S.L., Barcelona, 1996; HERNÁNDEZ QUINTERO, Hernando, *El lavado de activos*, Ed. Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1997; entre otros.

para operar inversiones financieras con el interés de suprimir todo rastro del origen ilícito de los recursos”².

b) ¿Cómo se lava el dinero proveniente de actividades ilícitas?

I) Ahora bien, para los efectos político-criminales, importa conocer cuáles son las *actividades lícitas* en las que, o a través de las que, el dinero sucio se pone en circulación y se trata de lavar; es decir, cuáles son las distintas **formas** en que el dinero sucio se lava y en qué ámbitos de las actividades lícitas frecuentemente se llevan a cabo, pues no hay duda que éstas han proliferado e igualmente se hacen más complejas. Pero, si no se conocen, es entonces difícil diseñar las medidas para combatirlo.

II) Según Andre CUISSET, en un estudio de hace más de 15 años, el lavado de dinero proveniente de actividades ilícitas pasa por las siguientes etapas:

- "a) Multiplicar los circuitos para disminuir los riesgos: ya sea transportando el efectivo clandestinamente a varios paraísos fiscales, o empezando por hacerlo circular en el país de origen a través de una multitud de compañías cómplices que manejan efectivo y cuya actividad es difícilmente controlada (ej.: casinos, giras de show, busines, clubes nocturnos, exportación, turismo, garages, oficinas de apuestas, entre otros);
- “b) Hacer entrar el dinero en el sistema financiero: en efectivo o por giro bancario, se deposita en las cuentas bancarias de testaferros o de sociedades pantalla, abiertos en paraísos fiscales los más opacos del mundo (como Panamá, Nauru y Vanuatu);
- “c) Enredar las pistas: instalan sociedades pantalla en plazas financieras conocidas por su respeto al secreto bancario (entre otras Hong Kong, Singapur, Suiza). El dinero siempre fraccionado para no atraer la atención, circula entre ellas por transferencias electrónicas múltiples. Así está diluido dentro de montajes financieros completos;
- “d) Reconstituir las sumas iniciales: a partir de las sociedades pantalla diseminadas a través del mundo el dinero, bajo la forma de facturas falsas o préstamos ficticios, converge a una plaza financiera mayor, tal como Wall Street o la City de Londres. Encargado por empresas financieras o comerciales completamente legales pero bajo la influencia de las organizaciones criminales, para ser reinvertido de aquí en adelante en circuitos económicos ordinarios.

Al final este circuito permite que el dinero circule libremente en la economía mundial (comercios, bienes inmobiliarios, bolsa, metales preciosos y obras de arte), la disposición de sus dueños que son en adelante propietarios de una importante casa de comercio”³.

2 CUISSET, Andre, Op. Cit., p. 25.

3 CUISSET, Andre, Op. Cit., pp. 25 y s., quien además afirma que "El desarrollo del campo del blanqueo y lo cuantioso de las sumas de que se trata, han acabado por <dar a luz> un verdadero

III) En **México**, desde 1995 la propia **SHCP** había señalado que los procedimientos generalmente utilizados para ocultar el origen del dinero procedente de actividades ilícitas, a fin de aparentar que se obtuvo de fuentes legítimas, globalmente se conforman de las siguientes etapas:⁴

- *Depósito o transferencia, que son acciones mediante las cuales los delincuentes se hacen físicamente del dinero derivado de actividades ilegales.*
- *Encubrimiento, el cual consiste en separar los ingresos de origen ilícito de su fuente, mediante la creación de modernas transacciones financieras diseñadas para burlar controles de auditoría y proporcionar anonimato.*
- *Integración, la cual estriba en proporcionar una aparente legitimidad a ingresos derivados de actividades delictivas. Si el proceso de encubrimiento es exitoso, la integración permite ubicar el producto del lavado dentro del circuito económico y monetario normal, de tal forma que reingrese al sistema financiero bajo la apariencia de fondos obtenidos de un negocio lícito.*

Pero, en realidad resulta sumamente difícil describir las diversas maneras que constituyen el *lavado de dinero*, y más cuando éste adquiere dimensiones internacionales, sobre todo porque la pluralidad de medios va desde la creación de pequeños bienes hasta la compra de bienes inmuebles, a través de los llamados prestanombres. Así, dada la extrema facilidad de transferir divisas de un país a otro, el lavado de dinero se ha convertido en el principal accionar de los narcotraficantes o políticos, empresarios o financieros corruptos⁵.

Esa gran dificultad de conocer sus diversas manifestaciones hace que igualmente resulte difícil adoptar las medidas idóneas para combatir eficazmente el lavado de dinero. Pero, el siguiente listado de conductas, que tal vez sean las más comunes, puede servirnos de base para diseñar un programa de política criminal frente al fenómeno:

- 1) Depósitos bancarios de cantidades importantes, cuyo origen resulta sospechoso;
- 2) Pagos en efectivo en la compra de bienes inmuebles (mansiones, haciendas, hoteles, terrenos, etc.);
- 3) Compra de hoteles, de centros o clubes turísticos, de restaurantes, de bares, de empresas quebradas o con problemas económicos, etc.;
- 4) Compra de cheque de caja o cheques de viajero;
- 5) Transferencias electrónicas sospechosas;

oficio: financiero criminal. Esos <ingenieros financieros> encuentran su clientela por medio de reclutadores: políticos corruptos, especuladores, gansters <consejeros en inversiones>, abogados corruptos, etcétera"

⁴ Véase el *Programa de Combate al Lavado de Dinero y al Tráfico Ilícito de Armas y Precursores Químicos*, SHCP, México, 1995.

⁵ Véase sobre esto, CUISSET, André, *op. cit.*

- 6) Compra de mansiones y vehículos de lujo (aviones, yates, automóviles, etc.);
- 7) Constitución o compra de empresas, que sirven de fachada; etc.

El artículo 400 bis CPF habla de diversas conductas con las que se puede cometer el delito de lavado de dinero, que son: *adquirir, enajenar, administrar, custodiar, cambiar, depositar, dar en garantía, invertir, transportar o transferir*, recursos de procedencia ilícita.

c) Ahora bien, ¿cuál es la cantidad de dinero que se lava y cuáles son los efectos que justifican su prohibición penal?

Tal vez otro aspecto que importaría saber es el relativo a la *cantidad de dinero que se lava en un determinado tiempo y lugar*, pero, sin duda, reviste mayor importancia el precisar cuál es el **bien jurídico** que se afecta con el lavado de dinero, para determinar la gravedad del problema y la necesidad de la medida. Esta exigencia se hace ineludible cuando de la intervención penal se trata, pues los **tipos penales** sólo se justifican si de por medio hay un bien jurídico que proteger. Por ello, con relación a los tipos penales de lavado de dinero, habrá que determinar qué es lo que el legislador quiso proteger con ellos.

1) Con relación a la **cuantía**, desde hace más de quince años se afirmaba ya, por fuentes del GAFI (Grupo de Acción Financiera), que la cantidad del dinero sucio generado durante 1993 estaba estimada en *460 mil millones de dólares*, la cual estaba encabezada por Estados Unidos, país en el que, se decía, en 1992 se habrían reciclado *270 mil millones de dólares*. Y se afirmaba, además, que seguramente en diez años el blanqueo de los narcotraficantes en Europa y América del Norte llegaría a un *billón de dólares*.

En realidad, es difícil conocer con exactitud cuánto dinero se *lava* a nivel mundial año con año, pero se estima que son miles de millones de dólares norteamericanos, ya que actualmente el lavado de dinero no sólo se realiza en los *paraísos bancarios* tradicionales, sino que esta práctica se ha extendido a otros países cuya legislación para prevenirla es escasa, o bien, poco estricta. Pero, habrá que aceptar que los bancos se han convertido en participantes en las operaciones de lavado de dinero, precisamente porque proveen una gran variedad de servicios e instrumentos, como cheques de caja, cheques de viajero, transferencias electrónicas, que pueden utilizarse para encubrir el origen de los recursos obtenidos ilegalmente.

En México, si bien actualmente no se manejan cifras concretas, también hace ya 15 años la Procuraduría General de la República afirmaba que durante 1994 en nuestro país los cárteles de la droga tuvieron ganancias de alrededor de *30 mil millones de dólares*, y que sin duda un gran porcentaje de ese dinero era destinado a ser blanqueado, y seguramente un determinado porcentaje de ello era colocado en México, sin contarse con datos aproximados, sobre todo cuando las

instituciones financieras nuestras han negado en principio que en ellas se lave dinero.

2) Por lo que hace al **bien jurídico** que se trata de proteger con el tipo penal del lavado de dinero, no hay comunidad de opiniones. Si se le utiliza como estrategia para combatir el narcotráfico u otras manifestaciones de la delincuencia organizada, entonces el bien jurídico es el que tiene que ver con ese tipo de delincuencia organizada, por ejemplo, la salud pública o la seguridad de las instituciones del estado de derecho. Pero, por otra, se afirma que con el lavado de dinero se afecta la “*economía del estado*” o la “*sana economía*” que debe existir en el estado.

Lo que se busca, según se afirma oficialmente, es “reducir, minimizar la posibilidad de que los recursos de procedencia ilícita se introduzcan a la economía formal”, con la idea de “acabar con los incentivos económicos que propician la actividad criminal”. En fin, se afirma que la estrategia “**nos permite combatir el crimen, combatiendo el lavado de dinero**”⁶.

d) ¿Por qué se vincula el lavado de dinero con el sistema financiero?

1) Por razón de lo anterior, en el desarrollo del “*lavado de dinero*” se ha observado el involucramiento del *sistema financiero mundial*; señalándose por los expertos *dos* elementos suplementarios que justifican y agravan la situación:

- “Una capacidad de transferencia, comparada a la velocidad de la luz, de fondos sin límite... gracias a las telecomunicaciones financieras mundiales interbancarias y a la cámara de compensación de los sistemas de pago, que manejan cada día cantidades que acercan al billón de dólares; y
- “La crisis económica que hizo presa desde el principio de los 90’s., hizo que en cuanto una empresa tiene dificultades, medio mundo financiero (“inversionistas de negocios”, intermediarios, etc.) se acerca al dueño para proponerle “convenir”, a cambio de algunos “servicios”. El encadenamiento se encuentra, en general, sin retorno y tales compañías terminan por depender totalmente de los fondos del crimen organizado”⁷.

Además, “los *bancos* se han convertido en participantes, la mayoría de las veces involuntarios, en las operaciones de lavado de dinero, *porque proveen una gran variedad de servicios e instrumentos, como cheques de caja, cheques de viajero, transferencias electrónicas, que pueden utilizarse para encubrir el origen de los recursos obtenidos ilegalmente*”. Por ello, “los bancos necesitan conocer cómo operan los esquemas de lavado de dinero y cómo pueden detectar operaciones sospechosas, tanto para protegerse como para continuar

6 Véase presentación de las iniciativas de ley que el Presidente CALDERÓN envió al Congreso de la Unión (agosto 16 de 2010).

7 CUISSET, Andre, Op. Cit., p. 22.

colaborando con los esfuerzos que para evitarlo realizan las autoridades correspondientes”⁸.

2) Pero, al plantearse la reforma penal en esta materia, las instituciones bancarias en **México** siempre negaron estar involucradas en problemas de lavado de dinero. Sin embargo, desde siempre el tema se vinculó con las instituciones que integran el **sistema financiero mexicano**, pues, para el conocimiento de este tipo de hechos, siempre interviene la SHCP; con lo que, tácitamente se acepta que el lavado de dinero está vinculado con el funcionamiento del sistema financiero.

De ahí que, desde principios de la década de los 90's, la propia *Comisión Nacional Bancaria* (CNB) mexicana estableció que *los banqueros pueden cooperar en gran medida con los esfuerzos que realiza el gobierno para evitar el lavado de dinero*, sugiriendo que se instrumentara un *programa y un sistema de control interno que contribuya a evitar el lavado de dinero*; se generó así en 1993 una *Guía para Prevenir el Lavado de Dinero en los Bancos*, emitida por la CNB, que igualmente reconoce que a través del sistema bancario pueden darse con mayor facilidad los casos de lavado de dinero.

Y contrariamente a las recomendaciones de la Convención de Viena, las primeras regulaciones en materia de lavado de dinero se hicieron en el *Código Fiscal de la Federación*; es decir, vinculó el lavado de dinero a las cuestiones fiscales, con la idea de involucrar a las instituciones relacionadas con esta materia, como es la Procuraduría Fiscal de la Federación y, por ende, la SHCP. Sin embargo, *el apartarse de las recomendaciones de la Convención de Viena ha sido una de las principales razones por las que la lucha contra el lavado de dinero haya tenido resultados muy limitados*.

3) Pero, según lo manifestó recientemente el **Presidente de la Asociación de Bancos de México**⁹, citando un informe preparado por el Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos, **“México es de los pocos países en los que es posible incorporar recursos ilícitos a la economía formal, para lavarlos, sin necesidad de que los mismos entren al sistema financiero”**. Lo que quiere decir que, “en nuestro país, los delincuentes no necesitan depositar los billetes de pesos o dólares en efectivo en la Banca, o triangular operaciones financieras sofisticadas para legitimar su dinero”. Por lo que, afirma, “aquí es posible todavía adquirir de negocios perfectamente establecidos y lícitos, o de personas honorables y de buena fe, todo tipo de bienes y servicios, sin importar su valor, a través de pesos o dólares en efectivo. Así se compran aviones, vehículos, inmuebles, materias primas o cualquier otro producto o servicio”. Por eso, “el dinero se lava, porque entra a la economía formal a través de la compra de

8 Cfr. MORENO, Moisés, *Política Criminal y Reforma Penal*, México, 1999, p. 378.

9 Ing. Ignacio DESCHAMPS GONZÁLEZ, el jueves 16 de agosto de 2010, cuando el Presidente CALDERÓN presentó una serie de iniciativas de ley que enviaría al Congreso de la Unión para combatir el lavado de dinero.

mercancías en efectivo, y posteriormente se deposita, como producto de una operación legítima, en el sistema bancario”.

c) Los medios de control frente al lavado de dinero:

1) Ahora bien, las acciones que se han desarrollado para evitar el lavado de dinero y otros usos delictivos del sistema bancario, son la respuesta a un fenómeno de carácter internacional que afecta los circuitos financieros en todo el mundo”. Por ello, diversos países han instrumentado leyes que previenen el lavado de dinero, y la dimensión del problema, sobre todo en lo relacionado con el tráfico de estupefacientes, ha dado origen a iniciativas de colaboración a nivel internacional.

En efecto, en los tiempos actuales son muchos los países que han adoptado medidas contra el lavado de dinero, incluyendo México, pero no siempre se encuentra una explicación suficiente y uniforme sobre sus razones. Como se ha dicho, según la Convención de Viena de 1988, la regulación penal del lavado de dinero se planteó como una **estrategia para enfrentar eficazmente el tráfico de narcóticos**; por considerar que *éste produce considerables rendimientos financieros y enormes fortunas, que permiten a las organizaciones delictivas transnacionales invadir, contaminar y corromper las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad a todos sus niveles*. Por ello, desde entonces “la comunidad internacional se declaró decidida a *privar* a las personas dedicadas al tráfico ilícito, del producto de sus actividades delictivas y eliminar así su principal incentivo para tal actividad”. Es decir, se consideró, y aún se considera, que “atacar las distintas fuentes de financiamiento de los criminales, es atacar donde más les duele, que son sus finanzas”.

De acuerdo con lo anterior, se pensó que privándoles del producto del tráfico ilícito se verían desmotivados para seguirlo realizando y, de esa manera, se combatiría el narcotráfico y se protegería finalmente la *salud pública*, entre otros bienes.

2) **Instrumentos internacionales.** En el plano internacional se han generado algunos **instrumentos jurídicos** importantes que se ocupan del lavado de dinero bajo ángulos distintos, previendo diversas medidas político-criminales, entre los que destacan:

2.1) La **Convención de Viena de 1988** (ONU), que con relación al blanqueo de capitales prevé las siguientes medidas:

- Instituye la obligación de *incriminar el lavado de dinero* proveniente del tráfico de estupefacientes;
- Prevé la *cooperación internacional* para facilitar las investigaciones judiciales;

- Facilita entre Estados signatarios la *extradición* para los asuntos de blanqueo de dinero;
- Propone algunos principios para facilitar la *cooperación* en las investigaciones administrativas;
- Afirma el principio según el cual el *secreto bancario* no debe impedir las investigaciones penales en el cuadro de la cooperación internacional.

México ha sido de los primeros países en suscribir y ratificar la Convención de Viena, así como otros instrumentos de carácter internacional, obligándose desde **1990** a adoptar, tanto en su sistema jurídico como en su sistema de justicia penal, ciertas estrategias político-criminales para enfrentar de manera eficaz particularmente el problema del narcotráfico, así como el lavado de dinero.

2.2) La ***Declaración de Basilea (1988)***, que aspira a impedir la utilización del sistema bancario para el blanqueo de fondos de origen criminal. Establece la voluntad del mundo financiero y bancario de participar en la lucha contra el lavado de dinero. Entre los principios básicos que contiene pueden mencionarse:

- La identificación del cliente;
- El respeto de las leyes y ordenanzas relativas a las operaciones financieras y la negación de acordar su concurso a operaciones que parecen ligadas al blanqueo de dinero;
- La cooperación con las autoridades de detección y represión, dentro de los límites impuestos por las reglas vigentes en materia de obligaciones de confidencialidad.

2.3) El ***Acuerdo del Grupo de Acción Financiera (GAFI)***, establecido en 1989 por el llamado Grupo de los Siete (Estados Unidos de América, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Canadá) y tiene los siguientes *objetivos*:

- Evaluar los resultados de la cooperación ya puesta en marcha para *prevenir* la utilización del sistema bancario y de las instituciones financieras a fin de lavar el dinero, y
- Estudiar *medidas preventivas* suplementarias dentro de este dominio, incluso la adaptación de los sistemas jurídicos y reglamentarios, a manera de fortalecer la ayuda mutua judicial, bilateral y multilateral.

Este Grupo, además, emitió diversas *recomendaciones*, que se articulan alrededor de *tres temas* principales, que son:

- La mejoría de los sistemas represivos nacionales;
- La organización de la vigilancia de los profesionales que intervienen en materia de inversiones, y
- El esfuerzo de la cooperación internacional.

2.4) La ***Convención de Estrasburgo (1990)***, adoptada por los (26) países que entonces conformaban el *Consejo de Europa*, relativa al blanqueo, la

detección, el embargo y confiscación de los productos del crimen. No limita el lavado de dinero al caso del narcotráfico, sino lo extiende a otras infracciones penales, destacando como medidas:

- La comunicación y embargo de los legajos bancarios, financieros y comerciales;
- La vigilancia de las cuentas bancarias;
- La intervención de las telecomunicaciones, y
- El acceso a los sistemas informativos.

Asimismo, determina los principios de una amplia cooperación internacional en el marco de las investigaciones y los procedimientos penales y, particularmente, con el fin de confiscar los instrumentos y productos del crimen organizado.

En fin, desde hace años la tendencia mundial ha sido adoptar, en lo posible, políticas y procedimientos que incorporen los *Principios para la Prevención del Uso Delictivo del Sistema Bancario para el Lavado de Dinero*, emitidos por el **Comité de Basilea** para la Supervisión Bancaria, y las *Recomendaciones sobre las Acciones que deberán tomarse frente al Lavado de Dinero* de la FATF (GAFI). Dichos instrumentos, por supuesto, se han ido actualizando de acuerdo con las transformaciones que el propio fenómeno delictivo está teniendo, así como con el uso de las modernas tecnologías.

2.4) En el **ámbito latinoamericano** también se han emitido diversos instrumentos sobre la materia, como:, de la misma manera que en **México**.

II.- LAS ACTUALES ESTRATEGIAS CONTRA EL LAVADO DE DINERO EN MÉXICO

1. El problema

a) Como se ha dicho, México no escapa a la práctica del lavado de dinero, de la misma manera que no escapa al problema de la delincuencia organizada. Por ello, también los **bancos** se han convertido en participantes, la mayoría de las veces involuntarios, en las operaciones de lavado de dinero, porque *proveen una gran variedad de servicios e instrumentos, como cheques de caja, cheques de viajero, transferencias electrónicas, que pueden utilizarse para encubrir el origen de los recursos obtenidos ilegalmente*. Y aún cuando es muy difícil saber cuánto dinero se lava en el país, lo cierto es que la Procuraduría General de la República afirmaba hace más de quince años que en México durante 1994 los cárteles de la droga tuvieron ganancias de alrededor de los 30 mil millones de dólares; y que, sin duda, un gran porcentaje de ese dinero era destinado a ser blanqueado. Pero, de todos modos era difícil determinar el porcentaje que corresponde a México, sobre todo cuando las instituciones financieras negaban en principio que en ellas se lavara dinero.

Recientemente se señala que, “Según el *Reporte Internacional del Control Estratégico de Drogas*, elaborado por el Departamento de Estado de EU se calcula que desde el 2003 cerca de 22,000 millones de dólares han sido repatriados a México desde Estados Unidos por los cárteles de la droga. Por su parte, el FMI calcula que en México se lavan entre 8,000 y 25,000 millones de dólares al año, mientras que la Procuraduría General de la República dice que son 10,000 millones de dólares, basada en el monto de las operaciones de intercambio financiero con EU que no tienen una explicación legal”¹⁰.

2. La regulación penal del lavado de dinero y otras estrategias:

a) El delito de *lavado de dinero* fue regulado desde enero de 1990 primeramente en el Código Fiscal de la Federación, cuyo artículo 115 bis, estableció una sanción de tres a nueve años de prisión “a quienes teniendo conocimiento de que una suma de dinero o bienes de cualquier naturaleza provienen o representan el producto de alguna actividad ilícita, realicen operaciones financieras, de compra o venta, depósito, transferencia o cambio de moneda, entre otras, *con el propósito de evadir de cualquier manera el pago de créditos fiscales*; ocultar o disfrazar el origen, naturaleza, propiedad, destino o localización del dinero o de los bienes de que se trate; alentar alguna actividad ilícita; u omitir proporcionar el informe requerido por la operación; o transporte, transmita o transfiera la suma de dinero o bienes mencionados, desde algún lugar a otro en el país, desde México al extranjero o del extranjero a México, *con el propósito de: evadir de cualquier manera el pago de créditos fiscales*; ocultar o disfrazar el origen, naturaleza, propiedad, destino o localización del dinero o de los bienes de que se trate, alentar a alguna actividad ilícita, u omitir proporcionar el informe requerido por la operación”.

b) En 1996 la regulación pasó del CFF al *Código Penal federal*, en el artículo 400 bis. Asimismo, también desde 1996 se encuentra previsto en la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*. Se trata de conductas que implican operaciones con recursos de procedencia ilícita y, por ello, con ese nombre se le regula.

Para conocer del delito de lavado de dinero previsto en el Código Penal federal es competente la PGR. Si el delito se comete en los términos de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, es decir, si las *operaciones con recursos de procedencia ilícita* se realizan por tres o más personas que se han organizado, en forma permanente o reiterada, para cometerlas (a. 2º), conocerá directamente la Subprocuraduría de Investigación Especial de la Delincuencia Organizada (SIEDO), en donde se halla el área que se ocupa de manera específica del delito de lavado de dinero, la cual podrá aplicar las reglas que para la investigación de la delincuencia organizada establece la LFDO. Asimismo, son competentes para conocer de este delito los tribunales federales.

¹⁰ Véase Jorge MONROY, “*Investigan sólo 8% del lavado de dinero*”, en *El Economista*, 30 de Enero, 2011.

A diferencia de lo que sucedía hasta 1996, cuando el delito de lavado de dinero se regulaba en el Código Fiscal de la Federación y sólo era **perseguido por querrela** de la Secretaría de Hacienda, al pasar al Código Penal había que entender que dicho delito es **perseguido de oficio**; por lo que, cualquier persona podría hacer la denuncia correspondiente y la PGR podría iniciar la averiguación respectiva sin necesidad de que previamente interviniese la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, como lo prevén los párrafos cuarto y quinto del artículo 400 bis CPF, cuando en la realización de este delito “se utilicen servicios de instituciones que integran el sistema financiero, para proceder penalmente se requerirá la **denuncia previa** de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”; lo que no equivale sino a la *querrela* a que se hacía referencia con anterioridad. Además, se establece que si, en ejercicio de su facultad de fiscalización, dicha Secretaría encuentra elementos que permitan presumir la comisión del delito de lavado de dinero, “deberá ejercer respecto de los mismos las facultades de comprobación que le confieren las leyes y, en su caso, *denunciar hechos* que probablemente puedan constituir dicho ilícito”. Lo que hace a través de la Procuraduría Fiscal de la Federación.

c) Como se ha dicho, México también ha considerado conveniente la creación de un marco jurídico que permita a los bancos y las autoridades *prevenir* y *detectar* las actividades de lavado de dinero, a través de mecanismos que posibiliten identificar el origen de los recursos y evitar el ocultamiento de documentación e información relacionada con ellos. Por ello, la *Comisión Nacional Bancaria* (CNB) mexicana estableció desde 1993 que los banqueros pueden cooperar en gran medida con los esfuerzos que realiza el gobierno para evitar el lavado de dinero; por lo que, desde hace más de quince años sugirió instrumentar un *programa* que cubra al menos los siguientes aspectos, considerados de fundamental importancia¹¹.

- *Establecer un sistema de control interno que contribuya a evitar el lavado de dinero, y*
- *Asegurar la capacitación adecuada del personal del banco.*

Asimismo, se sugirió contemplar las tres siguientes acciones:

- *La revisión periódica, controlada y regulada de las declaraciones y el patrimonio real de los funcionarios públicos.*
- *La acreditación estricta e ineludible de estar al corriente en el pago del impuesto sobre la renta.*
- *Realizar periódicamente balances o auditorías a las operaciones de instituciones públicas, bancarias o en las diferentes figuras de los fideicomisos.*

11 Por tal razón, en octubre de 1993 la Comisión Nacional Bancaria emitió una “*Guía para prevenir el Lavado de Dinero en los Bancos*”.

3. Los resultados de las actuales estrategias contra el lavado de dinero:

a) Ahora bien, desde la perspectiva *político-criminal* el análisis de la regulación tiene particular importancia, porque permite conocer las razones y los criterios oficiales, tanto del ejecutivo como del legislador, así como las estrategias que se introducen en la ley y las formas y posibilidades de su aplicación concreta. Asimismo, permite determinar si dicha regulación realmente atiende y responde a una determinada realidad o no y, finalmente, si la medida ha resultado funcional o no y, en su caso, cuáles son las razones de su falta de funcionalidad y cuáles son sus perspectivas.

No obstante las anteriores medidas político-criminales y las que se han adoptado en los últimos años, como las que se introdujeron con las reformas constitucionales de 2008, entre las que destaca la **extinción de dominio**, el problema de la delincuencia organizada y del lavado de dinero no se ha podido detener.

b) De acuerdo con datos que se publican a finales de enero de 2011 en el periódico **El Economista**, “El combate al lavado de dinero durante los primeros tres años del gobierno del presidente Felipe Calderón es considerado por expertos como *raquítico*, pues entre el 2006 y el 2008, apenas se atendieron 126 denuncias por ese delito. Si bien, se dice, equivalen a **31,357** millones de pesos, representó 8% del capital sucio que entra al país, por lo que organismos internacionales siguen viendo al blanqueo de dinero como el “*Talón de Aquiles*” para México¹².”

III. LAS NUEVAS ESTRATEGIAS POLÍTICO-CRIMINALES FRENTE AL LAVADO DE DINERO:

1. La Iniciativa del Ejecutivo Federal de 2010:

a) Lo anterior quiere decir que aún son necesarias estrategias más funcionales, no sólo para hacerle frente al lavado de dinero sino a toda la delincuencia organizada, de la que proviene el dinero que se lava, o a la que con dicho dinero se financia su desarrollo.

Y esa es precisamente la idea que motiva que, desde **agosto de 2010**, se encuentre en el Congreso de la Unión un paquete de reformas en materia de lavado de dinero enviado por el Ejecutivo Federal, en el que, además de reformas al CPF, al CFPP, a la LFDO y al CFF, se incluye la propuesta de creación de una **Ley para Prevenir el Lavado de Dinero**.

Se afirma que estas estrategias se sustentan en una **visión integral** del problema; por ello, al lado de las reformas en materia penal, que obedecen a una

12 Véase Jorge MONROY, “*Investigan sólo 8% del lavado de dinero*”, en *El Economista*, 30 de Enero, 2011.

idea meramente represiva, se adoptan medidas de prevención del lavado de dinero.

b) Se destacan como aspectos relevantes de la *Miscelánea Penal* los siguientes:

- **La creación de nuevos tipos penales**, por considerar que la regulación actual resulta ya insuficiente, que tienen que ver con: **1)** el fomento al lavado de dinero; **2)** el aliento para realizar actividades ilícitas financieras con dinero lícito; **3)** llevar a cabo operaciones estructuradas, es decir, con el fin de burlar controles del sistema financiero; **4)** prestar su nombre o denominación social a terceros (testaferros), y **5)** aportar documentos falsos para encubrir identidad.
- Se fortalece el **delito de encubrimiento**, para sancionar a quienes se nieguen a declarar, estando obligados a hacerlo;
- Se introduce lo que se ha dado en llamar el “**decomiso por valor equivalente**”, para cuando se ocultan o desaparecen los bienes (CFPP);
- Se introducen las “**entregas vigiladas**” y las “**operaciones encubiertas**” (FDO); entre otras.

c) Se trata de un conjunto de medidas que para dictaminarlas se requiere de un previo análisis detenido para conocer sus razones, sus estrategias y sus implicaciones, así como su orientación filosófico-política, para estar en condiciones de determinar si ellas realmente garantizan una lucha eficaz contra el lavado de dinero, sobre todo que éste es un problema íntimamente relacionado con otros problemas como es la delincuencia organizada, que a su vez cuenta con su ley especial. Asimismo, para ver si su orientación se corresponde con la ideología constitucional, sobre todo con las bases del sistema de justicia penal que se precisaron con la reforma constitucional de 2008, así como con la prevista en instrumentos internacionales. Sin embargo, el formato del evento y el tiempo de que se dispone no permiten entrar al análisis de las propuestas en materia penal.

Pero, brevemente habrá que decir que algunas de ellas realmente son innecesarias, si se toma en cuenta la función que juegan ciertas **reglas de carácter general** contenidas en el Libro Primero del CPF, que contienen las distintas formas de intervención en la realización de un delito (*autoría y participación*) y que, por tanto, permiten que otros sujetos queden abarcados en el ámbito de quienes pueden responder penalmente de la comisión de un delito. Además, incurrir en el **casuismo desmesurado**, por querer hacer referencia a las distintas formas en que se pueden vincular con un determinado tipo de hechos, posibilita que siempre queden fuera de consideración otras formas o hipótesis; de ahí que se prefieran fórmulas más generales y que se de juego a las reglas contenidas en la parte general del Código Penal.

Por otra parte, no queda muy claro qué es lo que se pretende proteger al adoptar medidas penales contra el lavado de dinero, sobre todo si se entiende que el lavado de dinero “pretende hacer dinero bueno del mal habido” y, además, se

afirma que ello es “a costa del esfuerzo que todos los mexicanos realizamos dentro del esquema de la economía formal”; por lo que, estos instrumentos “permitirán cortarle en buena medida recursos a la criminalidad” y, de esa manera, “evitar que cuenten con recursos para cooptar a las autoridades, para debilitar a las instituciones, para adquirir armamento, o casas de seguridad y vehículos, con los cuales desarrollan su comportamiento criminal”¹³. Es decir, ***el combate al lavado de dinero sigue siendo visto como una estrategia para combatir la delincuencia organizada.***

Con independencia de la abundancia de tipos penales, se sigue manteniendo el criterio de que el problema del lavado de dinero tiene que ver fundamentalmente con el sistema financiero; de ahí que, aún cuando se menciona la intervención que corresponde a la PGR y a la SSP, se establece que corresponde a una sola Secretaría (***SHCP***) la aplicación de la ley, y es la única facultada para presentar ***denuncias*** en este tipo de casos.

2. Las medidas de prevención del lavado de dinero en la Iniciativa:

a) Otra de las propuestas del Ejecutivo Federal para combatir el lavado de dinero es un proyecto de ***Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y Financiamiento al Terrorismo***; que tiene como *objetivos*: ***1)*** Impedir que las organizaciones criminales dispongan de sus ganancias, y ***2)*** judicializar oportuna y efectivamente casos de lavado de dinero.

La estrategia se sustenta en ***cuatro ejes rectores***:

- Reorganización de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la SHCP, para detectar eficazmente las operaciones de lavado a través de la información y grupos de trabajo y áreas especializadas;
- Homologación de las reglas administrativas en materia de prevención de lavado de dinero, prohibiendo la adquisición de cualquier bien inmueble en efectivo, o el pago en efectivo de más de 100 mil pesos en la adquisición de vehículos aéreos, marítimos y terrestres, relojes y joyería, creándose *tipos penales* para el caso de contravención a estas disposiciones;
- Fortalecimiento de la supervisión basada en procedimientos eficaces, que a su vez cuenta con diversas líneas de acción, y
- Transparencia y rendición de cuentas, para medir la efectividad de esta estrategia, así como establecer mecanismos de comunicación entre la sociedad y el gobierno.

b) Yo siempre he sostenido que entre las estrategias político-criminales frente al problema de la delincuencia, sea organizada o no, que más se pueden recomendar están las de ***prevención del delito***, antes que las estrategias de ***represión*** de carácter penal. En otros términos, en una política criminal de un

¹³ Véase presentación de las Iniciativas, 16 de agosto de 2010.

Estado democrático de derecho las medidas de prevención deben tener preferencia frente a las medidas de represión; estas últimas deben regirse por el principio de *ultima ratio*. Por ello, podría decir que, en principio, es plausible la estrategia adoptada por el gobierno federal frente al lavado de dinero; y lo es aún más, cuando se afirma que la estrategia debe ser **integral**, pues no hay duda que las visiones parciales y meramente circunstanciales tienen como consecuencia el fracaso de las medidas que se adoptan.

c) No obstante lo anterior, habrá que reconocer que no siempre hay correspondencia entre lo que se quiere o pretende hacer y lo que realmente se plasma en la propuesta; por lo que, a la vez que se reconocen las fortalezas, también habrá que resaltar los puntos débiles, o los aspectos en que no hay concordancia con la idea de la *integralidad* y la *eficacia*.

- Por una parte, en el contenido de la Ley no se observa un **programa integral** de prevención del delito; aparte de las distintas obligaciones de proporcionar *información*, es muy difícil encontrar acciones concretas que tengan como objetivo la prevención del lavado de dinero;
- Un **programa de prevención**, ya sea frente al lavado de dinero o frente a toda la delincuencia organizada, debe ser un programa mucho más amplio, en el que se involucren a todas las dependencias del gobierno federal, en tanto que a todas corresponde adoptar acciones en sus respectivos ámbitos de competencia, en donde se suelen dar los casos de lavado de dinero; pero, también debe involucrarse a la sociedad civil en esta tarea;
- En cambio, se redunda en la referencia a los “**sujetos obligados**” con relación a las informaciones, y se prevén demasiadas **limitantes** por lo que hace al manejo de la información (como la guarda, reserva, confidencialidad, abstención de divulgarla, etc.), con amenaza de sanción administrativa o penal;
- El título que se sugiere de la Ley no se corresponde con su contenido sobre todo por lo que hace al “**financiamiento al terrorismo**”, pues no hay ninguna disposición que haga referencia a su prevención; pero, ya que en su presentación se insiste en la idea de la medida busca “acabar con los incentivos económicos que propician la actividad criminal”, o que la estrategia “**permite combatir el crimen, combatiendo el lavado de dinero**”, tal vez sería mejor hablar de “financiamiento a actividades de la delincuencia organizada”, además de que el “terrorismo” no es un problema que actualmente enfrente México;
- Se observa que, no obstante ser el lavado de dinero un problema de carácter penal, en el diseño de los tipos penales no parece haber participado algún penalista, sobre todo por lo que hace al lenguaje técnico;
- En fin, se trata de una propuesta de ley que, por su vaguedad y por su falta de precisión de **objetivos** y mecanismos directamente encaminados a prevenir el lavado de dinero, tiene pocas viabilidades de resultados positivos.

d) En torno a la iniciativa para combatir el lavado de dinero han habido ya opiniones críticas de ciertos especialistas; algunos, señalando que excluye el sector *informal* de la economía, donde se maneja un gran flujo de efectivo que puede ser de procedencia ilícita; otros, que la propuesta no refleja la problemática del país, como es el de la filtración y corrupción en el sistema aduanal¹⁴; o bien porque no incluye a los agentes aduanales, casas de empeño, centros cambiarios, corresponsales bancarios, partidos, iglesias y asociaciones, entre otros¹⁵. Por lo tanto, se trata de una iniciativa *perfectible*.

3. Sugerencias para las estrategias político-criminales frente al lavado de dinero:

a) Por razón de lo anterior, considero que, para estar en condiciones de diseñar las adecuadas medidas político-criminales frente al lavado de dinero, habrá que partir de las siguientes cuestiones, como son:

- *Considerar el lavado de dinero como una de las manifestaciones de la delincuencia organizada o, en su caso, como un problema íntimamente vinculado con otras manifestaciones de la delincuencia organizada;*
- *Por razón de lo anterior, las estrategias político-criminales contra el lavado de dinero tienen que vincularse con las estrategias que tienen que ver con toda la delincuencia organizada, sobre todo si se mantiene la idea de que la lucha contra el lavado de dinero constituye una estrategia que permite combatir el crimen organizado;*
- *Habrá, no obstante, que considerar al lavado de dinero como un problema que igualmente se desarrolla de manera organizada; pero, para ello, habrá que responder a las siguientes interrogantes:*
- *¿Por qué existe la idea de combatir el lavado de dinero?; ¿cuál es el bien jurídico que se trata de proteger con su regulación penal o con las medidas de prevención?;*
- *¿Cuáles son las fuentes de las ganancias ilícitas?; es decir, ¿de dónde proviene el dinero que se lava?;*
- *¿Cuál es la cantidad de dinero que se lava en el país?;*
- *¿Cuáles son las distintas formas en que se realiza el lavado de dinero?*
- *Se sugiere, por ello, diseñar y poner en marcha un programa integral de política criminal frente a la delincuencia organizada, en la que tenga consideración las estrategias frente al lavado de dinero;*
- *Dentro de esa política criminal integral debe ocupar un preponderante lugar la política de prevención del delito.*
(Falta el desarrollo de estos puntos)

14 Véase “*Reprueban especialistas iniciativa de combate al lavado de dinero*”, en MILENIO.COM, jueves 17 de febrero de 2011.

15 El Universal, “*Expertos ven corta iniciativa anti “lavado”*”, 25 de enero de 2011.

b) Para el diseño de esa política criminal, habrá que reconocer que, a pesar de que vivimos en una sociedad en la que una gran mayoría de valores se miden en términos de dinero, a pesar de que padecemos una crisis extremadamente aguda y de que cerca del 70% de los mexicanos han perdido su capacidad adquisitiva, tratar de referirnos a la *prevención* del lavado de dinero, resulta un poco difícil. Por ello, habrá que diseñarla de manera tal que tome en cuenta esas circunstancias; pues, el Estado, como rector que es de la economía del país, deberá de tomar todas las medidas posibles para detectar en cualquier momento y llevar ante la ley al individuo o asociación que se dedique a realizar acciones delictivas financieras, como es el caso de importantes fraudes, sobornos, enriquecimientos ilícitos, delitos fiscales, etc., y en particular tratándose del *lavado de dinero relacionado con el narcotráfico y con toda la delincuencia organizada*.

Para ello, como se ha dicho, habrá que aceptar que los bancos y demás instituciones del sistema financiero están en mejores condiciones de colaborar con los esfuerzos que para evitar el lavado de dinero realizan las autoridades correspondientes. Las acciones que se han desarrollado para evitar el lavado de dinero y otros usos delictivos del sistema bancario, son la respuesta a un fenómeno de carácter internacional que afecta los circuitos financieros en todo el mundo. Pero, tratándose de estrategias preventivas, debe irse más allá del sistema financiero, para hacer participar a las distintas dependencias del gobierno federal, así como a la sociedad civil.

1.6. LIC. CÉSAR NORBERTO TELLO RANGEL

Asociación de Casas de Cambio



PRESÍDIUM:

EVENTO: MESA REDONDA LAVADO DE DINERO

PRESÍDIUM: Marcial Manuel Cruz Vázquez, CEDIP; Ramón García Gibson, Instituto Nacional de Ciencias Penales; José Alberto Balbuena Balbuena Titular de Inteligencia Financiera de la SHCP; Antonio Sánchez Díaz de Rivera Coordinador de los Centros de Estudio; César Becker Cuéllar, Director General del CEDIP; Javier Laynez Potisek, Procurador Fiscal de la Federación; Cesar Norberto Tello Rangel Asociación de Casas de Cambio; Moisés Moreno Hernández Centro de Estudios de Política Criminal.

ANEXO PRIMERO**ORDEN DEL DÍA**

TIEMPO	INTERVENCIÓN	ACTIVIDAD	APOYOS
INICIO 10:00 HORAS	LIC. MANUEL CRUZ VÁZQUEZ MODERADOR	PRESENTACIÓN DE INTEGRANTES DE LA MESA	PROGRAMA
10 MINUTOS	DIP. OMAR FAYAD MENESES/ LIC CÉSAR BECKER CUÉLLAR	PALABRAS DE BIENVENIDA	
10	LIC. CÉSAR BECKER CUÉLLAR DIR. GRAL CEDIP	INTRODUCCIÓN A LA MESA REDONDA	PROGRAMA
03	LIC. MANUEL CRUZ VÁZQUEZ MODERADOR	PRESENTACIÓN DEL PRIMER CONFERENCIANTE	SEMBLANZA CURRICULAR
30	LIC. JOSÉ ALBERTO BALBUENA BALBUENA	PRIMERA PONENCIA	
03	LIC. MANUEL CRUZ VÁZQUEZ MODERADOR	PRESENTACIÓN DEL SEGU CONFERENCIANTE	SEMBLANZA CURRICULAR
30	DR. RAMÓN GARCÍA GIBSON	SEGUNDA PONENCIA	
03	LIC. MANUEL CRUZ VÁZQUEZ MODERADOR	PRESENTACIÓN DEL 3ER CONFERENCIANTE	SEMBLANZA CURRICULAR
30	DR. JAVIER LAYNEZ POTISEK	TERCERA PONENCIA	

ORDEN DEL DÍA

HORARIO	INTERVENCIÓN	ACTIVIDAD	APOYOS
03	LIC. MANUEL CRUZ VÁZQUEZ MODERADOR	PRESENTACIÓN DEL CUARTO CONFERENCIANTE	SEMBLANZA CURRICULAR
30	DR. MOISÉS MORENO HERNÁNDEZ	CUARTA PONENCIA	
03	LIC. MANUEL CRUZ VÁZQUEZ MODERADOR	PRESENTACIÓN DEL QUINTO CONFERENCIANTE	SEMBLANZA CURRICULAR
30	LIC. CÉSAR TELLO RANGEL	QUINTA PONENCIA	
40	APOYO PARA ENTREGAR PAPELETAS	SESIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS	PAPELETAS PARA APUNTAR PREGUNTAS
10	LIC. CÉSAR BECKER CUÉLLAR DIR. GRAL. CEDIP	COMENTARIOS FINALES	
05		CLAUSURA	

**MEMORIA DE LA MESA REDONDA:
LAVADO DE DINERO**

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO, 23, DE FEBRERO DE 2011

www.diputados.gob.mx

cedip@congrseso.gob.mx