

45
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"EL LAVADO DE DINERO EN MEXICO, SU PREVENCIÓN Y COMBATE AL INTERIOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, LEGISLACION EN LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO"

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A ;
LUIS FLORES MONDRAGON

DIRECTOR DE TESINA. LIC CARLOS DOMINGUEZ TREJO.



CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D. F.

MAYO 1998.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

261924



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicado a:

Mi Alma Mater

La Universidad Nacional Autónoma de México

*A MI DIRECTOR DE TESIS
LIC. CARLOS DOMINGUEZ
TREJO YA LA LIC. GEORGINA
MORENO.*

*AL MAESTRO ALEJANDRO
CHANONA BURGUETE.*

*A MIS GRANDES AMIGOS
JULIO ASPE HINOJOSA
ALEJANDRO SANCHEZ
CORDERO
LUIS PALACIOS HARTWEG*

A TODOS MIS AMIGOS

A MI MADRE Q.E.P.D.

A MI PADRE

A CRISTAL Y SUSANITA

A PATY T.

**LAVADO DE DINERO EN MÉXICO, SU PREVENCIÓN Y COMBATE AL INTERIOR DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA. LEGISLACIÓN EN LA SECRETARIA DE HACIENDA Y
CREDITO PÚBLICO.**

INTRODUCCIÓN	1
1 El Estado Mexicano. Gobierno. Administración Pública.	10
1.1. Definiciones	
1.2. Administración Pública y el lavado de dinero.	
1.3. El narcotráfico y el lavado de dinero en México.	
1.4. Instancias que propician el lavado de dinero.	
2. Instituciones de la Administración Pública que intervienen en la detección del lavado de dinero.	31
2.1. Procuraduría General de la República.	
2.2. Instituto Nacional de Combate a las Drogas.	
2.3. Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Contra la Salud.	
2.4. Instituciones que interevienen en la detección del narcotráfico y lavado de dinero.	
3.- Instancias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que actúan en contra del lavado de dinero..	39
3.1. Auditorias Fiscales.	
3.2. Código Fiscal de la Federación.	
3.3. Artículo 115 Bis del Código Fiscal de la Federación (Derogado).	
3.4. Artículo 400 y 400 Bis del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal.	
4.- Propuestas y Conclusiones.	54

INTRODUCCIÓN

"En un Estado democrático el poder público debe ser representante y guardián de los intereses de las mayorías"¹. La Constitución en nuestro país garantiza a todo individuo el ejercicio de libertades económicas, políticas y sociales, en tanto no ataquen los intereses de terceros y no ofendan los derechos de la comunidad.

Estas libertades deberán integrarse en el marco del sistema económico-político y ejercerse de tal manera que contribuyan al desarrollo de la nación bajo lineamientos y criterios instaurados por el Estado.

Bajo estas premisas no se pueden concebir acciones o intereses que estén fuera de las normas que aquí se establecen; vivir en un Estado de Derecho implica obedecer las leyes que de él emanan.

La sociedad moderna se enfrenta a un sinnúmero de problemas económicos, políticos y sociales, mismos que debemos solucionar. Lo anterior requiere del análisis de estas coyunturas para que nos lleve a dar respuestas, las cuales se obtendrán de las conclusiones de las investigaciones que se hagan al respecto, es decir, los estudios que se establezcan serán la fórmula para poder dar satisfacción a los aconteceres nacionales.

Actualmente, la sociedad está siendo desafiada por un fenómeno que está cobrando gran auge en nuestros días: el narcotráfico y el lavado de dinero, se habla de un sólo fenómeno ya que la aparición de uno es por antonomasia la aparición del otro. Ellos se identifican en una serie de actividades y acciones criminales que se encuentran al margen de la ley, por lo cual deberán de ser combatidas.

El narcotráfico produce corrupción y violencia dondequiera que aparece, en todas las secciones de la cadena, "¿de que se habla cuando se dice narcotráfico?, aludimos a la producción de drogas, por cultivo, cosecha y elaboración industrial. Nos referimos al traslado de

¹ López Portillo, José. Plan Global de Desarrollo. Talleres Generales de la Nación. México, 1982, p. 14.

drogas, para procesarlas o acercarlas al mercado consumidor. Hablamos del almacenamiento para la distribución al mayoreo. Tratamos del suministro de pequeñas cantidades a los proveedores: otra intermediación de comerciante a comerciante y de éste al usuario. Suponemos la corrupción, intimidación y violencia, la complicidad y el disimulo que favorecen esos hechos. También aludimos a la recaudación y distribución de utilidades. Y no olvidamos la planeación y el financiamiento que ponen en marcha las operaciones ilícitas. Hay que incorporar también los delitos conexos: contrabando, infracciones migratorias, tráfico de armas y alianza con sociedades delictivas".²

El narcotráfico genera una serie de crímenes y delitos como es la violencia de todo tipo, de ahí el calificativo que se le da de "economía criminal". "Se trata de la proliferación de una amplia gama de hechos y acciones criminales, tales como el narcotráfico, los tráficos ilícitos de joyas, armas, divisas, evasión fiscal, corrupción de funcionarios, etc. El desarrollo de la economía criminal ha estado condicionado por una serie de factores, fuerzas y procesos de tipo económico, social, cultural, ideológico, político, estatal y jurídico, tanto nacionales como internacionales"³

Es el fenómeno del narcotráfico una de las fuentes principales del lavado de dinero, es el punto central que convierte a la violencia y a la corrupción en sucesos que hacen su aparición cotidianamente, es aquí donde debemos de empezar a dar soluciones a estos acontecimientos.

La soberanía, la paz y la seguridad pública están en juego, por lo que se debe de mantener la lucha contra estos hechos y es una cuestión del Estado el combatirlos. El narcotráfico y el lavado de dinero, es un asunto nacional; como lo hace ver lo señalado por el Presidente Zedillo en su 2º. Informe de Gobierno:

"Ningún país, por fuerte y próspero que éste sea, está suficientemente protegido contra este mal que vulnera la seguridad nacional, lesiona la tranquilidad pública, daña la salud de los hombres y mujeres, y cobra sus víctimas más lamentables entre niños y jóvenes.

² García Ramírez, Sergio. Narcotráfico un punto de vista mexicano. Ed. Porrúa, México, 1989, p. 15

³ Simonetti José M. Del delito de cuello blanco a la economía criminal. Ed. INACIPE, México.1991, p. 12

Combatimos y seguiremos combatiendo al narcotráfico con todos los recursos a nuestro alcance, sin dar tregua a los productores y traficantes de estupefacientes y precursores químicos, así como quienes se dedican al lavado de dinero.

En el combate al narcotráfico seguiremos promoviendo una mayor cooperación internacional, respetuosa de la soberanía de cada nación. Seguiremos alentando medidas más eficaces a partir del reconocimiento de que en todos los países afectados se dan todos los eslabones de la cadena delictiva del tráfico de drogas".⁴

La contestación al planteamiento de que es el Estado quien debe de consumir la solución a estos problemas deberá de realizarse respetando el orden jurídico, sin caer en la violencia ni con intentos superfluos ni fallidos, sino asumiendo la responsabilidad que le corresponde como rector de la economía nacional, estableciendo estrategias que conlleven a la eficiencia y eficacia en la lucha contra el lavado de dinero no tomando en cuenta niveles ni períodos para su actuación tanto en personas privadas como también en el mismo aparato gubernamental.

El fenómeno del lavado de dinero no puede ubicar su desarrollo en un solo país, estado, municipio o sociedad, ya que el dinero es una mercancía que fluye por todo el mundo, en toda sociedad. Lo podemos establecer en el caso de México para la aplicación de la legislación existente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Hablamos aquí de legislación existente porque el seguimiento de esta aplicación no actúa con eficacia, es decir, que las leyes y reglamentaciones que se manejan están un tanto desordenadas y confusas para responder a un fenómeno de tal magnitud, el cual tiene muchas funciones negativas en todos los ámbitos de los sistemas en los que hace su aparición. Consecuentemente se analizará la normatividad al respecto en el periodo de Salinas de Gortari y parte del actual gobierno 1989-1997.

En función de lo anterior es necesario aquí precisar una definición de lo que es este fenómeno.

⁴ Zedillo Ponce de León, Ernesto. "2°. Informe Presidencial" en El Día, Sep. 2 1996.

De acuerdo con la Procuraduría General de la República, el lavado de dinero es: "La conversión o transferencia de bienes, sabiendo que tales bienes se derivaron de un delito penal con el propósito de ocultar o disfrazar el origen ilícito de los bienes, o ayudar a cualquier persona involucrada en la preparación de tal delito o tales delitos a evadir las consecuencias legales de su acción; el ocultamiento o disfrazar la verdadera fuente, ubicación, disposición, movimiento con respecto a propiedad o titularidad sabiendo que tales bienes se derivaron de un delito penal o de un acto de participación punible por el Código Fiscal de la Federación en su artículo 115 bis"⁵

Esta definición se puede ubicar en un ámbito de acción doméstica, es decir, que este fenómeno no puede ser considerado exclusivo de un sólo país, por lo que tomaremos también la siguiente definición, la cual abarca un mayor campo de acción; "Se trata de inventar, perfeccionar y usar un conjunto de instrumentos y mecanismos que dispongan de las enormes cantidades de dinero que producen las ganancias del tráfico, las inserten en el sistema financiero mundial, permitan la reinversión de la economía ilegal en la legal, al tiempo que eluden los controles de los organismos estatales de seguridad sobre las transacciones de capitales de origen ilícito"⁶.

De lo anterior podemos resumir que el lavado de dinero es un proceso por el cual se incorpora, a través de procedimientos aparentemente legales el dinero que proviene de actividades ilícitas como lo son las que implican el narcotráfico y la evasión fiscal; es encubrir las actividades criminales o ilegales de este dinero y poder reinvertirlo en actividades legales.

En este proceso se oculta la verdadera procedencia de estos recursos, y funciona como un servicio de apoyo. "La gama de instrumentos y mecanismos que ha ido aumentando en número, variedad y sobre todo en complejidad y que abarca un ciclo de acumulación /transformación/reinversión, son utilizados ya sea directamente por los narcotraficantes o cada vez por empresas ilegales de profesionales altamente especializados en finanzas que, subcontratados por aquellos, les proveen de tales servicios. Es posible captarlo en países

⁵ P.G.R. "El control de drogas en México, evaluación y seguimiento 1989-1994" México D.F. 1992, p. 8

⁶ Kaplan, Marcos. "El narcotráfico latinoamericano y los derechos humanos", Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 1993, pag. 89

andinos y en otros de América Latina, en los Estados Unidos y Europa y en los demás continentes".⁷

Se han contemplado dos definiciones válidas de este fenómeno y que son necesarias para ubicar su problemática. La magnitud de las consecuencias que resultan de estos hechos son inversamente proporcionales a las acciones con que se expresan estos sucesos. Esta magnitud puede ser medida con las resultantes que se obtienen precisamente de esos eventos: del lavado de dinero y del narcotráfico y a manera de ejemplo tenemos que: "En México ya se inició la marcha hacia una colombianización (nombre que se le da al conjunto de acciones y efectos que viven los pobladores de Colombia, resultado del narcotráfico y del lavado de dinero), los asesinatos de carácter político, el lavado de dinero y el creciente consumo de drogas entre la población son citados como hechos que reflejan el avance y el poderío que ha alcanzado en México el mercado de estupefacientes"⁸

Sin establecer una investigación profunda, es común escuchar cotidianamente en los medios de comunicación que desde la producción, la venta, la compra y el consumo de drogas, éstas llevan aparejadas consigo crímenes y delitos en contra de la sociedad.

Las dos primeras conllevan a que los narcotraficantes en su afán de tener el control del mercado ilícito de las drogas recurran a la violencia y al crimen para resolver entre ellos los conflictos, disputas y diferencias que establecen con otros grupos de su competencia. La compra y el consumo pueden conducir a otros tipos de crímenes que llegan a cometer las personas que son adictas y que también realizan las personas que llegan a estar bajo la influencia de las drogas, ya que no existe control de sí mismo ni sentido de responsabilidad, además de no existir inhibiciones y muchas veces esto llega a terminar en robos, asaltos y demás delitos.

No podemos estar seguros de una convivencia civilizada, no es posible en un ambiente de esta magnitud, donde los crímenes y delitos están a la orden del día, todo esto lo observamos y lo entendemos, sólo nos falta actuar.

⁷ Ibidem, p. 89.

⁸ Berdejo Arvizu, Aurora. "Frentes Políticos" en el Excelsior, Secc. "A", Agosto 13, 1995, p. 1, 28

"Los residentes de ghettos, zonas marginales y ciudades perdidas se vuelven víctimas potenciales o efectivas de la violencia de los traficantes, o consumidores de drogas. La sociedad y el Estado deben pagar las consecuencias del narcotráfico, en cuanto a costos de represión, de prevención, tratamiento médico, rehabilitación y corrupción".⁹

Lo que arriba se señaló puede ser el inicio de una serie de actividades y conductas que de no detenerse, proyectarán en nuestro país el fenómeno conocido como colombianización, esto es "casos de soborno y otras formas de corrupción; las manipulaciones, estafas y defraudaciones; el lavado de dólares; la lucha entre bandas por el mercado; los ajustes de cuentas; los asesinatos de gobernantes, políticos, jueces, funcionarios, periodistas, policías y soldados. . . Los narcotraficantes crean vinculaciones estrechas con políticos, gobernantes, funcionarios públicos, senadores, diputados y magistrados, además de financiar campañas electorales, la democracia aquí se deforma y se desacredita.

Múltiples formas de violencia se entrelazan, se retroalimentan y superponen que descontrolan, imponen la ley de la selva en la vida colectiva e individual. Se pasa del asesinato político individual y selectivo, a la matanza colectiva. La población es sumergida en un medio ambiente de pérdida de respeto a la vida y a los valores éticos y sociales; de terror, indefensión e inseguridad. El espectáculo de la violencia cotidiana es aceptado como normal. La justicia se vuelve inoperante. El desconcierto cunde en todas las capas de la sociedad. Se imponen la intimidación, la corrupción, la complicidad, la resignación, el conformismo, el exilio, la muerte. La lucha social, política y militar se degrada, la vida social parece entrar en disolución, la vida política se desliza hacia el caos, la nación se desintegra y hunde en un pantano de sangre y barbarie"¹⁰

Con lo anterior entendemos lo pernicioso y voraz que suelen ser el narcotráfico y el lavado de dinero, amén de otras consecuencias que estos conllevan. Estas son acciones que dejan a su paso las organizaciones criminales en sus ilícitas actividades.

⁹ Kaplan, Marcos. **Droga y derechos humanos**. Ed. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México D.F., 1991, p. 30

¹⁰ *Ibidem*, p. 85.

Es evidente que gran parte de estos ejemplos se viven hoy en México, día con día se habla más de los surgimientos de estas acciones desde los robos y asaltos callejeros hasta la corrupción de altos funcionarios públicos, así como también de crímenes por ajuste de cuentas y de asesinatos políticos.

Los conceptos de soberanía, justicia y bienestar social se ven empañados; las estructuras de la Administración Pública tanto políticas, económicas y sociales se deterioran cotidianamente y cada vez más con mayor fuerza en nuestro país, si no con la misma intensidad que se vive en países como Bolivia, Perú o Colombia, si en una forma creciente conforme se va desarrollando este fenómeno que emerge y avanza con paso firme, en un camino donde poco o nada se puede hacer para detener su evolución, donde las leyes se encuentran confusas y desordenadas, donde lejos de detener estos sucesos por parte de las autoridades, son estas mismas las que inyectan aún más energía para que toda esta cadena de acontecimientos se agudicen y nublen el camino del desarrollo nacional.

Podemos hablar de algunos esfuerzos que se han dado para congelar este flagelo, pero realmente queda mucho por hacer. Es necesario llevar a cabo nuevos programas de tipo gubernamental que estén de acuerdo con el nivel del impacto que genera este fenómeno, se necesitan acciones directas que utilicen medios concretos y métodos racionales a fin de alcanzar eficientemente las metas y objetivos que se establezcan en lo político, en lo económico y en lo social.

Conocer al adversario es tener un buen camino recorrido en la contienda. Se han dado definiciones e ideas de lo que son estas actividades ilícitas, consecuentemente se describirán los principios o las causas que dan origen al lavado de dinero y sus consecuencias en diversos ámbitos, especialmente al interior de la Administración Pública Federal.

Hemos visto que el dinero se "lava" con la finalidad de hacerlo parecer como legal, como producto de fuentes legítimas, lo que permitirá a los delincuentes disfrutar de los beneficios de sus ilícitos negocios, sin ningún problema.

Las principales fuentes generadoras del lavado de dinero son:

- 1.- Las actividades del narcotráfico.
- 2.- Las maniobras fraudulentas de evasión fiscal.

El narcotráfico genera ingresos exorbitantes, mismos que deberán de ser "lavados", ésto se logra cometiendo otros delitos como corrupción, violencia y violación de las leyes existentes. Aquí el "lavado" viene a ser el elemento esencial dentro de la industria del narcotráfico, la meta: es hacer que el dinero ilegítimo parezca procedente de fuentes legítimas. Esta no es la única actividad ilícita que lo propicia, pero sí la más importante por las consecuencias que conlleva alrededor de su campo de acción.

La evasión fiscal utiliza este lavado para ocultar ingresos o actividades gravables, es decir, que aquí se evita el pago de impuestos, se dan dos ramificaciones: El "contrabando" y los "delitos de cuello blanco". El primero puede originarse en la tramitación de permisos ya sea de importación o exportación, ya que para no pagar impuestos optan por el cohecho. En el segundo, "la delincuencia de cuello blanco", la llegan a cometer personas de honorable respetabilidad, con alto status social y lo realizan en razón de la profesión y ocupación que ejercen; entre otras, se puede mencionar la corrupción de los funcionarios públicos y bancarios, aquí se engloban aquellos que ostentan el poder y que gozan de impunidad, trayendo consigo la fuga y la evasión de capitales, presentándose de esta manera el blanqueo de dinero, este hecho no alcanza a tipificarse y mucho menos a castigarse, de aquí que se contempla la falta de legislación que corrija estas actividades.

Todo lo anterior implica un lucro o enriquecimiento ilícito donde el Estado como rector de la economía no obtiene ingresos fiscales y por el contrario tiene que incrementar el gasto gubernamental en todas las instituciones que directa o indirectamente tienen algo que ver con la prevención y el combate de estos negocios no lícitos, como la policía, la justicia, las fuerzas armadas y los servicios médicos.

Es entonces el lavado de dinero y sus secuelas como son la corrupción, la evasión fiscal, el narcotráfico y lucros ilícitos, los que constituyen delitos que la sociedad exige por contrarrestar, y es el Estado el que se encuentra facultado para hacerlo, creando nuevas leyes y aplicando estas mismas, por medio de las diferentes estructuras de la Administración Pública

relacionadas con éstos ilícitos y serán quienes se encarguen de su prevención y combate al interior de las instituciones que forman el gobierno federal mexicano.

Podemos considerar que en el presente estudio se clarifica lo que es el "lavado de dinero" en sus formas y consecuencias más obvias sin tener que entrar a un lenguaje complejo o difícil de asimilar; en el entendido de que esta investigación fue fundamentada a través de la recopilación de diferentes fuentes de información, como la documental, la cual se basa en el estudio de archivos, de centros de información y de hemeroteca; así como también la de campo, como lo es la observación y la experiencia profesional.

Lo arriba señalado se plasma en cuatro apartados, en el primero de ellos se establece un esquema del Estado Mexicano, Gobierno y Administración Pública y su vinculación con el "lavado de dinero" y las instancias que propician el origen de éste mismo; el segundo capítulo se refiere a las instituciones de la Administración Pública que intervienen en la detección y combate de estos fenómenos a través de diferentes medidas adoptadas por ellas mismas y que a su vez se entrelazan para afrontar esta problemática; en nuestro tercer capítulo nos referimos a los métodos que actúan en contra de estos sucesos al interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como también se detalla la normatividad empleada para penalizar estos ilícitos y, por último, nos referiremos en nuestro cuarto capítulo a las posibles soluciones para prevenir y combatir el fenómeno que nos ocupa, además de aportar algunas experiencias de otros países y que pudieran ser de gran utilidad y llevarnos a buenos resultados sobre este problemática.

I. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. DEFINICIONES.

EL ESTADO MEXICANO.

Es necesario tener presente el ámbito de acción de las diferentes Instituciones Públicas que conforman el Gobierno Federal, y las que para nuestro estudio se entrelazan para buscar un fin en común, de aquí la necesidad de contar con este apartado de definiciones.

Según Pichardo Pagaza "El concepto de Estado constituye uno de los más complejos objetos de estudio a los que ha hecho frente la ciencia política, desde los tiempos clásicos. A lo largo de la historia de esa ciencia, su noción ha evolucionado, cambiando tanto su contenido como su método de análisis. Existe una rama de las ciencias sociales dedicada exclusivamente a conocer lo estatal, que se denomina la Teoría General del Estado; una de cuyas partes fundamentales es la discusión de las diversas teorías que intentan explicar su significado. Simplificando su tipología o clasificación de esas teorías encontramos que se pueden agrupar del modo siguiente:

- Teorías organicistas
- Teorías Sociológicas
- Teorías Jurídicas
- Teorías que lo explican a través de los elementos que lo integran¹¹.

La Teoría Organicista establece que el Estado es un ente parecido a los seres vivos, donde su nacimiento y desarrollo biológico es similar al de los seres naturales, el Estado es aquí un órgano, es una estructura con identidad propia el cual realiza una gama compleja de funciones.

En las Teorías Sociológicas el Estado es una unidad colectiva o de asociación, donde diferentes individuos se asocian, se ponen en comunicación para un solo fin; el de establecer un poder de acuerdo a las voluntades de los miembros de los órganos directores y de los miembros que constan éstos. Aquí se incluye a la Teoría Marxista del Estado donde el Estado

¹¹ Pichardo Pagaza; "Introducción a la Administración Pública en México", Ed. INAP, México, 1988, p. 8

se establece o nace de la sociedad la cual determina a éste y su separación en la lucha de clases por una oposición de correspondencia entre la estructura y la superestructura para llegar a que la clase dominante haga valer sus intereses comunes.

En las Teorías Jurídicas, el Estado está identificado con el derecho y aquí se afirma que el Estado es una "persona", entendida como una unidad jurídica basada en realidades jurídicas y no reduciéndose a ficciones; no pertenece al mundo de la naturaleza pues pertenece al mundo de las normas y de los valores, se identifica al Derecho y al Estado pues la problemática estatal es problemática jurídica. El Estado se concibe como orden Jurídico, la existencia de éste se explica por medio del Derecho.

Finalmente la Teoría de los elementos del Estado, se basa en analizar los elementos que lo integran. Existen diversidad de opiniones sobre cuáles y cuántos lo forman, aquí para su estudio se tomarán tres aspectos que son el pueblo, el territorio y el poder público, que conforman el Estado Mexicano.

POBLACIÓN

La totalidad de los ciudadanos forman el pueblo, que como entidad política integra el Estado. La Población es un conjunto de habitantes ubicados en un territorio, los cuales conviven, el pueblo es la parte medular del Estado. No todos los nacionales de un Estado tienen derechos políticos, sólo las personas que satisfagan determinados requisitos fijados por la Constitución. La nacionalidad no solo es aquella en que una persona practique costumbres semejantes, viva en un determinado lugar y hable el mismo idioma, sino también son imprescindibles nexos jurídicos que los unan al Estado, como haber cumplido dieciocho años y tener un modo honesto de vivir.

El artículo 30 de la Constitución Política Mexicana establece: "La nacionalidad Mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son Mexicanos por nacimiento:

- I.- Los que nazcan en territorio de la República Mexicana, sea cualquiera la nacionalidad de sus padres.
- II.- Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana;
- III.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantiles.

B) Son Mexicanos por naturalización:

- I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores Carta de Naturalización; y
- II.- La Mujer o el Varón extranjero que contraiga matrimonio con Varón o Mujer mexicano y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional¹².

Por otra parte, el Artículo 34 establece la condición para tener la ciudadanía. "Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido dieciocho años; y
- II. Tener un modo honesto de vivir¹³

TERRITORIO

El territorio viene a ser el elemento geográfico donde el Estado ejerce su poder. La Constitución Mexicana en su artículo 42 lo describe como:

El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las Islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las Islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico.

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. ALCO. México, D.F., 1996. pp. 35,36.

¹³ Ibid. pag. 37.

- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las Islas, Callos y Arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional, y las marítimas interiores; y
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional".

PODER

El tercer elemento del Estado es el poder, el cual tiene como característica básica la soberanía, entendida esta como el supremo poder del Estado y que viene a ser el poder público. Siguiendo con la idea de Pichardo Pagaza el pueblo es el titular de la soberanía, ya que este confirió al poder constituyente la facultad de organizarlo jurídicamente, es decir que la soberanía radica originalmente en el pueblo creando para sí una Constitución que es la ley suprema. Es así que la expresión única del poder público del Estado es la Constitución.

El poder público es la soberanía del Estado la cual tiene dos formas de expresión: la independiente, que se refiere a las relaciones internacionales, y la de ser supremo entendiéndose en las relaciones interiores del mismo Estado.

GOBIERNO

El Gobierno es el conjunto de los ministros de un Estado y es el mismo Estado quien tiene la necesidad de materializarse en el gobierno para llevar a cabo las tareas solicitadas por la sociedad.

En el Artículo 40 Constitucional establece las características de la forma de Gobierno en México:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, Democrática, Federal, compuesta de estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su

régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”¹⁴.

La forma de Gobierno adoptada por el Estado Mexicano es el de una República Democrática, Representativa y Federal.

Es República porque la titularidad del ejecutivo es temporal y no vitalicio, ni transmisible.

Democrática porque abarca los conceptos de libertad, igualdad, justicia y participación del pueblo en decisiones que le afectan.

Representativa porque es el pueblo quien elige a sus representantes y éstos, en su nombre, toman las decisiones a nivel nacional.

Finalmente, el Estado Mexicano es federal compuesto por Estados libres y soberanos unidos en una Federación, los cuales a su vez, estos Estados se dividen en tres ámbitos jurídicos que son el federal, el estatal y el municipal.

Tenemos entonces que el poder político y potestad del Estado necesariamente ha de ser enfocada desde el punto de vista de la finalidad del bien común.

“El enunciado de que la soberanía es un bien público, implica que es potestad del Estado realizar el bien común.

Esta potestad proviene del poder soberano del pueblo. El concepto o valor, bien común lleva implícito otros valores. Tales como progreso, orden público, bienestar económico, disponibilidad material, seguridad, pacifismo, convivencia, etc.”¹⁵.

El Estado se materializa en el Gobierno, quien lleva a cabo tareas que la Sociedad solicita.

¹⁴ Ibid. pag. 41.

¹⁵ Amaíz Amigo, Aurora. Soberanía y Potestad. Ed. UNAM-FCPyS, México, 1971. pag. 221.

En otras palabras, "Al Gobierno como forma de dirección y organización de las acciones a cargo del Estado compete realizar funciones de índole político (manejo, conservación y consolidación del poder) y de naturaleza administrativa (captación de recursos, dotación de servicios, preservación del orden, etc.) Tales funciones de una manera más específica pueden ser de carácter legislativo, ejecutivo y judicial, y las realizan órganos especializados que tienen la autoridad y responsabilidad en cada materia y obedece a la tradicional división de poderes que ha dado lugar, sobre todo en las naciones de occidente, a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial"¹⁶.

La división de poderes en México se encuentra plasmada en el Artículo 49 Constitucional y que a la letra dice:

"El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

No podrán reunirse más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar"¹⁷

PODER LEGISLATIVO

De acuerdo al artículo 50 de la Constitución Política, "El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".¹⁸

Este poder se encuentra investido para la creación de leyes y es el pueblo el que realiza estas actividades a través de sus representantes.

¹⁶ Jiménez Mora, Luis Miguel. Narcotráfico y administración pública estudio de caso P.G.R. UNAM 1995, pag. 6, 7

¹⁷ Ibid. pag. 47

¹⁸ Ibid. pag. 69

PODER EJECUTIVO

Las funciones del Poder Ejecutivo se encuentran enmarcadas en el artículo 80 Constitucional el cual señala: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"¹⁹

La función del Ejecutivo es realizar y cumplir lo establecido en las leyes, es decir tiene la facultad de ejecutar lo que se ha plasmado en la legislación; para ello, se auxiliará de los funcionarios y empleados de la Administración Pública y que son desde los Secretarios de Estado hasta los empleados de última categoría.

PODER JUDICIAL

El Poder Judicial se establece para administrar justicia, este órgano es el encargado de la función judicial en México, es el que asume la función de dirimir las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y la aplicación de las leyes, y se encuentra enmarcado en el artículo 94 de la Constitución y que dice: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal."²⁰

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública es entendida como el conjunto de acciones necesarias para llevar a cabo el propósito o voluntad de un Gobierno.

Para José R. Castelazo se presentan tres situaciones ante el estudio de esta disciplina:

- a) La Administración Pública es básicamente, la rama ejecutiva del Gobierno legalmente constituido.

¹⁹ Ibid. pag. 69

²⁰ Ibid. pag. 74

- b) La función de la Administración Pública es el conjunto de actividades o acciones - el proceso administrativo - mediante las cuales se concretan las decisiones del Gobierno.
- c) La Administración Pública es la Teoría, o el conjunto de conocimientos, métodos y procedimientos científicos que ayuda a estudiar, analizar y predecir los hechos o fenómenos que suceden en un país²¹.

De acuerdo con el mismo autor "El Gobierno, o Administración Pública, se encuentra definido en los términos de la Constitución Política de cualquier estado o país. En nuestro caso el 4 de octubre de 1824 se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se adoptó como forma de Gobierno, la de una República Representativa, Popular y Federal. Dividió el Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El poder legislativo lo dividió en dos cámaras; la de Diputados y la de Senadores (Congreso de la Unión). Todo ello fue ratificado en la Constitución vigente de 1917. Este Gobierno se establece a tres niveles: Federal, Estatal y Municipal"²².

El marco jurídico de la Administración Pública se encuentra en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos"²³.

²¹ Castelazo, José R. Apuntes sobre la Teoría de la Administración Pública. Ed. Nuevo Mundo. México, D.F. 1974. pp. 23-24

²² *Ibid.* pag. 24

²³ o.p.p. 73-74

1.2.- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAVADO DE DINERO.

"Todo orden requiere una legitimación y de una legalidad para que opere. Se habla de que vivimos en un "Estado de Derecho", en un "Régimen de Derecho". Es decir, nuestro Gobierno es legítimo en los términos que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, elaborada por el Congreso Constituyente de 1917. Además, las funciones que realiza ese Gobierno están determinadas por Leyes, Acuerdos, Decretos, Reglamentos que lo facultan para ello".²⁴

Siguiendo la idea del autor de esta cita, se establece que la rama del Derecho que estudia los fenómenos relativos al Estado es la del Derecho Público y éste se divide en Derecho Constitucional, que es el que tiene que ver con la Legislación que va a regir a una sociedad en su conjunto; y el Derecho Administrativo el cual norma las actividades que se ejecutan para aplicar la legislación.

Castelazo al citar a Gabino Fraga recuerda que el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que regula las actividades del Estado por actos materiales y jurídicos, y tareas que realiza, en virtud de las atribuciones que la legislación le otorga.

Las atribuciones para Fraga, significan los medios para alcanzar determinados fines y señala algunos ejemplos:

- a) De mando, de policía o coacción que están encaminados a mantener y proteger al Estado, la seguridad y el orden público.
- b) La creación de los Servicios Públicos.
- c) La intervención Estatal en la Economía, en la Cultura, en la Seguridad Social, etc."²⁵ .

Lo anterior enmarca a la función administrativa del Estado en un orden jurídico; de tal manera que en el artículo 89 Constitucional señala las facultades y obligaciones del Presidente de la República en las que enumera en primer lugar, "las de ejecutar las leyes" mediante la

²⁴ Ibid. pag. 26

²⁵ Ibid. pag. 27

Administración Pública; leyes, que como arriba citamos habrán de mantener y proteger al Estado mediante reglamentaciones de seguridad, de orden público, de economía, y de bienestar social, entre otras.

Es entonces que el Estado en su afán de establecer un orden jurídico a través de la Administración Pública, es quien debe hacer frente al fenómeno del narcotráfico y lavado de dinero, el cual como lo hemos apuntado se encuentra fuera de toda legalidad y arrastra lastres inútiles y costosos para el propio Estado y para quienes él representa, esto es para el pueblo mexicano.

La observación de que es el Estado quien deba de dar cumplimiento y satisfacción a estos sucesos se encuentra en el artículo 26 de nuestra Carta Magna, donde estipula que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional al cual se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Es así que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se contempla el combatir el crimen organizado, entre ellos al "lavado de dinero" como un delito conexo al tráfico de drogas, para lo cual se revisarán, según el Plan Nacional, entre otras, la legislación para penalizar estos males que atentan contra la sociedad.

La Administración Pública como cuerpo de instituciones y personas que conforman un gobierno y como proceso administrativo es quien lleva a cabo los ordenamientos jurídicos, para el análisis del lavado de dinero, es importante señalar el marco legal que este fenómeno en comento infringe desde el punto de vista fiscal.

La base fundamental de las obligaciones fiscales las encontramos en el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución Política, que establece que todo ciudadano debe y tiene la obligación de contribuir con los gastos del Estado, de los Municipios, así como de la Federación en forma equitativa y proporcional.

Ahora bien el artículo 42 del Código Fiscal Federal prevé la facultad de la SHyCP para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales de los contribuyentes, así como para

comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, se incluye en las facultades la atribución para practicar visitas domiciliarias, requerir datos e informes, la revisión de dictámenes y declaraciones entre otros.

Así mismo el citado Código Fiscal de la Federación en sus artículos 70 al 91 marca los lineamientos específicos de cómo llevar a cabo el pago de las obligaciones fiscales de los contribuyentes derivados de faltas administrativas como omisiones; no tener inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes; tener errores en la presentación de las declaraciones; no llevar contabilidad, así como también marca las sanciones y multas que deben pagar los infractores. Y en los artículos del 92 al 115-bis, se encuadran las actividades que son consideradas como delitos fiscales, como el contrabando y el fraude fiscal juzgados como delitos especiales y cuya penalidad implica las sanciones de carácter corporal. El artículo 115-bis contempla el delito de lavado de dinero, el cual entró en vigor el primero de enero de 1990. Actualmente ya se encuentra derogado pero para nuestro estudio lo mencionaremos ya que se ubica en el tiempo y el espacio en que se enmarca nuestro trabajo.

El porqué es importante para esta investigación la legislación fiscal federal

Esta constante referencia a la legislación fiscal federal, se hace necesaria en esta investigación, ya que el lavado de dinero se vincula a la Administración Pública y al cumplimiento de sus funciones en las siguientes formas:

- 1.- En un aspecto global las relaciones entre gobierno y gobernados se ven deterioradas por la presencia de este fenómeno de lavado de dinero.
- 2.- En la forma en que se da este fenómeno viola los sustentos legales en materia fiscal y,
- 3.- Al tratar de prevenir y combatir estos ilícitos se erogaron grandes presupuestos por parte de la Administración Pública.

1.3 EL NARCOTRAFICO Y EL LAVADO DE DINERO

Hacia la década de los años ochenta el tráfico de drogas, se circunscribía a un sector definido de la población, no había la preocupación por parte de las autoridades ni acaparaban la atención de la población, precisamente porque no existían las cantidades de drogas que actualmente se comercian. En esos años el narcotráfico y la cocaína se manejaba por kilos o por gramos en prendas y artículos de uso común; en el presente, el narcotráfico y el lavado de dinero es un problema mayor, según estadísticas de la Procuraduría General de la República en 1983 se aseguraron 650 kilogramos de cocaína, mientras que para 1991 se capturaron más de 50 toneladas, en relación a las bandas de narcotraficantes y de acuerdo con datos que proporciona un diario nacional, éstas se quintuplicaron en los últimos diez años. En lo tocante "al lavado de dinero a nivel mundial éste mueve entre 300 y 600 mil millones de dólares al año",²⁶ así mismo en otra fuente informativa se señala que "el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, maneja oficialmente que en México se lavan de 4 a 6 mil millones de dólares producto del narcotráfico al año, reconoce el agente especial de la red de combate al delito financiero, George Passik, ex-agente de la DEA"²⁷. Hoy en día "el narcotráfico Latinoamericano lava y recicla billones de dólares procedentes de la droga, a través del sistema financiero mundial, con la cooperación activa o la negligencia cómplice de banqueros. Opera mediante las redes electrónicas y aprovecha las leyes del secreto bancario, y la falta o insuficiencia de regulación y vigilancia".²⁸

Nunca antes las naciones del mundo se habían enfrentado a un fenómeno como éste que tiene una enorme capacidad de organización para operar a la vez en diferentes lugares del mundo.

El narcotráfico y el lavado de dinero constituyen un "ente viviente" que produce efectos destructivos dondequiera que hace su aparición. Es un "ser pensante" que mueve grandes recursos y que tiene a su vez un gran poder de imaginación, de organización y de adaptabilidad, de ahí, su perenne estadia.

²⁶ Noble, Ronald "Cada año se lavan entre 300 y 600 millones de dólares del narcotráfico, en el Excelsior, Sección "A", Diciembre 22 de 1995. P. 4 y 23

²⁷ Passik, Gorge. "Lavan narco en México hasta 6 mil millones de dólares" en el Excelsior, Sección "A", Marzo 13 de 1996, P. 5

²⁸ Kaplan Marcos. Op. cit., p. 17

El narcotráfico y el lavado de dinero es un fenómeno que como lo nombra la columnista Aurora Berdejo en Excélsior del 17 de Junio de 1995 "se ha vuelto un jinete apocalíptico para México y otras muchas naciones"

El porqué de estas aseveraciones, encuentra respuesta en el papel que juega el fenómeno en los procesos económicos del país y que de no detenerse puede llegar a crear una crisis económica en México, amenazando la soberanía y seguridad del país. Y a manera de ejemplo tenemos que "La problemática para erradicar el tráfico ilegal de drogas en América Latina cobró dimensiones tales que en una de sus vertientes se manejan cifras estratosféricas: En Colombia, Perú, Bolivia y quizás también México, los ingresos anuales provenientes del narcotráfico superan con creces el Producto Interno Bruto"²⁹.

El gobierno de México no ha quedado al margen en relación a éste fenómeno, en su afán de contrarrestar éste, ha llevado a cabo actividades muy relevantes por medio de diversas entidades de la Administración Pública y que participaron, en los últimos años, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

²⁹ Sin autor, "En México y tres naciones más, la ganancia de narcos supera al PIB", en Uno Más Uno, 12 de agosto de 1995, México, D.F., p. 1, 16.

Cuadro No. 11 cantidad aproximada del total de cocaína que transita de paso por México.

AÑO	Aseguramiento de cocaína en México en Kilogramos	Cantidad probable de cocaína que transitó por México en Kilogramos		
1993	46 159	230 000	-	460 000
1992	38 832	190 000	-	380 000
1991	50 000	250 000	-	500 000
1990	49 879	250 000	-	490 000
1989	39 593	200 000	-	390 000
1988	11 457	57 285	-	111 457
1987	9 296	46 480	-	92 960
1986	5 322	26 610	-	53 220
1985	2 563	12 815	-	25 630
1984	456	2 290	-	4 580
1983	325	1 625	-	3 250
1982-3	648	3 240	-	6 480
1981	46	230	-	460
1980	57	285	-	570
1978-9	88	440	-	880
1976	236	1 180	-	2 360
1975	282	1 400	-	2 820
1974	120	600	-	1 200
1973	178	890	-	1 780
1972	115	575	-	1 115
1971	132	660	-	1 320
1970	4	20	-	40

FUENTE: Samuel González Ruiz. Seguridad Pública en México. México. UNAM. 1994. 75 P.

Asimismo, se han llevado acciones como los arrestos de los capos, de los cárteles nacionales como Rafael Caro Quintero, Ernesto Fonseca Carrillo, Miguel Félix Gallardo, Joaquín Guzmán Loera "El Chapo", Héctor Luis Palma "El Güero" y últimamente a Juan García Abrego, sin embargo estas acciones no terminan con el problema pues existen muchas otras gentes detrás de éstos y que llevarán a cabo estos ilícitos por lo redituable que suele ser esto.

1.4. INSTANCIAS QUE PROPICIAN EL LAVADO DE DINERO.

"El narcotráfico es la única transnacional exitosa en América Latina. Cínica expresión, pero debe ser analizada." ³⁰

"El traficante busca riqueza. Para conseguirla, como en cualquier caso de acumulación de fortuna, lícita o ilícita, hay que hacer gastos, dejar que otros también lucren y reservar la parte del león en la utilidad. Esta derivará a negocios y a satisfactores que formen una nueva opulencia. Así se emprende el lavado de dinero y se alimenta la economía subterránea. Esta se "purificará" luego. Deja el subsuelo y asciende a la superficie, por una serie de transformaciones que 'limpian el dinero sucio'; convierten en fuentes de prosperidad el capital mal habido; remodelan la fachada del hombre -como ha sucedido desde siempre- y hacen gente de bien al maleante. No sólo ocurre en el narcotráfico. En todos los órdenes hay espurios y deshonestos que pasan por apóstoles, políticos, visionarios; en fin, todo ese bajo mundo de la impostura."³¹

Ampliando la idea del autor en esta cita, se establece que para obtener fortuna lícita de lo ilegal, habrá que hacer gastos e involucrar a otras personas con otros negocios; emprendiéndose así el lavado de dinero y alimentándose la economía subterránea, entendida ésta como toda actividad clandestina de producción y comercialización, y esto no sólo ocurre en el narcotráfico. Sino que va más allá de este lucro pues se tiene que existen otras actividades más que generan la actividad de lavado de dinero y son:

- 1.- El narcotráfico, y
- 2.- La evasión fiscal.

En la primera ya ha sido definido este fenómeno en los capítulos anteriores de esta investigación. En la segunda instancia se dan dos ramificaciones las cuales son el contrabando y los "delitos de cuello blanco". Esta última son las acciones ilegales que cometen personas de honorable respetabilidad y lo realizan en razón de la profesión y ocupación que ejercen.

³⁰ García Ramírez, Sergio. Op. Cit, p. 21

³¹ Ibid. p. 36-37

El dinero proveniente de las drogas es de grandes dimensiones, por lo que el lavado de dinero viene a ser la columna vertebral que sostiene a la industria del narcotráfico, este lavado a nivel mundial mueve entre 300 y 500 mil millones de dólares por año.

Al igual que en el narcotráfico en la evasión fiscal se necesita también del lavado de dinero donde la corrupción hace su aparición y ésta a su vez se integra por otros delitos como el cohecho, el tráfico de influencias y el enriquecimiento ilícito, el peculado y la extorsión son delitos que se dan con el contrabando y los "delitos de cuello blanco", por parte de altos funcionarios públicos y privados, donde se obtiene dinero ilícito a cambio de favores, haciendo a un lado las legislaciones existentes.

Este proceso de lavado, se da generalmente en países llamados "paraísos fiscales" donde los lavadores encuentran en los bancos presa fácil para procesar recursos económicos, pues existe aquí el "secreto bancario", además de la falta de regulación y vigilancia, aunado a la "inexistencia o a la inadecuación de normas jurídicas, se agregan las limitaciones de capacidad, conocimiento técnico y experiencia del personal de las agencias encargadas de la aplicación de las leyes correspondientes".³² Es aquí donde se puede "lavar" el dinero con la ventaja de que los inversionistas escapan a los requerimientos de información bancaria y fiscal de sus países de origen.

Entendemos al "secreto bancario", como el acto que una persona realiza para celebrar operaciones monetarias con bancos, éstos por ley no proporcionarán datos como tampoco informe alguno del inversionista a terceras personas ni a las mismas autoridades. De esta manera se atraen grandes capitales a los bancos pues éstos guardarán la información en forma confidencial. En este caso se encuentran países como Gran Caimán, Las Bermudas, Panamá, Curazao, Granada, Hong Kong, Trinidad y Tobago, Antillas Holandesas, etc..

En cuanto a México, se presume que es uno de los países más importantes en "lavar dinero", y a manera de ejemplo citamos lo señalado por un diario nacional: "Durante 1994 México y Brasil fueron los principales países latinoamericanos lavadores de dinero provenientes

³² Kaplan, Marcos. Op Cit. p. 17

del narcotráfico y la evasión fiscal, según un estudio de la empresa investigadora Morley. El importante crecimiento económico alcanzado por estos países a lo largo del año pasado, así como la inoperante legislación con que cuentan al respecto, ocasionó que numerosos grupos de narcotraficantes pusieran a trabajar su dinero en esas naciones.³³

Los métodos del lavado de dinero van desde los más sencillos hasta los más complejos, nombraremos sólo algunos de estos, pues son múltiples las maniobras existentes para este fin. Tales mecanismos los encontramos en:

1) INVERSIÓN EN LA BOLSA DE VALORES.- Esta bien puede ser en el país o en el extranjero, lo importante aquí es que se invierta el dinero en compra de acciones para después convertirlo en títulos nominativos o al portador. Para las autoridades hacendarias lo importante está en la procedencia del dinero y no sólo en este método, como lo mencionamos en el apartado 3.1.; para justificar esto, los lavadores crean corporaciones escudo donde se maneja documentación falsa como las escrituras constitutivas, reuniones de accionistas, así como también los préstamos y transacciones mercantiles,

2) COMPRAVENTA DE BIENES RAICES.- Como en el punto anterior las "corporaciones escudo" tienen su razón de ser, pues basándose en préstamos ficticios y que en realidad es dinero obtenido ilícitamente se compran propiedades teniendo como protección estas corporaciones ficticias, amortiguando posibles investigaciones del fisco, para después vender dichos inmuebles considerándose como dinero legalmente obtenido por la realización de dicha transacción.

En este método existe otra modalidad, y como ejemplo tenemos que se compra un bien inmueble en un millón de pesos, en esta transacción de compra-venta el lavador aparenta pagar sólo la mitad y la otra mitad la entrega al vendedor en secreto, después el comprador la vende en lo que realmente cuesta: un millón de pesos, se lava aquí medio millón de pesos y evade también al fisco pagando impuestos por sólo medio millón de pesos de dicha compra.

³³ Rivera, Luis Enrique. "México, uno de los principales centros de lavado del narco" en El Universal. Sección Financiera. México, D.F., junio 25 de 1995, p. 1

3) FORMACIÓN DE EMPRESAS FICTICIAS O "DE FACHADA".- Aquí el dinero adquirido ilegalmente se invierte en negocios o empresas, no importando que éstas se manejen en números rojos ya que el narcotraficante o evasor inyectará recursos, provocando un crecimiento ficticio, demostrando con esto una bonanza aparente en estos negocios.

Algunas empresas de "fachada" se contemplan a simple vista pues se observan comercios casi vacíos, sin gente que consuma lo que ahí se comercia; como restaurantes, discotecas, bares, hoteles, etc., los cuales por sí solos no podrían sobrevivir, sólo con la intervención de las personas que reciclan sus ilícitos en estas empresas.

Es decir que se invierte en negocios constituidos legalmente, conjuntando los ingresos reales de la negociación con el dinero proveniente de las drogas; manejando llenos completos en la contabilidad de estos negocios; al pagar los impuestos de estos "ingresos", el dinero ilegal automáticamente se convierte en legal.

4) USO DE SISTEMAS BANCARIOS NACIONALES .- Esto se da abriendo cuentas corrientes de ahorro a nombre de personas ficticias o que corresponden a testaferros o a familiares que no tengan actividades ilícitas, y en realidad el dinero pertenece al defraudador, de este modo se licita el dinero obtenido al margen de la ley.

Aquí se establece el blanqueo mediante la apertura de cuentas de ahorro por parte de presta nombres o testaferros; en los Estados Unidos se tienen que declarar las cuentas por más de 10,000 dólares, por lo que éstas se abren por menos cantidad de dinero, tantas como prestanombres tenga el lavador, los cuales son llamados comúnmente "pitufos" y que al final éstos destinan el dinero a una cuenta única propiedad de la persona que sustenta este mecanismo.

5) USO DE CASAS DE CAMBIO .- En este renglón la propia normatividad permite que estos negocios agudicen el fenómeno de lavado de dinero, por las facilidades que la misma SHyCP da para este tipo de establecimientos de transacción de monedas, pues no se les exige un determinado capital social, sólo se les pide se den de alta como cualquier otro negocio, además que no brindan informes de las grandes transacciones que a diario efectúan. Ya que

para operar sólo se requiere el llenado del formato Formulario de Registro R1 y el acta constitutiva de la empresa mercantil certificada ante Notario Público.

Estas casas de cambio, al comprar divisas, constituyen una de las formas más sencillas y seguras de lavar dinero, pues estas casas no dan informes a las autoridades de las transacciones de moneda, por lo consiguiente se pueden blanquear grandes cifras de dinero "al menudeo" es decir, cambio de moneda por menos de 10,000 dólares.

6) LA UTILIZACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO MUNDIAL

Electrónicamente Integrado.- Este basa sus operaciones en la utilización del desarrollo tecnológico con que actualmente se cuenta, el narcotráfico al igual que las corporaciones internacionales utilizan los servicios financieros. "Una floreciente industria internacional de lavado de dinero opera al servicio de una basta y diversificada clientela, con la colaboración activa con la negligencia cómplice de banqueros y financieros de todo tipo, mediante las redes electrónicas y las leyes de secreto bancario de los "paraísos fiscales".

El costo a los narcotraficantes de este servicio prestado por el sistema financiero mundial, a un 10% de los capitales que pretendan lavar, es compensado por la rapidez, en un tiempo de pocas horas, para la inserción de millones de dólares en los circuitos y flujos de aquél. El narcodinero ingresa a los circuitos de diversas instituciones financieras para desplazarse velozmente desde ellas a través de circuitos electrónicos (fax, computadora personal, etc.) del sistema financiero mundial, cuyos movimientos globales alcanzan tal volumen que impide la investigación y control de los reguladores".³⁴

Ciertas organizaciones de lavado de dinero se dedican exclusivamente a suministrar servicios básicos. El proveer servicios de lavado a cambio de cierta remuneración, parece atraer a criminales marginales de campos especializados, tales como funcionarios bancarios, abogados, e incluso funcionarios públicos corruptos y en ocasiones mal pagados con necesidades, pero sobre todo con ambiciones, que los llevan a realizar todo tipo de conductas ilegales. El valor para los traficantes de dichos servicios, está en el conocimiento de estas personas sobre los asuntos financieros y legales y en su talento para manipular estos sistemas.

³⁴ Kaplan, Marcos. Op. Cit., p. 95

Estos "especialistas" de que hablamos, comienzan prestando sus servicios a delincuentes envueltos en bienes raíces, préstamos fraudulentos y evasión de impuestos, para después prestar sus servicios a narcotraficantes, quienes generalmente desconocen los sistemas financieros y necesitan de ellos para transformar sus ganancias en dinero limpio y seguro a un precio bajo.

Los lavadores ofrecen servicios sofisticados para atraer a los traficantes, quienes prefieren contratar los servicios de una sola fuente y evitar el riesgo y gastos del auto lavado, el lavador es quien estudia las estrategias, servicios disponibles e informa a sus clientes sobre los cambios policíacos y reglamentarios importantes y de las nuevas estrategias de lavado. Lo anterior es señalado por Claudia Fernández en su tesis "El lavado de dinero en el ámbito internacional" en las páginas 54 y 55.

" Por otra parte, los narcotraficantes buscan insertarse legalmente en la economía y ser aceptados por élites dirigentes y grupos dominantes a través de todo tipo de inversiones y empresas. Orientan sus recursos hacia actividades legales, quizás menos productivas que las referidas a las drogas, pero más seguras. Es el caso, y en orden descendente de importancia, de las propiedades inmobiliarias, la ganadería y agricultura, construcción, comercio y servicios, recreación e industrias.

La compraventa de inmuebles urbanos y rurales responde a motivaciones de inversión y especulación; de consumo conspicuo en viviendas suntuosas; de ostentación; de recreación propia y de otros (moteles, discotecas, fiestas fastuosas, deporte). Se dirigen también a la ganadería, a la explotación mejoramiento de tierras, a la compra de ganado fino importado, a la cría y ventas de caballos. Se beneficia al sector de la industria de la construcción.

Los narcotraficantes invierten en el comercio. Ejercen una influencia y control creciente en bancos y financieras; construyen y explotan cadenas de hoteles, moteles, discotecas, restaurantes, bares de lujo y centros comerciales. adquieren y manejan concesionarias de venta de automotores, estaciones de servicio y gasolineras. A ello se agregan las empresas de

computación y, sobre todo las vinculadas con los deportes: fútbol, boxeo, automovilismo, ciclismo, hípica y toros.³⁵

Todo lo anterior son ejemplos de los mecanismos que son utilizados en el "blanqueo de dinero", estos procedimientos tienen un fin común; el demostrar que el dinero que se obtiene ha sido a través de estructuras legalmente constituidas, quedando atrás todo un sinnúmero de conductas delictivas.

³⁵ Ibid p. 103

II. INSTITUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE INTERVIENEN EN EL COMBATE Y PREVENCIÓN AL NARCOTRÁFICO Y LAVADO DE DINERO.

Las instituciones que básicamente actúan para prevenir y combatir las acciones ilícitas del lavado de dinero son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en un principio con el artículo 115 Bis (derogado) del Código Fiscal de la Federación y actualmente con el artículo 400 Bis del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en materia de fuero federal, normatividad que analizamos en el capítulo siguiente, y para su combate, por ser un delito de carácter federal, le corresponde estas acciones a la Procuraduría General de la República.

2.1. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El combate a los ilícitos en materia de drogas y lavado de dinero por parte de la Procuraduría General de la República, se da mediante dos vertientes, por un lado tenemos la coordinación de acciones, mediante convenios, con otras dependencias de la Administración pública como la SHyCP, en la persecución de delitos federales como lo es el lavado de dinero, y por el otro comprende la lucha frontal contra las drogas.

En lo que se refiere a la acción concertada con otras dependencias de la Administración Pública Federal, tenemos que la base fundamental de estas funciones las encontramos enmarcadas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de mayo de 1996, donde se señalan las siguientes atribuciones:

Art. 2º. "Corresponde al Ministerio Público de la Federación:

... IV Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales.

V.- Perseguir los delitos del orden federal. . .

Art. 8º. La persecución de los delitos del orden federal a que se refiere la fracción V del artículo 2º de esta Ley, comprende:

I. En la averiguación previa:

- a) Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito;
- c) Practicar las diligencias necesarias para la acreditación de los elementos del tipo penal del delito y la probable responsabilidad del indicado, así como para reparación de los daños y perjuicios causados.
- d) Ordenar la detención y en su caso retener a los probables responsables de la comisión de delitos, en los términos previstos por el artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. . .
- i) En aquellos casos que la ley lo permita, el Ministerio Público de la Federación propiciará conciliar los intereses en conflicto, proporcionando vías de solución que logren la avenencia". . .³⁶

Las aplicaciones de esta ley se entrelazan con las funciones que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al presentar ésta las querellas derivadas del delito de lavado de dinero.

Por otro lado y con base en esta Ley Orgánica, la Procuraduría estableció su Planeación Estratégica 1995-2000, y sus objetivos generales, entre los que destacan los relativos al narcotráfico y lavado de dinero, y son:

- Disminuir el índice delictivo
- Abatir la impunidad
- Combatir frontal y eficazmente al narcotráfico y al crimen organizado.
- Combatir permanentemente la corrupción.

La otra vertiente, la lucha frontal contra las drogas, implica la destrucción de todo lo relacionado con el narcotráfico a nivel nacional y la cual analizaremos en el punto siguiente.

³⁶ PGR. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ed. Talleres Gráficos de la Nación., México, D.f., 1996, p. 14, 15.

2.2. INSTITUTO NACIONAL PARA EL COMBATE A LAS DROGAS.

Los antecedentes inmediatos de este Instituto, en el marco del periodo salinista, se encuentran en la creación de la Subprocuraduría General de Investigaciones y lucha contra el Narcotráfico, el 23 de diciembre de 1988, la cual deja de funcionar por la creación de la Coordinación General para la atención de los Delitos contra la Salud que entra en funciones el 15 de octubre de 1990, teniendo a su cargo la política nacional para el combate a las drogas. Paralelamente se instauró el Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas en México (SEUD), el que junto con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto estableció un Sistema Nacional de Estadística el cual daba avances y resultados de los programas antidrogas, sirviendo asimismo de base para crear el Sistema Integral de Intercepción (SIIN), entablando comunicación con el Sistema Hemisférico de Información (SHI) mismo que fue creado por Estados Unidos para intercambiar datos con los países del Caribe, Norte, Centro y Sudamérica.

"La necesidad de ampliar las funciones de aquella Coordinación orilló a la Procuraduría General de la República a instalar el 26 de Junio de 1992 al Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO) como una instancia intersecretarial desconcentrada de esta Institución, cuyas actividades versarían en: 1ª Coordinar la operación conjunta a través de la recepción y envíos instantáneos de información entre las dependencias participantes en las acciones para asegurar la comunicación ... (a efecto de lograr mejores resultados); 2ª La incorporación permanente de datos procedentes de todos los sectores en que tienen atribución las dependencias participantes para que a través de su correcta interpretación, se pueda conocer la evaluación del fenómeno de las drogas; 3ª El seguimiento constante de las acciones que realicen las dependencias gubernamentales, federales, estatales y municipales para evaluar el impacto de la estrategia seguida en el control del problema y proponer su modificación en caso necesario".³⁷

El 17 de Junio de 1993 se instauró, debido a lo complejo de la materia del narcotráfico, el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD) "el cual llevará a cabo la planeación,

³⁷ Jiménez Mora, Luis Miguel. Narcotráfico y Administración Pública Estudio de caso PGR Ed. UNAM, 1995, P. 109-110.

supervisión, ejecución y evaluación de las acciones tendientes a combatir el fenómeno de las drogas en el ámbito Nacional y para preservar la coordinación con las dependencias competentes, la salud íntegra de los habitantes del país dentro de las políticas y lineamientos establecidos por la Procuraduría General de la República³⁸

Así el INCD es el que actualmente tiene a su cargo todos los sistemas de integración, información y comunicación que se desarrollaron en el sexenio anterior para la persecución de los delitos contra la salud, la erradicación de cultivos enervantes, el desmantelamiento de laboratorios clandestinos productores de drogas y, en general, la destrucción de todo lo relacionado con el narcotráfico a nivel Nacional.

Además, la Procuraduría creó el Instituto de Policía Judicial Federal -ahora Instituto de Capacitación- para reclutar, seleccionar, formar y evaluar de una manera más adecuada y eficiente a los agentes que con posterioridad serían los encargados de combatir el cultivo, producción y tráfico ilícito de estupefacientes.

2.3 FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LA SALUD.

Actualmente estas funciones son llevadas a cabo por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud; misma que se crea mediante el "Decreto de la Procuraduría General de la República" dicho decreto aparece en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1996 y el cual deroga el decreto por el que se crea el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas. Esta fiscalía se le encomienda las mismas tareas de las del desaparecido Instituto como son: la de perseguir los delitos contra la salud; la operación de sistemas de intercepción aérea, marítima, portuaria y terrestre; erradicación de cultivos ilícitos; control de drogas; operar sistemas de información sobre actividades de organizaciones dedicadas al narcotráfico; el establecer mecanismos para el control y fiscalización relacionadas con el tráfico de drogas; fortalecer mecanismos de cooperación y coordinación con dependencias y entidades de los tres ámbitos de gobierno; participar con organismos internacionales especializados en la

³⁸ Ibid. p. 113

lucha contra las drogas, entre otras. Este cambio de la nueva Fiscalía Especializada por el del Instituto fue derivado por la corrupción que llegó a imperar en los dirigentes de éste último.

En la administración Salinista se hace un gran esfuerzo por solucionar el problema de las drogas, y se establece el "Programa Nacional de Combate a las Drogas" (PNCD) el cual se trata de un programa que expuso como principios fundamentales:

- preservar la salud integral de los mexicanos
- salvaguardar la soberanía y seguridad de la Nación.
- fortalecer la solidaridad con la comunidad internacional.

Y su objetivo general es:

Abatir los niveles de farmacodependencia, producción, procesamiento, tráfico y comercialización ilícito de psicotrópicos y estupefacientes, actuando con un enfoque integral del problema, promoviendo la disminución de la demanda y reduciendo la oferta de psicotrópicos y estupefacientes, mediante acciones preventivas, disuasivas de atención jurídico-penal y de participación comunitaria Nacional.

Para su organización y control, el entonces Presidente de la República creó un grupo especializado, a fin de coordinar el citado programa: la Coordinación General para la Atención de los Delitos Contra la Salud, dependiente de la PGR, la cual desempeña la función de Secretariado Técnico, coordinando la ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y acuerdo del grupo especializado, como lo veremos en el siguiente apartado.

2.4 INSTITUCIONES QUE INTERVIENEN EN LA DETECCIÓN DEL NARCOTRÁFICO Y LAVADO DE DINERO.

La citada Coordinación está constituida básicamente por las siguientes dependencias federales que han establecido compromisos y son:

Secretaría de Gobernación:

Su responsabilidad es implantar programas de orientación y capacitación para recibir los flujos migratorios, modernizar los sistemas de información de servicios migratorios y fortalecer las actividades de supervisión e inspección. Como también aclarar trámites de liberación anticipada de sentenciados con mínima peligrosidad, vigilar e implementar programas para la erradicación del consumo de drogas dentro de los reclusorios, así como ampliar y construir reclusorios de alta seguridad, y fortalecer los sistemas de prevención y rehabilitación social.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Su intervención es promover y asegurar la formulación y aplicación de las políticas en materia de control de drogas y de lavado de dinero presentando en el exterior las estrategias aprobadas contra la drogadicción y el narcotráfico; la representación nacional en los foros y comités internacionales en contra de las drogas, y vigilar la ejecución de los acuerdos bilaterales y multilaterales relativos a la materia.

Secretaría de Defensa Nacional

Su responsabilidad consiste en desarrollar un programa de inteligencia, en coordinación con la Procuraduría General de la República, para la identificación de las zonas y puntos de producción de estupefacientes; incrementar el programa de erradicación de plantíos por zonas militares y entidades federativas; fortalecer el sistema de vigilancia y control del espacio aéreo y las acciones de localización, ocupación y distribución de pistas de aterrizaje clandestinas, e intensificará el control sobre las armas de fuego, de conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Secretaría de Marina.

Ésta tiene acciones como la de patrullar las aguas territoriales con especial atención en el Caribe Mexicano y la Costa del Pacífico; intensificar el entrenamiento y la capacitación del

personal naval y estudiar la posibilidad de instalar modernos sistemas de vigilancia para barcos sospechosos en mares mexicanos.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Entre otras más tiene la de inspección en los recintos aduanales, para fortalecer los sistemas de detección de cargamentos de droga, así como desarrollar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, un programa de actualización del marco jurídico de los delitos relacionados con el lavado de dinero y coadyuvar con la autoridad competente en las investigaciones sobre lavado de dinero relacionado con el narcotráfico, y participará en el intercambio de información con el Centro de Planeación para el Control de Drogas.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Proporcionar a la Procuraduría General de la República toda la información necesaria sobre condiciones, recursos y vías de acceso que puedan favorecer cultivos ilícitos; implantará programas de desarrollo agropecuario y forestal que eleven el bienestar de los campesinos para impedir que este sector de la población se involucre en la producción de plantíos de drogas.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Reforzar la vigilancia del espacio aéreo mexicano, así como de los puertos marítimos, carreteras, vías férreas y puestos terrestres, para impedir el tráfico de drogas y estupefacientes, mediante múltiples y precisas acciones y tareas.

Secretaría de Educación Pública.

Establecer un programa cuyo objetivo será la prevención y el control de los farmacodependientes en los distintos niveles educativos, y capacitar al magisterio para prevenir el uso de drogas entre los educandos, reproducirá y difundirá en toda la República materiales didácticos para impedir el uso indebido de drogas.

Secretaría de Salud.

Educar a toda la población por medio de un programa para conocer los riesgos del uso de las drogas y formar un frente común contra éste delito, así como mantener un programa de rehabilitación de los adictos y actualizar el diagnóstico de consumo de drogas por grupos de población, entidades, regiones y tipos de estupefacientes.

Procuraduría General de la República.

Ésta tiene como compromiso el de establecer el Sistema Integral de Intercepción Aérea y entenderá dicho programa al medio marítimo y al terrestre; aumentar la eficiencia de los recursos desplegados contra la producción de estupefacientes y fortalecer el sistema de detección, verificación y persecución de operaciones relacionadas con el lavado de dinero; promover la profesionalización de recursos humanos y establecerá el servicio civil de carrera en el Ministerio Público Federal y la Policía Judicial Federal, así como para evitar la corrupción y la infiltración de narcotraficantes entre estos servidores públicos.³⁹

Como podemos observar el narcotráfico y el lavado de dinero inciden en muy diversos ámbitos de la función de la Administración Pública Federal, por ello, es imprescindible llevar adelante acciones concertadas que involucren a las dependencias citadas, para garantizar su prevención y combate de estas acciones que se encuentran al margen de la ley; así como el de crear una cultura que eduque y advierta a la población de lo negativo que es el consumir y fomentar la utilización de estos males.

³⁹ Programa Nacional para el Control de Drogas. Op Cit. pp. 36-39.

III. INSTANCIAS E INSTRUMENTOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO QUE ACTÚAN EN CONTRA DEL LAVADO DE DINERO

Hemos visto que la Procuraduría General de la República es una de las instituciones de la Administración Pública cuya intervención en el combate al narcotráfico y el lavado de dinero, de acuerdo a las atribuciones que se plasman en su Ley Orgánica; tiene injerencia en los negocios en que la federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales, así como también, es responsabilidad de perseguir los delitos de orden federal ya sea por denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito.

Es precisamente en esta instancia donde la PGR persigue el delito del lavado de dinero, por ser éste un delito federal y porque es la SHCP la que establece la querella⁽¹⁾ en contra de las personas que cometen estos ilícitos; es aquí donde se entrelazan las acciones de ambas dependencias, por un lado, se formula la querella por parte de la autoridad fiscal, y por el otro, está el perseguir los delitos de orden federal, formulados en la citada querella, por parte de las autoridades que tienen la procuración de la justicia.

3.1. AUDITORIAS FISCALES

Las autoridades fiscales son un instrumento por el cual la SHCP establece si los contribuyentes han cumplido o no con sus disposiciones fiscales, la cual en una revisión profunda puede determinar el no pago de impuestos; entre otras, el enriquecimiento ilícito y el lavado de dinero.

En otras palabras, esta revisión viene a ser un mecanismo en el que la autoridad fiscal se basa para determinar contribuciones omitidas, así como también para comprobar la comisión de delitos fiscales.

Para el análisis y la observación de qué instancias son las que actúan para la realización de las citadas auditorías, tenemos que estas atribuciones le son conferidas a la SHCP, las

⁽¹⁾ La querella se refiere a la acción de un ofendido de hacer del conocimiento a las autoridades competentes por un delito hecho a éste, para que sea perseguido y sancionado.

cuales están señaladas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Febrero de 1992.

Así tenemos que la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, es la instancia máxima para llevar a cabo las labores de revisión de acuerdo al artículo 59 de este Reglamento, el cual establece que le compete:

- I. Formular, para aprobación superior, la política y los programas en materia de revisión de las declaraciones de los contribuyentes y de los dictámenes de contador público registrado; de visitas domiciliarias, de auditorías, de inspecciones, de vigilancia, de inspecciones, de vigilancia, de reconocimiento aduanero derivado del mecanismo de selección aleatoria, y de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, inclusive de las aduanales y de aquellas a cargo de los beneficiarios de estímulos fiscales: del procedimiento administrativo de investigación y audiencia; de valoración aduanera; de resoluciones sobre la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas; de liquidación y de imposición de multas y sanciones por infracciones en todo lo concerniente a los puestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamiento y accesorios de carácter federal, que lleven a cabo las unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos y las autoridades fiscales en las entidades federativas coordinadas que sean competentes en dichas materias.
- II. Participar en la celebración de convenios de intercambios de información fiscal que las autoridades fiscales mexicanas celebren con las de otros países, así como dictaminar sobre la procedencia de solicitar información y documentación a dichos países e interferir en el estudio de la que a su vez soliciten las autoridades fiscales de aquellos países con base en convenio que se tenga celebrado.
- III. Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, revisiones, vigilancia, reconocimiento aduanero, derivado del mecanismo de selección aleatoria, y verificaciones así como los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos, estímulos fiscales,

franquicias y accesorios de carácter general, ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, incluso la referente a vehículos de procedencia extranjera en tránsito; así como la verificación de aeronaves y embarcaciones declaradas en el ejercicio de sus atribuciones, cuando proceda, que los citados vehículos y aeronaves pasen a propiedad del Gobierno Federal; tramitar y resolver el procedimiento administrativo de investigación y audiencia en materia aduanera, cuando sea consecuencia del ejercicio de las facultades anteriores; notificar a las autoridades del país de procedencia en los términos del convenio internacional correspondiente, la localización y secuestro de vehículos o aeronaves robados u objetos de disposición ilícita, así como resolver acerca de su devolución o del cobro de los gastos autorizados que se hubieren ocasionado; así como expedir las credenciales o constancias de identificación del personal que se autorice para la práctica de las visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, verificaciones o reconocimientos antes mencionados.

- IV. Solicitar a las autoridades fiscales del país con las que se tenga celebrado convenio sobre el particular, la información y documentación fiscal necesarias para el ejercicio de las facultades de comprobación y determinación de créditos fiscales, en los términos del convenio respectivo, así como para recibir para su estudio y dictaminación de trámite, la información y documentación que dichas autoridades fiscales envíen en cumplimiento de que se trate.
- V. Revisar las declaraciones de los obligados y comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales de las materias señaladas en la fracción anterior.
- VI. Requerir a los contribuyentes responsables solidarios o terceros con ellos relacionados para que exhiban y, en su caso, proporcionen la contabilidad, declaraciones, avisos, datos, otros documentos e informes, así como recabar de los servidores públicos los informes y datos que tengan con motivo de sus funciones, todo ello para proceder a su revisión a fin de comprobar el cumplimiento de sus disposiciones legales.

- VII. Ordenar y practicar embargo precautorio para asegurar el interés fiscal, cuando a su juicio hubiera peligro de que el obligado se ausente o se realice la enajenación u ocultamiento de bienes o cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de las obligaciones fiscales; así como levantarlo cuando proceda.
- VIII. Ordenar y practicar la retención, persecución, embargo o el secuestro de mercancías de comercio exterior o sus medios de transporte y notificar el inicio de procedimiento administrativo de investigación y audiencia en materia aduanera, cuando sea consecuencia del ejercicio y de sus facultades, así como tramitar y resolver dichos procedimientos.
- IX. Designar los peritos que se requieren para la formulación de los dictámenes técnicos relacionados con los asuntos de su competencia.
- X. Informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación de los hechos de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones, que puedan constituir delitos fiscales..

Todas estas atribuciones vinculan, necesariamente, a la SHCP con la labor de aplicar una legislación específica con la que en México no le hace frente al "Lavado de Dinero", aún cuando no se especifique como tal en el texto arriba citado; sin embargo, incluye lo que podríamos denominar consecuencias del lavado de dinero, tales como, el incumplimiento de Obligaciones Fiscales y la Declaración de Bienes.

Por otro lado y por encima de esta ley tenemos que la base fundamental de la actuación de estas autoridades fiscales se encuentran reguladas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en el artículo 31, fracción IV, establece como "obligación de los mexicanos el contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal el Estado o Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".⁴⁰

⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. p. 36.

3.2. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

El artículo 42 de este Código engloba las acciones para la comprobación de los contribuyentes; que a la letra dice:

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de comprobar que los contribuyentes o responsables solidarios han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estará facultada para:

I.- Rectificar los errores aritméticos que aparezcan en las declaraciones.

II.- Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, para que exhiban en su domicilio, establecimientos o en las oficinas de las propias autoridades, a efecto de llevar a cabo su revisión, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran.

III.- Practicar visitas a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

IV.- Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre los estados financieros de los contribuyentes y su relación con el cumplimiento de disposiciones fiscales.

V.- Practicar u ordenar se practique evalúo o verificación física de toda clase de bienes, incluso durante su transporte.

VI.- Recabar de los funcionarios y empleados públicos y de los fedatarios, los informes y datos que posean con motivo de sus funciones.

VII.- Allegarse las pruebas necesarias para formular la denuncia, querrela o declaratoria al ministerio público para que ejercite la acción penal por la posible comisión de delitos fiscales. Las actuaciones que practique la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrán el mismo valor probatorio que la ley relativa concede a las actas de la policía judicial; y la propia Secretaría, a través de los abogados Hacendarios que designe, será coadyuvante del ministerio público federal, en los Términos del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Siguiendo con el mismo Código Fiscal, el artículo 45 impone la obligación que tienen los contribuyentes visitados de permitir a los visitadores fiscales el acceso a todos los lugares, así como mantener a su disposición la contabilidad y demás papeles que acrediten el cumplimiento de las disposiciones fiscales, permitiendo también la verificación de los bienes y mercancías, así como de documentos, cintas o cualquier otro medio procesable de datos que tenga el contribuyente en los lugares visitados. Asimismo, los visitadores podrán recoger la contabilidad para examinarla en las oficinas de la autoridad fiscal, cuando exista oposición por parte del visitado, a la revisión, cuando se lleven dos o más sistemas de contabilidad así como también cuando los datos anotados en la contabilidad no coincidan con los asentados en las declaraciones fiscales, o cuando sean falsos estos datos o amparen operaciones inexistentes, es decir, cuando se detecte la existencia de maquinaciones para evadir el pago de impuestos.⁴¹

En el artículo 46 del mismo código se establece el desarrollo que la visita tendrá, se levantará acta en la que se hará constar los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitadores. Así mismo, se denominarán las consecuencias legales de tales hechos u omisiones encontradas y asentadas en dicha acta que hacen prueba de la existencia de estos mismos.

Cuando en el desarrollo de una visita las autoridades fiscales conozcan hechos u omisiones que puedan extrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales, los consignarán en forma circunstanciada en actas parciales. También se consignarán en dichas actas los hechos u omisiones que se conozcan de terceros.⁴²

⁴¹ SHCP. Código Fiscal de la Federación y su Reglamento. Ed. Talleres Generales de la Nación, México, D.F., 1993. p. 53-54.

⁴² Ibid. p. 55.

Este método, de auditoría fiscal es el primer paso que se da para conocer los ingresos y los egresos del contribuyente, viene a ser un sistema por el cual se pueden detectar delitos fiscales en que llega a incurrir el tribuyente, es esta la base para conocer en cierta forma las cuentas bancarias; los bienes patrimoniales; las operaciones de la contabilidad como son las salidas y las entradas de dinero, cuando las primeras son mayores a las entradas, la diferencia resultante es un ingreso omitido, es decir que no se ha pagado el impuesto respectivo, o bien estaríamos ante el fenómeno del lavado de dinero.

Por lo anterior, se elabora un proceso formal en el que se determina la lesión que sufre la sociedad y la economía del país, culminando con la querrela que establece la Procuraduría Fiscal de la Federación ante la Procuraduría General de la República, con base en los siguientes:

Artículo 92 del Código Fiscal Federal.

Establece el procedimiento para formular querrela por los daños y perjuicios sufridos por contrabando, evasión y lavado de dinero, que a la letra dice:

I.- Formule querrela; tratándose de los previstos en los artículos 105, 108, 109, 110, 111, 112, 114 y 115-Bis, estos artículos se refieren a las actividades que son considerables como delitos fiscales, como el contrabando y el fraude fiscal.

II.- Declare que el Fisco Federal ha sufrido o pudo sufrir perjuicio en los establecidos en los artículos 102 y 115, los cuales señalan, el primero tipifica el delito de contrabando y el segundo impone la sanción a este ilícito, como se verá más adelante.

III.- Formule la declaratoria correspondiente, en los casos de contrabando de mercancías por las que no deban pagarse impuesto y requieran permiso de autoridad competente, o de mercancías de tráfico prohibido.

En los demás casos no previstos en las fracciones anteriores bastará la denuncia de los hechos ante el Ministerio Público Federal.

Los procesos por los delitos fiscales a que se refieren las tres fracciones de éste artículo se sobreseerán, esto es que a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando los procesados paguen las contribuciones originadas por los hechos imputados, las sanciones y los recargos respectivos, o bien estos créditos fiscales queden garantizados a satisfacción de la propia Secretaría. La petición anterior se hará discrecionalmente, antes de que el Ministerio Público Federal formule conclusiones y surtirá efectos respecto a las personas a que la misma se refiera.

En los delitos fiscales en que sea necesaria querrela o declaratoria de perjuicio y el daño sea cuantificable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la cuantificación correspondiente en la propia querrela o declaratoria o la presentará durante la tramitación del proceso respectivo antes de que el Ministerio Público Federal formule conclusiones. La citada cuantificación solo surtirá efecto en el procedimiento penal.

Artículo 102. Código Fiscal Federal.

Establece el contrabando como delito fiscal.

*Comete el delito de contrabando quien introduzca al país o extraiga de él mercancías:

- I.- Omitiendo el pago total o parcial de los impuestos que deban cubrirse.
- II.- Sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito.
- III.- De importación o exportación prohibida.

También comete delito de contrabando quien interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del país en cualquiera de los casos anteriores, así como quien las extraiga de los recintos fiscales o fiscalizados sin que le hayan sido entregadas legalmente por las autoridades o por las personas autorizadas para ello.

No se formulará la declaratoria a que se refiere el artículo 92, fracción II, si el monto de la omisión no excede de cincuenta veces el salario mínimo vigente o del diez por ciento de los impuestos causados. Tampoco se formulará la citada declaratoria si el monto de la omisión no

excede del cuarenta y cinco por ciento de los impuestos que deban cubrirse cuando la misma se deba a inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterio en la interpretación de las tarifas contenidas en las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad.

Artículo 108. Código Fiscal Federal.

En este artículo se encuentra lo relacionado con la defraudación fiscal.

"Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.

El delito de defraudación fiscal se sancionará con prisión de tres meses a seis años si el monto de lo defraudado no excede de 500 veces el salario mínimo vigente; cuando exceda, la pena será de tres a nueve años de prisión.

Cuando no se pueda determinar la cuantía de lo que se defraudó, la pena será de tres meses a seis años de prisión.

No se formulará querrela si quien hubiere omitido el pago de la contribución u obtenido el beneficio indebido conforme a este artículo, lo entera espontáneamente con sus recargos antes de que la autoridad fiscal descubra la omisión o el perjuicio, o medie requerimiento, orden de visita o cualquier otra gestión notificada por la misma, tendiente a la comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Para los fines de este artículo y del siguiente, se tomará en cuenta el monto de las contribuciones defraudadas en un mismo ejercicio fiscal, aun cuando se trate de contribuciones diferentes y de diversas acciones u omisiones".⁴³

⁴³ Ibid, p. 92.

3.3. ARTÍCULO 115-BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (DEROGADO)

El análisis de los siguientes artículos es imprescindible para establecer el campo de acción con que la SHCP actúa contra estos ilícitos, pues este primer artículo determina la naturaleza del segundo artículo, en el cual actualmente se apoyan las autoridades para instruir el lavado de dinero.

Aquí está "tipificado" el lavado de dinero.

"Se sancionará con pena de tres a nueve años de prisión, a quien a sabiendas de que una suma de dinero o bienes de cualquier naturaleza provienen o representen el producto de alguna actividad ilícita:

I.-Realice una operación financiera, compra, venta, garantía, depósito, transferencia, cambio de moneda o, en general, cualquier enajenación o adquisición que tenga por objeto el dinero o los bienes antes citados, con el propósito de:

- a).- Evadir de cualquier manera el pago de créditos fiscales;
- b).- Ocultar o disfrazar el origen, naturaleza, propiedad, destino o localización del dinero o de los bienes de que se trate;
- c).- Alentar alguna actividad ilícita u;
- d).- Omitir proporcionar el informe requerido por la operación; o

II.- Transporte, transmita o transfiera la suma de dinero a bienes mencionados, desde algún lugar a otro en el país, desde México al extranjero o del extranjero a México, con el propósito de:

- a).- Evadir de cualquier manera el pago de créditos fiscales;
- b).- Ocultar o disfrazar el origen, naturaleza, propiedad, destino o localización del dinero o de los bienes de que se trate;
- c).- Alentar alguna actividad ilícita, u
- d).- Omitir proporcionar el informe requerido por la operación.

Las mismas penas se impondrán a quien realice cualquiera de los actos a que se refieren las dos fracciones anteriores que tengan por objeto la suma de dinero o los bienes señalados por las mismas con conocimiento de su origen ilícito, cuando éstos hayan sido identificados como producto de actividades ilegales por las autoridades o tribunales competentes y dichos actos tengan el propósito de:

a).- Ocultar o disfrazar el origen, naturaleza, propiedad, destino o localización del dinero o de los bienes de que se trate; o

b).- Alentar alguna actividad ilícita".⁴⁴

Ese artículo se encuentra actualmente derogado siendo su análisis imprescindible como antecedente, dejando entonces de ser el lavado de dinero un delito fiscal y ubicarlo en un delito penal, el cual se prevee en el artículo 400 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; el cual se reformó el 13 de Mayo de 1996 mediante Decreto, y quedar como sigue:

⁴⁴ Ibid. p. 94-95.

3.4. ARTICULO 400 Y 400 BIS DEL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.

EL ENCUBRIMIENTO. ARTICULO 400.

Según el artículo 400 del Código Penal Federal, señala: "Se aplicará prisión de tres meses a tres años de prisión y de quince a sesenta días de multa al que:

I.- Con ánimo de lucro después de la ejecución del delito y sin haber participado en éste adquiera, reciba u oculte el producto de aquel a sabiendas de esta circunstancia.

Si el que recibió la cosa en venta prenda, o bien bajo cualquier otro concepto no tuvo conocimiento de la procedencia ilícita de aquella que por no haber tomado las precauciones indispensables para asegurarse de que la persona de quien la recibió tenía derecho legítimo para disponer de ella, la pena se disminuirá hasta en una mitad.

III.- Oculte o favorezca el ocultamiento del responsable de un delito, los efectos, objetos o instrumentos del mismo o impida que se averigüe.

TÍTULO VIGESIMOTERCERO

Encubrimiento y Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita

Capítulo I

Encubrimiento

"Artículo 400.-...

I. a V. ...

a) al c) ...

El juez, teniendo en cuenta la naturaleza de la acción, las circunstancias personales del acusado y las demás que señala el artículo 52, podrá imponer en los casos de encubrimiento a que se refieren las fracciones I, párrafo primero y II a IV de este artículo, en lugar de las sanciones señaladas, hasta las dos terceras partes de las que correspondería al autor del delito; debiendo hacer constar en la sentencia las razones en las que se funda para aplicar la sanción que autoriza este párrafo.

ARTÍCULO 400 BIS

Capítulo II

Operaciones con Recursos de Procedencia

Ilícita

Artículo 400 Bis.- Se impondrá cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días de multa al que por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas: adquiera, enajene, administre, custodie, cambie, deposite, dé en garantía, invierta, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, con conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, con alguno de los siguientes propósitos: ocultar o pretender ocultar, encubrir o impedir conocer el origen, localización, destino o propiedad de dichos recursos, derechos o bienes, o alentar alguna actividad ilícita.

La misma pena se aplicará a los empleados y funcionarios de las instituciones que integra el sistema financiero, que dolosamente presten ayuda o auxilien a otro para la comisión de las conductas previstas en el párrafo anterior, sin perjuicio de los procedimientos y sanciones que correspondan conforme a la legislación financiera vigente.

La pena prevista en el primer párrafo será aumentada en una mitad, cuando la conducta ilícita se cometa por servidores públicos encargados de prevenir, denunciar, investigar o juzgar la comisión de delitos. En este caso, se impondrá a dichos servidores públicos, además, inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.

En caso de conductas previstas en este artículo, en las que 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.

Cuando dicha secretaría, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, encuentre elementos que permitan presumir la comisión de los delitos referidos en el párrafo anterior, 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.

Para efectos de este artículo se entiende que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia.

Para los mismos efectos, el sistema financiero se encuentra integrado por las instituciones de crédito, de seguros y de finanzas, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, sociedades de ahorro y préstamo, sociedades financieras de objeto limitado, uniones de crédito, empresas de factoraje financiero, casas de bolsa y otros intermediarios bursátiles, casas de cambio, administradoras de fondos de retiro y cualquier otro intermediario financiero o cambiario".⁴⁵

Haciendo una análisis de ambas legislaciones tenemos que existen ciertas semejanzas en el contenido de ambos artículos y que son:

Nombre del Art. 400 Bis

"Operaciones con recursos de procedencia ilícita".

Art. 115 Bis

. . . A quién a sabiéndalo de que una suma de dinero o bienes de cualquier naturaleza provienen o representan el producto de una actividad ilícita.

Art. 400 Bis

. . . adquiera, enajene, administre, custodie, cambie, deposite, de en garantía, invierta, transporte o transfiera.

Art. 115

A) Realice una operación financiera, compra, venta, garantía, depósito, transfiera cambio de moneda o en general cualquier inajenación o adquisición.

⁴⁵ Diario Oficial de la Federación. México, D.F., lunes 13 de mayo de 1996. p. 5-6.

Art. 400 Bis

... O alentar alguna actividad ilícita.

Art. 115 Bis.

B) Alentar alguna actividad ilícita.

Por otro lado y siguiendo con el mismo análisis tenemos que, el dejar de ser un delito fiscal y tipificarlo como delito penal, sugiere que éste sea perseguido en una forma más coercitiva, pues el artículo 115 Bis sólo señalaba como pena de 3 a 9 años de prisión y actualmente el artículo 400 Bis señala de 5 a 15 años de prisión y de mil a cinco mil días de multa.

Cambian las penas y multas, las actuales se vuelven más rígidas pero a nuestro parecer ambas legislaciones; art. 115 bis y art. 400 bis, son ambiguos e imprecisos en cuanto a la referencia del lavado de dinero pues no hacen referencia o alusión de que sea o pudiera ser dinero proveniente de acciones criminales del narcotráfico; y solo queda en supuestos, por no dar la definición clara de este fenómeno pues no se utiliza los términos de "Narcotráfico" o "Lavado de Dinero" sino tan solo eufemismos como "Sumas de dinero o bienes provenientes de una actividad ilícita", dejando un ancho espacio de confusión que puede ser manejado a su conveniencia por las personas que se dedican a estas actividades. En resumen, para combatir un fenómeno tan complejo y de tan grandes dimensiones como las alcanzadas por esta problemática, a través de disposiciones de normas jurídicas un tanto confusas, es insuficiente. Es necesario encarar el problema real del conflicto; de ahí la necesidad de perfeccionar la legislación encaminada a erradicar estos males.

De esta forma, se puede observar que el delito del lavado de dinero en México, no está tipificado como tal, sino que se persigue sólo a través de sus consecuencias mismas, sin que exista por parte del Estado una estrategia real preventiva para evitar éste delito.

Con respecto al narcotráfico, como se ha apuntado, para la prevención de estas acciones se cuenta con el Programa Nacional de Combate a las Drogas, y que fue sin duda alguna, un gran intento para evitar y prevenir estas actividades, quedando de manifiesto que la solución a estos planteamientos debe darse por acciones mismas del Estado.

PROPUESTAS

Retomar experiencias de otros países no necesariamente puede conducirnos al éxito en el combate al lavado de dinero; en México debemos encarar la implicación real del conflicto, es preciso reconocer primeramente que hablamos de mentalidades y legislaciones diferentes, como también reconocer el grado de corrupción que en México se da con relación a otros países. Nuestras leyes deben tener una connotación ad-hoc a nuestra realidad. Podemos retomar criterios de otras naciones relacionados con el combate y prevención al lavado de dinero y que puedan aplicarse a nuestra realidad.

Derivado de que el artículo 115-Bis del Código Fiscal Federal y del artículo 400 Bis del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, son a nuestro parecer tan solo un intento por tipificar la acción del lavado de dinero, con una serie de supuestos y de hipótesis pues no dan la definición clara de este ilícito; hemos considerado necesario reflexionar sobre los siguientes instrumentos jurídicos de otras naciones, que podrían ser utilizados como ejemplos para su combate en el caso de México, y para contar con una legislación más clara sobre esta materia.

"FRANCIA.

Art. 415 del Código de las Aduanas. "Serán castigados con el encarcelamiento de dos a diez años, la confiscación de las cantidades en infracción o con una cantidad similar cuando el embargo no haya podido ser pronunciado y con una multa incluida entre una y cinco veces la suma sobre la cual ha llevado la infracción o la tentativa de infracción, los que, por importación, transferencia o compensación, habrán procedido o intentado proceder a una operación financiera entre Francia y el extranjero referida en fondos que provenían, directamente o indirectamente de una infracción a la legislación sobre las sustancias o plantas venenosas clasificadas como estupefacientes."

CANADA.

En el caso de este país la Ley del 13 de septiembre de 1988 sobre el reciclaje de los productos de la criminalidad. Es una infracción con carácter intencional que se aplica en materia de criminalidad organizada y tráfico de drogas.

Art. 420-1 del Código Criminal. "Define las infracciones del área de criminalidad organizada: corrupción de funcionarios, fraudes contra el gobierno, abuso de confianza por funcionarios públicos, tenencia de casas de juegos, proxenetismo, asesinato, robo con agravantes, moneda falsa, tráfico de estupefacientes, e incluso las manipulaciones fraudulentas de las operaciones bursátiles."

Art. 420-11 del Código Criminal: "Es culpable de una infracción quienquiera que, de cualquier forma, utilice, quite, envíe, entregue a una persona o a un lugar, transporte, modifique o aliene bienes o sus productos, o transfiera la posesión de éstos, con la intención de esconderlos o convertirlos a sabiendas que han sido obtenidos o que provienen en totalidad o en parte, directa o indirectamente:

- a) ya sea la perpetración en Canadá de una infracción de criminalidad organizada o una infracción designada en materia de estupefacientes;
- b) o un acto u omisión ocurrida fuera de Canadá, que, ahí habría constituido una infracción de criminalidad organizada o una infracción designada en materia de droga.

REINO UNIDO.

Tres textos legislativos que se refieren al producto de las actividades delictivas.

Ley de 1986 sobre los Delitos del Tráfico de Drogas (Drug Trafficking Offences Act. 1986). En su sección 24, el texto estipula que toda persona que ayude a un tercero para que puedan aprovechar los fondos, a sabiendas o sospechando que pueden provenir del tráfico de estupefacientes, con una pena susceptible de hasta 14 años de encarcelamiento. Este texto prevé también la confiscación no sólo de los bienes incriminados, sino de todos los bienes recién adquiridos por un traficante de drogas, tiene que llevar la prueba de la adquisición regular de esos bienes.

(Ley de 189 Prevención de Terrorismo). Esta ley contiene disposiciones análogas e incrimina a toda persona que presta ayuda para la retención o la ocultación de fondos provenientes de una actividad terrorista.

Ley de 188 sobre Justicia Criminal (Criminal Justice Act. 1988). Este texto no contiene ninguna incriminación específica para una actividad de lavado de dinero proveniente de infracciones de derecho común; pero permite la suspensión del secreto profesional cuando parece que bienes o fondos provienen de una actividad delictiva.

AUSTRALIA.

Ley de 1988 sobre Procesos de Crímenes (Proceeds of Crime Act. 1988).

Párrafo 81: Comete una infracción quien se compromete directa o indirectamente dentro de una transacción financiera o refiriéndose a bienes provenientes de un crimen, el que recibe, posee, encubre, dispone o hace entrar al territorio australiano, fondos que son el producto de un delito.

Es una infracción intencional que se castiga con una pena de hasta 20 años de encarcelamiento y con una multa de 200 mil a 600 mil dólares australianos.

Párrafo 82: Atiende a la recepción, la posesión, el encubrimiento, la disposición o la entrada al territorio australiano de fondos o bienes de los cuales se debería sospechar como provenientes de un crimen.

El elemento intencional está fuertemente atenuado aquí, así que se puede notar una casi inversión del cargo de la prueba: la persona incriminada debe de probar que no tenía motivo "razonable" para no sospechar el origen criminal de los fondos o bienes.

ITALIA.

Ley del 19 de marzo de 1990 (Art. 468-Bis del Código Penal). Se refiere a las actividades de blanqueo de fondos en materia de tráfico de estupefacientes, robo con agravantes, secuestro y extorsión de fondos con agravantes. Las penas previstas van de 4 a 12 años de encarcelamiento y de dos millones a 30 millones de liras de multa.

Ley del 13 de septiembre de 1982 llamada Ley Antimafia (Art. 416 Bis del Código Penal). Se ocupa de las actividades económicas financiadas por las ganancias y productos de actividades criminales o provenientes de asociaciones de tipo mafioso.

SUIZA.

Ley del 23 de marzo de 1990. Art. 305-Bis.

1.- El que haya cometido un acto apropiado para impedir la identificación del origen, descubrimiento o la confiscación de valores patrimoniales del que sabía o debía presumir que provenía de un crimen, será castigado con encarcelamiento o multa.

2.- En los casos graves, la pena será la reclusión de cinco años o más, o el encarcelamiento. La pena privativa de libertad se acumulará con una multa de un millón de francos o más.

El caso es notablemente grave, cuando el delincuente:

- a) Actúa como miembro de una organización delictiva.
- b) Actúa como miembro de una banda formada para dedicarse de manera sistemática al lavado de dinero.
- c) Hace un volumen o una ganancia importante con la profesión de blanquear dinero.

Art. 305 tercero: Reprime el defecto de vigilancia en materia de operación financiera: "El que, dentro del ejercicio de su profesión, haya aceptado, conservado en depósito o ayudado a invertir o transferir valores patrimoniales pertenecientes a un tercero y que haya omitido verificar la identidad del derechohabiente económico con la vigilancia que requieren las circunstancias, será castigado con encarcelamiento por un año máximo, o con una multa."

LUXEMBURGO.

Ley del 7 de julio de 1989. Cometen el crimen de lavado de dinero los que proceden a sabiendas, pero también los que hayan por ignorancia de sus obligaciones profesionales, llevado su concurso a toda operación de inversión, ocultación o conversión del producto de una infracción en la legislación sobre la venta de droga.

BELGICA.

Ley del 17 de julio de 1990 sobre la confiscación del producto de infracciones y la incriminación del lavado de dinero. Este texto permite la confiscación:

- 1) de las ventajas patrimoniales (que pueden consistir en bienes de cualquier naturaleza) obtenidas directamente de la infracción;
- 2) de los bienes y valores que han sido sustituidos a estas ventajas;
- 3) de las ganancias de estas ventajas invertidas.

ALEMANIA.

La ley del 22 de septiembre de 1992 ha reprimido, por primera vez, el lavado de dinero, no limitando la infracción al único tráfico de drogas, sino extendiéndola a otras manifestaciones de la criminalidad organizada.

Facilita la confiscación de los bienes de los denunciados, sin que sea necesario demostrar un vínculo directo entre sus bienes y las infracciones reprochadas.

MONACO.

Una ley del primero de julio de 1970 trataba del blanqueo del producto del tráfico de estupefacientes.

La ley del 7 de julio de 1993 sobre la creación en el Código Penal de una infracción de lavado de dinero, introduce dentro del capítulo relativo a los crímenes y delitos contra la paz pública, una sección llamada "blanqueo del producto de una infracción" (artículos 218 a 219 del Código Penal).

El lavado de dinero se entiende, en su sentido más amplio, incluyendo tanto la adquisición y la detención de bienes y capital de origen ilícito, como el hecho de prestar su concurso a las operaciones de transferencias, inversión, ocultación y conversión de estos bienes y capital.

Sin haber querido citar todas las legislaciones existentes, este resumen tiene por objetivo ventilar diferentes legislaciones en vigor sobre el lavado de dinero, y ver cómo se pueden considerar, jurídicamente para combatir este problema en México.

CONCLUSIONES

1.- El presidente Ernesto Zedillo manifestó en su 2º. Informe de Gobierno, que ha precisado reformar la Constitución para combatir la delincuencia organizada y el lavado de dinero. Que con base en esta reforma el Congreso de la Unión crea una iniciativa de ley reglamentaria. Sólo agregamos que las leyes no se cumplen por el sólo hecho de su expedición, sino que habrá que llevarlas a cabo, y que como el mismo informe el Presidente alude "la sociedad tiene toda la razón al indignarse ante la aplicación laxa de la ley". Esto se traduce también en que la ciudadanía debe exigir mejores normatividades y por ende la práctica de estas mismas, exigiendo también que aquellas sean fuertes, estrictas y dinámicas.

2.- Existen instancias o situaciones donde la imaginación es rebasada por la realidad. El problema del narcotráfico y el lavado de dinero es una de ellas, la estadía y resistencia que hace que esta problemática perdure se basa en sus métodos y la tecnología de punta que utiliza y que lo hace muy difícil de detectar por parte de las autoridades; en relación con lo anterior cabe mencionar que la 2ª Guerra Mundial se ganó, en parte por la infiltración mundial, donde el espionaje hacia su trabajo en las líneas enemigas, en el caso de lavado de dinero habría que recordar esta experiencia.

En el periódico Reforma del 2 de diciembre de 1995 aparece una nota en la que revela que Estados Unidos propuso crear Unidades de Inteligencia Financiera Internacional para detectar el lavado de dinero, de actividades ilícitas, en especial del narcotráfico, esta habrá de ser una propuesta que México debería estudiar con detenimiento.

3.- Si bien es cierto que en el lavado de dinero, sus operaciones tienen un alto costo en sociedades que como la mexicana. La soberanía, la paz y la justicia social se ven deterioradas en forma creciente por estos actos y es el Estado quien debe dar respuesta a ellos.

Entre estas respuestas se encuentra la creación de leyes claras y concisas que no permitan la proliferación de negocios como las casas de cambio, que se dedican al intercambio de moneda y que se prestan al lavado de dinero, ya que aquí la SHCP da facilidades para el

establecimiento de estos negocios, en razón de que no se exige, como en otras épocas, un determinado capital social, sólo se les pide se den de alta como cualquier otro negocio.

4.- Para tener bases y luchar en contra del lavado de dinero, es necesario también que haya una mayor transparencia en los sistemas bancarios; habrá entonces que levantar el secreto bancario utilizado por la Banca Nacional, para registrar el manejo de operaciones grandes de dinero, que lleven a cabo tanto las personas físicas como las morales.

Y es precisamente en esta coyuntura, donde estos ilícitos encuentran bases firmes para su permanencia; en los llamados "paraisos fiscales", donde no existen leyes adecuadas y las que existen son confusas y desordenadas, y que por lo mismo no se aplican.

5.- Como hemos apuntado en la introducción de este estudio, toda transacción sospechosa de períodos presidenciales anteriores deberá de analizarse; tal sería el caso del surgimiento de grandes fortunas como las de Raúl Salinas y las de Cabal Peniche. Se tiene revelado que muchas empresas privatizadas fueron adquiridas por narcotraficantes mexicanos o colombianos, y esto no es otra cosa sino que el lavado de dinero ha socabado instituciones gubernamentales sin tener castigos para todas estas actividades.

6.- Creemos firmemente que todo lo anterior nos lleva a delimitar en gran parte el campo de acción de las actividades que se encuentran fuera de la ley, esto es, se han dado los primeros pasos pero queda mucho por hacer. Debemos de desarrollar nuevas técnicas que permitan erradicar esta problemática, de ahí la necesidad de una gran capacidad de imaginación que genere ideas, proyectos y programas con la intención no sólo de acabar con estas actividades, sino también de anticipar acciones de resurgimiento de estos embates criminales; como el que aquí se analiza: el lavado de dinero.

Asimismo, es necesario establecer un programa integral que abarque la problemática existente, donde se propongan metas y objetivos que vayan de acuerdo con los impactos que generan estas acciones criminales, donde se habrá de evitar la dispersión o duplicidad de funciones. Es necesario un sólo programa que aporte el marco general de acciones, objetivos y metas.

Pero sobre todo, debe de existir una Dirección, Supervisión y Evaluación muy estrechas. Es necesario pasar del tintero a la práctica. Es trascendente y culminante que lo que se legisle en esta materia pase a ser operativo, y no sólo teórico y decorativo.

7.- Es importante por otro lado, crear una cultura en la que la sociedad y las instituciones mismas velen por una mejor convivencia. La sociedad tendrá que comprometerse a denunciar este tipo de acciones ante las autoridades, las que deberán ser educadas no sólo para la atención de denuncias sino también para crear una conciencia que los haga intervenir con buena determinación en sus funciones y actividades en todos los niveles. Esto último generará confianza y seguridad no sólo en la sociedad sino también en las mismas autoridades, disipando el miedo que prevalece en las personas cuando se presentan ante alguna autoridad.

Lo anterior es derivado de los obstáculos que erigen los funcionarios públicos, en este caso, los de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la recabación de este tipo de información, haciéndolo "un secreto de Estado", sin tener oportunidad alguna para que los ciudadanos se manifiesten o soliciten referencias, por no existir nexos o lazos de orientación, dejando a un lado observaciones que pudieran ser valiosas para las mismas autoridades.

BIBLIOGRAFÍA.

1. García Ramírez, Sergio. Narcotráfico, un punto de vista mexicano. ed. Porrúa, México, 1989
2. Kaplan, Marco. Droga y derechos humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, D.F. 1991.
3. Kaplan, Marcos. El narcotráfico latinoamericano y los derechos humanos. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, D.F. 1993.
- 4.- Simonetti José M.; Julio E.S. Virgolini. Del delito del cuello blanco a la economía criminal. INCIPE, México, D.F. 1991.
- 5.- Nando Lefort, Víctor Manuel. El lavado de dinero en México. Universidad La Salle, 1993.
- 6.- 2º. Informe Presidencial, periódico El Día, Septiembre 2, 1996.
- 7.- Laborie, Vivaldo, Luz Ma. "El lavado de dinero como norma jurídica. UNAM, 1995.
- 8.- Alarcón Alarcón, Víctor Manuel. El lavado de activos provenientes del narcotráfico". UNAM, 1988.
- 9.- López Portillo, José. "Plan global de desarrollo", Ed. Talleres Graficos de la Nación, México, D. F., 1982.
- 10.- Procuraduría General de la República (PGR), "El control de drogas en México. evaluación y seguimiento 1989-1994" México, D.F.
- 11.- Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la administración pública de México. Ed. INAP, México, 1988.
- 12.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Alco, México, D.F., 1996.
- 13.- Arnaiz Amigo, Aurora, "Soberanía y protestad" Ed. UNAM- FCPyS, México, D.F., 1971.
- 14.- Jiménez Mora, Luis Miguel, "Narcotráfico y administración pública estudio de caso PGR", ed. UNAM, 1995.
- 15.- Castelazo, José R., "Apuntes sobre la teoría de la administración pública". Ed. Nuevo Mundo, México, D.F., 1977.
- 16.- Procuraduría General de la República, "Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República", Ed. Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F., 1996.
- 17.- André Cuisset. "La experiencia francesa y la movilización internacional en la lucha contra el lavado de dinero". Ed. P.G.R., México, D.F., 1996.

- 18.- SHCP Código Fiscal de la Federación y su Reglamento. Ed. Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F., 1993.
- 19.- Yescas Jalpa, Fernando. "Consideraciones jurídicas en torno al lavado de dinero". UNAM, México, D.F., 1996.
- 20.- Jiménez Castro, Wilburg. "Introducción al estudio de la teoría administrativa", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1978.
- 21.- Fernández Velasco, Claudia. "El lavado de dinero en el ámbito internacional" UNAM, México, D.F., 1996.

HEMEROGRAFIA

- 1.- Rivera, Luis Enrique. "Empresa investigadora estadounidense Morley", en El Universal. México, D.F. 25 de junio de 1995, p. 1,5
- 2.- Dávalos, Arnoldo. "DEA: Lavado de dinero en sucursales bancarias", en El Universal. México, D.F. 4 de abril de 1995, p. 1,17
- 3.- Moysen, Gabriel. "Debe de ser transparente el sistema bancario" en El Nacional. México, D.F., 11 de mayo de 1995, p. 17.
- 4.- Gamboa, Victor Manuel. "Flexibilidad legal propicia al lavado de dinero" en El Financiero. México, D.F. 8 de abril de 1995, p. 8
- 5.- Fuentes-Berain, Rossana. "Lavan en México hasta 6 mil millones de dólares" en El Reforma. México, D.F., 3 de diciembre de 1995, p. 1
- 6.- Sin autor. "Plantea en crear grupos contra lavado de dinero" en El Reforma, México, D.F., 2 de diciembre.
- 7.- Sin autor. "Tenemos mafias de primer mundo" en El Reforma. México 6 de febrero de 1996, p. 1
- 8.- González, Maribel. "Es México 'paraiso' del narcotráfico" en El Reforma. México, D.F. 2 de marzo de 1996, p. 2.
- 9.- Zebadua, Emilio. "Nuevas disposiciones legales en contra del crimen organizado" en La Jornada, México, D.F. 28 de marzo de 1996, p. 45.
- 10.- Flores, Gerardo; Salgado Alicia. "Respaldo de la I.P. a las leyes que inhiban el lavado de dinero" en El Financiera. México, D.F., 20 de marzo de 1996.
- 11.- Fernández, Ponte Fausto. "Asimetrías.- El lavado de dinero" en El Financiero, México, D.F., 8 de marzo de 1996, p. 42.
- 12.- Contreras, German. "Permiso para incautar el secreto bancario" en El Excelsior, México, D.F., 1996, p. 1, 12.
- 13.- Sicairos, Alejandro. "Lavado de dinero en todas las ramas de la economía del país" en El Excelsior. México, D.F., 11 de marzo de 1996, p. 34.
- 14.- Passik, George. "Lavan narco en México hasta 6 mil millones de dólares" en El Excelsior. Sección "A", marzo 13, 1995, p. 1.
- 15.- Sin autor. "En México y tres naciones más, la ganancia de narcos supera al PIB", en Uno Más Uno, 12 de agosto de 1995, pags. 1, 16.
- 16.- Rivera Luis, Enrique. "México uno de los principales centros de 'lavado' del narco", en El Universal, Sección Financiera, Junio 25, 1995. p. 1.

17.- Berdejo Arvizu, Aurora. "Frentes Políticos" en El Excelsior, Sección "A", agosto 13, 1995, págs. 1, 28