

ACTIVIDADES VULNERABLES DEL LAVADO DE DINERO Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO EN MÉXICO

Aspectos jurídicos
y preventivos



Mtro. Franklin Martín
Ruiz Gordillo



La opinión vertida en esta sección es desde el particular punto de vista del autor, sin que para ello haya alguna modificación sustancial en cuanto al contenido mostrado.

Cuando se habla de actividades vulnerables y lavado de dinero surgen las siguientes incógnitas: ¿qué es el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo?, ¿por qué se habla en ellos, de actividades vulnerables?, ¿a qué se refieren y qué obligaciones tienen?, ¿cuál es el marco jurídico vigente al respecto?, ¿qué autoridades regulan y supervisan este régimen?, ¿qué estrategias se utilizan para la prevención y detección de estos fenómenos criminales?, ¿a qué se refieren las siglas ENR, ESR y la EBR?



CASIA CREACIONES

El objetivo de este presente texto es conocer el papel de las actividades vulnerables en la prevención y detección del lavado de dinero y contra el financiamiento al terrorismo en México, a través de la identificación de sus aspectos jurídicos y preventivos, con el objeto de aportar claves para el sistema financiero, en particular, para sus entidades y actividades vulnerables.

Si bien los antecedentes del lavado de dinero y del financiamiento al terrorismo pueden remontarse a finales del siglo XIX, no fue sino hasta la segunda mitad del siglo XX, particularmente durante las décadas de los 70 y de los 80, que ambas cuestiones criminales experimentaron un importante avance. Entre los factores que marcaron esta visibilización se encuentran: el auge devastador del problema de las drogas en América Latina con sus enormes ganancias ilegales; el desarrollo de nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC); la globalización que permitió la libertad de circulación internacional de capitales y la eliminación de restricciones a las transacciones y simplificaciones de controles aduaneros; la unificación monetaria universal y regional, y la deficiente armonización de políticas de control y preventivas frente a tales fenómenos.

Preocupados por ello, en 1989, en el marco de su 15va Cumbre Económica Anual, el Grupo de las 7 (antes 6) naciones democráticas más industrializadas, a saber: Estados Unidos, Francia, Alemania Occidental, Italia, Japón, Reino Unido y Canadá, junto al presidente de la Comisión de la Comunidad Europea, acordaron adoptar como medida la creación de un grupo de trabajo sobre cuestiones financieras integrado por los participantes en la Cumbre y otros países interesados en estos problemas, cuyo mandato sería evaluar los resultados de la cooperación ya emprendida para impedir la

utilización del sistema bancario y de las instituciones financieras con fines de blanqueo de dinero y considerar la posibilidad de adoptar medidas preventivas adicionales en este campo, incluida la adaptación de los sistemas jurídicos y reglamentarios para mejorar la asistencia judicial multilateral.

Así, surgió lo que hoy se conoce como el Grupo de Acción Financiera Internacional (FAFT, por sus siglas en inglés), un organismo intergubernamental que busca establecer normas y promover la aplicación efectiva de las medidas legales, reglamentarias y operativas para combatir fundamentalmente el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo y a la proliferación de armas de destrucción masiva como amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional, para lo cual:

1. Fija estándares y promueve su efectiva implementación.
2. Identifica vulnerabilidades a nivel nacional con el propósito de proteger al sistema financiero internacional de usos indebidos.

Respecto al primero de sus objetivos particulares, ya en abril de 1990 (como se mandató la reunión en 1989) publicó su primer informe compuesto de 40 recomendaciones en la lucha contra el lavado de dinero, las cuales fueron revisadas en 1996 y reformuladas sustancialmente en 2003; dos años antes de que el Grupo ampliara su mandato hacia el combate en la financiación al terrorismo (como consecuencia de los atentados terroristas ocurridos el 11 de septiembre en Estados Unidos) y publicara ocho recomendaciones especiales sobre dicha cuestión, mismas que fueron complementadas en 2004 con la emisión de la 9na.

Finalmente, en 2012 todas estas recomendaciones fueron revisadas nuevamente, convirtiéndose en los estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación; buenas prácticas que deben ser seguidas por los países para combatir eficazmente y de manera global los mencionados delitos, así como para evitar el uso de los sistemas financieros con fines ilícitos. Actualmente, 39 países son miembros, entre ellos México, y hay nueve miembros asociados, entre los que están agrupaciones regionales del propio GAFI como el GAFILAT (Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, con 17 miembros, incluido México).

Si bien el Grupo no se creó a través de un tratado internacional, por lo que sus recomendaciones no son técnicamente de cumplimiento obligatorio, con el tiempo, dichos estándares han logrado tener autoridad significativa en el mundo financiero y ser ampliamente adoptadas y respetadas a nivel internacional (basado en sus informes de evaluación mutua y de seguimiento, el 75% de las jurisdicciones cumple parcialmente con las normas GAFI), a través de una serie de resoluciones de Seguridad de Naciones Unidas que espera que los Estados sigan éstas. Incluso, en 2019, se dejó abierto. Si bien es considerado dentro de la categoría jurídica del *soft law*, referida a instrumentos cuasijurídicos que no tienen fuerza jurídica vinculante, o cuya fuerza vinculante es algo más débil que la del derecho tradicional, en realidad, con sus listas negras y grises, el GAFI tiene un gran poder político y económico para obligar a los países a adherirse en vista de su posible castigo, por ejemplo, para no acceder a fondos con instituciones financieras internacionales u otros países desarrollados.

De acuerdo con dichos estándares, basados tanto en la Convención de Viena de 1988 como en la Convención de Palermo del 2000, el lavado o blanqueo de capitales o de activos es un proceso mediante el cual los bienes de origen delictivo (obtenidos o generados a través de actividades delictivas) se integran o se incorporan al sistema económico legal a fin de encubrir, ocultar o disimular el vínculo entre los fondos y la actividad original, aparentando una legalidad que permita el uso y disfrute de los mismos. Por otro lado, financia al terrorismo quien por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, provea o recolecte fondos con la intención de que se

utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para: actos terroristas, organizaciones terroristas y terroristas individuales.

En México, ambos son delitos federales previstos en el Código Penal Federal (CPF); el primero como delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita (ORPI) está tipificado en los artículos 400 Bis y Bis 1 del CPF, y definido como un proceso a través del cual los delincuentes dan la apariencia de lícitas a las ganancias derivadas de la comisión de algún delito; el segundo, por su parte, está regulado en el artículo 139 Quáter del CPF, consistente en la aportación, financiación o recaudación de recursos o fondos económicos que tengan como fin provocar alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atacar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación.

Además de prevenir, perseguir y penalizar los propios fenómenos criminales de delincuencia (sobre todo, organizada) y terrorismo, se debe tener en cuenta el papel del sistema financiero que es utilizado para precisamente cometer el lavado y el financiamiento a estos delitos. De allí que

una de las recomendaciones más importantes del GAFI, siguiendo a la Bank Secrecy Act de 1970, las Reglas Deontológicas respecto al Deber de Diligencia de los Bancos (VSB, por sus siglas en inglés) de 1977, la Recomendación n.º R (80) 10 del Consejo de Europa de 1980, la Money Laundering Control Act de 1986, la Declaración de Principios de Basilea de 1988, la Convención de Viena de 1988, la Convención de Palermo del 2000 y la Convención contra la Corrupción de 2003, sean precisamente las medidas y estrategias en conjunto con el sistema financiero quien, primero, deben oponerse al secreto bancario y, segundo, aplicar un enfoque basado en riesgo y de debida diligencia del cliente, ello con el fin de detectar actividades o sectores susceptibles de ser utilizadas por la delincuencia y así evitar el uso de los recursos.

Es allí donde precisamente aparecen las actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD), así determinadas por el GAFI; o bien, actividades vulnerables (AV), de acuerdo con la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI) de México, publicada en 2012 y con última reforma de 2021. Como tal, son aquellas actividades económicas que por su naturaleza y características pueden resultar una posibilidad a la entrada de dinero producto de un delito; por lo tanto, para prevenir que sean mal utilizadas, quienes las realicen deben cumplir con las medidas de prevención previstas en dicha ley y su normatividad secundaria.

De acuerdo con la LFPIORPI (que tiene por objeto proteger el sistema financiero y la economía de estos actos delictivos a través de medidas y procedimientos que ayuden a recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos y las estructuras financieras de las

organizaciones delictivas), y las Reglas de Carácter General a que se refiere la LFPIORPI de 2013, **las actividades vulnerables son:**

- Juegos y sorteos.
- Tarjetas de servicio y crédito.
- Tarjetas de prepago y cupones.
- Tarjetas de devolución y recompensas.
- Cheques de viajero
- Mutuo, préstamo o crédito.
- Blindaje.
- Metales y joyas.
- Obras de arte.
- Vehículos.
- Traslado o custodia de valores.
- Donativos.
- Comercio exterior.
- Inmuebles.
- Arrendamiento de inmuebles.
- Desarrollo inmobiliario.
- Servicios profesionales.
- Notarios y corredores públicos.
- Servidores públicos.
- Activos virtuales.

Todas estas actividades tienen como obligación el alta y registro como AV; identificar a los clientes y usuarios; generar manuales; integrar expediente único de identificación de cada uno de sus clientes o usuarios; presentar los avisos e informes a la UIF, por conducto del SAT en los tiempos y bajo la forma prevista en la ley; custodiar, proteger y resguardar o conservar la documentación, y brindar facilidades para las visitas de verificación; abstenerse de llevar a cabo el acto u operación de que se trate, cuando sus clientes o usuarios se nieguen a proporcionarles la información o documentación necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones; consultar las listas de personas bloqueadas, expuestas

políticamente, vinculadas al financiamiento del terrorismo, de jurisdicciones en riesgo, y de la Oficina de Control de Activos Extranjeros y de Naciones Unidas. En el caso de personas morales que realicen AV, designar ante la SHCP un representante encargado del cumplimiento.

Existen, principalmente, dos autoridades competentes de vigilar y supervisar el cumplimiento de estas obligaciones son:

1. UIF. Se encarga de identificar y prevenir la realización de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo (actúa como órgano regulador), para lo cual recibe reportes de operaciones financieras y **avisos de quienes realizan actividades vulnerables**; analiza las operaciones financieras y económicas y otra información relacionada y disemina reportes de inteligencia y otros documentos útiles para **detectar operaciones probablemente vinculadas con estos delitos** y, en su caso, **presenta las denuncias** correspondientes ante la autoridad competente, así como **determina y expide los formatos** oficiales para la presentación de los avisos;

da a conocer los medios de cumplimiento alternativos; y participa en la suscripción, en conjunto con el SAT, de los convenios con las entidades colegiadas.

2. El SAT, como órgano supervisor (aunque todas las unidades administrativas del SAT tienen la atribución de proporcionar a la UIF la información y documentación necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, recientemente se creó la Administración Central de Asuntos Jurídicos de Actividades Vulnerables): integra y mantiene actualizado el **padrón de personas que realicen las AV**; **recibe los avisos** de quienes realicen las AV y los remite a la UIF; lleva a cabo las **visitas de verificación** y, en su caso, requiere la información, documentación, datos o imágenes necesarios para comprobar el cumplimiento de las obligaciones; vigila el cumplimiento de las obligaciones de la **presentación de avisos** de quienes realicen las actividades y, en su caso, requiere la presentación cuando los sujetos obligados no lo hagan en los plazos; participa, en conjunto con la UIF, en la suscripción de los convenios; **impone sanciones administrativas e informa a las autoridades** competentes a efecto de que éstas procedan a imponer las **sanciones penales**.

La prevención del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo es hoy un tema con alta prioridad, tanto a nivel nacional como internacional, pues se trata de fenómenos complejos con graves implicaciones económicas y sociales, en tanto permiten a la delincuencia organizada financiar y mantener sus organizaciones delictivas, lo que además de generar inseguridad pública y desestabilización social, daña severamente la reputación de ciertos sectores o entidades financieras y, en última instancia, la reputación del país.

Una de las estrategias preventivas para que el sector financiero detecte los principales comportamientos y tendencias en materia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, y diseñen o ajusten mecanismos de control y señales de alerta para protegerse de ser utilizados por la delincuencia son las llamadas tipologías. De acuerdo con los organismos internacionales, una tipología se entiende como la clasificación y descripción de técnicas y métodos utilizados por las organizaciones criminales para dar apariencia de legalidad a los fondos de procedencia

ilícita, con el fin de financiar sus actividades criminales. Generalmente, se integra por los siguientes elementos básicos:

- **Método.** Identifica la actividad realizada para el lavado de activos ilícitos o financiamiento al terrorismo.
- **Técnica.** Debe describir los procedimientos utilizados para la realización de la actividad o el método empleado para el lavado de dinero o financiamiento al terrorismo.
- **Instrumento financiero** o actividad vulnerable utilizada.
- **Caso.** Un ejemplo de cómo se desarrolló un método y técnica para el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, ilustrando las acciones concretas que se realizaron para llevar a cabo este tipo de operaciones y facilitar la comprensión del método y técnicas utilizadas.
- **Indicador o señal de alerta.** Acto, operación, comportamiento, o técnica que en determinado contexto permiten presumir la comisión de lavado de dinero o financiamiento al terrorismo.
- **Tendencias.** Descripción del desarrollo estimado de una actividad en el tiempo, el cual

puede variar dependiendo la región, el delito precedente o bien, la organización delictiva o terrorista.

En este sentido, la UIF México, junto con otros organismos internacionales y el Grupo Egmont, ha publicado las siguientes tipologías y guía: “5 Tipologías UIF México en 2009, 2016 y 2018”; “Tipologías Egmont”; “Tipologías GAFI”, y la *Guía para la elaboración de una metodología de evaluación de riesgos en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo 2018/2019*.

Precisamente en esta guía se habla del enfoque basado en riesgos (EBR), cuyo objetivo es conocer el grado de exposición al riesgo de una entidad financiera a que se pueda llegar a realizar una operación de lavado o financiamiento dado el tipo de operación que maneja. La metodología EBR comprende las siguientes tres fases:

1. **Diseño.** Establecer la metodología en su manual de cumplimiento, o bien, en algún otro documento o manual, estableciendo y



CASIA CREACIONES

**UN CONTADOR
TE ESTÁ LEYENDO
ANÚNCIATE**

55-5998-8903 y 04
ventas@casiacreaciones.com.mx

describiendo todos los procesos que se llevarán a cabo para la identificación de productos, clientes, zonas y transacciones, su medición y mitigación para lo cual deberán tomar en cuenta los factores de riesgo identificados, así como la información que resulte aplicable dado el contexto de cada entidad contenida en la Encuesta Nacional de Riesgos (ENR).

2. Implementación. Ejecutar la metodología diseñada y obtener los resultados de la misma, con el fin de conocer los riesgos a los que se encuentran expuestas, asegurándose que no existan inconsistencias entre la información que incorporen a ésta y la que obre en sus sistemas automatizados, y utilizando la información correspondiente al total del número de clientes, operaciones y monto a un periodo que no podrá ser menor a 12 meses.

3. Valoración. Los resultados deberán ser revisados y actualizados cuando se detecte la existencia de nuevos riesgos, cuando se actualice la ENR o en un plazo no mayor a 12 meses a partir de que la entidad cuente con los resultados de su implementación.

Otra estrategia es la Evaluación Nacional de Riesgos (ENR), un ejercicio de autoevaluación que permite a los países redefinir su política en la materia, orientando los recursos hacia la prevención y mitigación de aquellos factores que representan un mayor riesgo a estos delitos.

En 2016, la UIF, basada exclusivamente en información suministrada por parte de una muestra de aquellas personas que realizan AV, creó una ENR, donde agrupó a las AV en tres categorías de riesgo:

1. Aquellas involucradas en la compra y venta de vehículos, el otorgamiento de préstamos y créditos y la transmisión de derechos de propiedad fueron ubicadas en la categoría de mayor riesgo.
2. Los negocios de juegos con apuesta, concursos y sorteos y los comerciantes de metales y piedras preciosas entraron en el nivel del medio.
3. Mientras que los notarios, los abogados y contadores son considerados relativamente de bajo riesgo.

Cuatro años más tarde, en la ENR 2019-2020, la UIF identificó el número de sujetos obligados de actividades vulnerables por sectores, siendo un total de 70,083. Los sectores con más sujetos son, en orden descendente: derechos personales de uso o goce de inmuebles con 27,663; mutuo, préstamos o créditos con 13,576; recepción de donativos con 5,427; contadores y corredores con 4,931; vehículos aéreos, marítimos o terrestres con 4,677, y servicios profesionales con 3,931.

Asimismo, realizó una Evaluación Sectorial de Riesgos (ESR), con información tanto de la UIF como del SAT, para la cual se analizó un total de cuatro millones de avisos de AV correspondientes al año 2018, en el cual se elaboró una nueva matriz de riesgos (riesgo alto, medio alto y medio). Las AV que obtuvieron una calificación más alta son distintas a las identificadas en la evaluación pasada, por ejemplo, la compra y venta de vehículos; el mutuo, préstamo o crédito, y la transmisión de derechos sobre inmuebles eran riesgo alto, mientras que en esta evaluación son las obras de arte; la compra y venta de vehículos; la compra y venta de metales y piedras preciosas, joyas o relojes, y los servicios de blindaje (antes eran bajo riesgo)

los que se encuentran en Alto Riesgo, lo que muestra que se han modificado y mitigado los riesgos en algunas AV, mientras que otras AV han incrementado notablemente.

En la ENR 2019-2020 también se diseñó una matriz de riesgo AV, compuesto por factores de riesgo inherente (productos y servicios, clientes o usuarios, zona geográfica, y canales de distribución y captación); mitigantes de riesgo (barreras de entrada al sector), e intensificadores de riesgo (incumplimiento, aspectos internacionales, productos UIF e información SAT).

Finalmente, cabe mencionar, en esta edición se aplicó un cuestionario a los sujetos de AV registrados, recibándose respuesta en sólo 13.8% del total. En el 49.73% de los sujetos obligados de AV, se contestó que sí tienen implementadas medidas de mitigación de riesgo. Sólo 62.89% de los sujetos registra que los programas de capacitación contemplan tipologías en materia de estos delitos. El 78.75% de los

sujetos cuentan con mecanismos para identificar clientes en las listas de personas vinculadas con financiamientos al terrorismo publicada por la UIF en el portal prevención del lavado de dinero.

El Reporte Anual del GAFI 2022-2023 arroja los siguientes resultados a México:

- De las 11 recomendaciones de efectividad, ninguna es calificada de alto cumplimiento; cuatro son calificadas de cumplimiento sustancial; cuatro de cumplimiento moderado (incluida la supervisión), y tres de bajo cumplimiento (entre ellas, medidas preventivas).
- De las 40 recomendaciones de cumplimiento técnico, 10 se cumplen; 22 se cumplen en gran medida (entre ellas, enfoque basado en riesgos, regulación y supervisión de instituciones financieras); siete parcialmente cumplidas (entre ellas, notificación de transacciones sospechosas), y una sin cumplir. 

Mtro. Franklin Martín
Ruiz Gordillo

Socio director de "Legal Compliance & Business Integrity". Especialista en *tax compliance*, PLD y financiero. Director general de *compliance* de la firma "Flores Serna & Asociados".



**Un contador te está leyendo
anúnciate**

55-5998-8903 y 04 ventas@casiacreaciones.com.mx