

Debilidades institucionales en el Sistema de Prevención y Combate al Lavado de Dinero en México, 2012-2016

Keyla Vargas¹

INTRODUCCIÓN

La exposición pública sobre los casos de corrupción, malversación de fondos, conflicto de intereses y participación de funcionarios en los esquemas financieros de la delincuencia organizada en México ha traído a la reflexión el análisis sobre las capacidades de las autoridades para prevenir y combatir la circulación de recursos de procedencia ilícita, dentro o fuera del sistema financiero.

Desde finales de los noventa, el combate al lavado de dinero, definido como “el proceso que procura justificar legalmente e incorporar al flujo económico capitales de origen ilegal, creando una simulación transaccional-operativa que permita ver los flujos de dinero ilegales como legales”,² fue reconocido como una medida estratégica para reforzar la seguridad en México por su relación directa con la proyección de las organizaciones dedicadas al narcotráfico. Sin embargo, con el paso del tiempo el tema ha llegado a ocupar un lugar específico en programación y presupuesto federales, de tal manera que actualmente se le destina un espacio dentro del eje México en Paz, del Plan Nacional de Desarrollo.³

En el caso de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, se identifican dos tendencias en la respuesta del gobierno federal a este fenómeno delictivo. Ambas descansan en el fortalecimiento de la estrategia nacional para la prevención y el combate al lavado de dinero desde las instituciones que la operan. La primera consiste en la asignación de funciones específicas al Sistema de Administración Tributaria (SAT) para la supervisión de quienes realicen actividades y ejerzan profesiones consideradas “vulnerables”. La segunda, atiende al robustecimiento de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) conforme a los acuerdos y estándares de organismos internacionales especializados de los cuales México es miembro, como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

El presente artículo propone, inicialmente, revisar sucintamente los cambios realizados por las instituciones que integran el sistema nacional de prevención y combate al lavado de dinero durante la implementación de las reformas en materia de cooperación interinstitucional. En segundo lugar, se evaluarán los resultados con respecto a las capacidades de procuración de justicia y los alcances de la coordinación entre las principales instituciones. Por último, se plantearán los retos a enfrentar desde la lógica de la estrategia nacional para incidir eficazmente en la disminución del fenómeno, desde la respuesta de las autoridades a la investigación publicada por el Consorcio Internacional de Periodistas, conocida como *Los papeles de Panamá*. En las conclusiones se menciona que el sistema de control de activos es débil, entre otras razones por la falta de voluntad política para combatir la corrupción y hacer más eficientes los mecanismos de supervisión y vigilancia.

¹ Integrante del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE).

² Héctor D. Pérez Lamela, *Lavado de dinero. Doctrina y práctica sobre la prevención e investigación de operaciones sospechosas*, Lexis Nexis, Argentina, 2006, p. 13.

³ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Ciudad de México, 2013, p. 31.

EL PROCESO DEL LAVADO DE DINERO

Antes de entrar en materia, es preciso establecer las etapas en las que se divide el fenómeno para su atención. Éstas no llevan un orden específico, es decir, pueden traslaparse o repetirse en la medida en que el lavador lo requiera. Al final, el objetivo es hacer uso del dinero sin despertar sospechas sobre su origen ilícito:

- *Colocación, introducción o prelavado.* Consiste en ingresar los fondos del delito al sistema financiero para ocultar su verdadero origen.
- *Lavado, estratificación o dispersión.* En esta etapa los criminales llevan a cabo transacciones financieras complejas, en las que participan individuos u organizaciones simulando operaciones legítimas. Una de sus metas es facilitar que el dinero se transporte o transfiera a otros puntos bajo el control de la organización, con el fin de interferir el seguimiento del flujo de activos por parte de autoridades locales.
- *Integración o reconversión.* Los delincuentes introducen el dinero a la actividad económica formal para su libre uso por medio de instrumentos bancarios previamente creados o la conversión a efectivo.

MECANISMOS

Cabe destacar que, por sus implicaciones, el lavado de dinero es una actividad criminal de carácter internacional que rebasa las fronteras territoriales y las estructuras financieras. Para ilustrar lo anterior, en el Cuadro 1 se muestra la sistematización de algunas de las prácticas más frecuentes, a las que puede recurrirse para blanquear activos.

Cuadro 1
EJEMPLOS DE MECANISMOS PARA LAVAR DINERO

Operaciones ejecutadas al interior del país	Dentro del sistema financiero	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de sistemas bancarios nacionales • Uso de casas de cambio • Títulos de operaciones de crédito 	<ul style="list-style-type: none"> • Operaciones de cuentas
	Fuera del sistema financiero	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas ficticias • Contratos reales o ficticios • Establecimientos de prestadores de servicios • Sociedades mercantiles 	<ul style="list-style-type: none"> • Compraventa de inmuebles
Operaciones ejecutadas fuera del país	Dentro del sistema financiero	<ul style="list-style-type: none"> • Paraísos fiscales • Sociedades interpuestas • Oficinas <i>offshore</i> 	
	Fuera del sistema financiero	<ul style="list-style-type: none"> • Contrabando de dinero 	

FUENTE: elaboración propia.

NOCIVIDAD DEL LAVADO DE DINERO

El efecto pernicioso de este delito comprende tres esferas principales: la económica-financiera, la política y la social. La primera responde a la contaminación de las estructuras de mercado de los países. Cuando se integran bienes de origen ilícito a las vías formales del comercio en una economía, no se obedece a una lógica de libre competencia que regula a los agentes económicos dentro de la legalidad.⁴ Es decir, el objetivo del lavador no es generar ganancias cuando ingresa sus bienes en la economía, sino dotarlos de una apariencia de licitud. En el mismo sentido, las consecuencias de esta actividad delictiva a gran escala se traducen en inestabilidad e incertidumbre en el sector financiero.

Respecto de la segunda esfera, cuando existe un tejido social descompuesto, la impunidad y la corrupción son dinámicas presentes en la correlación entre criminales y autoridades. La gravedad deriva en que las últimas pueden optar por ser laxas en los controles y la vigilancia. Si actúan de forma condescendiente y flexible podrán obtener beneficios a corto plazo, pero se vincularán gradualmente con el crimen organizado, aumentando su dependencia con las actividades que se desarrollan en este ámbito.

La tercera esfera refiere a lo social, ya que el origen del lavado de dinero está determinado por una serie de situaciones ilícitas, desencadenadas a partir de condiciones de desorden y descomposición de las reglas orientadas a la convivencia armoniosa de las sociedades.

Para su prevención y combate, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se exhortó a los Estados para que sus “autoridades de administración, reglamentación y cumplimiento de la ley, y demás autoridades encargadas de combatir el blanqueo de dinero, fueran capaces de cooperar e intercambiar información a nivel nacional e internacional”.⁵

Este razonamiento no es injustificado al revisarse algunas cifras globales. Por ejemplo, para 2013, el jefe en Colombia de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Bo Mathiasen, declaró que el lavado de dinero vinculado con el narcotráfico y otras formas del crimen organizado maneja cantidades cercanas a los 740 mil millones de dólares.

Ahora bien, ¿dónde se ubica México en este contexto? De acuerdo con el *Reporte 2015* de Global Financial Integrity, durante una década el país se ha mantenido como la tercera economía con los mayores flujos de dinero exportados, de los cuales no puede comprobarse su origen lícito (Cuadro 2).

No sólo es alarmante la posición de México dentro del *ranking*, sino también el gradual incremento en el volumen de los flujos, como se observa en el Cuadro 2. De manera coincidente, en 2004 se creó en México la UIF y, desde ese momento, el sistema nacional de prevención y combate al lavado de dinero ha experimentado numerosas reformas y cambios. ¿Cómo explicar estos resultados?

⁴ Eduardo Fabián Caparrós, “La prevención y represión del lavado de activos desde una óptica internacional comparada”, en Fernando Pérez Noriega y Lucero Ramírez León (coords.), *Memoria del Seminario Internacional sobre Corrupción y Lavado de Dinero*, 9 de febrero de 2011, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, Ciudad de México, 2011, pp. 61-74.

⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2000, en: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2011/7644>>.

Cuadro 2
LAS CINCO ECONOMÍAS CON LOS MAYORES
FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS 2004-2013
 Millones de dólares

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009
China	81,517	82,537	88,381	107,435	104,980	138,864
Rusia	4,604	53,322	66,333	81,237	107,756	125,062
México	34,239	35,352	40,421	46,443	51,505	38,438
India	19,447	20,253	27,791	34,513	47,221	29,247
Malasia	26,591	35,255	36,554	36,525	40,779	34,416

País	2010	2011	2012	2013	Total
China	172,367	133,788	223,767	258,640	1'392,276
Rusia	136,622	183,501	129,545	120,331	1'008,313
México	67,450	63,299	73,709	77,583	528,439
India	70,337	85,584	92,879	83,014	510,286
Malasia	62,154	50,211	47,804	48,251	418,540

FUENTE: elaboración propia con datos de Dev Kar y Joseph Spanjers.⁶

ANTECEDENTES DE LA ESTRATEGIA FEDERAL EN MATERIA DE COMBATE AL LAVADO DE DINERO EN MÉXICO

Durante la administración del expresidente Felipe Calderón Hinojosa, el gobierno federal desarrolló la “Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo”, en el marco del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de agosto de 2008. Dicha iniciativa tenía el propósito de minar el quehacer de la delincuencia organizada y otros fenómenos criminales, impidiendo que dichos grupos hicieran uso de los flujos de capital ilícito y resolviendo por la vía judicial los casos de alta relevancia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.⁷

Para cumplir estas metas, las acciones que contemplaban los cuatro ejes rectores de la estrategia –Información y organización; Marco normativo; Supervisión basada en riesgo y procedimientos eficaces; y Transparencia y rendición de cuentas– fueron divididas entre tres instancias: el análisis financiero a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) por medio de la UIF; la investigación criminal, encabezada por la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) a través de la Policía Federal; y la judicialización de casos por parte de la Procuraduría General de la República (PGR).

Derivado del cumplimiento del eje “Marco normativo”, el Ejecutivo envió al Congreso de la Unión el proyecto de Iniciativa de Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y Financiamiento al Terrorismo (LFPIORPI), la cual contemplaba la regulación de operaciones con dinero en efectivo, instrumentos monetarios y equivalentes; el ajuste de tipos penales y la formalización de técnicas especiales de investigación; la integración de nuevos sujetos obligados al régimen de reporte de operaciones de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo; así como reformas a la Ley de Extinción de Dominio.

⁶ Dev Kar y Joseph Spanjers, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013*, Global Financial Integrity, Washington, diciembre de 2015, en: <http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update_2015-Final-1.pdf>.

⁷ Gobierno Federal, *Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo*, Ciudad de México, 2010, en: <<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/814619/archivo>>.

Gráfica 1
ACTORES RELEVANTES EN LA PREVENCIÓN Y COMBATE AL LAVADO DE DINERO
Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO



FUENTE: elaboración propia con datos de la *Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo*, p. 8.

La publicación el 17 de julio de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación* se vio directamente influenciada por la intención del gobierno mexicano de resolver las observaciones realizadas en el “Informe de Evaluación Mutua” realizado en 2008 por el GAFI, el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (Gafisud) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).⁸

Sobre la cooperación en materia de supervisión, la nueva Ley retomó las recomendaciones para eliminar el requisito que obligaba a la PGR a obtener un reclamo formal por parte de la SHCP antes de iniciar juicio en un caso que involucre al sector financiero. De esta manera, el inicio de las investigaciones se agiliza y, con ello, el Poder Judicial puede ser convocado rápidamente. En este sentido, fue señalada la necesidad de establecer de manera formal grupos de trabajo conjunto donde se discutiera el mejoramiento e implementación de políticas y estrategias sobre prevención de lavado de dinero.

Con respecto al SAT, se enfatizó que su base de datos pudiera proporcionar a la UIF la información necesaria para fortalecer sus investigaciones y el análisis financiero con respecto a los reportes de inteligencia, en situaciones donde no existen los elementos suficientes para concluir que las actividades que se investigan se encuentran vinculadas al lavado de activos y el financiamiento al terrorismo, pero que sí pudieran estar vinculadas con delitos penales.⁹

El informe también arrojó que México no contaba con mecanismos eficaces de cooperación o coordinación entre la PGR y el Poder Judicial para instrumentar políticas conjuntas y llevar a cabo actividades destinadas a combatir la delincuencia organizada. Esta deficiencia se atribuía a “importantes diferencias de opinión sobre distintos temas”, en particular sobre el modo de resolver casos específicos al momento en que se dictaba la sentencia definitiva y que no habían sido debidamente atendidos en etapas anteriores del procedimiento penal.

⁸ Grupo de Acción Financiera, Grupo de Acción Financiera de Sudamérica y Fondo Monetario Internacional, *Informe de Evaluación Mutua. Anti Lavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo*, 17 de octubre de 2008, en: <http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/evaluacion_mutua/docs_info_evaluacion_mut/gafisud_s.pdf>.

⁹ Para conocer el mecanismo de difusión de información entre la UIF y el SAT, véase el *Informe de Evaluación Mutua*, apartado “Divulgación de la información (c. 26.5)”, numerales 345-347, *ibidem*.

ACUERDO 09/2014: EL SAT COMO SUPERVISOR
DE ACTIVIDADES VULNERABLES

Aunque la LFPIORPI no tiene una definición oficial sobre lo que considera “actividades vulnerables”, refiere a ellas como las actividades económicas susceptibles a ser utilizadas para la realización de operaciones con recursos de procedencia ilícita por su naturaleza y características, el tipo de bienes o servicios que prestan o comercializan y su operación. Con la modificación a la Ley llevada a cabo por la actual administración en 2014, se facultó al SAT como el supervisor directo de quienes realicen actividades vulnerables.¹⁰ De esta manera, es posible sistematizar y ampliar la documentación para identificar a los usuarios cuyos negocios operan fuera del sistema financiero.

150

PRIMEROS RESULTADOS

El primer paso para instrumentar los cambios al marco legal fue aumentar el presupuesto destinado para las labores de inteligencia financiera. No obstante, al contrastar el otorgamiento de recursos entre la UIF con su contraparte en la PGR, se observa que la última no recibió una cantidad equiparable. De 2012 a 2013 el total del incremento que percibieron la UIF y la Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda (UEIORPI), fue de 92 millones 846 mil 608 pesos (Cuadro 3).

Cuadro 3
RECURSOS ASIGNADOS A LA SHCP Y A LA PGR
POR AÑO Y UNIDAD RESPONSABLE EN PESOS

Unidad responsable	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Procuraduría General de la República	Total anual
	Unidad de Inteligencia Financiera	Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda	
2012	87'490,439	78'776,664	166'267,103
2013	194'438,820	64'674,891	259'113,711
2014	224'865,607	63'958,030	288'823,637
2015	218'962,817	69'320,705	288'283,522
2016	202'938,135	69'364,771	272'302,906
Total por unidad responsable	928'695,818	346'095,061	

FUENTE: elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2012-2016.

En términos generales, se observa que el presupuesto aprobado para la UIF no ha descendido de los 200 millones de pesos desde 2014 hasta la fecha, aunque hay presencia de pequeñas variaciones con tendencia a la baja. Sin embargo, la UEIORPI experimentó el proceso contrario, al disminuir sus ingresos por poco más de catorce millones de pesos. En cuanto al dinero total que fue asignado a cada unidad, la UEIORPI registró menos del 40 por ciento de lo que tuvo la UIF.

Los datos señalados permiten vislumbrar un desequilibrio en relación con el mantenimiento del sistema de prevención y combate de lavado de dinero, pues a pesar de que México ha cum-

¹⁰ El SAT, en todo momento y de manera directa, podrá pedir a quienes realicen actividades vulnerables “proporcionar información y documentación que permita corroborar y acreditar la información de su alta y registro, debiéndose atender el requerimiento dentro de los cinco días hábiles siguientes al día en que se notifique”. Véase al respecto: “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Carácter General a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, publicadas el 23 de agosto de 2013”, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de julio de 2014, gobierno federal, en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5353818&fecha=24/07/2014>.

plido a nivel internacional con el requerimiento de fortalecer la UIF, se ha desvinculado la parte operativa de la estrategia que corresponde a la procuración de justicia.

Cuadro 4
RESULTADOS DE LA COORDINACIÓN ENTRE ENTIDADES DEL SISTEMA DE PREVENCIÓN Y COMBATE AL LAVADO DE DINERO Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO

Periodo	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (UIF)		Procuraduría General de la República				
	Denuncias presentadas	Sujetos involucrados	Averiguaciones previas iniciadas	Averiguaciones despachadas	Personas detenidas	Personas consignadas	Sentencias condenatorias
Diciembre de 2012-julio de 2013	40	110	126	88	61	86	10
Septiembre de 2013-julio de 2014	74	465	289	194	79	176	18
Septiembre de 2014-julio de 2015	79	585	181	116	14	172	14

FUENTE: elaboración propia con datos del primer, segundo y tercer informes de labores de la Procuraduría General de la República, 2013-2015; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014-2015.

En el Cuadro 4 se conjuntan las acciones de cooperación interinstitucional de la UIF y la PGR. Como centro de inteligencia, la primera está facultada para presentar denuncias a la segunda por probable comisión del delito de lavado de dinero. El último informe de la administración anterior reportó un total de 32 denuncias.¹¹ Entre los años 2012 y 2015, desde la SHCP se presentaron 124 denuncias nuevas, con 575 sujetos involucrados.

En primera instancia, al contrastar este dato con las averiguaciones previas que han sido iniciadas por la PGR, se afianza el argumento de que el fortalecimiento presupuestal de la UIF sí se ha traducido en resultados respecto de la labor de investigación que lleva a cabo la UEIORPI. El problema con tal afirmación es la diferencia que existe entre las averiguaciones que no superaron la etapa de registro de folio y aquellas que fueron despachadas, es decir, que contaron con los elementos suficientes para llevar el caso ante un juez.

Un total de 198 averiguaciones previas iniciadas se encuentran en esta condición, lo que equivale a poco más del total de las que abrieron expediente en el periodo 2013-2014. Aunque en los documentos oficiales no se especifica cuántas de las averiguaciones despachadas fueron emitidas por la UIF, lo cierto es que la inversión de personal, tiempo y fondos para revisar, co-tejar y construir los casos de las averiguaciones previas es elevada y poco fructífera si no logra llevarse a juicio. Existe registro de que durante el periodo de 2013 a mayo del 2015 la UEIORPI presentó siete averiguaciones previas consignadas en coordinación con la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO).¹²

Ahora bien, los pasos siguientes corresponden a las capacidades del personal de la UEIORPI para llevar a proceso las averiguaciones. Un dato relevante es el aumento de personas que pasan del estado de “detención” a “consignación”. De nueva cuenta, la información que presenta el *Informe de labores* de la PGR no deja claro si el número de personas consignadas se refiere a aquellas personas que recibieron este estatus en el periodo especificado. Aunque incompleta,

¹¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Sexto Informe de Labores, 2011- 2012*, Ciudad de México, 2013, p. 162.

¹² Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, “Entrega de información en medio electrónico”, Oficio SJAI/DGAJ/10596/2015, Folio 0001700265215, Ciudad de México, 27 de agosto de 2015.

la información arroja indicios sobre una creciente cantidad de personas que ya se encuentran privadas de su libertad para efectos del desarrollo del juicio, lo cual impide que puedan fugarse. Esta importante labor también es exclusiva del personal de la PGR.

Finalmente, el número de sentencias condenatorias no resulta alentador. A lo largo de tres años, de 596 averiguaciones previas iniciadas y 398 llevadas ante el juez, han derivado únicamente 42 sentencias. Traducido en porcentajes, solamente el 7 por ciento de las averiguaciones iniciadas por posible comisión del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita termina el proceso.

LOS PAPELES DE PANAMÁ

El 3 de abril de 2016 el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (CIP) hizo pública información relativa a documentos provenientes del despacho Mossack Fonseca, con sede en la República de Panamá, en los cuales se ofrece una relación de personas físicas y morales que evaden la imposición fiscal en más de 200 países (Cuadro 5) por medio del uso de compañías *offshore*.¹³ La postura del SAT frente a esta publicación fue la de “analizar y verificar en sus bases de datos institucionales la información que permitiera configurar elementos objetivos para determinar el ejercicio de facultades y acciones a que hubiere lugar”.¹⁴

Cuadro 5
TERRITORIOS A LOS QUE REFIERE LA INFORMACIÓN PUBLICADA
POR EL CONSEJO INTERNACIONAL DE PERIODISTAS DE INVESTIGACIÓN
VINCULADA CON PERSONAS FÍSICAS Y MORALES MEXICANAS

América	Europa	Asia	Oceanía	África
<ul style="list-style-type: none"> • Caribe (3) • Centroamérica (1) • Sudamérica (2) • Norteamérica (2) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mancomunidad de Naciones (7) • Resto de Europa (4) 	3	1	1
Total: 24 jurisdicciones				

FUENTE: elaboración propia con datos del Servicio de Administración Tributaria.¹⁵

Derivado de la evidencia en el análisis de los documentos divulgados con la información de la autoridad fiscal se identificó la relación, directa, indirecta o como prospectos de clientes con el despacho panameño, de 311 sujetos, divididos en 280 personas físicas y 31 personas morales. Destaca que en los registros disponibles respecto del avance en el análisis del comportamiento fiscal de los sujetos mencionados (Cuadro 6), el monto por defraudación fiscal recaudado, tan sólo como resultado de la investigación del Consorcio Internacional de Periodistas, asciende a 405.6 millones de pesos, prácticamente el 64 por ciento del monto total por defraudación fiscal acumulado desde enero del 2016.

¹³ Este tipo de compañías se caracterizan por no tener una presencia real, empleados ni productos. Operan desde un apartado postal, centro de correo, servicio en la oficina de negocios o a través de internet, y normalmente se constituyen en jurisdicciones lejos de las autoridades locales, donde su titularidad verdadera no se refleja en los registros públicos.

¹⁴ Servicio de Administración Tributaria, “Papeles de Panamá. Informe preliminar de acciones”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ciudad de México, 2016, p. 6, en: <http://www.sat.gob.mx/transparencia/rendicion_cuentas/Documents/PP_Informe_Publico_05052016.pdf>.

¹⁵ *Ibidem*.

Cuadro 6
DECLARACIONES FISCALES DE LOS SUJETOS IDENTIFICADOS EN LOS PAPELES DE PANAMÁ.
AUDITORÍAS FISCALES

Total de sujetos publicados	Identificados en el RFC	Con declaraciones	Sin declaraciones	Número de auditorías	Periodo más antiguo auditado	Periodo más reciente auditado	Recaudación obtenida del 4 de mayo al 9 de junio de 2016
311	22 personas morales (empresas)	17	5	4 empresas (en un caso hasta en 8 periodos)	2000	2015	405,60 millones de pesos
	189 personas físicas	146	43	12 personas físicas (en un caso hasta por 4 periodos)	2001	2013	

FUENTE: elaboración propia con datos del Servicio de Administración Tributaria, 2016.¹⁶

El monto de recursos no recaudados que escapaba de las cuentas del SAT antes de la publicación de los *Papeles de Panamá* constituye sólo una parte del problema. Al revisar los resultados obtenidos desde la estrategia de cooperación interinstitucional de las autoridades mexicanas para hacer frente a la defraudación descubierta, se observa que menos de una tercera parte de los sujetos investigados han tenido alguna respuesta o interlocución con las autoridades.

Cuadro 7
RESUMEN DE LAS ACCIONES Y EJERCICIO DE FACULTADES DEL SAT
(9 DE MAYO AL 9 DE JUNIO DE 2016)

Institución	Sistema de Administración Tributaria (SAT)	Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)	Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)	Registro Público de la Propiedad y el Comercio
Solicitud	Emisión de 26 cartas de invitación para la presentación de declaraciones fiscales complementarias	• Solicitud de información a la CNBV y a otras 70 instituciones para conocer si los sujetos realizaron pagos bajo el esquema “pago anónimo”*	Primera solicitud	Solicitudes relacionadas con 20 sujetos
Resultado	16 sujetos han presentado 18 declaraciones por ejercicios fiscales comprendidos entre 2011 y 2015	<ul style="list-style-type: none"> • 50 respondieron no tener información en sus registros • 6 indicaron no poder proporcionar información al SAT • 8 instituciones proporcionaron información sobre 2 sujetos • 6 instituciones no han dado respuesta 	Se ha recibido información de 30 sujetos	Se ha recibido respuesta de 13 sujetos, 7 solicitudes están en proceso de ser atendidas
• Total de sujetos publicados: 311		• Información recibida hasta la fecha sobre 61 sujetos		

* “Pago anónimo”, facilidad otorgada mediante *Decreto* publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de enero de 2005, consistente en permitir a personas físicas residentes en México con ingresos gravables provenientes de fuentes de riqueza en el extranjero, pagar el Impuesto sobre la Renta sin individualizar el nombre del contribuyente, a través del sistema financiero mexicano. Esta facilidad estuvo vigente hasta el ejercicio fiscal 2013.

¹⁶ *Ibidem*.

Si bien la filtración de datos sobre el despacho Mossack Fonseca continúa nutriendo la información requerida por el SAT, es preciso aumentar el número y eficacia de las investigaciones que deriven de los *Papeles de Panamá*, de tal manera que puedan deslindarse responsabilidades en los casos donde sea posible comprobar el delito de lavado de dinero. Retomando las declaraciones de los periodistas alemanes que compartieron la información del despacho al Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación –Frederik Obermaier y Bastian Obermayer– “alrededor de 400 periodistas de más de ochenta países han acabado encontrando historias sobre estos datos [...], que hablan de sociedades *offshore* secretas de decenas de jefes de Estado y dictadores [...], que revelan cómo se ganan miles de millones con el comercio de armas, drogas, diamantes de sangre y otros negocios ilícitos”.¹⁷

Las medidas destinadas a mejorar los esfuerzos de coordinación entre las instituciones que integran la estrategia de prevención de lavado de dinero en México, desde el plano de creación de inteligencia hasta la conducción del debido proceso, merman directamente el financiamiento de las organizaciones criminales y entorpecen el goce del usufructo de sus actividades ilegales.

Hasta el 9 de mayo de 2016, fecha en la cual se hizo pública la segunda parte de la información de los *Papeles de Panamá*, medios de comunicación nacionales e internacionales han difundido los casos de al menos trece mexicanos pertenecientes a los sectores público y privado, así como miembros de la delincuencia organizada.¹⁸

RETOS Y OPORTUNIDADES

Desde la creación de la UIF en 2004, el Sistema de Prevención y Combate al Lavado de Dinero en México ha requerido cada vez mayores niveles de vinculación entre las instituciones que lo constituyen, lo cual es lógico frente a un fenómeno que cambia de forma constante y a ritmos acelerados. Sin embargo, cabe hacer una precisión sobre las áreas que se han privilegiado al momento de fortalecer la estrategia.

En los últimos años se han invertido dinero y tiempo considerables para la labor de prevención y detección del lavado, principalmente a través de la UIF y de la creación de la figura de “Actividades vulnerables”, supervisada por el SAT. En contraposición, los hechos muestran que la maduración del sistema no logra resultados significativos. Sobre todo, no se ha reforzado la articulación de la PGR con el resto de las instituciones. Dicho de otro modo: las acciones llevadas a cabo en la materia no obedecen a un ejercicio coordinado de todas las partes que integran el sistema y es fácil evadir el control gubernamental.

Uno de los pasos más sólidos que ha dado el gobierno mexicano al enfrentar este reto ha sido la creación de la “Primera evaluación de riesgos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo”, emitida en octubre del 2016.¹⁹ Para su elaboración se reunieron la Segob, la SHCP, la PGR, el Banco de México y el Poder Judicial de la Federación con el objetivo de identificar los factores que representan amenazas a la seguridad de México, a su sistema financiero, así como al régimen de prevención y combate.²⁰

¹⁷ Frederik Obermaier y Bastian Obermayer, *Los papeles de Panamá. El club mundial de los evasores de impuestos*, Península, Barcelona, 2016, pp. 19-20.

¹⁸ International Consortium of Investigative Journalists, *Offshore Leaks Database*, en: <<https://offshoreleaks.icij.org/pages/database>>.

¹⁹ La Evaluación se creó de cara a la Cuarta Ronda de Evaluaciones del GAFI, que tendrá lugar en octubre de 2017, donde se revisará el nivel de cumplimiento de las recomendaciones que el organismo hizo a México con el fin de determinar la efectividad de sus sistemas de prevención y combate al lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

²⁰ Para efectos del presente trabajo, no se abordarán los riesgos del financiamiento al terrorismo en México. Véase Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Procuraduría General de la República, Banco de México y Poder Judicial de la Federación, *Primera evaluación de riesgos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo*, Ciudad de México, octubre de 2016, pp. 23-26, en: <<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/165030/ENR.pdf>>.

Según el documento, el volumen de fondos generados por actividades ilícitas y las organizaciones delictivas son los dos factores que representan la mayor amenaza para el país. Vale la pena subrayar que en el texto se hace referencia a varios delitos además del narcotráfico –extorsión, homicidio, piratería, contrabando y tráfico de migrantes, entre otros–, los cuales funcionan como precedentes al lavado de dinero; dichas actividades también contribuyen de forma importante a nutrir los fondos incuantificables.

Un desafío de corte estructural detrás de estos factores tiene que ver con la opacidad de las cuentas personales que manejan las personas expuestas políticamente (PEP),²¹ que si bien están sujetas a estándares internacionales de conocimiento del cliente o usuario, dejan entrever los problemas de corrupción pendientes y la poca transparencia en los procesos de investigación. De acuerdo con la evaluación, dicho factor implica una vulnerabilidad *alta* para el sistema y un impacto final *alto* en términos sociales y políticos para México. Esta línea de acción es determinante para una administración que transita por un periodo de tensión económica y que cuenta con niveles de aprobación de la ciudadanía en constante detrimento.

LA IMPUNIDAD COMO EL MOTOR DEL LAVADO EN MÉXICO: TAREA PENDIENTE DE LA ADMINISTRACIÓN PEÑA NIETO

De acuerdo con el Índice Global de Impunidad 2015, entre 59 países México fue el segundo con mayores niveles de impunidad, colocándose a la par de Colombia, Turquía y Rusia.²² Es indispensable valorar el desempeño de las instituciones que conforman el Sistema de Prevención y Combate al Lavado de Dinero en función de dos variables estrechamente vinculadas con los problemas de seguridad que actualmente aquejan al país.

Las organizaciones criminales dedicadas a la delincuencia organizada se han visto beneficiadas por la poca efectividad en los procesos penales que debieran asegurar la detención de sus miembros, como lo demuestran los reducidos montos asegurados de los recursos de procedencia ilícita. Por ello, estos individuos actúan con gran libertad para realizar acciones de alto riesgo, gracias al rol fundamental que juegan autoridades del sector público que los favorecen por colusión y corrupción. La conformación de redes criminales dentro del sistema de combate y prevención del lavado requiere necesariamente de empleados que oculten y encubran la procedencia del dinero generado por el crimen organizado. Si este problema se suma a las dinámicas corruptas propias de las instituciones en los diferentes niveles de gobierno y a los vacíos legales para castigar a las autoridades que incurrir en estos hechos, el panorama futuro de la seguridad resulta preocupante.

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción y la aprobación de su Ley General²³ fueron los primeros pasos hacia la construcción de un marco jurídico que conduzca a la prevención, detección y sanción de actos de corrupción y enriquecimiento ilícito cometidos por servidores públicos. No obstante, aún son motivo de polémica varios de los elementos que conforman la ley; por ejemplo, los mecanismos para implementarla a niveles local y estatal o el necesario fortalecimiento judicial que deben tener los procesos de investigación. A diferencia de las anteriores administraciones, se observa la aparición de una sociedad civil vigilante que acompaña los procesos legislativos y propone soluciones a las demandas e inconformidades que padecen.

²¹ De acuerdo con los principios del Grupo Wolfsberg de Bancos Internacionales, el concepto PEP aplica para aquellas personas que desempeñan cargos públicos importantes en un país y para las personas físicas cuya relación con las PEP pueda atraer publicidad más allá de las fronteras del país en cuestión y cuyas circunstancias financieras puedan ser objeto de interés público adicional, The Wolfsberg Group, “Preguntas frecuentes sobre personas expuestas políticamente”, en: <<http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/spanish/faq-peps-spanish.pdf>>.

²² Juan Antonio Le Clercq y Gerardo Rodríguez (coords.), “Índice Global de Impunidad México, IGI-MEX 2016”, Centro de Estudios sobre Seguridad y Justicia-Universidad de las Américas Puebla-Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia, Puebla, febrero de 2016, en: <http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016_ESP.pdf>.

²³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016.

Desde el año 2015, la Iniciativa Ciudadana #3de3 no sólo colocó sobre la mesa el tema del combate a la corrupción y la supervisión de los funcionarios,²⁴ también ha logrado introducir en el debate legislativo el proyecto de Ley General de Responsabilidades Administrativas, que ordena a los empleados de nivel medio y alto del gobierno y aquellos que ocupan cargos de elección popular a hacer públicas sus declaraciones de posibles conflictos de interés, patrimonial y de impuestos.

Por lo anterior, resulta ineludible alinear el componente de procuración de justicia en el marco de una estrategia efectiva en el combate al lavado de dinero, ya que además de reducir la capacidad de acción de los grupos criminales y recuperar certidumbre para efectos de la economía local y nacional, tendría un efecto positivo en la disminución de la percepción de corrupción que permea a la población.

CONCLUSIÓN

Es claro que a pesar de los esfuerzos en la PGR y la SHCP por combatir al lavado de dinero, los logros son escasos. Ante el poder financiero del crimen organizado, los montos que frecuentemente se mencionan en la prensa sobre la riqueza que ostentan los líderes de los grupos criminales contrastan con las cantidades confiscadas que logran capturar y judicializar las autoridades mexicanas.

Esta brecha deriva en la hipótesis de que existe gran facilidad para blanquear activos, ocultarlos en el sistema financiero y legalizarlos en favor del crimen organizado. También las autoridades acusadas de corrupción en distintos niveles de gobierno –por ejemplo, los gobernadores que se mencionan frecuentemente en la prensa de estados como Sonora, Coahuila, Veracruz, Tamaulipas, Guerrero, Michoacán, Chihuahua y otros– realizan acciones de lavado de dinero proveniente de fondos públicos con gran facilidad, sin ser perseguidas, enjuiciadas o castigadas.

Los medios de comunicación difunden día a día evidencias de vínculos entre criminales, autoridades corruptas y empresarios lavadores que nunca se investigan con éxito en el ámbito judicial. Ello ocasiona que crezcan redes complejas que se benefician de la impunidad y coparticipación criminal, lo cual nos lleva a deducir que existe escasa voluntad política para evitar el lavado de dinero de las ganancias que produce el crimen organizado. El caso de la corrupción de autoridades en el manejo de recursos públicos también constituye un delito de alto impacto que no es investigado por las autoridades, como lo demanda la población.

²⁴ Véase al respecto: “Iniciativa ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas”, en: <http://ley3de3.mx/wp%20content/uploads/2016/02/Ley3de3_LEY_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas_Documento.pdf>.