

Santiago Nieto Castillo,
Elizabeth Espinoza Monroy,
María Daniela Rivera Moya,
Gerardo Rodríguez Sánchez Lara
(coordinadores)

Prevención y combate



Lavado de dinero y financiamiento al terrorismo

Lavado de dinero y financiamiento al terrorismo

Prevención y combate

Lavado de dinero y financiamiento al terrorismo: Prevención y combate

© Fundación Universidad de las Américas, Puebla

Ex hacienda Santa Catarina Mártir s/n,

San Andrés Cholula, Puebla, México, 72810

Tel.: +52 222 229 20 00

www.udlap.mx

editorial.udlap@udlap.mx

Primera edición: 19 de noviembre de 2021

ISBN: 978-607-8674-54-1

Santiago Nieto Castillo

Elizabeth Espinoza Monroy

Marla Daniela Rivera Moya

Gerardo Rodríguez Sánchez Lara

(coordinadores)

Este libro fue dictaminado y aprobado por pares académicos.

Queda prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio del contenido de la presente obra, sin contar con autorización por escrito de los titulares de los derechos de autor.

Los contenidos de este libro, así como su estilo y las opiniones expresadas en él son responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan la opinión de la UDLAP.

Lavado de dinero y financiamiento al terrorismo

Prevención y combate

Santiago Nieto Castillo,
Elizabeth Espinoza Monroy,
Marla Daniela Rivera Moya,
Gerardo Rodríguez Sánchez Lara
(coordinadores)

UDLAP®

CESIJ
Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia

Índice

Introducción	11
1. Prevención del lavado de dinero	
1.1 Eficacia de las disposiciones de carácter general para la prevención del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo (caso México)	22
1.2 Reserva de la información y la Unidad de Inteligencia Financiera como institución de seguridad nacional	40
1.3 Avances de México en la implementación de estándares internacionales	62
1.4 Participación y victimización de grupos vulnerables en delitos de alto impacto	74

1.5	
¿Cómo impacta el lavado de activos en la seguridad pública en México?	90
1.6	
Socios minoritarios y aportaciones de capital: un posible mecanismo de lavado de dinero	104
1.7	
Medidas anticorrupción y prevención del lavado de dinero	122
2. Financiamiento al terrorismo	
2.1	
Prevención y combate del financiamiento al terrorismo	140
2.2	
Prevención del financiamiento al terrorismo	154
2.3	
Tráfico ilícito de armas y flujos financieros	172
2.4	
Ciberterrorismo y su vínculo con la delincuencia organizada	190
2.5	
¿Qué riesgos enfrenta México en materia de financiamiento al terrorismo?	208

3. Temas selectos internacionales sobre lavado de dinero y financiamiento al terrorismo

3.1

Breves notas sobre la importancia de las unidades de inteligencia financiera en la recuperación de activos en el extranjero 226

3.2

Políticas internacionales de incautación de activos 250

3.3

El uso de criptoactivos como medio de transformación de liquidez en la cuarta revolución industrial 266

3.4

Uso en el mercado de valores de criptoactivos 294

Introducción

**Santiago Nieto Castillo,
Elizabeth Espinoza Monroy,
Marla Daniela Rivera Moya y
Gerardo Rodríguez Sánchez Lara**

El continuo esfuerzo por la prevención del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo se ha convertido en un asunto fundamental para la consolidación de México como un país comprometido con el fortalecimiento del Estado de derecho y el cumplimiento de sus compromisos internacionales. No obstante, a pesar de la importancia del tema, continúa existiendo un déficit importante de literatura académica, lo que en muchas ocasiones dificulta el entendimiento y posteriores propuestas de solución en torno al fenómeno. Lograr un cambio en esta tendencia requiere que instituciones de carácter público y privado aporten materiales de divulgación académica en estas materias.

Por lo anterior, el libro *Lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. Prevención y combate*, busca sumarse al esfuerzo de producir material académico actualizado. Para hacerlo, reunió a expertos de la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), del Centro de Estudios Hemisféricos William J. Perry de la Universidad de la Defensa Nacional de Estados Unidos, de la Fiscalía de la República de Colombia y de otras importantes instituciones académicas de México y el extranjero.

El presente compendio de ensayos sobre la prevención del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo divide su estructura en tres títulos principales, de los cuales se desprenden cada uno de los capítulos que enriquecen y hacen de este trabajo una obra multidisciplinaria. El primero de estos títulos se concentra en la prevención del lavado de dinero; el segundo, pone énfasis en el financiamiento al terrorismo y, el tercero, se centra en temas selectos internacionales sobre lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. Dentro de los casos de cada uno de estos capítulos, podemos encontrar particularidades que ofrecen al lector diversas perspectivas, de acuerdo con el perfil de cada uno de los autores. A continuación, haremos un breve resumen de cada capítulo.

Eficacia de las disposiciones de carácter general para la prevención del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo (caso México)

Siguiendo con la línea teórico-jurídica, pero en esta ocasión aterrizada en un trabajo orientado a evaluar la aplicación de las medidas preventivas en nuestro país, Elizabeth Espinoza Monroy, de la Universidad de las Américas Puebla, aborda de manera detallada cuál ha sido la eficacia de las disposiciones de carácter general para la prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo en México. En su capítulo analiza las vulnerabilidades del sistema financiero mexicano en la materia que nos reúne, demostrando de manera gráfica y con cifras claras de la Secretaría de Hacienda, en qué sectores se acrecientan o disminuyen los riesgos. A su vez, la doctora Espinoza encuentra las ilaciones correspondientes al cumplimiento de las normas del GAFI en nuestro país y su repercusión al combate del lavado de dinero.

Reserva de la información y la Unidad de Inteligencia Financiera como institución de seguridad nacional

Siguiendo con el desarrollo de los capítulos de este primer título de la obra, nos encontramos con la contribución de Abdías Olguín Barrera y Erick Giovanni Madín Calixto, quienes hablan de la reserva de la información como medida de prevención. Hacen especial énfasis en la importancia del rol de la reserva de información en virtud de que las operaciones sean más efectivas y se pueda cumplir el marco establecido en la legislación mexicana; especialmente la legislación que compete a la seguridad nacional, el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, entendiendo que la UIF forma parte de la cartera del conjunto de instituciones que velan por el mantenimiento y la constante construcción de la seguridad nacional.

Avances de México en la implementación de estándares internacionales

Reconociendo que, en un mundo globalizado, el cumplimiento de los instrumentos internacionales es un menester para el correcto funcionamiento de los Estados comprometidos con la gobernanza, Mireya Valverde Okón y Mitzi Pichardo presentan de una manera global los avances que ha tenido nuestro país en la implementación de los más altos estándares internacionales en la materia que nos compete, la prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. Para esto, se revisan los compromisos que se tienen con el GAFI y otras instancias garantes a nivel internacional, entendiendo que el Estado mexicano debe ver por el bien integral de los ciudadanos, cumpliendo así todos los mecanismos internacionales que funjan como catalizadores de un desempeño internacional sobresaliente.

Participación y victimización de grupos vulnerables en delitos de alto impacto

Reafirmando la importancia de estudiar el rol de los grupos vulnerables en los delitos de alto impacto, Gloria Lira, de la Universidad Veracruzana, examina de manera minuciosa cómo en las últimas décadas la violencia que genera la delincuencia organizada se ha convertido en uno de los principales problemas de la ciudadanía; especialmente en los sectores más vulnerables de nuestra población: niños, mujeres, adultos mayores, entre otros. Estos mismos sectores son los que han tenido una mayor incidencia en delitos de alto impacto, lo anterior derivado de un abandono gubernamental, haciéndolos más propicios a sufrir de discriminación y falta de tacto sistemático por las autoridades, cuando estos grupos buscan denunciar los hechos delictivos de los cuales han sido víctimas. El capítulo abre la puerta a un debate que ha sido poco escuchado y que por su relevancia debe trascender de manera activa.

¿Cómo impacta el lavado de activos en la seguridad pública en México?

Este capítulo busca retomar los principales problemas que representa el lavado de dinero para las condiciones de seguridad pública en nuestro país. Guadalupe Itzi-Guari Hurtado ofrece una visión integral que expone una propuesta de definición de seguridad pública, la cual contrasta con el estado actual de la materia en nuestro país y con los paradigmas del lavado de activos. El capítulo ahonda especialmente en la forma en que la seguridad pública se relaciona con el lavado de activos, donde de manera

holística pero detallada demuestra la estrecha relación que se tiene. Desde distintos ejes, Guadalupe Itzi-Guari argumenta que la relación impacta en todo, pues deteriora la posibilidad de coexistir en una comunidad libre y segura. Finalmente, la autora reconoce la necesidad de generar las estrategias que permitan de manera pacífica, pública y transparente, que en su identificación, investigación y judicialización no exista cabida para la corrupción e impunidad.

Socios minoritarios y aportaciones de capital: un posible mecanismo de lavado de dinero

Einar Moreno nos brinda un capítulo que busca analizar desde una perspectiva del combate al lavado de dinero, uno de los paradigmas que cambiaron la forma en la que se aborda la contabilidad en nuestro país, las reformas fiscales del año 2010 han abierto una ventana a que en algunas empresas y organizaciones se construyan alternativas de incorporación de recursos financieros, dinero en efectivo de origen desconocido, a las operaciones diarias de cada organización. La posibilidad de que esto se convierta en un caso de blanqueamiento de activos se puede volver una realidad en la función de esos ejercicios. Las consideraciones de este capítulo se exponen a través del uso de gráficos y estadísticos que buscan explicar la forma en la que varias de las empresas pudieron aprovecharse de esas ventanas de las aportaciones a capital para poder cometer hechos ilícitos.

Medidas anticorrupción y prevención del lavado de dinero

Marla Daniela Rivera Moya considera en su capítulo la relación inherente entre la corrupción y la impunidad, siendo ésta una de las flaquezas más notables de la sociedad mexicana. Dentro de su artículo encontramos las consideraciones pertinentes para poder construir una ilación que permite afirmar la relación entre lavado de dinero y corrupción, especialmente entre las personas políticamente expuestas (PEP). La doctora Rivera expone los riesgos para el funcionamiento del sistema financiero del país que implica el que estas PEP sean corruptas; el acceso a las cuentas y fondos públicos representa un riesgo para la toma de decisiones estratégicas para el enriquecimiento personal. Finalmente, el capítulo recupera el marco normativo internacional vigente en materia de cohecho, que en otras palabras se refiere a los actos de corrupción que se perpetran dentro de un marco de servicio público. El fortalecimiento de las capacidades institucionales de nuestro país en la materia se plasma en las líneas de este capítulo.

Prevención y combate al financiamiento al terrorismo

Una manera pertinente de comenzar la segunda sección de este libro es con una contextualización precisa sobre el marco teórico y jurídico en torno a cómo combatir el financiamiento al terrorismo. Para esto, Santiago Nieto Castillo nos entrega una investigación que detalla el funcionamiento de instrumentos internacionales, así como la legislación mexicana vigente que se emplea para combatir los flujos de recursos monetarios ilícitos que sirven para impulsar agendas que buscan generar terror a través de la violencia desmedida hacia sectores civiles o gubernamentales. Dentro de su contribución a esta obra, además de ofrecer antecedentes que marcan el inicio de los esfuerzos de la comunidad internacional para combatir el financiamiento al terrorismo, el autor encuentra una visión práctica sobre la importancia que tiene una buena labor de inteligencia para poder cumplir con los más altos estándares internacionales.

Prevención del financiamiento al terrorismo

La maestra Celina Realuyo de la National Defense University expone en su capítulo las tendencias del combate para la prevención del financiamiento al terrorismo, a 20 años de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, las medidas contra el financiamiento al terrorismo se volvieron más duras y efectivas. La autora retoma las bases fundacionales en las que las agencias de seguridad a nivel nacional e internacional colaboran para poder detener estos procesos delictivos que realizan los grupos que tienen como objetivo utilizar el terror como instrumento político. Dentro de las estrategias que cubre este capítulo, se encuentran descripciones de carácter general de la naturaleza del financiamiento al terrorismo y se exponen cuáles y cómo han evolucionado los mecanismos que utilizan estos grupos para su financiamiento, a su vez se demostrará cómo «seguir la pista del dinero» mejora las investigaciones policiales y el análisis de inteligencia para erradicar a los grupos terroristas y sus financistas.

Tráfico ilícito de armas y flujos financieros

Como tercer capítulo de esta segunda parte, Diego Flores Jiménez de la Secretaría de Relaciones Exteriores subraya las tendencias actuales en el tráfico ilícito de armas y su relación con los flujos financieros en el contexto global y regional, con énfasis en América del Norte. Precizando a través de números y datos duros sobre la posesión y tráfico de armas que son de relevancia para nuestro país, se enfoca en la visión de lograr

una seguridad integral para México. El capítulo destaca las rutas por las que entran a nuestro país, analizando las tendencias de las que México es parte en el mercado global y regional de armas, así como el papel que han tenido las instituciones de seguridad para el combate a esta práctica delictuosa.

Ciberterrorismo y su vínculo con la delincuencia organizada

Identificando la importancia de las tendencias globales de terrorismo, y sabiendo que los espacios donde se cometen delitos son varios e impredecibles en la era digital de la que ya somos parte, Ángel Martínez y Carlos Luis Merino Ayala, ambos colaboradores del Centro de Estudios sobre Seguridad, Impunidad y Justicia de la UDLAP, brindan una perspectiva novedosa sobre el ciberterrorismo y su relación con el crimen organizado transnacional. En el capítulo se enfatiza el contexto actual del ciberterrorismo, dota a la lectura de un marco teórico actualizado que explica con determinación lo riesgos que implica la nueva era de la «hiperconectividad», fungiendo en parte como un catalizador de nuevas amenazas hacia distintos sectores, especialmente el gubernamental.

Este capítulo pugna por una coordinación entre los actores relevantes en materia de seguridad, con el fin de construir nexos y reforzar los trabajos en medida de protección a la infraestructura crítica de los sujetos que se pueden ver vulnerados por estos crímenes.

¿Qué riesgos enfrenta México en materia de financiamiento al terrorismo?

En este capítulo, Gerardo Rodríguez Sánchez Lara y Xchell Celeste Sánchez Cruz exponen de manera integral los riesgos que enfrenta México en materia de financiamiento al terrorismo; lo hacen desde distintas aristas al considerar la transversalidad de dicho fenómeno. Dentro de los contenidos del capítulo, se pueden encontrar algunos de los enfoques más destacados, entre los cuales destaca el combate al financiamiento al terrorismo (CFT), analizado a la luz de la legislación nacional vigente y de los compromisos internacionales del Estado mexicano con el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) para atender esta materia. Su obra destaca un contraste teórico-práctico sobre las implicaciones del CFT en nuestro país, puesto que identifica de manera clara el rol que tiene que jugar México ante las recomendaciones emitidas por el órgano garante en la materia.

Breves notas sobre la importancia de las unidades de inteligencia financiera en la recuperación de activos en el extranjero

En la tercera y última parte de este libro, Carlos Alberto Tobar Galicia nos regala un capítulo que se enfoca en el trabajo para la recuperación de activos en el extranjero. El autor caracteriza esta labor como el cierre al ciclo de la impunidad en la comisión de una conducta delictuosa. De manera global, se explican los esfuerzos que se realizan de manera constate en las instituciones del Estado mexicano para poder dotar a los Estados de su derecho a recuperar los bienes que les fueron sustraídos, restituyendo el daño y previniendo que sucedan conductas similares en futuros escenarios. Además de demostrar con evidencias los resultados que se han obtenido, producto de la recuperación de activos nacionales, se exponen las virtudes del uso adecuado de inteligencia para esta materia.

Políticas internacionales de incautación de activos

Este capítulo, que lleva por subtítulo «El carácter subsidiario del derecho a la propiedad y su desprotección ante su procedencia y/o destinación ilícita», Marcia Rodríguez engloba una visión clara sobre las tendencias de las políticas internacionales dentro del campo de la incautación de activos. La autora expone de manera precisa sobre los distintos modelos legales que existen en torno a esta materia que reúne a distintos países en la extinción de dominio. Una visión distinta a lo convencional, siempre viendo para el bien de los propietarios y contraponiendo dilemas sobre el rol que el Estado debe jugar en situaciones de criminalidad y la relación que tienen los bienes con éstos desde el caso Colombia, se pasa a ser un referente para estudios que utilicen el método comparativo para exponer una visión en situaciones como la extinción de dominio.

El uso de criptoactivos como medio de transformación de liquidez en la cuarta revolución industrial

Continuando con las distintas perspectivas que nos ofrecen las tendencias actuales y los nuevos retos que representa la transición al mundo digital, el doctor Israel Cedillo Lazcano, de la Universidad de las Américas Puebla, escribe un capítulo sobre el uso de criptoactivos como medio de transformación de liquidez en la cuarta revolución industrial. De manera muy detallada explica en este texto los desafíos que enfrentamos ante el nuevo código algorítmico como forma de liquidez, donde la gran oferta de divisas que ocupan el espacio digital trae mayores riesgos, pero también una gran oportunidad para innovar en la consolidación de las capacida-

des institucionales para evolucionar a la par que lo hace el mundo de las criptodivisas en un mercado cambiante.

Uso en el mercado de valores de criptoactivos

Finalmente, Alfredo Reyes Krafft expone una visión actual sobre el uso en el mercado de valores de criptoactivos, donde explica temas relevantes para entender la configuración de los nuevos mercados que cada vez incluyen más a los criptoactivos como instrumentos más serios y relevantes para su estructuración. Conceptos como el internet de las cosas, la globalización, redes sociales y el *big data* son parte del cuerpo que da vida el autor donde, a través de una revisión a la normatividad correspondiente, impulsa una nueva agenda sobre la importancia de tomar en cuenta a estos sujetos en los nuevos mercados.

Esperamos que esta obra que se encuentra ahora en tus manos contribuya a la divulgación de la cultura de la prevención del lavado de dinero, el combate a la corrupción y a la delincuencia organizada, así como a la tarea global de prevenir el financiamiento al terrorismo. Apreciamos mucho la confianza de todos los autores que con inteligencia y pasión contribuyeron a este libro.



Prevencción del lavado de dinero

1.1

Eficacia de las disposiciones de carácter general para la prevención del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo (caso México)

~~~~~ **Elizabeth Espinoza Monroy** ~~~~~

El reto para todos los miembros de la comunidad internacional que han decidido adoptar medidas internas, de acuerdo con las normas internacionales en materia de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, es integrar de la forma más eficaz posible los estándares internacionales a su régimen interno. Esta integración ha sido determinada en diversas disposiciones de carácter general (en adelante DDGG)<sup>1</sup>, leyes y jurisprudencia en la materia. Este proceso de integración ha implicado, no sólo regular al sistema financiero mexicano, (en adelante SFM), sino por el contrario, derivado de las observaciones del Grupo de Acción Financiera sobre Lavado de Activos (en adelante GAFI), se han incluido otros sectores determinados como «Actividades no financieras designadas», considerando a éstas como vulnerables por la posibilidad de ser utilizadas para colocar, estratificar e integrar flujos de efectivo provenientes de actividades ilegales.

---

1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. «Disposiciones de carácter general que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito», *Diario Oficial de la Federación* (2009), [https://www.abm.org.mx/legislacion-y-regulacion/juridico/shcp/Prevenccion\\_LavadoDeDinero.pdf](https://www.abm.org.mx/legislacion-y-regulacion/juridico/shcp/Prevenccion_LavadoDeDinero.pdf) (consultado y recuperado el 2 de junio de 2021).

Las buenas prácticas internacionales sobre prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo LD/FT se han apegado en gran medida a los estándares internacionales de las cuarenta recomendaciones emitidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)<sup>2</sup>. Para conocer la eficacia de su implementación es necesario analizar en primer término si estas cuarenta recomendaciones<sup>3</sup> se encuentran en las disposiciones de carácter general y, en segundo término, contar con la evidencia del cumplimiento dentro del proceso del régimen de prevención.

Internacionalmente, se ha reconocido al lavado de activos como una conducta criminal autónoma, su prevención corta los flujos de efectivo que pueden ser utilizados para seguir financiando actividades ilícitas lazerantes en cualquier sociedad. En la práctica, la aplicación de un enfoque de evaluación de riesgo de acuerdo con la guía del GAFI implica que: «Los países, autoridades competentes e instituciones financieras, deben identificar, evaluar y entender los riesgos en lavado de activos y financiamiento al terrorismo a los que están expuestos y adoptar medidas adecuadas para mitigar de manera efectiva dichos riesgos».

La metodología más eficaz para evitar el lavado de activos es la medición del riesgo, la norma ISO 31000<sup>4</sup> define al riesgo como: «Las organizaciones de todos tipos y tamaños se enfrentan a factores e influencias internas y externas que hacen que sea incierto si lograrán sus objetivos». Cuando nos referimos al término *sujeto vulnerable*, en materia de lavado de activos, hablamos sin duda de la posibilidad que tienen las personas morales que se encuentran en los sistemas financieros y no financieros, de ser utilizadas por grupos criminales para disfrazar e integrar ganancias de actividades ilícitas al sector legal. Por lo tanto, implementar procesos de medición de los factores de riesgo puede hacer suponer que se pueden implementar medidas de mitigación. No hay sistemas completamente infalibles de protección, puesto que siempre existirá un riesgo residual y un riesgo adherente a las actividades financieras y no financieras designadas. El objetivo es reducir en la medida de lo posible y de acuerdo con el apetito de riesgo de cada entidad, la posibilidad de bridar un canal idóneo para el lavado de activos.

---

2 Cfr. *Financial Action Task Force*, <https://www.fatf-gafi.org/> (recuperado del 2 de junio al 22 de junio del 2021).

3 Cfr. *Financial Action Task Force*, <https://www.cfatf-gafic.org/index.php/es/documentos/gafi40-recomendaciones> (recuperado del 2 de junio al 22 de junio del 2021) (documento que será citado durante el desarrollo del análisis del presente capítulo en comparación de implementación con las disposiciones de carácter general).

4 Cfr. Norma ISO 31000, <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:31000:e> (recuperado y consultado el 7 de junio 2021).

¿Qué son y para qué sirven las disposiciones de carácter general en materia de PLD y FT? Puede comprenderse como un sistema de normas y leyes que regulan el marco jurídico para cumplir y complementar los estándares internacionales en la materia. De acuerdo con el *Diccionario jurídico* de Guillermo Cabañellas Torres: «Disposición se refiere a acción o efecto de disponer o de disponerse. Aptitud para cumplir un fin. Medios para emprender un negocio. Artículo, precepto de una ley o reglamento. Orden o mandato. Prevención o preparativos. Colocación o situación de las cosas. Resolución, fallo o decisión de un tribunal...»<sup>5</sup>. Como he referido al inicio del presente capítulo, la eficiencia de estas disposiciones podrá medirse a través de mecanismos y procesos regulados que prevengan y combatan la posibilidad de facilitar al crimen organizado la utilización del sistema financiero y de hacer uso de las actividades profesionales no financieras designadas.

Recientemente, México se sometió al proceso denominado «Evaluación Nacional de Riesgos», el cual mostró evidencias, hallazgos y cambios sobre algunas actividades delictivas y el grado de riesgo en los sectores financieros y actividades vulnerables. Ejercicio que da cumplimiento a la recomendación 1 del GAFI. La que señala que: «Los países deben contar con políticas ALA/FT a escala nacional, que tomen en cuenta los riesgos identificados, las cuales deben ser sometidas a revisión periódicamente, y deben designar a una autoridad o contar con un mecanismo de coordinación o de otro tipo que sea responsable de esas políticas». En cumplimiento de lo anterior, dentro de la elaboración de la ENR 2020<sup>6</sup> se puede observar que se acató, por parte del Estado mexicano, la nota interpretativa de la recomendación 2, conforme a que se identificó, evaluó y se observó seguimiento, del mismo modo, a las «actividades profesionales no financieras designadas» (en adelante ANFD), identificando como lo marcan en los siguientes esquemas los grados de riesgo que cada una de las actividades refieren.

---

5 Guillermo Cabañellas de Torres. *Diccionario jurídico elemental* (editorial Heliasta. S.R.L), <http://www.unae.edu.py/biblio/libros/Diccionario-Juridico.pdf>

6 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Evaluación Nacional de Riesgos septiembre de 2020*, <https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/enr2020.pdf> (consultado y recuperado del 2 de junio al 22 de junio).

| Sector                                                           | Riesgo final |
|------------------------------------------------------------------|--------------|
| Banca múltiple G-7                                               | Riesgo ALTO  |
| Banca múltiple - cambiarios                                      |              |
| Casas de cambio                                                  | Riesgo MEDIO |
| Banca múltiple - crédito a los hogares                           |              |
| Uniones de crédito                                               |              |
| Banca múltiple - comercial                                       |              |
| SOFOMES reguladas                                                |              |
| Banca de desarrollo                                              |              |
| Centros cambiarios                                               |              |
| Banca múltiple - inversión                                       |              |
| Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo                     |              |
| Sociedades financieras populares                                 |              |
| Transmisores de dinero                                           |              |
| Casas de bolsa                                                   |              |
| Sociedades operadoras de sociedades de inversión                 |              |
| Almacenes generales de depósito                                  |              |
| SOFOMES no reguladas                                             |              |
| Sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión |              |
| Aseguradoras                                                     |              |
| Fianzas                                                          |              |
| Afores                                                           | Riesgo BAJO  |

\*Esquema tomado de la Evaluación Nacional de Riesgos 2020.

En relación con la Evaluación Nacional de Riesgos 2016, el grado de riesgo que presentaban las casas de cambio bajó, se redujo el número de actividades financieras que se encontraban en grado de riesgo alto. Aunque se observan cambios también en el incremento de actividades de riesgo medio bajo.

| Sector                                                                                           | Riesgo final      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| Obras de arte                                                                                    | Riesgo ALTO       |
| Vehículos aéreos, marítimos o terrestres                                                         |                   |
| Metales y piedras preciosas, joyas o relojes                                                     |                   |
| Servicios de blindaje                                                                            |                   |
| Tarjetas prepagadas, vales o cupones                                                             | Riesgo MEDIO      |
| Fe pública                                                                                       |                   |
| Monederos y certificados de devoluciones o recompensas                                           |                   |
| Mutuo, préstamos o créditos                                                                      |                   |
| Derechos personales de uso o goce de inmuebles                                                   |                   |
| Juegos con apuesta, concursos o sorteos                                                          | Riesgo MEDIO BAJO |
| Recepción de donativos                                                                           |                   |
| Transmisión de derechos sobre bienes inmuebles y desarrollo inmobiliario                         |                   |
| Servicios profesionales                                                                          |                   |
| Traslado o custodia de dinero o valores                                                          |                   |
| Tarjetas de servicios o de crédito (diferentes a las emitidas por las instituciones financieras) |                   |

\*Esquema tomado de la Evaluación Nacional de Riesgos 2020.

En el esquema anterior podemos observar que en algunas actividades vulnerables se presentó un cambio en el nivel de riesgo en cuanto a la evaluación efectuada en 2016.

El objetivo de verificar los resultados de la Evaluación Nacional de Riesgos es considerar si su regulación mantiene relación con la realidad. El ejercicio obligado es identificar dónde se encuentran estas obligaciones detalladas y su evidencia de cumplimiento. A este asunto se le puede identificar como procesos de regulación y supervisión ya sea *in situ* o *extra situ*. Al respecto, esta función la ejerce la Comisión Nacional Bancaria y Valores quien es la autoridad que los supervisa y regula; a excepción de las AFORES, pues éstas son supervisadas por la CONSAR. Entre los sectores que sólo son supervisados por la CNVB se encuentran: sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, centros cambiarios y transmisores de dinero. En este apartado revisaremos qué parámetros tienen las disposiciones de carácter general en relación con la PLD y FT.

Las disposiciones de carácter general se hallan contenidas en diversas publicaciones del *Diario Oficial* en correspondencia con la normatividad que regula las diferentes actividades financieras de los sectores financieros y no financieros, éstas reflejan un claro cumplimiento que el Gobierno de México ha realizado en los diferentes sectores. Se puede identificar dicho cumplimiento en diferentes disposiciones. A manera de ejemplo podemos señalar del artículo 115 de la Ley General de Instituciones Financieras<sup>7</sup> en el cual se indica que:

Establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139 o 148 Bis del Código Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo Código, y Fracción reformada.

Presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, reportes sobre:

a. Los actos, operaciones y servicios que realicen con sus clientes y usuarios, relativos a la fracción anterior, y b. Todo acto, operación o servicio, que realicen los miembros del consejo de administración, directivos, funcionarios, empleados y apode-

---

7 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, «Disposiciones de carácter general que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito», *Diario Oficial de la Federación* (2009), [https://www.abm.org.mx/legislacion-y-regulacion/juridico/shcp/Prevention\\_LavadoDeDinero.pdf](https://www.abm.org.mx/legislacion-y-regulacion/juridico/shcp/Prevention_LavadoDeDinero.pdf) (consultado y recuperado el 2 de junio 2021).

rados, que pudiesen ubicarse en el supuesto previsto en la fracción I de este artículo o que, en su caso, pudiesen contravenir o vulnerar la adecuada aplicación de las disposiciones señaladas. Párrafo adicionado

b. Los reportes a que se refiere la fracción II de este artículo, de conformidad con las disposiciones de carácter general previstas en el mismo, se elaborarán y presentarán tomando en consideración, cuando menos, las modalidades que al efecto estén referidas en dichas disposiciones; las características que deban reunir los actos, operaciones y servicios a que se refiere este artículo para ser reportados, teniendo en cuenta sus montos, frecuencia y naturaleza, los instrumentos monetarios y financieros con que se realicen, y las prácticas comerciales y bancarias que se observen en las plazas donde se efectúen; así como la periodicidad y los sistemas a través de los cuales habrá de transmitirse la información.

c. Los reportes deberán referirse cuando menos a operaciones que se definan por las disposiciones de carácter general como relevantes, internas preocupantes e inusuales, las relacionadas con transferencias internacionales y operaciones en efectivo realizadas en moneda extranjera....

Dada la naturaleza de las operaciones que reporten los sujetos obligados se da cumplimiento a la recomendación 34 del GAFI, en la cual se establece que estos sectores deben contar con directrices y retroalimentación que coadyuve a la detección y prevención de LA/FT. En cuanto a las sanciones establecidas, se da cumplimiento a la recomendación 35 del GAFI referente a las sanciones contenidas en diferentes ordenamientos que forman parte de la regulación del sistema financiero y las APNFD; asimismo, a la recomendación 26 del GAFI por lo que hace a la regulación y supervisión de estas entidades.

En el estudio de las disposiciones de carácter general se identifican las obligaciones de los sectores que se encuentran en el sector financiero, en las cuales se evidencia el cumplimiento a la integración de las cuarenta recomendaciones del GAFI al régimen nacional, lo anterior puede esquematizarse de la siguiente forma:

#### **A. Política de identificación y conocimiento del cliente**

Ésta tiene correspondencia con la recomendación 10 del GAFI, en la cual se indica la prohibición de establecer cuentas anónimas, verificar políticas de debida diligencia reforzada en supuestos como

transacciones comerciales arriba de los \$15,000, si es que existe duda sobre la veracidad de los datos obtenidos. En caso de debida diligencia, observar la aplicación de políticas de verificación de propietario real; y en caso de estructuras jurídicas (personas morales y especial fideicomisos) si no se pueden cumplir los requisitos, no abrir cuentas. Por lo que hace a la nota interpretativa de la recomendación 10, se destacan los siguientes puntos: identificar y verificar, enviar los reportes de operaciones sospechosas a las Unidades de Inteligencia Financiera, identificar a las personas que actúan a nombre de otras e identificar al propietario real de los recursos. En caso de estructuras jurídicas como personas morales y fideicomisos, identificar a las personas físicas (personas naturales) que las conforman; en caso de fideicomisos identificar al fideicomitente y fiduciario. En cuanto a las medidas intensificadas, se recomienda implementar políticas donde se puedan efectuar mecanismos de información adicional sobre el cliente, tales como identificación del cliente, carácter comercial del cliente, fuente de fondos, aprobación de la alta gerencia sobre las operaciones a realizar, análisis sobre continuar o iniciar la relación comercial, monitoreo más intenso inmediatamente después de iniciada la relación comercial. Y en caso de la inclusión, valorar si son clientes de bajo riesgo, reducir la frecuencia en actualizaciones del cliente y reducir el grado de riesgo en la que se encuentra clasificado en la matriz de riesgos de la entidad y reducir el monitoreo continuo. Esta política deben cumplirla todos los sectores.

### **B. Elaboración y envío de avisos y reportes**

Para el caso de reportes, se identifican siete tipos con diferentes características y montos, esta implementación da cumplimiento a la recomendación 20 del GAFI, en donde se indica preparar reportes (SFM y actividades supervisadas) y avisos para (ANFD) para la Unidad de Inteligencia Financiera a través del Sistema de Administración Tributaria.

### **C. Integración, actualización y conservación de expedientes**

Esta obligación está relacionada con la recomendación 11 del GAFI, en la cual se describe la importancia del monitoreo y correcto seguimiento del perfil transaccional de los clientes y usuarios, también permite conocer si existe alguna variante notoria que pudiera corresponder a un comportamiento inusual derivado del intento de colocar, estratificar e integrar las ganancias del algún delito determinante.

#### **D. Utilizar e implementar sistemas automatizados**

Un sistema automatizado debe reflejar un sistema de alertas en referencia al comportamiento transaccional de los clientes, en referencia a posibles cambios entre los montos de las operaciones iniciales y los montos y operaciones durante la relación comercial. Estos sistemas deben garantizar la confiabilidad de datos para la elaboración de los reportes de operaciones inusuales, operaciones internas preocupantes y operaciones relevantes. Los datos que estos sistemas conserven deben ser una herramienta en los procesos de seguimiento y auditoría, de acuerdo a las disposiciones de DDCG.

#### **E. Manual de Prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo**

Este manual debe presentarse dentro de los primeros veinte días hábiles siguientes a la fecha en que su respectivo comité de auditoría lo apruebe. Éste debe contener las políticas y procedimientos de identificación del cliente y usuarios, políticas y procedimientos acerca del conocimiento del cliente, estructuras internas y mecanismos de aprobación en caso de mantener relaciones comerciales con personas políticamente expuestas; elaboración y seguimiento de reportes, tratamiento de la información y confidencialidad, selección y capacitación del personal acerca de la difusión sobre los procedimientos y manejos de PLD/FT. Dentro de la elaboración de este manual la medición de riesgos debe tener un apartado destacado en la aplicación de un correcto enfoque basado en riesgo.

#### **F. Oficial de cumplimiento (SFM) y representante de cumplimiento (ANFD)**

Estas figuras también conocidas en las buenas prácticas internacionales como *compliance officer*. El grupo Wolfberg en su principio 12 señala que: «El Banco establecerá un departamento independiente y adecuado dotado de personal, responsable de la prevención del blanqueo de capitales (por ejemplo, cumplimiento, unidad independiente de control; asesoría jurídica)». En este principio se muestra que se habla de un *compliance* privado y especializado en sistemas de prevención de riesgos en relación a PL/FT. Entre las funciones que un oficial de cumplimiento desarrolla se destacan: a) Dirigir la elaboración del manual de PLD/FT, este manual deberá ser sometido a aprobación al comité de control por parte de la oficina del oficial de cumplimiento; b) informar cuando tenga conocimiento al comité de comunicación y control acerca de alguna actividad que pudiera presumir la necesidad de generar un

reporte de una actividad interna preocupante; c) dirigir y coordinar el seguimiento de operaciones e investigación que pudieran ser objeto de dictamen por parte del Comité de comunicación y control. Definir los contenidos de la capacitación en materia de PLD/FT; d) fungir como enlace de comunicación entre las autoridades y la entidad que represente, entre otras actividades.

### **G. Comité de comunicación y control**

Esta estructura interna desarrolla actividades encaminadas a complementar las actividades del oficial de cumplimiento, entre las obligaciones de esta estructura se encuentran: a) conocer y dictaminar las operaciones que deberán ser reportadas a la SHCP a través de la CNBV; b) confirmar que la entidad cuenta con sistemas automatizados eficientes y confiables; c) recibir y conocer la lista de los clientes clasificados como de alto riesgo; d) aprobar, verificar y reportar al comité de auditoría el manual de PLD/FT; e) conocer los resultados que arrojen los procesos de auditoría; F) revisar que las estructuras internas tengan correspondencia con los resultados del enfoque basado en riesgo de la entidad.

### **H. Lista de personas bloqueadas**

En cumplimiento a la recomendación 6 del GAFI relativa a las sanciones financieras dirigidas, relacionadas al terrorismo y al financiamiento al terrorismo. El objetivo de la implementación del uso de estas listas es coadyuvar a los procesos de congelamiento y bloqueo de fondos que podrían ser utilizados para la realización de actos de terrorismo. De esta obligación se encuentran excluidos los asesores de inversión.

### **I. Selección de personal**

El proceso de selección de personal debe incluir controles de confiabilidad, experiencia y formación previa.

### **J. Intercambio de información**

De acuerdo con las disposiciones de carácter general existen varios supuestos para llevar a cabo el intercambio de información entre entidades: a) intercambio de información entre el mismo grupo financiero, debe existir entre las entidades un convenio que garantice el tratamiento confidencial de la información, designar los cargos de los funcionarios autorizados para poder llevar a cabo el envío y recepción de la información, ésta debe contar con el soporte y la evidencia de su contenido. El grupo financiero deberá dar conocimiento del convenio y los procesos a la Comisión

Nacional Bancaria y de Valores; b) las entidades financieras pueden intercambiar información con entidades financieras extranjeras previamente determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), al igual que en el caso anterior, se deberá garantizar la confidencialidad en el tratamiento de la información, así como designar a los funcionarios que estarán habilitados para llevar a cabo este intercambio de información. Ésta deberá ser remitida a la SHCP a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y debe corresponder a una operación realizada; c) el intercambio de información entre entidades se distingue de las anteriores en función de que éste puede derivar de una operación con dólares de Estados Unidos, aunado a procesos de tratamiento confidencialidad e información a la SHCP.

## 1. Informe de auditoría

La CNBV ha emitido una serie de disposiciones de carácter general en materia de auditoría, éstas deben ser presentadas a las estructuras internas de las entidades y a un auditor externo; estos lineamientos son una guía del procedimiento que permite conocer el estado actual de la aplicación de un *enfoque basado en riesgos* y el cumplimiento de las entidades en materia de PLD/FT. Este proceso coadyuva y da cumplimiento a la guía del GAFI en materia de procesos de inspección. Entre los tipos de supervisión como lo marcan las disposiciones se encuentran la de inspección, vigilancia y la de prevención y corrección. En el siguiente esquema se pueden visualizar los elementos esenciales de los lineamientos marcados por la CNBV.

| Lineamiento |                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Primero     | <p>Definiciones</p> <p><i>Auditor</i>, a la persona responsable de elaborar el informe, a través del cual se realice la evaluación y dictaminarian del cumplimiento de las disposiciones, así como de la evaluación de la eficacia operativa de las medidas implementadas por parte del sujeto obligado.</p> |
| Segundo     | <p>Objeto de los lineamientos</p> <p>Establecer los procedimientos y requisitos mínimos que deben observar y cumplir los sujetos obligados respecto de la elaboración y presentación ante la Comisión del Informe de Auditoría.</p>                                                                          |

| <b>Lineamiento</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tercero            | <p>Requisitos del auditor (manifiesto del auditor)</p> <p>El auditor deberá cumplir con lo requisitos de certificación, no haber sido sentenciado por delitos patrimoniales, no estar inhabilitado para ejercer el comercio o desempeñar algún empleo, no ser ni tener ofrecimiento para ser consejero o directivo de la entidad, salvo cuando se trate del auditor interno de la entidad, no tener antecedentes de suspensión, cancelación o revocación de algún registro para fungir como auditor.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Cuarto             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La dirección general y el comité o, en su caso, el oficial de cumplimiento de los sujetos obligados deberán conocer el contenido del informe de auditoría, a fin de evaluar la eficacia operativa de las medidas implementadas y dar seguimiento a los programas de acción correctiva.</li> <li>• El informe deberá ser enviado a través del SITI PLD/FT, junto con una carta firmada por el auditor interno en la que se señale el número de certificado.</li> </ul> <p>En el supuesto de que el auditor designado sea una persona moral, la carta a que se refiere el párrafo anterior deberá estar firmada por él o los auditores responsables que elaboren el informe de auditoría, y deberán señalar el número de certificado.</p> |
| Quinto             | <p>El informe de auditoría con apego a la forma y términos contenidos en los presentes lineamientos y de acuerdo con las especificaciones para su envío que se contenga en el apartado de «Avisos» del portal de SITI (tamaño del archivo, resolución, formato PDF).</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Sexto              | <p>El auditor deberá contestar el cuestionario con base en la información y documentación que le fue proporcionada para la elaboración de la revisión. El cuestionario está en la sección de «Avisos».</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

| Lineamiento |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Séptimo     | <p>El informe de auditoría debe estar redactado en idioma español, con una tipografía de, al menos, 10 puntos, contar con un índice y estar dividido en capítulos, apartados, incisos o cualquier otro formato que facilite su lectura y comprensión, lo cual deberá estar resaltado en negrillas para diferenciar las divisiones respectivas y, en su caso, tener anexa la documentación que sirvió de base para su elaboración.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Octavo      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La auditoría deberá <i>sustentarse</i> en un análisis de riesgo considerando el tipo de clientes o usuarios del sujeto obligado, productos o servicios, así como sus áreas y estructuras internas.</li> <li>• La auditoría debe <i>basarse</i> en los criterios, medidas y procedimientos establecidos para mitigar el riesgo del sujeto obligado.</li> <li>• El auditor responsable del informe de auditoría deberá <i>diseñar un programa que contenga al menos</i>: el calendario de actividades, los temas a evaluar, las pruebas a los sistemas automatizados, revisiones aleatorias a los expedientes de identificación de los clientes o usuarios, y los recursos materiales, tecnológicos y humanos con que cuenta el sujeto obligado; así como la forma en que determinará, evaluará y dará seguimiento a las acciones que de forma correctiva se implementen conforme a los riesgos y áreas de oportunidad detectados en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo. Usuarios, y los recursos materiales, tecnológicos y humanos con que cuenta el sujeto obligado; así como la forma en que determinará, evaluará y dará seguimiento a las acciones que de forma correctiva se implementen conforme a los riesgos y áreas de oportunidad detectados en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo.</li> </ul> |

| Lineamiento    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Noveno         | <p>El informe deberá contener lo siguiente conforme al programa de trabajo mencionado en el apartado octavo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De las políticas de identificación del cliente o usuario               <ol style="list-style-type: none"> <li>I. De las políticas de conocimiento del cliente o usuario</li> <li>II. De la presentación de los reportes de operaciones a la Secretaría por conducto de la Comisión</li> <li>III. De la integración de las estructuras internas</li> <li>IV. De la capacitación y difusión</li> <li>V. Del sistema automatizado</li> <li>VI. En relación con los empleados que laboren en áreas de atención al público o de administración de recursos</li> <li>VII. De la conservación de la información</li> <li>VIII. De las listas</li> <li>IX. De otra información</li> </ol> </li> </ul>                 |
| Décimo         | <p>Las manifestaciones y datos contenidos en el informe de auditoría deberán estar sustentados en pruebas suficientes que permitan acreditar su veracidad, por lo que el auditor deberá justificar cada uno de ellos e indicar específicamente y relacionar las pruebas, así como, en su caso, la documentación que fue analizada, procurando citar el texto íntegro del documento al cual se haga referencia y señalar los datos de identificación de éste.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Décimo primero | <p>Cuando en el curso de la auditoría, el auditor conozca o determine que las medidas implementadas no son acordes al tipo de servicios, productos u operaciones que ofrezca el sujeto obligado a sus clientes o usuarios; cuando operativamente considere que no existe una eficacia en los controles implementados para mitigar los riesgos, o detecte irregularidades que, con base en su juicio profesional, puedan favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139 quáter o 400 bis del Código Penal Federal, deberá presentar un informe detallado sobre la situación observada al oficial de cumplimiento o al comité, con el objeto de que este informe a la autoridad competente la posible comisión de alguna conducta ilícita por medio del reporte correspondiente.</p> |

| Lineamiento    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Décimo segundo | <p>El informe de auditoría deberá contener:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Una sección en la que se incluyan los hallazgos y acciones correctivas.</li> <li>• Una sección en la que se indique el seguimiento que llevó a cabo el sujeto obligado respecto de los hallazgos y acciones correctivas relacionadas con el informe de auditoría presentado en el año inmediato anterior.</li> </ul> |
| Décimo tercero | <p>La interpretación de los presentes lineamientos y la atención de consultas relacionadas con ellos corresponderá a la Vicepresidencia de Supervisión de Procesos Preventivos de la Comisión, por medio de las Direcciones Generales de Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita A y B.</p>                                                                                             |

\*Esquema elaborado por Lluvia Aurora Benítez Islas, subdirectora de Auditoría Interna Cibanco<sup>8</sup>.

Es facultad de la CNVB realizar visitas de tres tipos, de acuerdo con las disposiciones de carácter general éstas son ordinarias mandatadas de forma anual; las visitas especiales que no están programadas dentro del ejercicio anual, sin embargo, pueden realizarse en supuestos en los cuales se deban corregir, aclarar o subsanar situaciones especiales operativas, en diferentes actos no contemplados en el programa anual de visitas, cuando se deriven de la cooperación internacional basada en la recomendación 40 del GAFI y la sección de II de supervisores de acuerdo a la guía del GAFI.

## 2. Lineamientos de identificación del propietario real

Derivado de los riesgos identificados en el sistema financiero mexicano, es importante diferenciar e identificar al beneficiario real de los recursos. En los lineamientos de identificación del propietario real<sup>9</sup>,

8 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, «Lineamientos para la elaboración del informe de auditoría para evaluar el cumplimiento de las disposiciones de carácter general en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo», *Diario Oficial de la Federación*, <https://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Lineamientos%20Informe%20PLD.pdf> (19 de enero de 2017).

9 Unidad de Banca, Valores y Ahorro, Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público. *Lineamientos para la identificación del propietario real a que se refieren las Disposiciones de Carácter general en materia de prevención de Actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda auxilio o cooperación de Cualquier especie para la comisión del delito previsto en el 130 quarter del Código Penal Federal o que pudiesen ubicarse en el supues-*

en consideración al propietario de los recursos se pueden identificar cuatro ejes principales: 1) identificar quién o quiénes son las personas físicas que tienen el control sobre sus clientes, usuarios o valores, o la participación en la composición accionaria o capital social, entre lo que se destaca en identificar al propietario real del 25%; 2) en otro apartado se identifica al propietario real a través del cargo que una persona física puede ejercer dentro de una sociedad, ésta se puede identificar mediante la toma de decisiones y control en los cargos directivos; 3) otro criterio implica identificar a la persona que ostente la propiedad a través del manejo de las finanzas y se permita presumir que cuenta con el derecho de uso, goce y dispersión de los recursos, éste también puede ser llevado a cabo por algún familiar o derivada de una relación personal; 4) el cuarto lineamiento permite la identificación del propietario final a través de otra información adicional y medios alternativos por los cuales se pueda obtener información en debida diligencia reforzada y mantenimiento de registros. Ésta puede obtenerse a través de la aplicación de cuestionarios, formatos y otras herramientas que permitan a la entidad hacer llegar la información que facilite la identificación.

### **3. Identificación de personas expuestas políticamente**

Una de las preocupaciones de la comunidad internacional en materia de PLD/FT está fuertemente vinculada al delito precedente de corrupción, la utilización de fondos públicos, los sobornos para cesiones de contratos y desvío de fondos a empresas fachada de reciente creación para «ofrecer servicios», trae a nivel mundial una pérdida del 5% del ingreso interno bruto, siendo Latinoamérica el foco de varios escándalos sobre la malversación de fondos públicos. Esto representa el detrimento de las clases más vulnerables y la falta de progreso económico y notable retroceso en la posibilidad del acceso a los servicios públicos y el aumento en la recaudación de la población económicamente activa. En este contexto, en México existe un listado de puestos gubernamentales, los cuales pueden ser susceptibles de ser considerados de riesgo. Las DDCG también hacen un especial tratamiento a las personas políticamente expuestas extranjeras y las personas que utilizan servicios de banca privada. Una persona políticamente expuesta se define como aquel funcionario público que, por las características del desarrollo de sus funciones, puede ser susceptible a ser expuesto al delito determinante de corrupción. Estos lineamientos dan cumplimiento a la recomendación 12 del GAFI, en el entendido de que

---

to 400 bis del mismo Código, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/243123/Lineamientos\\_Propietario\\_Real\\_PLD.p](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/243123/Lineamientos_Propietario_Real_PLD.p) (recuperado y consultado del 2 de junio al 22 de junio del 2021).

se encuentran definidos los grados jerárquicos que pueden tener una predisposición y deja de lado la vaguedad de que cualquier funcionario público podría cometer un delito considerado de alto impacto o de alto riesgo.

#### **4. Establecimiento del grado riesgo**

Podría considerarse que esta medición se encuentra entre las más fuertemente vinculadas con el seguimiento continuo y monitoreo del perfil transaccional del cliente. Dependiendo del sector, se puede ubicar el grado de riesgo que éste puede representar al utilizar las entidades que conforman el sistema financiero mexicano. Entre parámetros mínimos con los que debe contar una matriz para medir un grado de riesgo de acuerdo con las DDCG se encuentran: antecedentes del cliente; tipo de persona (física, moral, fideicomiso, física o moral internacional, fideicomiso internacional, persona políticamente expuesta nacional o internacional); fecha de nacimiento o constitución; giro o actividad; nacionalidad; lugar de residencia; fuentes de ingreso; productos y servicios a contratar; volumen y monto de las operaciones; seguimiento de la frecuencia de las operaciones de acuerdo con su perfil transaccional; número de contrapartes; origen y destino de los recursos; instrumentos monetarios utilizados; tipo de moneda; geolocalización en contratos vía remota, y metodología EBR.

#### **5. Debida diligencia reforzada**

Las DDCG indican que las entidades que participan en el sector financiero mexicano deben establecer dentro de sus políticas y procedimientos la debida diligencia reforzada del cliente, estos procedimientos dan cumplimiento a la recomendación 10 del GAFI, que pone especial énfasis en el conocimiento del cliente y entre las que se pueden destacar lo siguiente:

1. Prohibido cuentas anónimas con nombres ficticios.
2. Aplicar debida diligencia del cliente: a) establecen relaciones comerciales; b) realizan transacciones ocasionales arriba de 15,000 usd; c) existe sospecha de LA/FT;
3. Dudas en la veracidad de los datos obtenidos.

Medidas DDC:

1. Identificar y verificar beneficiario final. Estructura y control.
2. Entender y obtener información sobre el propósito y carácter de la relación comercial.
3. DDC continua examinar transaccio-

nes durante la relación. 4. Permitido completar identificación, luego establecer relación comercial. 5. Si no se pueden cumplir requisitos no abrir cuenta. 6. Aplicar a clientes existentes y nuevos. *Escalamiento y aprobación de las operaciones*

De acuerdo con las DDCG las entidades deben establecer, dentro de sus políticas y procedimientos, rutas de escalamiento de aprobación de operaciones cuando reciban moneda extranjera de curso legal en efectivo, dependiendo del monto a recibir y tipo de entidades como se debe llevar a cabo el escalamiento. Existen varios sectores que no se encuentran obligados al escalamiento como los asesores de inversión, las afores, los fondos de inversión y la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural Forestal y Pesquero.

## 6. Conclusiones

*Primera.* Dentro de la regulación del sistema financiero mexicano podemos encontrar el cumplimiento de recomendaciones del GAFI relativas a los sistemas de control de riesgos en cuanto PLD/FT. Las leyes nos mencionan el porqué y el para qué y las disposiciones de carácter general denotan el cómo llevarlo a cabo.

*Segunda.* Se puede advertir que dentro del régimen mexicano de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo el sector prudencial regulado y supervisado, el sector prudencial sólo supervisado cuenta con un mayor índice de indicadores de cumplimiento de las recomendaciones del GAFI, esto derivado de que las actividades vulnerables no se encuentran obligadas a una cuota anual de supervisión, no todas cuentan con dictamen técnico, no están obligadas a dar seguimiento a un perfil transaccional, no realizan una verificación de listas de personas políticamente expuestas nacionales e internacionales, no utilizan dentro de su operación listas de personas bloqueadas; dentro de la estructura de las actividades vulnerables no se encuentra un comité de comunicación y control, no existe la obligación de un problema anual de capacitación, aunque pueden contar con sistemas automatizados de operación, no cumple con los mismos fines con los que marcan las disposiciones de carácter general para el sector financiero mexicano, carecen de una auditoría anual sobre PLD y FT.

*Tercera.* Las disposiciones de carácter general cumplen con las funciones de evaluar riesgos, procurar el buen funcionamiento y manejo de liquidez de las entidades, permiten analizar a través de los diversos indicadores un correcto análisis financiero y transaccional.

## Referencias

- Cabañellas de Torres, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. Editorial Heliasta. S. R. L. <http://www.unae.edu.py/biblio/libros/Diccionario>
- Financial Action Task Force. <https://www.fatf-gafi.org/> <https://eldiariodefinanzas.com/cuando-cuesta-la-corrupcion-a-la-economia-mundial/>
- NORMA ISO 31000. <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:31000:e> (recuperado y consultado el 7 de junio 2021).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. «Lineamientos para la identificación del propietario real...» [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/243123/Lineamientos\\_Propietario\\_Real\\_PLD.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/243123/Lineamientos_Propietario_Real_PLD.pdf) (recuperado y consultado del 2 de junio al 22 de junio del 2021).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. «Evaluación Nacional de Riesgos 2020». <https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/enr2020.pdf> (consultado y recuperado del 2 de junio al 22 de junio).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. «Disposiciones de carácter general que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito». *Diario Oficial de la Federación* (2009), [https://www.abm.org.mx/legislacion-y-regulacion/juridico/shcp/Prevencion\\_LavadodeDinero.pdf](https://www.abm.org.mx/legislacion-y-regulacion/juridico/shcp/Prevencion_LavadodeDinero.pdf) (consultado y recuperado el 2 de junio 2021).

**1 . 2**

Reserva de la información  
y la Unidad de Inteligencia  
Financiera como institución de  
seguridad nacional

~~~~~  
Abdías Olguín Barrera
y Erick Giovanni Madin ~~~~~
Calixto

1. Contexto en México

El derecho de acceso a la información tiene un vínculo indisoluble con el derecho a la libertad de expresión, derechos fundamentales que la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló como la piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática.

En México el reconocimiento constitucional del derecho a la información surgió hasta 1977, con la modificación del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos «el derecho a la información será garantizado por el Estado». Adición que se produjo en un contexto de reformas política-electorales y como fortalecimiento del sistema democrático.

Sin embargo, pasaron 25 años para reglamentar el procedimiento para acceder a la información y, desde luego, las instituciones del Estado que garantizarían un ejercicio efectivo de este derecho. Así, en 2002, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Posteriormente, ante los problemas de operatividad, limitaciones, falta de apertura de las autoridades y el cumplimiento de requisitos para hacer efectivo este derecho de acceso a la información, condujo nuevamente a una reforma en 2007 que adicionó un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6 constitucional y un artículo segundo transitorio que determinó que la Federación, los Estados y la Ciudad de México, en su ámbito de competencia, deberían expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia o realizar las modificaciones necesarias conforme a los principios y bases establecidas en la Constitución.

En 2014 se modificó el artículo 6, apartado A, fracción VIII, para establecer que la Federación contara con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados. En 2015 se promulgó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley General) con la que se pretende la homologación de principios, criterios y procedimientos que garanticen el ejercicio del derecho de acceso a la información en el ámbito nacional.

II. Acceso a la información en la Convención Americana sobre Derechos Humanos

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 13 el derecho humano a la libertad de pensamiento y de expresión, mismo que engloba el derecho a acceder a la información.

Sobre este artículo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado en diversas sentencias¹ el contenido y alcance del derecho a la libertad de expresión y el derecho de buscar y acceder a la información.

En la opinión consultiva OC-05/85, la Corte Interamericana consideró que el artículo 13 señala que la libertad de pensamiento y expresión: «comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e

1 La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Caso Norín Catrimán y otros vs. Chile. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Además que dichos criterios han sido replicados en la jurisprudencia interamericana en los casos: La última tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile, 2001; Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, 2004; Caso Ivcher Bronstein vs. Perú, 2001; Caso Ríos y otros vs. Venezuela, 2009; entre otros.

ideas de toda índole...». Esos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también *el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole*.

Así la libertad de expresión tiene dos dimensiones, la individual, donde la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende, además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. En su dimensión social la libertad de expresión es un medio para el *intercambio de ideas e informaciones* y para la comunicación masiva entre los seres humanos.

De igual manera, se expone que el derecho de las personas a recibir información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, al encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información y hacer posible un control democrático de las gestiones estatales o, en su caso, recibir respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto, ya que la propia Corte Interamericana en reiteradas ocasiones expuso que el ejercicio de los derechos humanos no es absoluto y puede tener limitaciones razonables para su ejercicio, de ahí que el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado admite restricciones.

En primer término, estas restricciones deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. Dichas leyes deben dictarse «por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas».

En segundo lugar, la restricción establecida por ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana que permite que se realicen restricciones necesarias para asegurar «el respeto a los derechos o a la reputación de los demás» o «la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública».

En tercer lugar, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho.

Finalmente, la Corte Interamericana señala que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el

principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones, por tanto, corresponde al Estado demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control ha cumplido con los anteriores requisitos.

III. Directrices del derecho de acceso a la información en la Constitución federal y la Ley Reglamentaria

El artículo 6 de la Constitución federal dispone que el derecho a la información será garantizado por el Estado, por lo que toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión y establece los principios y bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

De esta manera, la Constitución federal estableció quiénes son los sujetos obligados dentro el ejercicio del derecho de acceso a la información, siendo éstos cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal se sujetará al principio de máxima publicidad.

Es decir, toda la información se regirá bajo los principios de publicidad, gratuidad y buena fe; será pública y sólo podrá ser reservada por razones de interés público y seguridad nacional, por lo que se tendrá acceso gratuito a la información sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización.

Así como la obligación de los sujetos obligados a preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y que publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

De igual modo, se establece la necesidad de contar con una autoridad independiente con la facultad de revisar en su caso las determinaciones de los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información, lo cual implícitamente establece la posibilidad de que las personas cuenten con un recurso efectivo administrativo para salvaguardar su derecho frente a la negación de información. Así surgió el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales como un organismo autónomo especializado responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información.

Sin embargo, debe señalarse que ningún derecho es absoluto e ilimitado, por tanto, en el particular, establecieron restricciones, ya que el ejercicio de este derecho exige la protección a la vida privada y los datos personales, así como otras restricciones que las leyes establecerán para permitir su acceso.

IV. El acceso a la información pública y sus restricciones

Con relación a la Ley General ha de señalarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 5/2010² definió a las leyes generales como normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social.

Así, la Ley General dispuso que sus objetivos son establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información; así como establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos. Al igual que promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa.

En el caso particular, se trata de las competencias de los organismos garantes en materia de transparencia y acceso a la información para el efecto de salvaguardar y garantizar este derecho fundamental por lo que se instituyen principios, bases generales y procedimientos que facilitan su promoción, garantía y protección conforme a lo dispuesto en la Constitución federal y los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

También instituyó permitir que toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de las autoridades o quienes ejercen recursos públicos sea pública y accesible a todas las personas, al ser la base de todo Estado democrático en el cual, la transparencia y la rendición de cuentas es un límite al poder del Estado y un mecanismo necesario para el combate a la corrupción.

Empero este derecho no es absoluto, por lo que existen límites cuando se afecta a derechos humanos de terceros, al orden público o la se-

2 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (tomo XXXI). Materia(s): Constitucional (tesis) (febrero de 2010), 2322.

guridad nacional, con la salvedad de que las restricciones no podrán ser alegadas cuando se está en presencia de violaciones graves a derechos humanos³, delitos de lesa humanidad⁴ y actos de corrupción⁵. Porque la

3 La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que los Estados tienen el deber de prohibir disposiciones de amnistía, prescripción y excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de las personas responsables de violaciones graves de los derechos humanos, tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias, y las desapariciones forzadas.

4 A fin de que el intérprete determine si un caso concreto se ubica en el supuesto de excepción relativo a los delitos de lesa humanidad, el Código Penal Federal, el cual tipifica como delitos contra la humanidad, en su artículo 149, a la violación a los deberes de humanidad respecto de prisioneros y rehenes de guerra y, en su artículo 149 bis, al genocidio.

Adicionalmente, en temas de derechos humanos y su protección conforme al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales son ley suprema y su aplicación e interpretación obligatoria a las autoridades del Estado, en ese sentido, es necesario tener en cuenta que el Estado mexicano, ratificó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el cual, en el artículo 7 define los delitos o crímenes de lesa humanidad y establece un catálogo sobre las conductas que deberán considerarse dentro de este supuesto, de tal manera que tenemos en este universo delitos como el asesinato, el exterminio, la esclavitud, la deportación o traslado forzoso de la población, la encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional, la tortura, la violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable, la persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional; la desaparición forzada de personas; el crimen de *apartheid*, así como otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física, serán considerados delitos o crímenes de lesa humanidad.

5 Sobre el concepto de corrupción Santiago Nieto Castillo en el artículo «La democracia contra el sigilo ministerial. El INAI ante el caso Odebrecht», en Ríos Vega, Luis Efrén y Spigno Irene (coord.), El INAI. Resoluciones relevantes y polémicas (12 casos líderes) (pp. 155-156), México, Tirant lo Blanch, 2018, expone que, en efecto, la corrupción siempre es una acción de dos o más personas que vulneran la normatividad para su propio beneficio. Con ella se rompe el sistema normativo, la verdad, la ley y se debilitan las instituciones para obtener un beneficio que la ley no concede, o que, previendo un posible beneficio o resultado lícito, se busca generar consecuencias diversas prohibidas por la norma jurídica.

De acuerdo con el sistema jurídico no se encuentra un concepto de corrupción, pero los tipos penales permite comprender la etiología de este fenómeno, de tal forma que esta taxonomía se pudo identificar a partir de los tipos penales y sus definiciones de acuerdo a lo establecido en el Código Penal Federal en el título décimo, «Delitos por hechos de corrupción», en los artículos 212 a 224. De igual manera en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en el título tercero, «De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves», en los artículos 49 a 73.

información relacionada con dichas conductas o actos, no podrá ser clasificada como reservada, ya que existe el interés de la sociedad de conocer todas las actuaciones que los entes de gobierno llevan a cabo y saber las repercusiones que esto implica.

Por ello, el artículo 11 de la Ley General establece de manera contundente que toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, *sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.*

Esta disposición jurídica es clara al prever en principio que toda la información en manos del Gobierno es pública, y que su régimen de excepción será *definido*, es decir las, excepciones deberán estar establecidas en la Constitución o la ley, lo cual impedirá el arbitrio de los poderes del Estado; *legítimas*, lo cual implicaría que obedezcan a razones de interés general o seguridad nacional y no se aparten del propósito para el cual han sido establecidas y *necesarias* porque depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo y en la que el efecto útil de la restricción sea de mayor calado para salvaguardar a la sociedad más que el derecho particular de la persona. Circunstancias que deberán analizarse ante la negativa del acceso a la información o su inexistencia.

Lo cual es acorde a lo establecido por el Comité Jurídico Interamericano⁶ en su resolución de los Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información, al establecer que *la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada.*

Por esta razón, la clasificación de la información se realizará en el momento en que reciban las solicitudes de acceso a la información, de manera particular a cada caso, por lo que no existe una regla de generalidad de clasificación o una clasificación de reserva *ex ante*.

Como se mencionó, las restricciones deben ser mínimas, establecidas en ley, tener un fin legítimo entendiendo por esto la protección a la seguridad nacional, el orden, la moral pública o la protección de los derechos de terceros y necesarias.

De igual manera, estas restricciones tampoco son permanentes ya en que en términos del artículo 101 de la Ley General, la información clasificada como reservada está sujeta a una temporalidad de cinco años y podrá ampliarse por un periodo igual siempre que se justifiquen las causas que dan origen a dicha reserva, en la que se debe demostrar que el daño que se puede causar es mayor al que se produciría si la información no se convierte en pública (prueba de daño).

6 Comité Jurídico Interamericano, http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

Para la aplicación de la *prueba de daño* en términos del artículo 104, los sujetos obligados deben justificar:

- I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional;
- II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y
- III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

Este artículo señala cuáles son los requisitos que debe cumplir la prueba de daño para que la información sea clasificada como reservada. Así en el primer supuesto el daño debe ser real, demostrable e identificable, por lo que la justificación no puede soportarse en actos futuros ya sea de realización cierta o incierta, tampoco en supuestos hipotéticos o probabilidades no demostrables.

Además, deberá ir encaminado a identificar el perjuicio al interés público o la seguridad nacional en la que el riesgo supera el interés público general de que se difunda. Así como un análisis de ponderación en el que se determine la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la restricción frente a plena eficacia del derecho de acceso a la información⁷.

Por ello, el sujeto obligado, al ser quien restringe el derecho de acceso a la información, siempre tendrá la obligación de probar a través de argumentos fundados y motivados, junto con el análisis de la prueba de daño, que es necesario, en el caso particular, la limitación del derecho de acceso a la información a la persona que lo solicite.

Con lo anterior, se rescata que la precisión de las excepciones al derecho de acceso a la información evita que se presentasen dudas respecto a la necesidad de considerarlos como información reservada, pero también como un mecanismo para evitar la discrecionalidad y arbitrariedad con la que los servidores públicos puedan clasificarla y no proporcionarla.

7 Al respecto, el Décimo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito en la tesis aislada I.100.A.79 A, ha señalado que la prueba de daño establece líneas argumentativas mínimas que deben cursarse, a fin de constatar que la publicidad de la información solicitada no ocasionaría un daño a un interés jurídicamente protegido, ya sea de índole estatal o particular. Por tanto, al tratarse de un aspecto estreñido al ámbito argumentativo, la validez de la prueba de daño no depende de los medios de prueba que el sujeto obligado aporte, sino de la solidez del juicio de ponderación que se efectúe en los términos señalados. En ese sentido, es de considerar que la prueba de daño es una regla individualizada y pertinente para cada caso particular. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* libro 6o, tomo III. Materia(s): Administrativa (tesis): I.100.A.79 A (10a.), (noviembre de 2018), 2318.

v. La Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y la excepción al acceso a la información por seguridad nacional

La UIF⁸ es una unidad administrativa adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y reconocida como instancia de seguridad nacional, empero dicha naturaleza no actualiza de manera automática las posibles excepciones que se pueden argumentar en torno al derecho de acceso a la información.

En atención a las posibles reservas de la información, es importante señalar que los criterios de clasificación tengan una motivación y una fundamentación adecuada para que estas reservas como restricción al derecho a la información encuentren un parámetro de regularidad jurídica acorde a criterios de idoneidad, necesidad y estricta proporcionalidad.

De esta manera, es necesario tener presente que en el trabajo de la UIF se deben resaltar principalmente cuatro causas para reservar información de conformidad con la Ley General:

- a. Relativas a comprometer la seguridad nacional
- b. Las medidas adoptadas en relación con el sistema financiero
- c. La obstrucción en la prevención o persecución de los delitos
- d. La obstrucción de procedimientos para fincar responsabilidades a los servidores públicos

8 En este caso, es de señalarse que la UIF es una unidad administrativa central, adscrita a la oficina del secretario de Hacienda y Crédito Público, cuyo objeto es recibir, analizar y, en su caso, diseminar, a través de la generación de reportes de inteligencia, coordinarse con otras autoridades a nivel federal o local, o bien, de la presentación de denuncias ante el Ministerio Público de la Federación, toda aquella información que se relacione con los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, así como sus delitos precedentes.

En tema de terrorismo y su financiamiento la Ley de Seguridad Nacional en su artículo 5, fracción x dispone que son una amenaza para la seguridad nacional, por lo que su prevención es una de las facultades expresas de la UIF y que le dan un carácter de institución de seguridad nacional, de igual modo el artículo 12, fracción vi de la ley en cita establece que el Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado entre otras dependencias por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En ese sentido, se precisa que el 8 de diciembre de 2006, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las bases de colaboración que en el marco de la Ley de Seguridad Nacional celebraron la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ese sentido, en la declaración conjunta 4, fracción III, fue reconocida la UIF como Instancia de Seguridad Nacional. En tal virtud, la UIF se comprometió a colaborar dentro del ámbito de su competencia en la realización de acciones y medidas de prevención, disuasión y, en su caso, contención de las amenazas concretas a la seguridad nacional.

Lo anterior se considera así porque una de las principales facultades de la UIF es establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones en el sistema financiero, financiamiento al terrorismo u operaciones con recursos de procedencia ilícita, y delitos adyacentes como narcotráfico, corrupción o cualquiera de los delitos de delincuencia organizada previstos en el artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

En temas de seguridad, es de señalar que Arvin S. Quist⁹ consideró que la información clasificada por cuestiones de seguridad generalmente se limita a la información que concierne a la seguridad y defensa de la nación o relaciones diplomáticas, de esta manera expone que la mayor parte de esa información se encuentra dentro de cinco áreas principales: a) operaciones militares, b) tecnología de armas, c) actividades diplomáticas, d) actividades de inteligencia y e) criptología.

Sobre el tema de inteligencia señala que la información de inteligencia incluye la recopilación de información y operaciones encubiertas. Por lo que deben protegerse los métodos exitosos de recolección de información para que los grupos antagonistas desconozcan el grado de su éxito y desincentivarlos a desarrollar medidas de contrainteligencia, ya sea para detener el flujo de información o para acceder a esos datos por otras vías.

También señala que la medida de reserva de la información permite confianza en instituciones cooperantes de información, ya que éstos no estarían dispuestos a compartir información de inteligencia si supieran que no se encuentra protegida.

a) Principios de Johannesburgo

Sobre este contexto de clasificación de la información por cuestiones de seguridad nacional, también se exponen las directrices enunciadas en los Principios de Johannesburgo sobre Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información, los cuales son un criterio orientador en la materia, pues dentro de los veinticinco principios, se establecen estándares mínimos en materia de acceso a la información y libertad de expresión en el tópico de seguridad nacional, en ese tenor tenemos las siguientes disposiciones para determinar como parámetro la limitación del derecho de acceso de información:

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión, la cual incluye la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin limitación de fronteras.
2. Las restricciones al acceso a la información por seguridad nacional serán siempre que:

9 Quist Arvin S. Security Classification of Information, United States, Oak Ridge Classification Associates, LLC, <https://fas.org/sgp/library/quist/> (2002).

- a. El gobierno pueda demostrar que tal restricción esté prescrita por ley.
 - b. Sea necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés legítimo de seguridad nacional.
 - c. La responsabilidad de demostrar la validez de la restricción residirá en el Gobierno.
3. Cualquier restricción que un Gobierno pretenda justificar por motivos de seguridad nacional, éste deberá argumentar un propósito genuino¹⁰ y la protección de un interés legítimo y para ello requerirá:
 - a. Que la expresión o información en cuestión representa una amenaza grave a un interés legítimo de seguridad nacional.
 - b. Que la restricción impuesta es la medida menos restrictiva posible para proteger aquel interés.
 - c. Que la restricción es compatible con los principios democráticos.
4. Un Estado no podrá denegar acceso de modo terminante a toda la información relativa a la seguridad nacional, sino que deberá designar en ley sólo aquellas categorías específicas y estrictas de información que sean necesarias no revelar.
5. Una vez que la información se haya hecho generalmente disponible, por cualquier medio, sea o no lícito, cualquier pretexto por intentar poner fin a publicaciones adicionales será invalidado por el derecho de saber del público.

Con los principios citados y articulados con el trabajo de la UIF, se debe poner énfasis en que sus actividades de inteligencia se desarrollan a partir de la información que suministran las instituciones financieras o fiscales que, por disposiciones legales, se encuentran protegidas por el secreto bancario, fiduciario o fiscal. A partir de esto, la reserva o protección de la información aun cuando esté en posesión de un ente de gobierno deben permanecer con la protección legal correspondiente, puesto que son utilizadas con fines de inteligencia para protección del sistema financiero, la economía nacional y como un mecanismo preventivo de la-

¹⁰ Una restricción que justifique motivos de seguridad nacional *no será legítima si su propósito genuino o su efecto demostrable es el de proteger intereses inconexos con la seguridad nacional*, por ejemplo, el proteger a un Gobierno de una situación embarazosa o de la revelación de algún delito, el ocultar información sobre el funcionamiento de sus instituciones públicas, el de afianzar una ideología en particular, o el de suprimir la conflictividad industrial.

vado de activos, financiamiento al terrorismo o delitos adyacentes como el narcotráfico, la corrupción, evasión fiscal, entre otros.

Lo anterior es así, puesto que sería erróneo considerar que, al pasar información de sujetos protegidos por el secreto bancario, fiscal o fiduciario, a posesión de un ente de gobierno quien cumplirá con determinadas funciones, de suyo se eliminan las protecciones legales.

Razonar lo contrario, implicaría un fraude a la ley, ya que al considerar que al estar en manos del Gobierno es pública y accesible, toda vez que por una vía directa esta información jamás se otorgaría al público. Un ejemplo de ello, sería que solicitaran información sobre la periodicidad con la que determinado banco emite los reportes, la cantidad, las localidades de las operaciones realizadas entre otros; puesto que solicitarlos de manera directa a la institución financiera, ésta denegaría dicha información bajo la tutela de la protección del secreto bancario.

Debe ponerse énfasis en que cierta información reservada no se encuentra bajo pleno control gubernamental por ser información brindada por otros entes gubernamentales, o instituciones privadas, pero que está resguardada dentro de la institución, como sería aquella información que otras dependencias de gobiernos extranjeros cuya compartición de información hace posible el ejercicio de facultades de prevención del lavado de dinero como parte de la delincuencia transnacional.

Incluso si la información que fuese diseminada a otras instituciones y se obtuviera acceso general a ella de manera lícita, o no, las reservas de información sólo deberán impactar en el dato o documento particular, sin que ello implicara eliminar la reserva a los demás documentos vinculados, ya que pondría en riesgo probable e inminente alguna investigación ante los órganos de procuración de justicia, al tratarse de delitos de alto impacto e incluso con incidencia en esferas internacionales como tráfico de narcóticos o de personas, terrorismo, corrupción y el movimiento de recursos financieros producto de esos ilícitos a redes transnacionales.

b) Principios de Lima

Los Principios de Lima afirman la convicción de que las libertades de expresión e información son fundamentales para la existencia misma de toda sociedad democrática y esenciales para el progreso, bienestar y disfrute de todos los derechos humanos, e imponen a los Estados la obligación no sólo de observar sino de promover el respeto universal y efectivo de los derechos humanos; el acceso a la información en poder del Estado asegura que la conducta de sus gobernantes pueda ser fiscalizada y permitte a la población participar plenamente en una sociedad democrática.

También considera que la transparencia reduce las posibilidades de los abusos del poder, que la libertad de información en situaciones de transición democrática contribuye a la verdad, la justicia y la reconciliación.

En ese sentido, en el particular caso de la UIF, se toman en consideración que los siguientes principios que pueden ser de utilidad para guiar su actuar, sin que ello reste la importancia que revisten los Principios de Lima en su totalidad, pues la pretensión de este documento es ser sólo un bosquejo que permita la identificación del derecho de acceso a la información y la viabilidad de justificar posibles límites, para que en caso de imponerse éstos sean idóneos y estrictamente necesarios para evitar arbitrariedades.

- a. El acceso a la información en una sociedad democrática. Todas las personas tienen derecho a fiscalizar de manera efectiva la labor de la administración estatal, de los poderes del Estado en general y de las empresas que prestan servicios públicos. Para hacerlo, necesitan conocer la información que obra en su poder. Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de las personas la información que requieran en forma oportuna y completa.
- b. El Estado y las empresas que prestan servicios públicos están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas y adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para promover el respeto a este derecho y asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva.
- c. Excepciones al acceso a la información.
 1. Sólo por normas legítimas de nivel constitucional o con rango de ley acordes con los principios que orientan una sociedad democrática, se regularán las excepciones al acceso a la información en forma limitada y siempre que sean necesarias para la *protección de la seguridad nacional* y/o el derecho legítimo del individuo a la intimidad.
 2. No podrá mantenerse informaciones secretas amparadas en normas no publicadas.
 3. Las personas o funcionarios que no den acceso a la información solicitada deberán justificar su negativa por escrito y demostrar que ella está comprendida en el régimen restringido de excepciones.
 4. Si es requerida por el solicitante, una autoridad judicial imparcial y competente podrá revisar la validez de dicha negativa y disponer la entrega de la información.
 5. Es inaceptable que bajo un concepto amplio e impreciso de seguridad nacional se mantenga el secreto de la información.
 6. Las restricciones por motivos de seguridad nacional sólo serán válidas cuando estén orientadas a proteger la inte-

gridad territorial del país y en situaciones excepcionales de extrema violencia que representen un peligro real e inminente de colapso del orden democrático.

7. Una restricción sobre la base de la seguridad nacional no es legítima si su propósito es proteger los intereses del Gobierno y no de la sociedad en su conjunto.
8. Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público.
9. La ley, habiendo determinado los casos específicos de información clasificada, establecerá plazos y procedimientos razonables para su desclasificación tan pronto como el interés de seguridad nacional lo permita.
10. En ningún caso una información podrá ser mantenida clasificada indefinidamente.

Aunado a lo anterior, se encuentra el *addendum* al octavo principio de los Principios de Lima sobre excepciones al acceso a la información en poder del Estado que, eventualmente, se prescriban en la ley, basadas en el concepto de seguridad nacional, sólo deben consignar casos específicos de información clasificada para proteger la capacidad de respuestas al uso o amenaza de fuerzas externas o internas.

En el particular la excepción B, numeral 1, establece que por razones de seguridad nacional se considerará como información clasificada en el ámbito del orden interno, aquella cuya revelación originaría un riesgo a la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático, por lo que la excepción será aquella que tenga relación con los planes de operaciones policiales de inteligencia y aquellos destinados a combatir el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y las organizaciones criminales.

Por lo anterior, se desprende la importancia de contar con un régimen jurídico claro, preciso, completo y coherente que reconozca los parámetros del derecho de acceso a la información que permita su protección y garantice el ejercicio pleno de estos. En los temas de seguridad nacional en los que participa la UIF, como se expuso, permite que esta dependencia federal al momento de clasificar los documentos o nieguen su difusión, se encuentren apegados a lo establecido en la Ley General y tengan la posibilidad de analizar otras directrices que eviten determinaciones discrecionales o arbitrarias.

En el particular, el Dr. Santiago Nieto Castillo ha referido en múltiples ocasiones que una política integral de combate a la delincuencia, llámese delincuencia organizada o corrupción política, no sólo tiene que ver con la participación de las fuerzas de seguridad pública para detener a las personas que delinquen, sino también atacar las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recur-

sos para su financiamiento y su reorganización; por ello las estrategias de inteligencia financiera para estos fines deben reservarse, puesto que hará posible hacer frente a estos grupos criminales y privilegiar el buen desempeño y eficacia de los cuerpos de seguridad y las instituciones del Estado mexicano.

c) Ley de Seguridad Nacional

El derecho de acceso a la información es reconocido en los ordenamientos jurídicos, en el caso la Ley de Seguridad Nacional, en su artículo 4, se considera que la seguridad nacional —aun cuando es una excepción al ejercicio del derecho de acceso a la información— se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.

De igual manera establece las amenazas para la seguridad nacional consistentes en aquellos actos tendentes a consumir terrorismo, actos de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas, actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada, así como aquellos actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia.

Aunado a lo anterior, la ley de referencia establece causales de reserva de la información como un adicional a la Ley General.

1. En materia presupuestal, dispone que, si bien las instancias de seguridad nacional contarán con la estructura, organización y recursos que determinen las disposiciones jurídicas, pero serán reservadas aquellas actividades propias de inteligencia que sean necesarias para el éxito de las investigaciones por lo que su régimen presupuestal será normado de manera específica.
2. Las reuniones del consejo serán de carácter reservado. En ese sentido, se establece que las actas y documentos que se generen en las sesiones del Consejo son reservados, y su divulgación se considerará como causa de responsabilidad, conforme lo establezcan las leyes¹¹.
3. Información cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la seguridad nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignent.

11 Es necesario realizar una acotación en este punto, al respecto se ha mencionado que ningún documento podrá clasificarse como reservado *ex ante*, y en este caso la Ley de Seguridad Nacional impone reservas a documentos que aún no existen y que probablemente pudieran existir o generarse de las reuniones de trabajo.

4. Información que al revelarse pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza de las enunciadas en el artículo 8 de la Ley de Seguridad Nacional.

Actos que desde luego tienen un punto de conexión con las actividades que desarrolla la UIF, por ello la obligada referencia a estas disposiciones jurídicas, para justificar o argumentar una posible excepción al derecho de acceso a la información, dicho en otro sentido, si no existe un supuesto material que se acople a estas excepciones, la UIF deberá privilegiar la transparencia y acceso a la información.

d) Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas

El Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, con fundamento en lo establecido por los artículos 31, fracción I de la Ley General para dar cumplimiento a las funciones del Sistema Nacional, se emitió el acuerdo por el que se aprueban los lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas¹².

Los referidos lineamientos generales tienen por objeto establecer los criterios con base en los cuales los sujetos obligados clasificarán como reservada o confidencial la información que posean, desclasificarán y generarán, en su caso, versiones públicas de expedientes o documentos que contengan partes o secciones clasificadas. Dichos lineamientos generales en términos del artículo 109 de la Ley General serán de observación obligatoria para los sujetos obligados.

1. Dentro de los criterios establecidos para oponer la excepción al derecho de acceso a la información se establecen obligaciones para los sujetos obligados:
2. No podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen documentos o expedientes como reservados, ni clasificar documentos antes de que se genere la información o cuando éstos no obren en sus archivos.

La clasificación de información se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño y de interés público.

Dentro de la excepción para el derecho de acceso a la información se dispone que la clasificación de reserva se determinará en tres momentos.

12 Lineamientos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de abril de 2016.

1. Se reciba una solicitud de acceso a la información.
2. Se determine mediante resolución de autoridad competente.
3. Se generen versiones públicas para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia previstas en la Ley General, la Ley Federal y las correspondientes de las entidades federativas.

En el caso de la solicitud de acceso a la información, al momento de la recepción de una solicitud se verificará si encuadra en alguna de las causales de reserva o de confidencialidad, pero este ejercicio siempre se realizará mediante un análisis caso por caso.

Al respecto, para las cuatro directrices de reserva que se mencionaron y que pueden ser aplicables particularmente a las labores que realiza la UIF, los lineamientos generales, en sus disposiciones, enumeran las causales que pueden dar sustento normativo a la reserva, mismas que acotan de objetiva y analíticamente los supuestos de seguridad nacional en categorías concretas.

Asimismo, para fundar la clasificación de la información se debe señalar el artículo, fracción, inciso, párrafo o numeral de la ley o tratado internacional suscrito por el Estado mexicano que expresamente le otorga el carácter de reservada o confidencial.

Para motivar la clasificación se deberán señalar las razones o circunstancias especiales que lo llevaron a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.

En caso de referirse a información reservada, la motivación de la clasificación también deberá comprender las circunstancias que justifican el establecimiento de determinado plazo de reserva.

Finalmente, no se podrá invocar el carácter de información reservada en los siguientes supuestos.

1. Se trate de violaciones graves de derechos humanos.
2. Se trate de delitos de lesa humanidad conforme a los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, las resoluciones emitidas por organismos internacionales cuya competencia sea reconocida por el Estado mexicano, así como en las disposiciones legales aplicables.
3. Se trate de información relacionada con actos de corrupción. Lo anterior, en función del uso o aprovechamiento indebido y excesivo de las facultades, funciones y competencias, en beneficio propio o de un tercero, por parte de un servidor público o de otra persona que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, y de acuerdo con

las leyes aplicables y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

4. Cuando se trate de información relativa a la asignación y ejercicio de los gastos de campañas, precampañas y gastos en general de partidos políticos con cuenta al presupuesto público, ni las aportaciones de cualquier tipo o especie que realicen los particulares sin importar el destino de los recursos aportados; lo anterior de conformidad con lo establecido en la Ley General de Partidos Políticos.

La Ley General dispone que, para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, *aplicar una prueba de daño*.

En ese sentido, para la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar lo siguiente:

1. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional;
2. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y
3. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

En la prueba de daño, será necesario determinar si el menoscabo que se causaría es real, demostrable e identificable, es decir, si la información a la que se pretende acceder pudiera causar un daño innegable a la seguridad nacional o al sistema financiero. En caso de existir tal afectación, ésta deberá ser predecible para prevenir resultados adversos.

Otra cuestión es ponderar si el perjuicio de entregar la información es objetivamente mayor al beneficio que se pudiera obtener con su divulgación ya que superaría al interés general.

Finalmente, sería adecuado un test de proporcionalidad para determinar si la reserva de información es el medio menos restrictivo para evitar el perjuicio.

Es decir, para una adecuada clasificación de la información pública se debe tomar en cuenta y distinguir, en el contexto general de un documento, cuál es la específica y precisa, cuya divulgación puede generar un daño desproporcionado o innecesario a valores jurídicamente protegidos.

dos, lo cual debe evitarse, en la medida de lo posible, frente a aquella que debe ser accesible a los particulares¹³.

Al respecto en esta prueba de daño, los tribunales colegiados de circuito¹⁴ señalaron que la prueba de daño establece líneas argumentativas mínimas que deben cursarse, a fin de constatar que la publicidad de la información solicitada no ocasionaría un daño a un interés jurídicamente protegido, ya sea de índole estatal o particular.

Por tanto, al tratarse de un aspecto constreñido al ámbito argumentativo, la validez de la prueba de daño no depende de los medios de prueba que el sujeto obligado aporte, sino de la solidez del juicio de ponderación que se efectúe en los términos señalados.

En ese sentido, siguiendo los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos la negativa de las instituciones del Estado de suministrar información que le es solicitada debe ser proporcional para la protección de ese fin legítimo que se protege y debe ser necesaria en una sociedad democrática. Por tanto, las restricciones al derecho de acceso por motivos de seguridad nacional sólo serán válidas cuando estén orientadas a proteger la integridad territorial del país y en situaciones excepcionales de extrema violencia que representen un peligro real e inminente de colapso del orden democrático.

Por ello, la interpretación que realice la UIF sobre las posibles restricciones al derecho de acceso a la información cuando se fundamenta en la seguridad nacional deberá tener presente que la información en poder de las instituciones del Estado, en principio, es pública, y las restricciones al derecho de acceso por motivos de seguridad nacional sólo serán válidas cuando estén justificadas en un fin legítimo, necesario y resulte ser la medida menos restrictiva en proporción a otros derechos.

13 *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 5, (tomo II). Materia(s): Constitucional, Común (tesis): I.10.A.E.3 K (10a.), (abril de 2014), 1523.

14 *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 60, (tomo III). Materia(s): Administrativa (tesis): I.100.A.79 A (10a.), (noviembre de 2018), 2318.

Referencias

- Caso «La última tentación de Cristo» (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile, 2001. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_73_esp.pdf
- Caso «Herrera Ulloa vs. Costa Rica», 2004. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf
- Caso «Ivcher Bronstein vs. Perú», 2001. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_74_esp.pdf
- Caso «Ríos y otros vs. Venezuela», 2009. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_194_esp.pdf
- Código Penal Federal*. http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/pdf/9_010621.pdf
- Comité Jurídico Interamericano. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/cji-res_147_lxxii-o-08.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/pdf/1_280521.pdf
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. <https://www.corteidh.or.cr/tambias/17229a.pdf>
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 5, tomo II, materia(s): constitucional, común, tesis: i.10.a.e.3 k (10a.), 1523. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006299> (abril de 2014).
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 60, tomo III, materia(s): administrativa, tesis: i.100.a.79 a (10a.), 2318. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/201400079a.pdf>

gob.mx/detalle/tesis/2018460 (noviembre de 2018).

La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 convención americana sobre derechos humanos). Opinión consultiva oc-5/85 del 13 de noviembre de 1985. https://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf

Ley de Seguridad Nacional. http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/pdf/lsegnac_200521.pdf

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/pdf/101_200521.pdf

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/pdf/lgtaip_200521.pdf

Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5433280&fecha=15/04/2016

Nieto Castillo, S. «La democracia contra el sigilo ministerial. El INAI ante el caso Odebrecht». En Ríos Vega, Luis Efrén y Spigno Irene (coord.), *El INAI. Resoluciones relevantes y polémicas (12 casos líderes)*. México, Tirant lo Blanch, 2018.

Oak Ridge Classification Associates, LLC. Quist Arvin S. Security Classification of Information, United States (2002). <https://fas.org/sgp/library/quist/>

Principios de Johannesburgo sobre seguridad nacional, la libertad de expresión y el acceso a la información. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a22440.pdf>

Principios de Lima. <http://www.oas.org/es/cidh/expression/showarticle.asp?artID=158&lID=2>

Relatoría especial para la libertad de expresión. Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información. <http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>

Semanario Judicial de la Federación, Gaceta Tomo xxxi, materia(s): constitucional, tesis, 2322. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165224> (febrero de 2010).

Sentencia de 29 de mayo de 2014. Caso Norín Catrimán y otros vs. Chile. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_279_esp.pdf

1.3

Avances de México en la implementación de estándares internacionales

~~~~~ **Mireya Valverde Okón y** ~~~~~  
**Mitzi Pichardo**

### **I. Introducción**

Si hay un trabajo apasionante que haga concurrir a diversos entes y actores del sector público y privado para lograr una sinergia que se traduzca en múltiples beneficios comunes es, sin duda, el que representa la coordinación para consolidar el régimen de prevención de lavado de dinero y contra el financiamiento al terrorismo (PLD/CFT) en nuestro país, conforme a los más altos estándares internacionales en la materia.

La anterior afirmación tiene no una, sino varias razones que la sustentan; una de ellas es, como ya se mencionaba, la diversidad de actores que participan y que, a su vez, producen una pluralidad interesantísima y muy vasta de opiniones técnicas, análisis y esfuerzos institucionales y de los sectores para identificar riesgos, vulnerabilidades y amenazas relacionadas con el lavado de dinero (LD) y el financiamiento al terrorismo (FT), con el objetivo de diseñar e implementar políticas eficientes que mitiguen estas contingencias y que, a su vez, posicionen a México en un nivel alto de cumplimiento ante la comunidad internacional.

Otro argumento es la riqueza de los proyectos que es posible emprender con el objetivo de fortalecer las capacidades técnicas y operativas de las autoridades que conforman el régimen PLD/CFT para desarrollar de una mejor manera su trabajo y cumplir con diligencia sus facultades y atribuciones en beneficio de la ciudadanía.

También, una razón más, es la comunicación permanente y cercana que existe entre autoridades y sujetos obligados del sector financiero y no financiero, con el objetivo de generar los mecanismos más adecuados para el cumplimiento de obligaciones que sumen a la consolidación, no sólo de un régimen PLD/CFT robusto y a la vanguardia, sino también, del Estado de derecho de nuestro país.

Un razonamiento adicional es la multiplicidad de fenómenos delictivos que es posible prevenir, combatir y mitigar desde la óptica del lavado de dinero, no acotándonos al nivel nacional, sino trascendiendo las fronteras, buscando soluciones a nivel transnacional con la finalidad de poner un alto a fenómenos deleznable que afectan a la estabilidad y desarrollo de las sociedades de diversas naciones, mostrándonos, esta causa, la empatía que debe existir para el emprendimiento de estrategias bilaterales y, en ocasiones, multilaterales.

Un argumento más es, sin duda, la posibilidad de interactuar e intercambiar experiencias exitosas y replicar mejores prácticas de otros países que han logrado tener avances importantes en ciertos ámbitos de la prevención y el combate al LD y FT, a partir de la congregación en foros regionales o internacionales como son los que generan el Grupo de Acción Financiera (GAFI, por sus siglas en francés), el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera, Grupo Wolfsberg, el Comité de Basilea, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de las Naciones Unidas y otros que, en el marco del cumplimiento a diversos tratados internacionales, fomentan esta sinergia.

Y, finalmente, una —o varias razones más— lo es el conjunto de desafíos que, de manera puntual, los estándares internacionales del GAFI, es decir, las 40 recomendaciones (R) y sus notas interpretativas (NI) en materia de cumplimiento técnico, y los 11 resultados inmediatos (RI) que evalúan la efectividad de aquellas, con su metodología de evaluación mutua, implican en todos los países que conforman la red global de este organismo intergubernamental tan importante.

Establecido lo anterior y, considerando el panorama tan amplio que abarca la prevención y el combate al LD/FT, este análisis se enfocará en desarrollar de manera general los avances que México ha tenido en materia de PLD/CFT, desde su ingreso como miembro al GAFI a la fecha y es que, claro, si el estándar internacional ha evolucionado tanto desde su publicación en 1990, nuestro país también ha robustecido su régimen

PLD/CFT en este mismo tenor, anticipándose a las tipologías de los grupos del crimen organizado que, día con día, buscan formas y mecanismos novedosos para llevar a cabo actividades ilícitas.

### **Primer Informe de Evaluación Mutua de México (2000)**

Once años después de ser establecido por el Grupo de los Siete<sup>1</sup> con el objetivo de hacerle frente a la amenaza tan preocupante que representaba el LD para las instituciones financieras en ese momento, México, a través del Mtro. José Ángel Gurría Treviño, entonces secretario de Hacienda y Crédito Público, hizo la solicitud al GAFI para integrarse formalmente como miembro de este organismo intergubernamental. Para tales efectos, el primer paso fue llevar a cabo el proceso de evaluación mutua que determinara la situación y condiciones en las cuales se encontraba México, concretándose su adhesión en junio del 2000.

Conforme a este primer Informe de Evaluación Mutua (IEM), la prioridad del Gobierno mexicano era establecer programas y/o políticas en materia antilavado de dinero (ALD) conforme a lo siguiente:

1. Asegurar que las instituciones financieras (IF) cumplieran de manera estricta con medidas preventivas para prever y detectar actos o transacciones relacionadas con ganancias ilícitas;
2. Incrementar la sensibilización, conciencia y capacitación de las personas responsables de la prevención y combate al LD;
3. Incrementar el número de investigaciones y sentencias relacionadas con LD;
4. Establecer nuevas medidas preventivas e implementar de manera efectiva y eficiente la obligación de informar sobre las transacciones sospechosas y de gran valor de otras IF no reguladas, y otras actividades.

Asimismo, el IEM establece que la situación sobre LD en México de aquel entonces implicaba que cerca del 90% de los delitos predicados al LD y susceptibles de ser «blanqueados», estaban relacionados con delitos vinculados al narcotráfico.

Entre las autoridades involucradas en el régimen PLD/CFT, se encontraban la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el

---

1 Conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido, [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/international-cooperation/international-organisations/g7\\_es](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/international-cooperation/international-organisations/g7_es)

Retiro (CONSAR), la Dirección General Adjunta de Investigación de Operaciones (DGAIO) que, cabe mencionar, fungía como unidad de inteligencia financiera de aquel momento, la Procuraduría General de la República, la Administración General de Aduanas y la Policía Federal Preventiva.

Por cuanto al sector privado, este primer IEM identificó a la Asociación de Bancos de México (ABM), la Asociación Mexicana de Agentes de Seguros y Fianzas, la Asociación Mexicana de AFORES, entre otras.

En esta primera evaluación, las y los expertos que participaron concluyeron que, a pesar de que México contemplaba el delito de LD en su legislación desde 1990, no fue sino hasta 1997 que introdujo medidas preventivas en la materia y, a partir de ese momento, fue que comenzó a desarrollar y mejorar su régimen de PLD, haciendo énfasis en la importancia de identificar brechas y lagunas en la ley, con el objetivo de enmendarlas.

De las recomendaciones y metodología de evaluación vigentes en aquel momento, México obtuvo los siguientes resultados:

- . Cumplidas: 10
- . Parcialmente cumplidas: 18
- . Sin cumplir: 0

Y, finalmente, para confirmar su membresía en el GAFI, se determinó que nuestro país cumplía con las medidas esenciales contra el LD y, por ende, con las siguientes recomendaciones:

- . R. 4: Todos los delitos de LD
- . R. 10: Identificación del cliente
- . R. 11: Identificación de beneficiarios finales
- . R. 15: Reporte obligatorio de transacciones sospechosas

## **Segundo Informe de Evaluación Mutua de México (2004)**

Luego de cuatro años entre un IEM y otro y, considerando los ataques terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, a las 40 recomendaciones se le sumaron 9 recomendaciones especiales cuyo objetivo era establecer un estándar en materia de prevención al terrorismo y su financiamiento, por lo que, en este segundo proceso de evaluación, nuestro país debió demostrar, además, el cumplimiento a estas 9 recomendaciones especiales.

En el IEM de 2004, las y los expertos evaluadores del GAFI identificaron, nuevamente, como principal fuente de recursos ilícitos el tráfico de drogas y, adicional a esto, hicieron referencia al incremento de este

fenómeno, así como su relación con otros delitos tales como el crimen organizado, el tráfico de armas de fuego y el lavado de dinero.

A su vez, señalaron a la corrupción en el sector público como un impedimento para combatir el tráfico de drogas, y al uso de métodos y técnicas cada vez más sofisticadas para LD a través del uso de servicios ciberbancarios, transferencias de fondos ilícitos a países con deficiencias importantes en materia de PLD, así como el uso de empresas fachada, fideicomisos, cambio de divisas y transporte de efectivo de México al extranjero. También, se identificó a los bancos, a las casas de cambio y a las remesadoras de dinero como los vehículos más usados para llevar a cabo transacciones ilícitas.

En 2004, el FT no se encontraba tipificado como delito en la legislación mexicana; sin embargo, había investigaciones activas presuntamente relacionadas con FT operando en territorio mexicano.

Además de las autoridades participantes en el primer IEM, al segundo proceso de evaluación se sumaron la Procuraduría Fiscal de la Federación (PFF), la hoy extinta Agencia Federal de Investigación (AFI), el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) y autoridades locales.

En cuanto al sector privado, además de las asociaciones que participaron en el primer IEM, también estuvieron la Asociación Nacional de Centros Cambiarios y Transmisores de Dinero y la Asociación Mexicana de Instituciones Bursátiles (AMIB).

En dicha evaluación el componente de efectividad ya se evaluaba, por lo que los resultados de nuestro país quedaron de la siguiente manera:

- . Cumplidas: 5
- . Mayormente cumplidas: 5
- . No cumplidas materialmente: 16

Mientras que, respecto a las recomendaciones especiales, las calificaciones fueron:

- . Cumplidas: 1
- . No cumplidas materialmente: 2
- . No cumplidas: 4

En ese segundo proceso de evaluación mutua, México comenzó a dimensionar los esfuerzos que debía llevar a cabo asumiendo un mayor compromiso con la comunidad internacional y el GAFI.

## **Tercer Informe de Evaluación Mutua de México (2008)**

Después de dos procesos de evaluación mutua y un estándar internacional mucho más sólido, al igual que su metodología de evaluación; para el tercer IEM, nuestro país afrontaba una serie de aspectos que fueron identificados por las y los expertos evaluadores con el objetivo de fortalecer su sistema PLD/CFT.

Dentro de los hallazgos del IEM, se establecía la alerta sobre las amenazas que ya acechaban la estabilidad y seguridad nacional: el tráfico de drogas y el crimen organizado; cárteles de drogas muy poderosos económica y operativamente hablando, así como su expansión en diferentes zonas del país.

En respuesta a lo anterior, las y los evaluadores destacaron la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado que recién se había aprobado y puesto en marcha; también señalaron que el país estaba por desarrollar la Estrategia Nacional ALD/CFT antes de que culminara 2008.

Dentro de los hallazgos clave, se hizo referencia al compromiso político e institucional para hacer frente al LD, implementando diversas medidas para abordar los riesgos más apremiantes de LD relacionado con tráfico de drogas, crimen organizado y delitos relacionados, además de la alerta constante ante cualquier caso de FT.

En este tercer IEM, se reconoció un nivel aceptable de comprensión sobre LD/FT; sin embargo, la legislación mexicana aún no contemplaba los procedimientos necesarios para llevar a cabo el congelamiento inmediato de activos o personas designadas bajo las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

De igual forma, se señaló un nivel sumamente bajo de sentencias relacionadas con LD ya que, a 19 años de haber tipificado el delito de LD, se habían emitido únicamente 25 resoluciones judiciales en la materia.

También, se hizo énfasis en la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y operativas de agencias como la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y la entonces Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), así como la importancia de reforzar la cooperación interinstitucional entre el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y la UIF, autoridades que comenzaron a usar el Enfoque Basado en Riesgo (EBR), en el ámbito de sus atribuciones y competencias.

Dentro de los resultados alarmantes de dicha evaluación, el país se encontró con que no existían medidas legales, regulatorias ni de supervisión en materia de ALD/CFT para las categorías del GAFI sobre actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD), hoy conocidas como actividades vulnerables (AV), excepto los fideicomisos.

En este proceso, además de las previas, participaron más autoridades como la Unidad de Banca, Valores y Ahorro (UBVA), la Unidad de Seguros,

Pensiones y Seguridad Social (USPSS), la Unidad de Banca de Desarrollo (UDB), la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) y el Banco de México.

Los avances y deficiencias identificadas ameritaron que México obtuviera diversos resultados en las 40 recomendaciones, conforme a lo siguiente:

- . Cumplidas: 7
- . Mayormente cumplidas: 17
- . Parcialmente cumplidas: 11
- . No cumplidas: 5

Sobre las 9 recomendaciones especiales, en contraste con la evaluación previa, sus resultados mejoraron significativamente conforme a lo siguiente:

- . Cumplidas: 0
- . Mayormente cumplidas: 0
- . Parcialmente cumplidas: 8
- . No cumplidas: 1

Sin duda, el país demostró un progreso importante en el cumplimiento al estándar internacional; sin embargo, ante la modificación y adición de más obligaciones, México siguió con deficiencias importantes.

### **Cuarto Informe de Evaluación Mutua de México (2018)**

Una vez definidos los procedimientos de la Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas del GAFI, nuestro país fue sometido otra vez a la valoración de expertos y expertas que concluyeron el estatus de México de cara al cumplimiento del estándar internacional que, además, había sido nuevamente modificado, integrándose las 9 recomendaciones especiales a las 40 recomendaciones ya existentes, quedando finalmente en 40 recomendaciones y 11 RI.

Considerando la actualización de la metodología de evaluación del GAFI, las 40 recomendaciones evalúan el nivel de cumplimiento técnico de un país, es decir, la implementación de requisitos específicos contenidos en cada una de las 40 recomendaciones, incluyendo el marco legal, medios coercitivos y la existencia, las facultades y los procedimientos de autoridades competentes en la materia PLD/CFT.

Por otro lado, el componente de efectividad tiene por objeto evaluar la implementación apropiada de las 40 recomendaciones e identificar el grado en el que un país alcanza resultados.

Partiendo de esa base, fue que se desarrolló el cuarto IEM de México, en el que las y los expertos evaluadores reconocieron que el país tiene un sistema maduro de PLD/CFT y un marco legal e institucional bien desarrollados que han permitido una mejora significativa en algunas áreas del régimen actual, comparado con aquel que existía cuando el país fue evaluado en 2008; empero, en materia de APNFD, falta desarrollar un marco legal sólido que permita identificar y dar seguimiento a las operaciones de las personas políticamente expuestas (PEP), aplicar evaluaciones con EBR, reportar en caso de sospecha o indicios de que los recursos relacionados con las operaciones pudieran provenir o estar destinados a la comisión de LD/FT, la identificación de beneficiarios finales de las estructuras jurídicas y algunas deficiencias relacionadas con las organizaciones sin fines de lucro (OSFL).

En materia de efectividad, se identificó un mayor grado de cumplimiento en algunas áreas de supervisión del sector financiero, inteligencia financiera, cooperación nacional e internacional, implementación de sanciones financieras dirigidas y comprensión por parte de las autoridades de los riesgos en materia de LD; sin embargo, señalaron como áreas de oportunidad la investigación y persecución del LD y decomiso, reforzamiento de la supervisión de AV.

En esta cuarta evaluación, los resultados obtenidos en las 40 recomendaciones, fueron los siguientes:

- . Cumplidas: 5
- . Mayormente cumplidas: 19
- . Parcialmente cumplidas: 15
- . No cumplidas: 1

En cuanto a los RI, se obtuvieron las siguientes calificaciones:

- . Sustancial: 4
- . Moderado: 4
- . Bajo: 3

Dado lo anterior, nuestro país fue colocado en un proceso de seguimiento intensificado, debiendo reportar anualmente los avances que el país alcanzara para abordar algunas de las deficiencias encontradas.

Tanto en 2018 como en 2019, los reportes enviados en el marco de dicho proceso fueron de carácter informativo, por lo que se remitieron sin solicitud de recalificación de las 40 recomendaciones.

## **Tercer Informe de Seguimiento Intensificado de México (2020)**

En 2020, en el Tercer Informe remitido al GAFI, se solicitó la recalificación de 7 recomendaciones calificadas como parcialmente cumplidas en el IEM de 2018 y, derivado de la coordinación interinstitucional, así como los esfuerzos en materia de cumplimiento técnico, las y los expertos evaluadores otorgaron mejores calificaciones a 6 de las 7 recomendaciones.

Este tercer informe fue publicado en junio de 2021 y en él se reconoce un avance significativo en las recomendaciones sobre OSFL, debida diligencia del cliente (DDC), PEP, transferencias electrónicas y dependencia en terceros.

Lo anterior fortalece la implementación de requisitos específicos contenidos en las recomendaciones y consolida el marco legal de nuestro país en beneficio del régimen PLD/CFT.

### **¿Qué sigue?**

Ante algunos fenómenos inesperados como la contingencia sanitaria derivada de la pandemia por COVID-19, no sólo México, sino el mundo entero ha tenido que afrontar las consecuencias y adaptarse a una nueva realidad.

Dado lo anterior, el proceso de evaluación de México en materia de efectividad previsto para 2022 fue aplazado. Y, considerando cambios importantes a las recomendaciones del GAFI, así como a la metodología de evaluación de la Quinta Ronda de Evaluaciones Mutuas, aún no se ha definido cuándo se llevará a cabo el siguiente proceso de valoración del régimen PLD/CFT de México; sin embargo, es un hecho que será desarrollado en cuanto se defina lo anterior.

En virtud de ello, nuestro país debe seguir reforzando su sistema PLD/CFT e implementando medidas que aborden las deficiencias encontradas en su cuarto IEM, esto será posible, en gran medida, debido a la coordinación de las autoridades competentes y al cumplimiento pleno de sus facultades y atribuciones, contribuyendo de esta manera a la obtención de resultados cada vez mejores pero, también, a la estabilidad del sistema financiero mexicano y a la prevención, combate y reducción de los deleznable delitos precedentes al LD, como son la trata de personas, el tráfico de migrantes, la corrupción, el fraude, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, entre otros.

Adicional a lo anterior, hay retos sumamente interesantes en materia de transparencia e identificación de beneficiarios finales de las estructuras jurídicas, compromiso que no sólo tiene que ver con el cumplimiento del estándar internacional del GAFI, sino de otros organismos internacio-

nales que, con ello, buscan combatir otros delitos como la corrupción y redes del crimen organizado que operan a nivel transnacional.

## **II. Conclusión**

Como se menciona al inicio de este breve y muy general análisis, el trabajo apasionante que representa la coordinación de esfuerzos interinstitucionales para dar cumplimiento a los estándares internacionales del GAFI, obedece también a los desafíos que, actualmente, enfrenta la lucha contra el LD/FT.

Entre estos desafíos, por mencionar algunos, se encuentran las nuevas tecnologías como los activos virtuales, la transparencia e identificación del beneficiario final, LD relacionado con delitos ambientales, así como métodos, tendencias y técnicas que exigen a los países mejorar y hacer uso de herramientas tecnológicas para prevenir y combatir de manera eficaz estos fenómenos.

Para concluir, se agregaría una razón más a la cualidad de apasionante del trabajo al que tanto se ha hecho referencia, y no es otra que la oportunidad de coincidir con personas valiosas y brillantes, dignas de admiración, no sólo por su experiencia y conocimientos, sino por la responsabilidad, compromiso social y calidad humana con la que se conducen para inspirar, siempre, a dar lo mejor de sí, en beneficio del bien común.

## Referencias

Grupo de Acción Financiera. *Primer Informe de evaluación mutua de México*. GAFI, 2000.

Grupo de Acción Financiera. *Informe de evaluación mutua sobre anti-lavado de dinero y combate al financiamiento al terrorismo de México*. GAFI, 2004.

Grupo de Acción Financiera. *Tercer Informe de Evaluación Mutua sobre Anti-Lavado de Dinero y combate al Financiamiento al Terrorismo de México*, GAFI, 2008. <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mutualevaluationofmexico.html>

Grupo de Acción Financiera. *Cuarto Informe de evaluación mutua de México*, GAFI, 2018. <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-mexico-2018.html>

Grupo de Acción Financiera. *Tercer Informe de seguimiento intensificado con solicitud de recalificación en materia de cumplimiento técnico de México*, GAFI, 2021. <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/fur-mexico-2021.html>



## 1 . 4

# Participación y victimización de grupos vulnerables en delitos de alto impacto

~~~~~ **Gloria Lira** ~~~~~

I. Introducción

En las últimas décadas la violencia que genera la delincuencia organizada se ha convertido en uno de los principales problemas de la ciudadanía, así como para las instituciones que tienen a su cargo la prevención y control del delito a través de la investigación, persecución y el castigo, para el fortalecimiento de la seguridad pública en general. Para poder enfrentar esta realidad es necesario dimensionar y caracterizar este fenómeno que ha creado repercusiones en el ámbito social, político, laboral y económico que ha impactado de manera directa a las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad como son las mujeres, niñas y niños, debido a que han encontrado en éstos las características idóneas para coadyuvar en los delitos de alto impacto, derivado del estado de desprotección en el que se encuentran de forma permanente.

II. Concepto de grupos vulnerables

Respecto del tema de los grupos en situación de vulnerabilidad es necesario aclarar previamente que la vulnerabilidad se debe entender como un

estado de debilidad causado por el quiebre del equilibrio, lo cual lleva a la persona o al grupo de personas a una cadena de efectos negativos.

La definición utilizada por la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables señala que son «personas o grupo de, que por sus características de desventaja por edad, sexo, estado civil; nivel educativo, origen étnico, situación o condición física y/o mental; requieren de un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo y a la convivencia»¹. En ese sentido, lo anterior tiene su origen en la concepción de riesgo, esto es, en la probabilidad de que ocurran ciertos acontecimientos no previsible, mismos que puedan ocasionar consecuencias negativas significativas sobre ciertas personas o comunidades, incrementando su peligrosidad lo que condiciona el estado de vulnerabilidad.

Por su parte, Diana Lara Espinosa refiere que:

[...] la vulnerabilidad es la condición de ciertas personas o grupos por la cual se encuentran en riesgo de sufrir violaciones a sus derechos humanos y entre las causas que colocan a una persona, grupo o comunidad en situación de vulnerabilidad está el desamparo ocasionado por no contar con medios para satisfacer sus necesidades básicas, por ello, se trata de una condición que sitúa a quien la vive en desventaja para ejercer sus derechos y libertades, las cuales se convierten en un mero reconocimiento formal².

En ese hilo argumentativo, se puede enfatizar que el mayor problema que genera la categoría jurídica de vulnerabilidad es que conlleva una dificultad de resistencia pues se presenta como un fenómeno jurídico y social que amenaza, e incluso provoca limitaciones para recuperarse cuando se ha materializado algo que generó un daño.

Es importante aclarar que la posición de desventaja en la que injustamente quedan determinadas las personas que afrontan una situación de vulnerabilidad es de naturaleza formal o material; es formal cuando se trata de una situación de desigualdad originada en una norma jurídica inequitativa, o puede ser material puesto que implica no sólo la ejecución de una desigualdad legal en las políticas públicas sino también la producción de la situación de vulnerabilidad en el campo de los hechos, por ausencia de condiciones para el pleno goce y ejercicio de los derechos

1 *Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la LX legislatura*, http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/003_atencion_a_grupos_vulnerables

2 Diana Lara Espinosa, *Grupos en situación de vulnerabilidad* (México, CNDH, 2013), 26.

humanos independientemente de su reconocimiento en el ordenamiento jurídico mexicano.

La vulnerabilidad puede considerarse como multifactorial, lo que se debe entender en el sentido de que las características que colocan a una persona en situación de vulnerabilidad son varias y diversas, en ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la vulnerabilidad es una condición multifactorial, que hace referencia a situaciones de riesgo o discriminación que impiden alcanzar mejores niveles de vida y lograr bienestar.

Dentro de los estudios sociales la vulnerabilidad «se asocia a las condiciones de riesgo, de dificultad, que inhabilitan de manera inmediata o en el futuro, a los grupos afectados, en la satisfacción de su bienestar, en tanto subsistencia y calidad de vida...»³, es por ello que se debe tener en cuenta que los recursos económicos de los ciudadanos no son suficientes para enfrentar las condiciones de inseguridad, situación que los coloca en un estado de indefensión, sin embargo es el Estado el actor responsable de crear políticas públicas para fortalecer a la sociedad.

Aunado a ello, esto entraña que la vulnerabilidad puede originarse, indebidamente, por diversas causas como la pertenencia a un pueblo indígena u originario, o a condiciones como la reclusión, la pobreza, el desempleo, ser migrante, ser mujer, tener algún tipo de padecimiento, vivir con discapacidad o poseer una característica no aceptada injustamente, en un entorno social específico⁴.

Bajo la perspectiva psicosocial la vulnerabilidad de una persona o grupo se presenta en función a la exposición del riesgo en el que se encuentran, existe una proporción directa entre el riesgo y la vulnerabilidad⁵, ejemplo de lo anterior se observa cuando un niño se puede sentir intimidado en un entorno de iguales en donde se practiquen actividades delictivas, éste presentará una mayor percepción de riesgo a integrarse al crimen organizado.

Con relación a lo anterior, cuando se habla de las mujeres como grupo en situación de vulnerabilidad no se debe hacer referencia a una minoría numérica, sino a un sector de la población que, históricamente, ha sido objeto de actos de discriminación que, por cuestión de género, ha tenido limitaciones en el ámbito laboral, económico, político, social y edu-

3 Daliana Ramos Ojeda, «Entendiendo la vulnerabilidad social: una mirada de sus principales teóricos», *Estudios del Desarrollo Social*, núm.1, (2019), 143, http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2308-01322019000100139#B20

4 Tesis P./J. 85/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo xxx, agosto de 2009, 1072.

5 José García del Castillo, «Concepto de vulnerabilidad psicosocial en el ámbito de la salud y las adicciones», *Salud y drogas*, núm. 1, (2015), 7.

cativo. A causa de esto, se ha tenido que implementar la perspectiva de género para crear las condiciones que permitan que las mujeres puedan desarrollarse en una sociedad con la estructura para crear mecanismos, reglas y valores que permitan la igualdad entre géneros.

En ese orden de ideas, Diana Lara Espinosa sostiene que:

en pleno siglo XXI seguimos presenciando el fenómeno de la desigualdad por motivos de género, y en todo el mundo se observan evidencias de que las mujeres se enfrentan a un riesgo mayor de ver sus derechos fundamentales violados, lo que significa que el derecho otorga a las mujeres una protección de menor seriedad e intensidad, pero lo cierto es que, en general, las mujeres se enfrentan a grandes rezagos producto de muchos años de discriminación y, aun cuando han alcanzado conquistas que les permiten mostrar su potencial, todavía no se encuentran en la situación que les corresponde. Por ello, un claro ejemplo de esta situación es la subsistencia de prácticas discriminatorias contra la mujer en el trabajo, que repercuten negativamente en sus condiciones laborales y se habla de salarios desiguales, roles y estereotipos de género, barreras institucionales para ocupar cargos directivos y falta de programas para conciliar la vida familiar y la laboral, entre otras, a las que se suman el hostigamiento sexual y el acoso laboral, que afectan el espacio de trabajo y deterioran la productividad y la salud física y mental de la mujer⁶.

No obstante, el derecho ha sido utilizado como un instrumento de control de la mujer, determinado por un lenguaje jurídico que la limita y excluye, por lo que, la misma herramienta con la que es diseñado, disminuye el goce y ejercicio de los derechos de las mujeres, tanto por restricciones específicas como por ambigüedades legales.

Por otro lado, cuando se habla de la categoría jurídica de niñas, niños y adolescentes se hace referencia a más de la tercera parte de la población y no a una minoría numérica, sin embargo, se les incorpora como grupo en situación de vulnerabilidad por el estado de indefensión en que se encuentran por su edad y que coloca ante situaciones de discriminación, agresiones y abusos; por lo que se sigue, que las niñas, niños y adolescentes han necesitado que el Estado les otorgue protección especial con la finalidad de garantizarles, de hecho y de derecho, el pleno goce de todos sus derechos humanos a nivel constitucional e internacional.

La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, cuyo contenido se abordará, establece en su artículo 2° la siguiente

6 Diana Lara Espinosa, *óp. cit.*, 47.

te definición: «son niñas y niños las personas de hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos»⁷.

No pasa desapercibido que se debe entender como discriminación entre niños y niñas la que se genere por motivos de género dentro de ese sector poblacional, y como discriminación por ser niños o niñas, el rechazo o violación de los derechos de las y los infantes, independientemente de su sexo, por el sólo hecho de tener la edad que tienen, además, como discriminación entre niñas o niños a las diferencias de trato entre las niñas y los niños que pertenecen a un sector, frente a aquellas y aquellos que se encuentran en alguna condición que les sujete a una situación de vulnerabilidad sometiéndolos a victimización⁸.

III. Delitos de alto impacto

En cuanto a los delitos de alto impacto, se debe especificar que el campo de los delitos en México es un conjunto de interacciones ilegales que involucra diferentes sistemas de la sociedad, puesto que el segmento del espacio social ocupado por los delincuentes se estructura mediante un conjunto de alianzas y conflictos de éstos con las policías preventivas, ministeriales y federales, los militares en funciones de policía, los ministerios públicos, los jueces y los magistrados⁹. Derivado de la falta de una definición estandarizada a nivel nacional del concepto «delito de alto impacto», las entidades federativas pueden proponer una definición de acuerdo con la situación que presentan, esto tiene como consecuencia que los instrumentos estadísticos no cuenten con precisión en el estatus de este tipo de delitos¹⁰. Por su parte, el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) ha señalado que se debe entender como delitos de alto impacto a «aquellas conductas que, por la gravedad de sus efectos y sus altos niveles de violencia e incidencia, contribuyen a la percepción de

7 Ley Para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_110121.pdf, fecha de consulta 28 de junio de 2021.

8 Diana Lara Espinosa, *óp. cit.*, 69.

9 José Alfredo Zavaleta Betancourt, «El campo de los delitos en México», *El Cotidiano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, núm. 170 (noviembre-diciembre, 2011), 15.

10 INEGI, Acuerdo por el que se elimina un conjunto de indicadores clave y familias de indicadores en materia de Procuración de Justicia del Catálogo Nacional de Indicadores, México, INEGI, 2019, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5556949.

inseguridad y vulneración de la sociedad»¹¹, bajo esta definición se pueden identificar dos elementos importantes: la primera es la percepción de inseguridad que tenga la ciudadanía y el segundo es que estos delitos provoquen en la sociedad un estado de desequilibrio, en donde existan violaciones a los derechos humanos.

La aparición de la delincuencia organizada exhibió lo inadecuado y obsoleto de los marcos jurídico-penales, de las instituciones de prevención, persecución y sanción de un delito que rebasaba al personal de policía que se caracterizaba por ser corrupto y que no se encontraba apto para un nuevo fenómeno delictivo en donde los delincuentes se encontraban tecnificados y con actitud agresiva, mostrando un poderío al mantener en impunidad sus actos ilícitos. La respuesta del Estado aparte de ser tardía se vio entorpecida por las crisis económicas que impidieron reforzar las instituciones de impartición de justicia, lo que generó que se propiciara un ambiente idóneo para que los grupos delictivos reclutaran nuevos elementos a sus filas, su objetivo principal fueron los grupos vulnerables conformados por mujeres y niños.

Actualmente nuestro país padece una problemática de violencia generada por la comisión de delitos de alto impacto, debido al control territorial que poseen los grupos del crimen organizado. Lo anterior, implica una constante ola de violencia en el país, y el aumento de los delitos de alto impacto, por lo que éstos son generalmente los homicidios dolosos, secuestros, extorsión, desaparición forzada, tortura, entre otros.

Atendiendo a lo anteriormente señalado, José Alfredo Zavaleta Betancourt destaca que:

en México, los delitos de robo, lesiones y violaciones son básicamente locales y nacionales, mientras que, por ejemplo, los delitos de tráfico de migrantes, secuestro y narcotráfico, son producto de redes delictivas institucionalizadas y glociales, de tal manera que, los mexicanos cometen delitos en otros países y una cuota del volumen de los delitos cometidos en México son atribuidos a extranjeros, como en los casos de aquellos cometidos por maras, narcotraficantes, sicarios e incluso secuestradores, por ende, en este complicado segmento de los delitos locales, el mercado delictivo de los asaltos, secuestros, trata de blancas y violación, cometidos por mexicanos contra migrantes centroamericanos, es un buen ejemplo de las patologías sociales que se cometen en México, sobre todo porque involucra a políticos, policías preventivos municipales, alcal-

11 Alvar Cabeza de Vaca Appendini, *La estrategia de la disminución de los delitos de alto impacto*, <http://seguridad.guanajuato.gob.mx/2020/09/la-estrategia-de-la-disminucion-de-los-delitos-de-alto-impacto/>

des, autoridades migratorias, campesinos e indígenas de ciudades fronterizas¹².

Sobre el particular de delitos de alto impacto, no pasa desapercibido que la prevención del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo, actualmente, es un problema y tema prioritario en México como a nivel internacional, debido a que se trata de fenómenos jurídicos y sociales complejos con graves implicaciones económicas y sociales, que de acuerdo con este conjunto de dimensiones éste se agrava por el impacto que genera en las economías mundiales.

Este delito permite que el crimen organizado pueda financiar y mantener sus grupos delictivos, por lo que se ocasiona mayor inseguridad pública y desestabilización social, misma que daña gravemente la reputación de las entidades financieras, así como al país.

Se resalta el hecho de que uno de los avances sobresalientes que México ha tenido en materia de controles de prevención de lavado de dinero es la promulgación y publicación de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, llamada ley antilavado.

Asimismo, lo novedoso de la normatividad jurídica es que impone nuevas obligaciones para las personas y empresas que llevan a cabo actividades vulnerables o susceptibles de que se ejecute el lavado de dinero, es por ello que la ley antilavado arroja información que permite hacer cruces a través de la cooperación interinstitucional con el fin de identificar actos que permiten el lavado de dinero, como se señala en su artículo 2^o¹³.

Con base en lo anteriormente dicho, Alberto Bazbaz Sacal sostiene que:

Dos son los factores que representan la mayor amenaza continua para México en relación con el lavado de dinero: las organizaciones delictivas y el volumen de fondos generados por las actividades ilícitas, y por ello se denomina delitos precedentes al lavado de dinero a todas aquellas conductas tipificadas como delitos que generan recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza. En el caso de México, el narcotráfico es uno de los principales delitos precedentes al lavado de dinero; sin embargo, el tráfico de drogas ilícitas es un componente más de la delincuencia organizada, pues a lo largo del tiempo, los narcotraficantes se han sectorizado y aglutinaron el control delictivo de la delincuencia local, acción que potencializó la diversifica-

12 *Ibidem*, 16.

13 Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPIORPI_200521.pdf

ción del delito como la extorsión, el secuestro, el homicidio, el contrabando, la trata de personas, la piratería comercial, robo de hidrocarburos y minerales; el tráfico de migrantes, órganos, joyas, arte; saqueo y venta de piezas arqueológicas, armas, entre otros¹⁴.

De tal manera, la delincuencia organizada como el principal enemigo de la seguridad pública, así como para la economía nacional, ya que se traduce como una amenaza a la seguridad nacional del Estado mexicano, específicamente lo son las operaciones de lavado de dinero¹⁵.

IV. Contexto actual

El Observatorio Nacional Ciudadano ha señalado a través del reporte sobre delitos de alto impacto al realizarse una comparativa entre los periodos comprendidos entre enero y mayo de 2020, y enero y mayo de 2021 que es posible destacar a nivel nacional que las víctimas de trata de personas aumentaron en un 37.20%, extorsión 4.83% y narcomenudeo 11.75%¹⁶, todos los anteriores delitos perpetrados por el crimen organizado en México.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad permite generar estimaciones estadísticas sobre la victimización directa de las personas, sobre los delitos de alto impacto ha señalado que durante el 2020 la población de 18 años y más obtuvo un porcentaje del 78.6%¹⁷. En 2019, se estima que 22.3 millones de personas mayores de 18 años fueron víctimas de delitos a nivel nacional, lo cual representa una tasa de 24,849 víctimas por cada cien mil habitantes¹⁸. En ese sentido, es menester examinar qué se entiende por víctima:

14 Alberto Bazbaz Sacal, *Primera Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo en México* (México, SEGOB-SHCP, 2016), <https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/enr.pdf>

15 José Antonio González Fernández, *La seguridad pública en México* (México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016), 125.

16 Observatorio Nacional Ciudadano, Reporte sobre delitos de alto impacto, <https://onc.org.mx/uploads/MAYO2021.pdf>

17 INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020*, <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/EstSegPub/envipe2020.pdf>

18 Ídem.

Conforme al artículo 4, primer párrafo, de la Ley General de Víctimas, se denominan «víctimas directas» aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional o, en general, cualquier puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o de violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte¹⁹.

Es importante señalar que se considera víctima del delito no sólo a la persona que sufre el daño de manera directa, sino a su familia, dependientes inmediatos a la víctima directa o las personas que hayan sufrido algún daño tras su intervención en la asistencia a la víctima directa del delito, por lo que se deja en claro que las víctimas indirectas deben estar amparadas por el Estado y se debe de velar por sus necesidades.

Derivado de la creciente victimización de grupos vulnerables, el Estado mexicano se ha sumado a los compromisos establecidos en la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible que fue aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuyo objetivo principal es que los Estados miembros tengan sostenibilidad económica, social y ambiental.

La pobreza, el hambre, la falta de salud, bienestar, la educación y la igualdad de oportunidades son factores determinantes para que los grupos vulnerables conformados por mujeres, niñas y niños participen en actividades delictivas de lavado de dinero, debido a que los grupos pertenecientes a la delincuencia organizada los reclutan fácilmente ofreciéndoles a cambio de su colaboración armas, drogas y grandes sumas de dinero para compensar el riesgo de las actividades. La violencia que genera el crimen organizado ha desarrollado un nivel de «normalización» en el ámbito público y privado por lo que la sociedad al tolerarlo, les otorga legitimidad a los grupos criminales.

La violencia ha evolucionado por lo que ha incorporado factores nuevos que se van descubriendo. Uno de los factores que pueden entrar en esta categoría es la globalización económica de las sociedades, ya que como efecto inmediato que ha producido se encuentra el desarrollo del crimen organizado, que se distingue por la presencia de bandas criminales dentro de los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal; de igual manera se ha abierto la frontera para bandas criminales internacionales.

19 Tesis: I.180.A.4, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, tomo: 1, diciembre de 2014, 857.

Esta evolución ha dado lugar a nuevas tipologías de violencia como lo es la «economía política de la violencia», término acuñado por Sergio Villalobos, que además señala que, actualmente, se ha desarrollado en el contexto de la modernidad, su auge se debe al debilitamiento de las instituciones jurídicas y políticas que se había creado para su combate²⁰.

Cuando se realizan estudios sobre las formas de participación de los grupos vulnerables en el lavado de dinero se debe señalar que, en el caso de las niñas y niños, éstos son reclutados aprovechándose de manera deliberada de su inmadurez y vulnerabilidad, ya que son influenciados y es fácil dirigir sus decisiones por su corta edad, de manera particular si éstos vienen de familias disfuncionales o en situación de pobreza extrema²¹, la vida de estos niños suele ser muy corta, debido a que el riesgo al que se enfrentan es muy alto y son las primeras líneas de la delincuencia organizada en ser expuestas, ya sea porque son detenidos y llevados a la cárcel o muertos en los enfrentamientos entre carteles o el ejército.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal, existen «6,891 adolescentes en el Sistema de Justicia Penal, en donde el 92.2% corresponde a población masculina y el 7.8 % son mujeres», de esto se desprende que:

El 35.6% de los adolescentes en el sistema de justicia penal tenía entre 12 y 17 años... En relación con las características sociodemográficas destaca que el 95.3% sabe leer y escribir y, a nivel nacional, el 75.9% cuenta con escolaridad en educación básica y sólo el 22.1 con educación media superior²².

Los delitos de alto impacto por los cuales son condenados las niñas, niños y adolescentes son los siguientes: homicidio doloso, corrupción de personas menores de edad, extorsión, secuestro y trata de personas. Es a través de estas actividades ilícitas que realizan el lavado de dinero de los cárteles y en general del crimen organizado.

Los estudios que tienen como sujetos activos del delito a las mujeres son escasos, derivado a que la incidencia delictiva femenina es menor en comparación con la masculina, las diferencias sexuales y reproductivas han contribuido a ampliar las desigualdades de género que se producen en los delitos. Los hombres tienden a orientar sus actividades delictivas

20 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Estudio niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado* (México, CNDH- UNAM, 2019), 315.

21 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe especial. Adolescentes: vulnerabilidad y violencia* (México, CNDH- CIESAS, 2017), 92.

22 Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (ENAJUSP) (México, INEGI, 2017).

a través de actos ilícitos de mayor gravedad, por otra parte, las mujeres se involucran en delitos de menor gravedad que en pocas ocasiones atentan contra la vida. Es poco frecuente que las mujeres perpetren delitos violentos y cuando esto ocurre es debido al condicionamiento dentro de un contexto de control social fuerte, que es ejercido por las figuras masculinas.

Las mujeres han adquirido visibilidad dentro de las estructuras del crimen organizado, participan motivadas por el deseo de acompañar a sus parejas sentimentales, a las cuales apoyan y encubren para sustraerse de las acciones de la justicia, dichas actitudes son consistentes con el sistema patriarcal imperante en la sociedad mexicana²³. Cabe señalar que éstas participan como intermediarias, «a menudo las mujeres condenadas por lavado de dinero provienen de familias que son responsables del crimen»²⁴, por lo que dentro de su participación se encuentra el traslado de dinero a los diferentes negocios que de manera generalizada son bares, prostíbulos y aquellas cantidades que se generan con la trata de personas, la venta de armas, tráfico de órganos y de estupefacientes. Al respecto, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana indica que dentro de los trescientos centros penitenciarios a lo largo del país se encuentran 10,519 mujeres privadas de su libertad, lo que representa el 5.20% de la población penitenciaria total²⁵. No obstante que, dado el perfil de la población femenil penitenciaria, puede señalarse que, en su mayoría, revelan grados de estudio de primaria y secundaria, sus historias se caracterizan por rasgos de sumisión y dependencia a figuras patriarcales: un porcentaje importante se dedica a las labores del hogar, al comercio o a empleos con funciones jerárquicamente poco significativas²⁶.

V. Conclusiones

Los grupos vulnerables conformados por mujeres, niñas y niños presentan mayor riesgo para no denunciar los hechos delictivos de los cuales son víctimas y en los que participan, esto tiene relación con el nivel socioeconómico, la edad, grado de estudios, el tipo de delito y las ocasiones que hayan sido víctimas de éste. La elaboración de programas, es-

23 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *op. cit.*, 49.

24 Alla Sacheva, «Mujeres en el crimen organizado», *Revista Crítica*, <https://www.revista-critica.es/2020/01/10/mujeres-en-el-crimen-organizado/>

25 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Personas privadas de la libertad*, <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=50087>

26 Gustavo Malo Camacho, *Manual de derecho penitenciario mexicano* (México, Sista, 2016), 91.

trategias de prevención, así como de control en función de los delitos y la promoción de programas de asistencia y atención a las víctimas tienen coberturas estructurales que se encuentran diseñadas para satisfacer las necesidades de un número inferior al de las víctimas de la delincuencia del Estado mexicano.

Se ha normalizado que las víctimas que recurren a las autoridades sean tratadas con nulo tacto, debido a que éstas tienen como prioridad la captura de los grupos delictivos debido a las grandes cantidades de dinero que se trafican, dejando de lado a la víctima quien no recibe la información adecuada respecto de sus derechos, ni la situación jurídica que ostenta como consecuencia del estado procesal en la que se encuentra.

El estudio sobre estos grupos vulnerables deriva de la importancia de generar estrategias para fomentar la denuncia de manera focalizada, ya que independientemente de no recibir la atención necesaria por parte del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, las políticas públicas en materia de seguridad son creadas sin atender sus necesidades, por lo que la prevención y disminución del delito de lavado de dinero se encuentran sesgadas. Estos grupos son los últimos en recibir los beneficios que promueve el Estado, ya que se encuentran relegados y con pocas probabilidades de salir de su condición de vulnerabilidad.

Referencias

Bazbaz Sacal, Alberto. *Primera Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo en México*, México, SEGOB-SHCP, 2016, <https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/enr.pdf>

Cabeza de Vaca Appendini, Alvar. *La estrategia de la disminución de los delitos de alto impacto*, <http://seguridad.guanajuato.gob.mx/2020/09/la-estrategia-de-la-disminucion-de-los-delitos-de-alto-impacto/>

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Personas privadas de la libertad*, <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=50087>

Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la LX legislatura. http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/003_atencion_a_grupos_vulnerables

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Estudio niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado*. México: CNDH- UNAM, 2019.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Informe especial. Adolescentes: vulnerabilidad y violencia*. México, CNDH- CIESAS, 2017.

González Fernández, José Antonio. *La seguridad pública en México*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020*, <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/EstSegPub/envipe2020.pdf>

INEGI. *Acuerdo por el que se elimina un conjunto de indicadores clave y familias de indicadores en materia de Procuración de Justicia del Catálogo Nacional de Indicadores*, México, INEGI, 2019, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5556949

Lara Espinosa, Diana. *Grupos en situación de vulnerabilidad*. México: CNDH, 2013.

Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPIORPI_200521.pdf

Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDN-NA_110121.pdf

Malo Camacho, Gustavo. *Manual de derecho penitenciario mexicano*. México: Sista, 2016.

Observatorio Nacional Ciudadano. *Reporte sobre delitos de alto impacto mayo 2021*, México, 2021, 4, <https://onc.org.mx/uploads/MAYO2021.pdf>

Ramos Ojeda, Daliana. «Entendiendo la vulnerabilidad social: una mirada de sus principales teóricos», *Estudios del Desarrollo Social*, núm. 1 (enero-abril, 2019), 143, http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2308-01322019000100139#B20

Sistema de las Naciones Unidas en México, *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG%20Country%20Reports/Mexico/Inf2010.pdf>

Tesis P./J. 85/2009. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Tomo XXX, agosto de 2009, 1072.

Tesis: I.180.A.4. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, Tomo: I, diciembre de 2014, 857.

Zavaleta Betancourt, José Alfredo. «El campo de los delitos en México», *El Cotidiano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, núm. 170 (noviembre-diciembre, 2011).

1.5

¿Cómo impacta el lavado de activos en la seguridad pública en México?

~~~~~ **Guadalupe Itzi-Guari Hurtado Bañuelos** ~~~~~

«Que los hombres somos nada, que los principios son el todo».

BENITO JUÁREZ

#### **I. Consideración previa: entre suposiciones y definiciones, ¿qué entendemos por seguridad pública?**

Se ha vuelto un tópico común para quienes son especialistas en la materia, pero también para aquellos y aquellas cuyas labores y ocupaciones no se desarrollan precisamente en el ámbito de lo público, escuchar el concepto, proyección, derecho, garantía, prerrogativa, obligación o como quiera que se le conozca o perciba a la acepción «seguridad pública».

Una palabra compuesta cuyo significado podemos desprender de la conjunción que se realice de la mano de un diccionario o, para quienes prefieran la practicidad de la tecnología, de una simple búsqueda en internet; pero que su verdadero entendimiento conlleva a un estudio no sólo gramatical, sino conceptual y me atrevería a decir que incluso filosófico.

Si queremos explicar la acepción desde el punto más técnico, tenemos que el concepto de «seguridad» proviene del latín *securitas*, derivado del adjetivo *securus*: «se» (sin) y «cura» (cuidado-preocupación), lo que, en nuestro entendimiento, significa «sin temor, despreocupado o sin temor a preocuparse»; por lo que respecta a la palabra «público», ésta viene del latín *publicus*, un adjetivo que hace referencia a aquello que resulta «notorio», «manifiesto», «sabido» o «visto por todos»<sup>2</sup>.

Haciendo un ejercicio básico con estos elementos, bien podríamos suponer la definición de «seguridad pública» como «la manifiesta falta de preocupación de todos», o algo así como una tranquilidad colectiva que es posible ser apreciada o sabida por todos<sup>3</sup>.

Ahora bien, apartándonos, aunque no del todo, del tecnicismo de su fuente etimológica, el concepto de seguridad en el ámbito de lo público, abarca múltiples definiciones que significan mucho más que la simple ausencia del temor colectivo; se trata de una acepción que reviste un universo de supuestos relacionados con el bienestar social que es universalmente exigible frente a la administración estatal, el cual se basa, precisamente, en asegurar que ninguna persona que coexista en sociedad vea amenazados o vulnerados sus derechos y libertades.

Así, según estudios del juez argentino Raúl Zaffaroni, visto desde cualquier teoría del «Estado», desde las más absolutistas como las de Thomas Hobbes<sup>4</sup>, hasta las liberales de Locke<sup>5</sup>, pasando por el pensamiento de Marx y Weber<sup>6</sup>, la seguridad pública representa un atributo fundante

1 Valencia Ramírez, Guadalupe, «La seguridad pública como un derecho humano», *Mundo Siglo XXI*, México, núm. 28 (2012): 8.

2 Diccionario Latín-Español, <https://es.glosbe.com/la/es/publicus>

3 Si bien lo anterior no adquiere en principio mucho sentido, nos deja comprobar algo que anunciábamos desde el título de este apartado, el concepto de «seguridad pública» está sujeto a múltiples definiciones y a una que otra suposición.

4 En las que se justifica el nacimiento del Estado, como institución soberana de los medios de paz y defensa para la salvaguarda de las personas. Hobbes, T. *Leviatán o La Materia, Forma y Poder de un Estado Eclesiástico y Civil*. Traducción de Carlos Mellizo (Madrid, España, Alianza, 2001).

5 El Estado sólo puede sostenerse en tanto asegure los derechos naturales que el individuo buscó proteger al entrar en sociedad. Locke, Jhon, *Ensayo sobre el Gobierno Civil* (Madrid, España, Alba, 1997), 103.

6 Es el Estado –capitalista– quien se encarga de garantizar el orden y ser garante de la propiedad privada de los medios de producción. Visto en Zaffaroni Eugenio Raúl, «Estado y seguridad pública: algunas consideraciones básicas», *Cuadernos de Seguridad, Argentina*, núm. 14 (2011), 17.

y constitutivo del Estado en su versión moderna, pasando de ser una definición de diccionario a un concepto que define el bienestar que deberá —o al menos así tendría que serlo— imperar en cualquier sociedad, bajo la exigencia del amparo y tutela estatal.

Es decir, la «seguridad pública» se transforma en la garantía<sup>7</sup> para el libre ejercicio de los derechos y libertades de todas las personas, siendo el Estado, a través del diseño institucional que acorde a su forma de gobierno implemente para ello, el encargado de asegurar que ninguna acción estatal o particular ponga en peligro el disfrute de esas libertades y, en caso de que así sucediera, cuente, por un lado, con las instituciones que puedan investigar, identificar y sancionar a quienes pongan en peligro el bienestar social; así como, a través de su función legislativa, diseñe los mecanismos de exigencia frente al propio Estado, a favor de quienes estimen vulnerados sus derechos.

Esto es, la seguridad pública como proyección de doble sentido; como derecho fundamental de los gobernados y como obligación del Estado.

Pero entonces, ¿de qué estamos hablando cuando hablamos de «seguridad pública»? Dadas las suposiciones y las definiciones teóricas y textuales, podemos construir, o al menos tratar de aproximarnos a una definición: se trata de una obligación primaria a cargo del Estado, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y patrimonio de las personas, así como el deber de promover y respetar el derecho humano que tiene la sociedad en su conjunto a vivir, de manera permanente, en un ambiente de generación y preservación del orden público y la paz social.

## **II. El lavado de activos y su impacto en la salvaguarda de la paz social**

Mucho se ha escrito respecto de la vigencia del derecho a la seguridad pública, vinculado a los problemas de gobernabilidad, asociados a su vez al debido funcionamiento de la procuración e impartición de justicia, la normatividad y actividad de las corporaciones policiacas encargadas de preservar el «orden público»<sup>8</sup>, instituciones de seguridad nacional, organismos constitucionales autónomos o cualquier otra autoridad estatal

---

7 Garantía vista como «soporte» para la consecución o validez de un derecho que al estar consagrado en una declaración, carta o constitución, se vuelve exigible ante el Estado a través de los propios mecanismos previstos para su vigencia.

8 El cual supone un concepto de contraste entre el comportamiento de los ciudadanos con la normativa instituida por el Estado; cuya observancia puede o no repercutir en el derecho a la seguridad pública. Tiscornia Sofía, Seminario Internacional. Seguridad Pública: antiguos desafíos, nuevos modelos Adenauer, Belo Horizonte, 2 y 3 de septiembre 1998. Cap. XIII.

cuya función legal esté encaminada a prevenir o asegurar que no se actualice la violación o transgresión de los derechos de las personas.

Numerosas publicaciones que se concentran, a partir de estudios cuantitativos, en medir los resultados de los índices delictivos y la falta de garantías a favor de las víctimas del delito, así como de las acciones estatales para prevenir o disuadir prácticas que pongan en peligro la estabilidad social; estudios que en su inmensa mayoría arrojan (y provocan) niveles muy altos de desconfianza de la población en general, respecto de la capacidad de planeación y respuesta de las instituciones de seguridad pública, así como de impartición de justicia; lo que de manera paulatina ha gestado y multiplicado en nuestro país —sobre la base de dichos estudios—, la idea de un ambiente de inseguridad e impunidad.

Por citar un ejemplo, en cuanto percepción ciudadana, la última encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)<sup>9</sup>, demuestra que en el «México urbano», 66.4% de la población de 18 años y más, consideró que vivir en su ciudad es inseguro, mientras que en lo referente a la percepción de inseguridad en espacios físicos específicos, en marzo de 2021, 78.4% de la población manifestó sentirse insegura en los cajeros automáticos localizados en la vía pública, 71.2% en el transporte público, 63.4% en el banco y 59.2% en las calles que habitualmente usa.

Esta muestra nos permite aproximarnos, desde un punto de vista cuantitativo, al ambiente que percibe la ciudadanía en las regiones urbanas, el cual, si bien resulta la conjunción de información, experiencia e interpretación que de amenazas cotidianas construye cada individuo en lo personal, apunta a niveles muy altos de sensación colectiva de inseguridad; lo que, sin administrar con otras muestras o escenarios específicos, refleja la ineficacia estatal respecto al impacto en la salvaguarda de la seguridad pública en esos espacios.

No obstante, poco se ha tratado del origen de las prácticas que llevan a que las autoridades estatales, las cuales como ya se ha dicho, tienen como objetivo principal y primordial la salvaguarda de ese derecho, accionen sus facultades y competencias para enfrentar las amenazas a la paz social; es decir, si bien se han dedicado muchos espacios a evaluar y criticar el resultado de las estrategias estatales de protección a este derecho, así como los índices delictivos posteriores a su implementación; también lo es que no se han generado o popularizado los estudios cualitativos de la materia, dentro de los cuales se podría identificar el origen o raíz de la problemática a la que se enfrenta el Estado en materia de seguridad pública,

---

9 Encuesta Nacional de Seguridad Pública y Urbana (ENSU), <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>

para así poder generar de manera previa y dirigida, medidas y mecanismos para su prevención y eventual combate.

Así, al ser la falta de seguridad un problema público y ante la presencia de un aumento en la percepción de inseguridad dentro del ambiente en el cual se desarrollan las estrategias de su combate en nuestro país, se torna necesario diagnosticar cuáles son los principales factores que resultan en el menoscabo de la vigencia de este derecho; esto a fin de abrir a debate la implementación de medidas y políticas idóneas para su identificación y prevención.

Si bien es imposible agotar en tan breves líneas todas las variables que se pueden dar dentro del universo de causas que influyen y propician la actualización y sensación de un ambiente de «inseguridad pública», existe un elemento que se presenta como común denominador en casi todas ellas, convirtiéndose incluso en el móvil que propicia su existencia y permanencia: la generación o acumulación ilegal de riqueza.

El tráfico de drogas, armas, municiones, de recursos naturales y fauna silvestre, de órganos y de seres humanos; el fraude fiscal, la financiación ilegal de partidos políticos, el soborno, el secuestro, la corrupción pública y privada, malversación de fondos, el robo de hidrocarburos y el largo etcétera de las conductas criminales cuyo impacto vulnera directamente la seguridad pública vista como derecho, resultan ser conductas precedentes, que dan origen o continuidad a operaciones con recursos de procedencia ilícita, comúnmente conocido como blanqueo, lavado de dinero o de activos.

Así, con independencia de la conducta criminal que se actualice, existe un factor que se repite con alarmante constancia y se refleja en la presencia de «ganancias» o «riqueza» que provienen de la consecución del hecho ilícito y que, en una especie de círculo vicioso, propicia el financiamiento para la realización o continuación de otros ilícitos.

Es decir, cuando se actualizan conductas que alteran la vigencia del derecho a un ambiente libre de violencia, en la mayoría de las ocasiones surge como elemento inherente a dichas conductas –ya sea porque representa el verdadero objetivo de su comisión, o que no sea buscado, pero se actualice de manera colateral a la misma–, la presencia de recursos, bienes o servicios que generan riqueza ilícitamente obtenida; la cual, dada su fuente ilegal la mayoría de las ocasiones pasa por procesos de «lavado» o «blanqueo», que permite a quienes los favorecen, darles una apariencia de «licitud», y con ello dificultar su rastreo y eventual sometimiento a un proceso de investigación de carácter criminal y de restablecimiento de un ambiente de seguridad.

En esta tesitura, en el universo de conductas que impactan en la vigencia de la seguridad pública en nuestro país, el lavado de activos o de

dinero, identificado como el procesamiento financiero<sup>10</sup> de los recursos adquiridos en actividades delictivas para ocultar su origen ilegal, se considera como una «gran amenaza», para el correcto funcionamiento del sistema financiero, derivada de vulnerabilidades estructurales identificadas, siendo las más relevantes, según apunta la Evaluación Nacional de Riesgos 2020<sup>11</sup>, aquellas que se relacionan con la delincuencia organizada, el nivel de recursos ilícitos generados en el país y la corrupción.

Para clarificar el impacto de esta conducta, dadas sus consecuencias deleznable en el día a día de la sociedad mexicana y derivado de su crecimiento e impacto en los sistemas financieros del mundo, dejó de ser considerada como un delito especial del ámbito fiscal, para convertirse, a mediados de la década de los noventa, en un tipo específico previsto en el Código Penal Federal<sup>12</sup>, el cual, si bien nace de un delito precedente, constituye una acción que por sí sola representa una afrenta a la seguridad pública, por lo que se reputa, dados sus propios elementos, como una conducta antijurídica que puede tener, incluso, alcance transnacional.

Las manifestaciones y efectos de la corrupción, el crimen organizado, el tráfico de drogas y cualquier otro delito que produzca la obtención

---

10 Los cuales se pueden identificar a través de «tipologías», mismas que se traducen en la narrativa, clasificación y descripción, derivado de la actualización del conocimiento empírico, de técnicas y métodos utilizados por las organizaciones criminales para dar apariencia de legalidad a los fondos de procedencia lícita o ilícita, que se oculten, depositen, retiren, enajenen, adquieran, conviertan o transfieran de un lugar a otro o entre distintas personas, con el fin de financiar actividades criminales «UIF - Entidades Financieras, Tipologías y documentos relacionados», Secretaría de Hacienda y Crédito Público, octubre, <https://www.gob.mx/shcp/documentos/uif-entidades-financieras-tipologias-y-documentos-relacionados>

11 Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otras autoridades, septiembre de 2020, <https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/enr2020.pdf>

12 Art. 400 Bis. Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días multa al que, por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas: I. Adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, o II. Oculte, encubra o pretenda ocultar o encubrir la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento, propiedad o titularidad de recursos, derechos o bienes, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita. Para efectos de este Capítulo, se entenderá 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. (...). Última reforma 14-03-2014-*Diario Oficial de la Federación*, México.

de riqueza ilícita cuyo objeto sea su blanqueamiento, lavado o se pretenda sujetar a operaciones que busquen su aparente licitud; son susceptibles de atravesar fronteras, ya sea en razón de su consecución o con el objetivo de evitar su localización y eventual decomiso; con dichas prácticas, en regiones como la nuestra, al dificultarse la persecución e identificación de los recursos provenientes de actividades ilícitas y con ello su juzgamiento y condena, se multiplican los riesgos y amenazas de que los delitos precedentes que le dan origen continúen financiándose y generando ganancias ilícitas, lo que incide en el menoscabo de la seguridad pública y el aumento en la percepción de impunidad.

Es decir, en ecosistemas como el nuestro, el lavado de activos con o sin impacto en otras jurisdicciones, genera consecuencias graves en el ámbito social, económico, jurídico, político e incluso ambiental y cultural, que repercuten de manera directa en la gobernabilidad y la seguridad pública y nacional. Una conducta de cepa delictiva, que al cristalizarse alimenta, financia y promueve acciones reprochables con impactos altamente lastimosos, tal y como lo es el financiamiento a grupos armados y del narcotráfico, el tráfico de armas, órganos, especies y de personas; la malversación de fondos públicos y, por supuesto, la corrupción.

Es imperativo identificar en nuestro contexto cuáles son los principales factores que propician que nuestro país, aún y cuando el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), ha reevaluado de manera positiva el cumplimiento de sus recomendaciones<sup>13</sup> en materia de prevención y combate al lavado de dinero y financiamiento el terrorismo, así como a pesar del reciente aumento y perfeccionamiento en el uso de inteligencia financiera y de la emisión de medidas para la prevención y combate por parte de las autoridades designadas para ello; exista un índice elevado —heredado de las prácticas del pasado— respecto a la incidencia de éste delito.

Si bien no existe una cifra que permita identificar el número exacto de las veces que las ganancias obtenidas por la comisión de algún delito, pasa por procesos de blanqueamiento; existen indicadores que permiten medir tanto externa como internamente el grado de vulnerabilidad ante la comisión de este ilícito, así como el porcentaje de los elementos que pueden ser considerados como indicios de su probable comisión.

Por citar un ejemplo, de acuerdo con el índice 2020 ALD de Basilea, el cual evalúa de manera anual el riesgo de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo en todo el mundo, México ocupa el puesto 68 con 5.23

---

13 De acuerdo con el GAFI, México cumple en su totalidad con ocho de sus 40 recomendaciones, con 22 en gran medida, con 9 de forma parcial y sigue sin cumplir una recomendación, la cual tiene que ver con la emisión de reportes por parte de las actividades profesionales no financieras, también conocidas como actividades vulnerables. *El Economista* (16 de junio 2021).

puntos, entre 125 naciones, por su grado de vulnerabilidad ante el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo, a 2.93 puntos el país con más índice de riesgo (Afghanistan 8.16 puntos) y a 2.87 puntos de distancia con el país con menor riesgo (Estonia 2.36 puntos)<sup>14</sup>.

Datos como el expuesto nos permite apuntar que, si bien nuestro país cuenta con un sistema normativo sólido de prevención y combate al lavado de dinero, esto no se ve totalmente reflejado en los niveles de incidencia del delito, pues, adelantándonos un poco a la parte conclusiva de este trabajo, es la poca eficacia en la persecución y eventual condena de este ilícito, lo que invita a su continua realización.

También, de acuerdo con el informe de reportes de Operaciones enero-marzo 2020, publicado por la Unidad de Inteligencia Financiera<sup>15</sup>, se registró que durante el 2019 se recibieron 590,682 reportes de operaciones inusuales por parte de las instituciones financieras y demás sujetos obligados, frente a 318,802 reportados en 2018 y 223,226 del 2017.

Estas cifras reflejan el incremento, cada vez mayor, de «alertas» que son reportadas a la UIF, las cuales comprenden comportamientos que no concuerdan con los perfiles habituales o declarados por los clientes o usuarios de las instituciones financieras y demás sujetos obligados; reportes que se emiten cuando se tiene la percepción que la operación, actividad o conducta realizada puede ubicarse dentro del espectro de lo que se entiende como una operación con recursos de procedencia ilícita, o de destino para la consecución de un delito diverso.

El incremento en los reportes recibidos, en cuanto a este tipo de operaciones, permite, por un lado, demostrar que la normativa que obliga a los particulares que participan en el sector financiero o de actividades vulnerables, funciona para lo que fue diseñada, generar alertas que permitan al Estado la identificación de flujos de activos dentro del sistema financiero que puedan tener procedencia ilícita; no obstante, frente a lo positivo del cumplimiento de las disposiciones legales, el incremento de los reportes de este tipo de operaciones, también refleja el aumento de conductas que pueden constituir indicios de que se están generando procesos de lavado de dinero.

Ante tal situación, nace la necesidad de que el Estado, a través de sus instituciones y de la cooperación y colaboración con otras jurisdicciones, refuerce las estrategias para la prevención y combate de las operaciones con recursos de procedencia ilícita; además de corregir la falta de acción que dentro de la procuración en sede ministerial e impartición de justicia en el ámbito jurisdiccional, ha propiciado la falta de sanción y, por ende,

---

14 Basel AML Idenx: 9th Public Edition. Rankin money laundering and terrorist financing risk around the world. Basel Institute on Governance, [https://baselgovernance.org/sites/default/files/2020-07/basel\\_aml\\_index\\_2020\\_web.pdf](https://baselgovernance.org/sites/default/files/2020-07/basel_aml_index_2020_web.pdf) (julio 2020).

15 [https://www.uif.gob.mx/work/models/uif/librerias/documentos/estadisticas/informe\\_marzo.pdf](https://www.uif.gob.mx/work/models/uif/librerias/documentos/estadisticas/informe_marzo.pdf)

el incremento de este delito y de la percepción de impunidad, en detrimento de la seguridad pública y la paz social.

Por lo que, a propósito de una cita de Rousseau<sup>16</sup>, es porque la fuerza de las cosas tiende siempre a generar desigualdad, que la fuerza de la legislación tiende siempre a destruirla; interpretada en el contexto de las líneas que preceden, a mayor incremento de procesos de blanqueamiento de capitales, que devienen –y alimentan– delitos que atentan contra los derechos fundamentales de la sociedad en su conjunto, es que *los Estados tienen la obligación de consolidar estrategias solidas que involucren esquemas de prevención, inteligencia, coordinación institucional, supervisión y procuración de justicia para lograr el debilitamiento de las estructuras económicas de estas organizaciones y por ende su operatividad, con la finalidad de garantizar seguridad, estabilidad y procesos democráticos al interior de un Estado*<sup>17</sup>.

Es decir, ante escenarios como el nuestro, en los que dadas las particularidades del entorno se generan las condiciones que propician la comisión de hechos ilícitos que culminan o se fondean de operaciones con recursos de procedencia ilícita; es, o al menos así debería serlo, a través de la fuerza normativa que se busca su prevención, combate y sanción, con miras al restablecimiento de la seguridad pública y, con ello, lograr el ideal de un medio ambiente de bienestar y paz social.

### **III. A manera de conclusiones: estado y seguridad pública, retos y perspectivas**

No es un secreto para nadie que el descrédito en el diseño y aplicabilidad de las políticas públicas y estrategias implementadas durante los últimos veinte años por parte del Estado Mexicano, en materia de prevención y combate al lavado de activos y a la violencia que éste genera; así como a la debilidad y uso faccioso de las instituciones encargadas de la salvaguarda de la seguridad pública, prevención de delitos y procuración de justicia, permitió la generación de niveles muy altos de impunidad; lo que propició a su vez, un ambiente generalizado de violencia y criminalidad afianzado en la casi nula acción estatal.

Así, derivado de la percepción de falta de procesos satisfactorios en la investigación, persecución y sanción de delitos relacionados a operaciones con recursos de procedencia ilícita, así como ante el ambiente de corrup-

---

16 Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social* (México, Porrúa, 2014).

17 Santiago Nieto Castillo, OEA, Segunda Jornada de la Reunión de Autoridades Nacionales en materia de Delincuencia Organizada Transnacional de la OEA (24 de junio 2021).

ción que imperó en los últimos tres sexenios, no fue una gran sorpresa que se popularizara la idea de que «México es una gran lavadora de dinero»<sup>18</sup>.

Según estudios realizados por *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, se reveló que en trece años de gobierno en nuestro país se iniciaron 1,632 averiguaciones, de las cuales sólo se sentenciaron a 44 personas por el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita; lo que representa un índice mínimo de efectividad en la persecución y sanción de ese ilícito, cuya explicación siempre apunta a la existencia de corrupción dentro de las instancias de investigación, procuración e impartición de justicia.

Al respecto, mucho podríamos debatir de qué fue lo que propició que en nuestro país el «lavado de dinero» se convirtiera en el gran y exitoso negocio que parece ser, con sus múltiples tipos y facetas, y con sus pocas condenas; no obstante, como lo apuntábamos al principio de estas líneas, a fin de contribuir y aportar a la discusión de la efectividad en la persecución de este delito, con miras a la salvaguarda del orden y la paz pública –a través de la prevención y combate de la criminalidad financiera–, debemos concentrarnos y poner énfasis en el desarrollo de las estrategias de recuperación y restablecimiento de la seguridad pública que se han gestado en los últimos años.

Por ejemplo, derivado de la necesidad de replantear las políticas de salvaguarda a la integridad y derechos de las personas, en mayo de 2019, el Senado de la República aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad Pública presentada por la Presidencia de México, en donde se describen nuevos y reforzados paradigmas de seguridad que proyectan estrategias *multidimensionales, transversales, incluyentes y radicales dirigidas a la raíz de la crisis que enfrenta el país*<sup>19</sup>.

Entre los principales objetivos para recuperar la paz social a través de la seguridad pública, destacan el de erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia, para cerrar la «puerta giratoria» de la impunidad, como condición necesaria para garantizar la integridad y soberanía nacional, libres de amenazas al Estado y a sus ciudadanos.

Un tópico fundamental en esta nueva estrategia es privilegiar el uso de la Unidad de Inteligencia Financiera para combatir las operaciones con recursos de procedencia ilícita, defraudación fiscal y finanzas de la delincuencia organizada; situándola en un papel relevante para la prevención y combate de este delito, a partir del análisis que realiza con la

---

18 Sanchez, Ley Laura y Melchor, Diego, *Lavar dinero en México: un delito del que se sale fácil*, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, <https://contralacorrupcion.mx/fincen-files/lavar-dinero-en-mexico.html> (20 de septiembre 2020).

19 Gobierno de México, Estrategia Nacional de Seguridad, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019) (mayo 2019).

información de los reportes rendidos por los sujetos obligados, así como de los productos de inteligencia que genera gracias a la cooperación y colaboración entre autoridades de la federación y los Estados que han firmado convenios para el intercambio de información.

Inteligencia financiera que, según los datos publicados por esta institución, en los últimos dos años ha logrado identificar con mayor rapidez y eficacia operaciones que se presumen de fuente ilícita, lo que ha permitido que se duplique, respecto a los años anteriores, la presentación de denuncias ante la Fiscalía General de la República y le emisión de medidas cautelares de carácter urgente como la inclusión de personas a la Lista de Personas Bloqueadas a la que hace referencia el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Siendo relevante que derivado de la incidencia de este delito, y de la evidente falta de su persecución y condena, cuyo impacto fue y es alarmante en materia de seguridad pública, atendiendo a la nueva estrategia para su combate, las autoridades encargadas para ello, en una suerte de deconstrucción de la problemática, han optado por invertir esfuerzos de manera coordinada, para la identificación de las variables que le dan origen, para así generar estrategias dirigidas a su prevención y eventual combate.

Es decir, de la mano de la inteligencia financiera, misma que se alimenta de la información de los sujetos obligados y demás autoridades federales y estatales, se ha logrado identificar en mayor medida los nuevos escenarios y mecanismos por los que las organizaciones criminales han optado para blanquear sus recursos, lo que se espera, genere los elementos necesarios que permita reforzar o reformar los mecanismos previstos en la legislación actual para el eficaz combate al lavado de activos y sus delitos precedentes, todo ello a partir de un eje fundamental: su prevención.

Finalmente, después de todo lo dicho, y a manera de conclusión, para contestar la pregunta que nos convoca, ¿cómo impacta el lavado de activos en la seguridad pública en México?, me permitiré ser bastante breve: impacta en todo.

Destruye paulatina y vorazmente el más vital de los anhelos, el de vivir y coexistir en una comunidad libre y segura; de ahí la necesidad de generar las estrategias que permitan de manera pacífica, pública y transparente, que en su identificación, investigación y judicialización no exista cabida para la corrupción e impunidad.

Sólo así podremos determinar, en los próximos años, si la estrategia renovada logra prevenir y reducir la incidencia de este delito y con ello la de aquellos relacionados; disminuyendo la percepción de inseguridad que impera en nuestros días, logrando así el ideal de una sociedad libre de amenazas que impactan en el andar diario de la sociedad mexicana.

## Referencia

- Encuesta Nacional de Seguridad Pública y Urbana (ENSU). <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/> (19 de abril 2021).
- Gluyas Millan, Ricardo, «Inteligencia Financiera y prevención de lavado de dinero», *Iter criminis*, México, núm. 3 (2006).
- Gobierno de México, Estrategia Nacional de Seguridad. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019) (mayo 2019).
- Hobbes, T. *Leviatán o la materia, forma y ooder de un Estado eclesiástico y Civil* (trad. de Carlos Mellizo). Madrid, España, Alianza, 2001
- Jean-Jacques Rousseau. *El contrato social*. México: Porrúa, 2014.
- Locke, Jhon. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. Madrid: España, Alba, 1997.
- Montero, Juan Carlos. «La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública». *Perfiles latinoamericanos*, México, vol. 20, núm. 39 (2012).
- Sanchez Ley, Laura y Melchor, Diego. *Lavar dinero en México: un delito del que se sale fácil, mexicanos Contra la corrupción y la impunidad*. México. <https://contralacorrupcion.mx/fincen-files/lavar-dinero-en-mexico.html> (20 de septiembre 2020).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otras autoridades. <https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/enr2020.pdf> (septiembre, 2020).

Tiscornia, Sofía. Seminario Internacional. Seguridad Pública: antiguos desafíos, nuevos modelos. Adenauer, Belo Horizonte, 2 y 3 de septiembre 1998. Cap. XIII.

Valdez, Jorge. *Seguridad pública en el espacio sudamericano: narcotráfico, lavado de dinero y corrupción*. Palestra, 2005.

Valencia Ramírez, Guadalupe. *La seguridad pública como un derecho humano*. México: Mundo siglo XXI, Instituto Politécnico Nacional, 2012.

Zaffaroni, Eugenio Raúl. «Estado y seguridad pública: algunas consideraciones básicas». *Cuadernos de Seguridad*, Argentina, núm. 14 (2011).



## 1.6

### Socios minoritarios y aportaciones de capital: un posible mecanismo de lavado de dinero

~~~~~ **Einar Moreno** ~~~~~

Antecedentes

Durante la administración del presidente Felipe Calderón, el entorno de la contabilidad en México cambió sus reglas internas drásticamente. El 30 de junio de 2010 el *Diario Oficial de la Federación* publicó que, considerando dar facilidades administrativas a aquellos contribuyentes obligados a dictaminar sus estados financieros por un contador público autorizado, a partir de ese día este requisito se volvía opcional. El artículo tercero de dicho decreto indica que:

Los contribuyentes que de conformidad con lo establecido en los artículos 32-A, fracción I del Código Fiscal de la Federación y 16 de la Ley del Seguro Social, se encuentren obligados a dictaminar sus estados financieros o el cumplimiento de sus obligaciones ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, según

corresponda, por contador público autorizado, *podrán optar por no presentar los dictámenes a que se refieren los artículos citados, siempre que presenten la información en los plazos y medios que, mediante reglas de carácter general, establezcan las autoridades fiscales correspondientes.*

Los contribuyentes que ejerzan la opción a que se refiere este artículo no estarán obligados a presentar la copia y los anexos a que se refiere la fracción VIII del artículo 29 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

A partir de ese momento en el que el dictamen fiscal prácticamente se inactiva, las organizaciones efectivamente comenzaron a destinar los recursos financieros, antes utilizados para esos dictámenes, a diferentes usos. La desventaja de desactivar el dictamen, documento que se genera como paso final de un proceso de auditoría, es que al no tener un mecanismo de revisión constante y estable se pierde la capacidad de identificar irregularidades en las operaciones cotidianas de las empresas.

Sin importar si la empresa u organización es clasificada como transformadora, comercializadora o de servicios, sin fines de lucro u organización civil o si tiene menos de 250 empleados (pequeña empresa), hasta 1,000 empleados (empresa mediana) o más de 1,000 empleados (empresa grande), cada organización requiere instrumentos que supervisen y validen las prácticas cotidianas en materia de cumplimiento normativo, tanto para evitar el fraude corporativo, como para evitar las prácticas de lavado de dinero.

La brecha desde aquel decreto de 2010 hasta nuestros días ha crecido, y consecuentemente ha ampliado la ventana de tiempo para que, creativamente, en algunas empresas y organizaciones se construyan alternativas de incorporación de recursos financieros, dinero en efectivo de origen desconocido, a las operaciones diarias de cada organización.

La posibilidad de que esto ocurra confirma la necesidad de instalar mecanismos de supervisión respecto al lavado de dinero, sin importar el origen del recurso financiero. Es importante señalar que este capítulo no trata de clasificar el origen de los recursos financieros que se encuentran fuera del sistema financiero formal, sino que busca evidenciar una alternativa utilizada en las organizaciones como procedimiento de blanqueo de recursos financieros.

Adicionalmente al entorno nacional, las recomendaciones que se dan a nivel internacional desde luego que clasifican como prioritario el identificar y perseguir el lavado de dinero.

En el documento, recién actualizado (junio de 2021), *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism*

& *Proliferation*, perteneciente a la Financial Action Task Force, se especifica, a través de su recomendación cuatro «Confiscación y medidas provisionales», que cada país debe adoptar medidas de congelación e incautación de la propiedad lavada, producto o instrumentos utilizados en el blanqueo de capitales y, desde luego, la propiedad que sea producto de, utilizado en, o destinado para la financiación del terrorismo.

Para lograr lo anterior, el documento, en la misma recomendación, marca que se debe tener autoridad para:

1. Identificar, rastrear y evaluar la propiedad.
2. Tomar medidas provisionales como congelamiento e incautación.
3. Tomar medidas de prevención para no perjudicar los mecanismos mencionados en el inciso 2.
4. Realizar actividades de investigación adecuadas.

Al leer estas recomendaciones es evidente que el entorno organizacional en cada país marca retos diferentes previos a su aplicación.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a través de la publicación del *Segundo conjunto de resultados del estudio sobre la demografía de los negocios 2020*, el 99.8% de las empresas en México se mantiene en la clasificación de micro, pequeñas y medianas.

Este gran número de empresas presenta una alta dispersión en la prevención del lavado de dinero y, consecuentemente, un espacio atractivo para realizar operaciones que permitan incorporar recursos financieros al sistema financiero formal con discreción y eficiencia.

En realidad, sabemos qué hacer cuando tenemos identificado el mecanismo de lavado de dinero. Podemos congelar cuentas bancarias e incautar bienes temporalmente, mientras son objeto de prueba en alguna investigación, pero la dificultad se encuentra en un paso previo: la identificación de la práctica de lavado de dinero.

A continuación, se describirá un posible procedimiento para blanquear recursos financieros considerando actividades cotidianas en las organizaciones. El conocimiento técnico contable es requerido para este caso ya que involucra la aplicación de la normatividad contable y financiera, misma que en nuestro país no es de dominio popular.

El conocimiento técnico contable y financiero nos abre las puertas para que en un mismo momento sea posible cumplir con la normatividad vigente e incorporar recursos financieros, lavar dinero, sin ser detectados por las autoridades.

Podría suponerse que hace falta entonces trabajar en la ética de los profesionales de las finanzas y la contaduría por la falta de instrumentos o códigos que den a conocer lo que se espera de su ejercicio profesional. Afortunadamente, sí existen documentos como el *Código de ética profesional*

publicado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos que aborda el tema del lavado de dinero en sus secciones 210 y 270.

Entonces no se trata de una falta de normatividad nacional o internacional lo que pudiéramos plantear como posibles causas del crecimiento de las prácticas en materia de lavado de dinero. Nos encontramos ante profesionales que se han convertido en mercenarios de cuello blanco que venden sus servicios, incluyendo su alto conocimiento técnico, para diseñar procedimientos relativamente simples que replicados en una gran cantidad de empresas permiten lavar grandes cantidades de dinero.

El pensamiento no es sorprendente, si se pone en tela de juicio que se tiene más probabilidad de ser detectado por las autoridades correspondientes al pretender lavar \$100,000,000 M. N. en una sola operación que al realizar 100 operaciones de \$1,000,000 M. N., la respuesta por la preferencia entre estas dos alternativas resulta casi lógica. Ahora el volumen de empresas micro, pequeñas y medianas en nuestro país se convierte en la materia prima ideal para replicar los procedimientos de blanqueo de capital.

Descripción del caso

Cuando deseamos profundizar en materia de aportaciones de capital tenemos siempre disponible la Norma de Información Financiera C-11 donde claramente se especifican las normas de valuación, presentación y revelación de las partidas que integran el capital contable en el estado de situación financiera de entidades lucrativas. Dentro de la circular, el capital contable se clasifica en capital contribuido y en capital ganado. El capital contribuido se integra, entre otros, por las aportaciones de los socios recibidas por la entidad.

También en la C-11 se encuentra explicada la situación de las aportaciones para futuros aumentos de capital, resaltando la especificación de que cada aportación no deberá generar un rendimiento definido y que dichas aportaciones se reconocerán en el capital siempre que la asamblea de accionistas autorice que se efectúen tales aportaciones, las condiciones de su devolución y la especificación de un número fijo de acciones por el intercambio de una cantidad de dinero aportada.

El capital ganado considera los saldos de las utilidades acumuladas, incluyendo las utilidades retenidas, las pérdidas acumuladas y, en su caso, otros resultados integrales acumulados. Observemos un ejemplo de un estado de situación financiera.

| Ejemplo S. A. | | | |
|--|-------------|-------------------|-------------|
| Estado de situación financiera al 31 de diciembre de 2020 | | | |
| Cifras en moneda nacional. | | | |
| Efectivo | \$315,000 | Pasivo circulante | \$2,600,000 |
| Cuentas por cobrar | \$385,000 | Deuda de LP | \$3,400,000 |
| Inventario | \$2,800,000 | Deuda total | \$6,000,000 |
| Activo circulante | \$3,500,000 | Capital contable | \$2,000,000 |
| Activo no circulante | \$4,500,000 | Pasivo + capital | \$8,000,000 |
| Activo total | \$8,000,000 | | |

Tabla 1. Elaboración propia.

Considerando las cifras del estado de situación financiera, ventas de \$25,000,000 M. N. y utilidad neta de \$1,000,000 M. N. podemos construir un tablero de indicadores, razones financieras que nos complementan los quizá fríos números del estado financiero anterior.

| Razón | Ejemplo S. A. |
|--|----------------------|
| Circulante
(activo circulante / pasivo corto plazo) | 1.34 |
| Ácida
(activo circulante-inventario / pasivo corto plazo) | 0.27 |
| Margen de utilidad neta
(utilidad neta / ventas) | 4% |
| Periodo promedio de cobro
(cuentas por cobrar / ventas a crédito / 365) | 5.6 |
| Razón de deuda
(deuda total / activo total) | 75% |
| Rotación de activo total
(ventas / activo total) | 3.12 |
| Pasivo circulante sobre capital contable | 130% |

Tabla 2. Elaboración propia.

La razón de circulante nos indica que por cada peso que se debe en el corto plazo se tienen 1.34 pesos para pagar. La razón ácida, que resta el inventario por tratarse de un activo con el que no podemos pagar nuestros compromisos financieros, nos dice que por cada peso que se debe en el corto plazo se tienen 27 centavos para pagar. Lo anterior significa, en términos prácticos, que en caso de que todos nuestros proveedores y acreedores se presentaran a cobrar, la empresa Ejemplo S. A. quebraría.

El periodo promedio de cobro me indica el número de días que tardo en recuperar mis cuentas por cobrar (clientes), que para este caso es 5.6. La razón de deuda nos indica el porcentaje en la estructura de capital que se tiene financiado con deuda. Para la empresa Ejemplo S. A. es de 75%.

La rotación del activo total nos muestra como nuestros activos generan ventas. En este caso, por cada peso que tenemos de activo estamos generando 3.12 pesos de ventas. Finalmente, la proporción de pasivo a corto plazo con respecto al capital contable que se tiene es de 130%.

Ejemplo S. A., empresa mexicana, se encuentra explorando la posibilidad de ingresar a un parque industrial con mayor infraestructura en el norte del país. Este parque, como todos en nuestro país, solicita un desempeño financiero mínimo. A continuación, se comparan los indicadores actuales con los que solicita el parque industrial al que la empresa Ejemplo desea pertenecer.

| Razón | Ejemplo S. A.
actual | Parque
industrial |
|---|-------------------------|----------------------|
| Circulante
(activo circulante / pasivo corto
plazo) | 1.34 | 2 |
| Ácida
(activo circulante-inventario / pasivo
corto plazo) | .27 | 1 |
| Margen de utilidad neta
(utilidad neta / ventas) | 4% | 5% |
| Periodo promedio de cobro
(cuentas por cobrar / ventas a crédito
/ 365) | 5.6 | 20 |
| Razón de deuda
(deuda total / activo total) | 75% | 40% |

| Razón | Ejemplo S. A.
actual | Parque
industrial |
|---|-------------------------|----------------------|
| Rotación de activo total
(ventas / activo total) | 3.12 | 2 |
| Pasivo circulante sobre capital
contable | 130% | 20% |

Tabla 3. Elaboración propia.

Para cumplir con los indicadores del parque industrial, considerando \$20,000,000 M. N. en ventas (todas las ventas a crédito) el estado de situación financiera debería mostrar las siguientes cifras:

| Ejemplo S. A. posterior a una aportación de capital
Estado de situación financiera presupuestado
Cifras en moneda nacional | | | |
|---|--------------|----------------------|--------------|
| Efectivo | \$104,110 | Pasivo
circulante | \$1,200,000 |
| Cuentas por cobrar | \$1,095,890 | Deuda de LP | \$2,800,000 |
| Inventario | \$1,200,000 | Deuda total | \$4,000,000 |
| Activo circulante | \$2,400,000 | Capital contable | \$6,000,000 |
| Activo no circulante | \$7,600,000 | Pasivo + capital | \$10,000,000 |
| Activo total | \$10,000,000 | | |

Tabla 4. Elaboración propia.

Por lo anterior, la empresa Ejemplo S. A. requiere al menos de \$5,100,000 para modificar su estructura de capital y llegar a los niveles de activo no circulante. Los primeros dos millones se utilizarían para disminuir la deuda total y los \$3.1 millones adicionales se aplicarían en la compra y actualización de tecnología (activo no circulante).

A continuación, se presenta la estructura accionaria de la empresa Ejemplo S. A.:

| Nombre | Porcentaje de acciones |
|--------------|------------------------|
| Accionista 1 | 25% |
| Accionista 2 | 25% |
| Accionista 3 | 25% |
| Accionista 4 | 5% |
| Accionista 5 | 5% |
| Accionista 6 | 5% |
| Accionista 7 | 5% |
| Accionista 8 | 5% |

Tabla 5. Elaboración propia.

Los tres accionistas mayoritarios tienen en conjunto el 75% de las acciones de la empresa por lo que, de así decidirlo, podrían tomar el control de la compañía sin tener que consultar a los accionistas minoritarios.

Adicionalmente a la incorporación del nuevo parque industrial, Ejemplo S. A. se encuentra valorando el costo por el cambio de instalaciones. Las instalaciones en las que se encuentra ya presentan problemas de filtraciones, carga eléctrica inestable y no tienen servicio de recolección de basura.

Inicialmente se consideró que el flujo de operación del 2021 sería lo suficientemente grande para cubrir los pagos del último trimestre del año. Debido a la pandemia por COVID-19, el flujo ha permitido tener un ahorro actual disponible de tan sólo \$225,700 M. N.

El problema de la liquidez y la falta de garantías inmobiliarias en la empresa Ejemplo S. A. incrementa el grado de dificultad para conseguir financiamiento con algún banco o grupo financiero. La tasa de interés no es el problema, sino que se pide garantía inmobiliaria inclusive de 3 veces a 1 para la obtención del crédito.

El cambio de instalaciones al nuevo parque industrial, incluyendo la compra de mobiliario y equipo, presentan el siguiente orden de pagos:

| Concepto | Octubre 2021 | Noviembre 2021 | Diciembre 2021 | Enero 2022 | Febrero 2022 |
|----------|--------------|----------------|----------------|-------------|--------------|
| Planta 1 | \$1,523,000 | \$1,347,000 | \$7,460,000 | 0 | 0 |
| Planta 2 | \$823,000 | 0 | 0 | \$1,465,500 | 0 |
| Planta 3 | \$2,890,000 | \$3,174,500 | 0 | \$870,000 | \$530,000 |
| Total | \$5,236,000 | \$4,521,500 | \$7,460,000 | \$2,335,500 | \$530,000 |

Tabla 6. Elaboración propia.

La suma total pendiente de pago es de \$20,083,000 M. N. Observando los compromisos del mes de octubre y considerando lo que queda como ahorro disponible (\$225,700.00 M. N.) la cifra pendiente supera los cinco millones de pesos en el mismo mes.

Aunque estas cifras incluyen mobiliario y equipo, contienen un 82% del costo destinado a obra civil que se ha pagado hasta ahora a través de transferencias electrónicas utilizando el Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI).

Para tomar decisiones respecto a la situación actual, se realiza una junta de socios extraordinaria, donde se plantea la situación explicando que, de no contar con financiamiento, el proyecto de cambio a las nuevas instalaciones deberá suspenderse.

Ante esta situación, los socios minoritarios plantean el escenario de aportar capital a la empresa con el objetivo de incrementar su participación accionaria y al mismo tiempo fondear el proyecto de cambio de instalaciones.

Los socios minoritarios tienen, en conjunto, los veinte millones que se requieren para las tres plantas nuevas. La aportación se distribuiría de acuerdo a la siguiente tabla:

| Nombre | Aportación |
|--------------|-------------------|
| Accionista 4 | \$4,000,000 M. N. |
| Accionista 5 | \$4,000,000 M. N. |
| Accionista 6 | \$4,000,000 M. N. |
| Accionista 7 | \$4,000,000 M. N. |
| Accionista 8 | \$4,000,000 M. N. |

Tabla 7. Elaboración propia.

Al realizarse la aportación de capital, el estado de situación financiera quedaría así:

| Ejemplo S. A. | | | |
|---|--------------|-------------------|--------------|
| Estado de situación financiera presupuestado | | | |
| Cifras en moneda nacional | | | |
| Efectivo | \$20,315,000 | Pasivo circulante | \$2,600,000 |
| Cuentas por cobrar | \$385,000 | Deuda de LP | \$3,400,000 |
| Inventario | \$2,800,000 | Deuda total | \$6,000,000 |
| Activo circulante | \$23,500,000 | Capital contable | \$22,000,000 |
| Activo no circulante | \$4,500,000 | Pasivo + capital | \$28,000,000 |
| Activo total | \$28,000,000 | | |

Tabla 8. Elaboración propia.

Este cambio en la estructura de capital significa la autorización del parque industrial para que Ejemplo S. A. se establezca dentro de éste. Considerando el valor de la empresa en \$8,000,000 M. N. antes de las nuevas aportaciones, la estructura accionaria quedaría de la siguiente forma, posterior a los \$20,000,000 M. N. de capital nuevo.

| Nombre | Estructura accionaria previa | \$8,000,000.00 | Estructura accionaria nueva | \$28,000,000.00 |
|---------------|-------------------------------------|-----------------------|------------------------------------|------------------------|
| Accionista 1 | 25% | \$2,000,000.00 | 7% | \$2,000,000.00 |
| Accionista 2 | 25% | \$2,000,000.00 | 7% | \$2,000,000.00 |
| Accionista 3 | 25% | \$2,000,000.00 | 7% | \$2,000,000.00 |
| Accionista 4 | 5% | \$400,000.00 | 16% | \$4,400,000.00 |
| Accionista 5 | 5% | \$400,000.00 | 16% | \$4,400,000.00 |
| Accionista 6 | 5% | \$400,000.00 | 16% | \$4,400,000.00 |

| Nombre | Estructura accionaria previa | \$8,000,000.00 | Estructura accionaria nueva | \$28,000,000.00 |
|--------------|------------------------------|----------------|-----------------------------|-----------------|
| Accionista 7 | 5% | \$400,000.00 | 16% | \$4,400,000.00 |
| Accionista 8 | 5% | \$400,000.00 | 16% | \$4,400,000.00 |

Tabla 9. Elaboración propia.

Los accionistas mayoritarios han dejado de serlo como consecuencia del tamaño de la aportación de los accionistas minoritarios. Esta información queda asentada en el acta de asamblea, misma que pasa a ser notariada para darle validez a las decisiones previamente tomadas.

Llega el momento de realizar los primeros pagos. Para el mes de octubre se realizan pagos por \$225,700 M. N. vía transferencia electrónica (SPEI) y el resto se paga en efectivo al contratista responsable de las nuevas instalaciones.

Dado que los pagos son en efectivo, no hay manera de comprobar la fuente de ese dinero. Entonces ¿cómo podemos asignar un valor a las nuevas instalaciones para registrarlas en el activo? Recordemos que el asiento original nos dice que el dinero de las nuevas aportaciones ingresó a caja, hecho que en realidad nunca sucedió. Se requiere entonces un mecanismo para pasar ese «efectivo» al activo no circulante.

La Normas de Información Financiera, específicamente la C-6, establece las normas particulares de valuación, presentación y revelación relativa a propiedades, planta y equipo. Dentro de estas normas, se establece que el costo de adquisición de un edificio debe incluir la construcción, instalaciones y equipo de carácter permanente; así mismo, se deben considerar costos como permisos de construcción, honorarios de arquitectos e ingenieros, costos de planeación e ingeniería, gastos legales notariales, comisiones a agentes, etc. y define el periodo de construcción terminado cuando el bien se encuentra en condiciones de servicio, independientemente de la fecha programada para su apertura.

Pero, dado que los pagos se realizaron en efectivo, ¿qué alternativas se tienen para incorporar el valor de las nuevas instalaciones al estado de situación financiera? La alternativa más cercana es la contratación de un perito valuador certificado por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN) que nos realice el trabajo de valuación del bien inmueble.

La justificación de la valuación se da ya que es necesario contrastar el valor en libros contra el valor razonable del bien inmueble. Incluso se puede abordar el concepto de «deterioro» en el valor del inmueble

que se trata a detalle en el Boletín C-15 de las Normas de Información Financiera.

Es importante señalar que no hay problema en registrar un valor menor a los \$20,000,000 M. N. que el activo originalmente costó. El objetivo es tenerlo registrado dentro de la compañía. Finalmente, el perito valuador certificado entrega su dictamen mostrando un valor conjunto de las tres plantas en \$18,000,000 M. N.

El nuevo estado de situación financiera muestra la siguiente información:

| Ejemplo S. A. | | | |
|---|--------------|-------------------|--------------|
| Estado de situación financiera presupuestado | | | |
| Cifras en moneda nacional | | | |
| Efectivo | \$2,315,000 | Pasivo circulante | \$2,600,000 |
| Cuentas por cobrar | \$385,000 | Deuda de LP | \$3,400,000 |
| Inventario | \$2,800,000 | Deuda total | \$6,000,000 |
| Activo circulante | \$5,500,000 | Capital contable | \$22,000,000 |
| Activo no circulante | \$22,500,000 | Pasivo + capital | \$28,000,000 |
| Activo total | \$28,000,000 | | |

Tabla 10. Elaboración propia.

En realidad, el registro contable únicamente está reflejando el reconocimiento del valor que nos entregó el perito valuador certificado ya que el dinero que pasó de efectivo a activo no circulante nunca entró a las cuentas de la empresa. Podríamos llamarlo inclusive un asiento de tipo virtual.

En algún momento pudiera pasar por nuestra mente que el perito valuador certificado diera un valor más alto sobre los \$20,000,000 M. N., sobre todo si no conocemos a detalle los movimientos de valor razonable o de deterioro que en el 99.9% de las veces resultan con un valor menor al valor en libros del activo y que pretenden revelar con precisión el valor de los activos de la empresa respecto a eventos exógenos.

Para este momento la empresa Ejemplo S. A. se encuentra en posibilidades de acreditar el valor de las tres plantas, inclusive para consi-

derar una operación de compra-venta si quisiera venderlas juntas o por separado.

Aquí viene entonces la segunda fase de la operación, cuando la empresa Ejemplo S. A. pone en venta la planta 3, misma que se encuentra en libertad de publicar a precio que haga referencia al «valor comercial» de la instalación.

Cuando nos encontramos en los terrenos del «valor comercial» un inmueble que costó poco menos de \$7,500,000 M. N. se puede comercializar en inclusive un valor más alto.

Pero aún hay dos millones de pesos en la cuenta de efectivo que nunca ingresaron a las cuentas de la empresa y que siguen apareciendo. Ante este hecho se tiene la posibilidad de ir haciendo uso del mecanismo de pérdida del ejercicio.

A estos momentos, un despacho de consultores les notifica a los ocho dueños de Ejemplo S. A. que la operación que realizaron en efectivo es ilegal por no tener claridad sobre la fuente de ese dinero.

La reacción de los dueños es inmediata, no sólo por conocer que su operación se encuentra catalogada como ilegal sino por las consecuencias que estos hechos pudieran tener. Sin pensarlo ponen en venta no únicamente la planta 3 sino las tres plantas a un precio de \$28,000,000 M. N.

La empresa Ejemplo S. A. encuentra rápidamente un comprador que, a través de una transferencia electrónica (SPEI), adquiere las tres plantas. El dinero es transferido a ocho cuentas de bancos distintos a nombre de la empresa. Posterior a la compra venta, la empresa decide cerrar operaciones, liquidando a todos sus empleados, pagando cuentas pendientes a proveedores, acreedores y demás elementos contenidos en su pasivo. Desde luego que también cierra las cuentas bancarias. Finalmente, la empresa Ejemplo S. A. desaparece.

Los \$20,000,000.00 que fueron utilizados en efectivo han quedado «limpios», «lavados» y aunque en el futuro podrán encontrarse elementos como evidencia del lavado de dinero, lo cierto es que los hechos se encuentran lejanos para ser revisados por las autoridades competentes y aplicar la ley.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada en su artículo segundo específica: «tres o más personas que se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la

delincuencia organizada». Ejemplo S. A. es una sola persona moral, pero involucra al menos a los ocho dueños de la misma empresa. Nos encontramos ante un hecho de delincuencia organizada, además de un caso de evasión fiscal.

La situación descrita no se trata de un hecho aislado, se ha convertido en una práctica común mantener una constante búsqueda corporativa de mecanismos que sirven de facilitadores para ingresar dinero en efectivo al sistema financiero formal o evadir impuestos.

La intención de mencionar en varias ocasiones parte de las Normas de Información Financiera no es validar algún tipo de debilidad. Por el contrario, es hacer evidente que tenemos un marco contable completo, útil y eficiente que se actualiza cada año para mantenerse vigente respecto a los lineamientos contables nacionales e internacionales.

Desafortunadamente, la creatividad técnica de los especialistas en contabilidad y/o finanzas se utiliza en ocasiones para buscar soluciones que por un lado cumplan con la normatividad y que al mismo tiempo rompan con los lineamientos éticos. De antemano sabemos que, en nuestro país, como en otras partes del mundo, no siempre lo legal es ético.

En la situación descrita no se especifica el origen o la fuente de los recursos en efectivo, aunque no es un tema menor. El dinero podría tener su origen en el narcotráfico, la venta de piratería en ropa o calzado o el propio comercio informal. Lo cierto es que se trata de \$20,000,000 M. N. de los que se desconoce su origen y que finalmente fueron utilizados para la generación de valor económico en una empresa. Si el origen es legal, basta con demostrarlo a las autoridades para incorporarlo al sistema financiero formal. Quizá existan algunas peticiones fiscales, es decir, que se paguen impuestos de acuerdo a la normatividad vigente.

Pero pareciera que estas obligaciones fiscales son las que generan más temor a los poseedores de efectivo sin claridad de origen. Cuando los dueños de los recursos en efectivo observan una mínima posibilidad de pago de impuestos se sobresaltan y contratan servicios que los ayuden a evadir tales requerimientos fiscales. Inclusive hay ocasiones en que prefieren pagar montos más altos a los costos fiscales por los servicios para diseñar las estrategias de evasión, que pagar los propios impuestos. La cultura tributaria es débil y los empresarios mexicanos ponen en duda los criterios de utilización de los recursos recaudados por los Gobiernos.

Lo interesante es que el contrapeso, ante esta falta de cultura tributaria, en algunos casos lo tenemos en nuestro país por empresarios extranjeros. Cuando al empresario extranjero le pones en la mesa el tema de pago de impuestos, sin pensarlo manifiesta su total acuerdo en cumplir con las obligaciones fiscales. Quizá debiéramos recolectar más evidencia al respecto pensando sobre todo en la frase: «el ejemplo es una orden silenciosa».

Recomendaciones

El alto porcentaje en nuestro país de empresas clasificadas como micro, pequeñas y medianas vuelve complejo el seguimiento puntual de operaciones contables y financieras como las descritas en este capítulo. Entonces, es crítico que los especialistas en materia contable y financiera dentro del Sistema de Administración Tributaria y, desde luego, los responsables de la contraloría interna de cada persona moral consideren las siguientes recomendaciones:

1.- Validar los cambios reflejados por cada persona moral en el estado de variaciones de capital con respecto a modificaciones en su estructura accionaria y el origen de los recursos aportados.

2.- Conciliar las cuentas bancarias con los movimientos en el estado de situación financiera, particularmente en las cuentas de capital contable, para validar que los recursos aportados por incorporación de capital realmente se integren a las cuentas de activo circulante correspondientes.

3.- Cruzar bases de datos entre notarías e informes contables y financieros respecto a la escrituración y registro público de actas de asamblea o juntas de socios que tengan de manifiesto cambios en la estructura accionaria de cualquier persona moral.

Cada una de estas recomendaciones podría considerarse como un mecanismo preventivo y/o correctivo en contra de prácticas para lavado de dinero. Los hallazgos e irregularidades al realizarlas pueden ser suficientes para detonar procedimientos de investigación a mayor profundidad iniciando inclusive con acciones de suspensión o incautación de activos.

Es evidente que para el Servicio de Administración Tributaria (SAT) la realización de las actividades descritas en las recomendaciones requiere de la asignación y alineamiento de recursos humanos, lo que significa elevar los costos de operación del organismo. Sin embargo, también podemos esperar que como consecuencia de la realización de estas recomendaciones inclusive se tenga un incremento en la recaudación fiscal.

Finalmente, al observar a los distintos involucrados en las prácticas descritas en este capítulo se percibe que, aunque existan mecanismos que disminuyan las prácticas de lavado de dinero, se debe trabajar en dos sentidos con el sector empresarial:

1. Se debe incrementar la cultura tributaria como un elemento útil y relevante para mantener las finanzas públicas sanas, que como ciudadanos nos significan servicios de alcantarillado, seguridad, educación, vialidades primarias, secundarias y terciarias en óptimas condiciones, etc.

2. Instalar materiales para la difusión y promoción de los elementos éticos como ciudadano y corporativos para desincentivar la evasión fiscal

como una práctica común, e inclusive una práctica bien vista dentro del sector empresarial.

La eliminación de prácticas como el lavado de dinero siempre implicarán un reto difícil de lograr, se requiere de disciplina y constancia para realizar campañas serias, enfocadas a incorporar a nuestra vida cotidiana la relevancia de cumplir con nuestras obligaciones fiscales, en la búsqueda de elevar nuestro nivel de vida a nivel municipal, estatal y federal.

Referencias

Código de ética profesional, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C., 2015.

«Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia de simplificación tributaria». *Diario Oficial de la Federación*, 30 de junio de 2010.

FATF. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*. París: FATF, 2012-2021.

«Ley Federal contra la Delincuencia Organizada». *Diario Oficial de la Federación*, 23 de enero de 2009.

«Normas de Auditoría para Atestiguar Revisión y otros Servicios Relacionados». Comisión de Normas de Auditoría y Aseguramiento (CONAA). Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 2021.

«Normas de Información Financiera». Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera A. C., 2021. www.fatf-gafi.org/recommendations.html

1.7

Medidas anticorrupción y prevención del lavado de dinero

~~~~~ **Marla Daniela Rivera Moya** ~~~~~

### **Introducción**

La corrupción se alimenta de la impunidad. Por esta razón, al ser la corrupción uno de los más grandes flagelos de la sociedad mexicana, su combate necesariamente pasa por establecer un sistema que defina políticas, medios preventivos y mecanismos para detectar los hechos de corrupción y fortalecer las vías procesales para *sancionar* estos casos.

Esto que se afirma con facilidad en realidad conlleva un desafío enorme para el sistema jurídico mexicano que progresivamente se ha modificado en la búsqueda de una interacción eficaz entre los ámbitos administrativo sancionador y el procesal penal; sin embargo, este enfoque ha sido claramente insuficiente a la vista de los resultados obtenidos, o quizás, mejor dicho, de su ausencia.

Este trabajo se centra en el cambio de estrategia que implica la incorporación, en el combate a la corrupción, del enfoque de la prevención del lavado de dinero en el sistema jurídico mexicano. La premisa de que se parte es que dado el hecho de que los delitos de corrupción, en su inmensa mayoría, buscan un beneficio económico, es a través de la prevención del lavado de dinero que se puede impedir que el producto de la

corrupción beneficie a quien la realiza y, por tanto, se abata en términos reales la impunidad.

Con este fin, el desarrollo de esta aproximación a la relación que existe entre el combate a la corrupción y la prevención del lavado de dinero se ha dividido en tres partes: en la primera, la exposición se centra en la figura de las personas políticamente expuestas. En efecto, se aborda su definición y los supuestos de su participación en los actos de corrupción política; posteriormente, se realiza un recuento de las convenciones internacionales en la materia que, al ser adoptadas por nuestro país, forman parte del sistema jurídico mexicano, para destacar las transformaciones que han implicado el cumplimiento de estas obligaciones internacionales. Finalmente, se realizarán algunas consideraciones finales, para analizar la perspectiva del esquema de prevención del lavado de dinero y la corrupción como delito precedente.

### **Personas expuestas políticamente (PEP). La corrupción como delito precedente del lavado de dinero**

Las personas políticamente expuestas (PEP) son aquellas que, por su empleo, cargo o comisión dentro del Gobierno mexicano, pueden ser objeto o medio para facilitar la comisión de los delitos de lavado de dinero (LD), a través de diferentes conductas que pudieran constituir delitos por hechos de corrupción. Dentro de esta categoría son considerados, *entre otros*, a los jefes de Estado o de Gobierno, líderes políticos, funcionarios gubernamentales, judiciales o militares de alta jerarquía, altos ejecutivos de empresas estatales o funcionarios o miembros importantes de partidos políticos y organizaciones internacionales<sup>1</sup>.

Al respecto, la recomendación 12 del Grupo de Acción Financiera (GAFI) establece que:

Debe exigirse a las instituciones financieras, con respecto a las personas expuestas políticamente (PEP) extranjeras (ya sea un cliente o beneficiario final), además de ejecutar medidas normales de debida diligencia del cliente, que cuenten con sistemas apropiados de gestión de riesgo [...]; obtengan la aprobación de la alta gerencia para establecer (o continuar, en el caso de los clientes existentes) dichas relaciones comerciales; tomen medidas razonables para establecer la fuente de riqueza

---

1 Guía para la prevención y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita en el sistema financiero derivadas de actos de corrupción, [https://www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/Documents/Guia\\_Anticorrupcion\\_2020.pdf](https://www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/Documents/Guia_Anticorrupcion_2020.pdf) (consultada el 10 de julio de 2021).

y la fuente de los fondos; y lleven a cabo un monitoreo continuo intensificado de la relación comercial.

[...] Los requisitos para todos los tipos de PEP deben aplicarse también a los miembros de la familia o asociados cercanos de dichas PEP.

El 6 de febrero de 2020 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>2</sup>, en cumplimiento a la recomendación 12 del GAFI y a las disposiciones aplicables en la materia, actualizó la lista que se publicó el 11 de enero de 2016, entendida como lista enunciativa de personas políticamente expuestas nacionales, con los cargos públicos que sirven de base para que las entidades financieras y otros sujetos obligados integrantes del sistema financiero mexicano identifiquen al cliente, usuario o propietario real que tenga tal carácter.

En el combate a la corrupción y al lavado de dinero, es indispensable tener presente que las PEP representan un sector de riesgo para el sistema financiero y la economía nacional en el sentido que su posición o naturaleza les otorga la posibilidad de tener información y/o tomar decisiones que favorezcan la comisión de delitos como cohecho, uso ilícito de atribuciones o facultades, ejercicio abusivo de funciones, peculado, entre otros. Por un lado, dicha posición les puede favorecer para evitar de diversas formas ser detectadas y, en seguida, generar mecanismos y estrategias disuasorias para lavar el producto de la corrupción.

Como lo refiere el reporte del GAFI *Factores Específicos de Riesgos del Lavado del Producto de la Corrupción*<sup>3</sup>, la calidad de PEP no implica necesariamente que una persona es corrupta o que ha sido involucrada en algún delito por hechos de corrupción. *Independientemente de ello, la amenaza constante de lavado de dinero por PEP, nacionales o extranjeras, debe ser gestionada desde el entendimiento y la orientación a través de los sujetos obligados sobre potenciales riesgos de lavado de dinero asociados con estos clientes y sus transacciones.*

No obstante, sí debe señalarse que las PEP corruptas representan un alto riesgo para el sistema financiero debido a que tienen acceso a cuentas y fondos estatales. Tienen la posibilidad de influir en la toma de decisiones, para generar ganancias ilícitas que también benefician a sus familiares y asociados cercanos, y es en este punto donde los modelos de riesgo se deben activar para trazar rutas de seguimiento de los flujos

---

2 Cfr., [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/532774/Lista\\_PEPS\\_2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/532774/Lista_PEPS_2020.pdf) (consultado el 7 de julio de 2021).

3 Cfr., <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Specific%20Risk%20Factors%20in%20the%20Laundering%20of%20Proceeds%20of%20Corruption.pdf>

del capital y se deben generar diversas tipologías<sup>4</sup> que muestren los esquemas delictivos, que sean de utilidad en los procesos de cooperación interinstitucional nacional e internacional.

«La encuesta del GAFI *Vigilancia Estratégica* de 2009, muestra que el grupo más amplio de alto riesgo para propósitos de lavado de dinero son las personas expuestas políticamente. Poseen un alto riesgo de lavado de dinero por la naturaleza de su posición». El nivel de influencia de las PEP puede extenderse a ejercer poder de influencia en empresas ya sea como sus representantes o adquiriendo su control legal<sup>5</sup>.

El sistema de prevención de lavado de dinero configurado en México, en el que, entre otras instituciones, participan el Servicio de Administración Tributaria (SAT), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), las dos primeras como autoridades supervisoras de los sujetos obligados que realizan actividades vulnerables y del sistema financiero, respectivamente, y la UIF como autoridad reguladora, demuestran que existe un seguimiento coordinado orientado a la detección de riesgos, mediante el enfoque basado en riesgos, y en seguida, para que los sujetos obligados desarrollen prácticas como debida diligencia mejorada (EDD, por sus siglas en inglés), debida diligencia del cliente (CDD, por sus siglas en inglés), así como la identificación del beneficiario final o real. Estas estrategias, incorporadas para que además se dé cumplimiento a las recomendaciones del GAFI, han gestionado un sistema de reportes de operaciones inusuales y relevantes que actualmente ha ayudado a desarrollar modelos de riesgo y tipologías, y como consecuencia, generar casos de éxito.

En el sistema financiero, la existencia de un régimen de cumplimiento a través de los oficiales de cumplimiento, y en el de las actividades vul-

---

4 Unidad de Inteligencia Financiera, [https://uif.gob.mx/work/models/uif/librerias/documentos/tipologias/Definicion\\_tipologia.pdf](https://uif.gob.mx/work/models/uif/librerias/documentos/tipologias/Definicion_tipologia.pdf). De acuerdo con los organismos internacionales competentes en la materia, una tipología, en el contexto del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, 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 lícita o ilícita, que se oculten, depositen, retiren, enajenen, adquieran, conviertan o transfieran de un lugar a otro o entre distintas personas, con el fin de financiar sus actividades criminales. En este sentido, la identificación de esas técnicas y métodos se realiza mediante el análisis de numerosos casos que demuestran una misma tendencia. De esta manera, una tipología permite la identificación de señales de alerta, que de forma conjunta y en determinadas circunstancias, conllevan a presumir escenarios que pudieran favorecer determinados actos y operaciones de riesgo para la comisión de lavado de dinero o financiamiento al terrorismo.

5 Véase: Tipología *Estafa Maestra Pemex*, [https://uif.gob.mx/work/models/uif/librerias/documentos/tipologias/EstafaMaestra\\_Pemex.pdf](https://uif.gob.mx/work/models/uif/librerias/documentos/tipologias/EstafaMaestra_Pemex.pdf)

nerables, a través de representantes encargados de cumplimiento, constituye una línea de acción para que el régimen de PLD tenga un trabajo coordinado y efectivo, a través de la recepción de reportes y avisos. En este sentido, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a propósito de fijar estándares tanto de comprensión del sistema financiero como de sus riesgos, implementó desde el 2014 la certificación para dichos oficiales. Así, quienes presten sus servicios a entidades de esta naturaleza, deberán contar con la acreditación correspondiente<sup>6</sup>. Por su parte, la UIF implementó a partir de 2020 la certificación para los sujetos obligados que realizan actividades vulnerables.

La figura del cumplimiento al interior de las entidades es una herramienta necesaria y efectiva para detectar operaciones inusuales y/o relevantes que ayuden a identificar conductas delictivas, ya que el régimen de PLD radica en que el sector privado debe estar consciente de la importancia del cumplimiento normativo y del conocimiento y alcance del mismo, así como de los riesgos a los que se enfrenta.

El lavado del producto de la corrupción puede tomar una variedad de expresiones o formas que van a depender de la naturaleza del acto de corrupción. En el contexto de la corrupción a gran escala<sup>7</sup>, las formas más predominantes de dichas ganancias surgen del soborno, la extorsión, las negociaciones para obtener beneficios propios, los conflictos de interés y la malversación de recursos públicos<sup>8</sup>. Si se comprenden los métodos que las PEP utilizan para obtener ganancias de manera ilícita, se podrá tener un mejor entendimiento de la forma en que éstas pueden ser blanqueadas<sup>9</sup>. «Los estudios de casos confirman que, para ocultar la procedencia ilícita de los recursos producto de la corrupción, así como de otros delitos precedentes del LD, se utilizan técnicas similares en su ejecución»<sup>10</sup>.

En el caso de los sobornos, el dinero fluye de una empresa privada, a una PEP o asociado a cambio de obtener algún tipo de concesión gubernamental.

---

6 Cfr., <https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/certificacion-cnbv-en-materia-de-pld-ft>

7 Según la UNODC, la corrupción a gran escala es aquella *que ocurre en los niveles más altos de gobierno al punto que se socavan considerablemente los sistemas económicos, jurídicos y políticos. Este tipo de corrupción se encuentra comúnmente en países con gobiernos autoritarios o dictatoriales y en aquellos que carecen de políticas de corrupción adecuadas.*

8 Cfr., <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/The-Detection-of-Foreign-Bribery-ESP.pdf>

9 Cfr., <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Specific%20Risk%20Factors%20in%20the%20Laundering%20of%20Proceeds%20of%20Corruption.pdf>

10 Guía para la prevención y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita en el sistema financiero derivadas de actos de corrupción, [https://www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/Documents/Guia\\_Anticorrupcion\\_2020.pdf](https://www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/Documents/Guia_Anticorrupcion_2020.pdf) (consultada el 10 de julio de 2021).

mental. Las ganancias del cohecho provienen de la persona que entrega el soborno a la PEP corrupta.

Las ganancias también pueden ser generadas a través de esquemas de extorsión. En estos esquemas, los fondos son transmitidos de la víctima a la PEP. Esto puede hacerse dentro del mismo país o en cualquier otro lugar. Por ejemplo, cuando alguna empresa busca realizar negocios en determinado país y una PEP del mismo le pide a aquélla que las ganancias de distribuyan equitativamente a cambio de su influencia para que dichos negocios sean aprobados.

Las negociaciones para obtener beneficio propio suceden cuando una PEP tiene un interés financiero en una entidad que realiza negocios con el Estado. La PEP utiliza su posición para asegurarse de que el Estado realice negocios con la entidad y de esa forma se enriquezca a la PEP. En estos casos, la concesión de algún negocio con el Estado tiene como propósito que la ganancia se vea reflejada directamente en alguna empresa de la que la PEP es propietaria y el dinero fluye desde el propio Estado hacia las cuentas de la empresa de la PEP o que esté controlada por ella.

Por último, los esquemas de malversación de recursos públicos se pueden ver en distintos casos de corrupción. El dinero puede fluir de diferentes formas, usando distintos métodos. Este esquema implica, de manera general, la creación de fondos nacionales para beneficiar a una PEP que se autoautoriza dichos fondos a través de transferencias que simulan su legal y correcta distribución, y después son blanqueados usando el sistema financiero a través de terceros en el extranjero.

Como se ha reiterado a lo largo de este apartado, las PEP corruptas poseen una ventaja importante al tener influencia o control sobre el aparato estatal, lo que les permite cooptar recursos humanos e institucionales que se supone deberían servir para combatir este tipo de delitos. Además, cuentan con métodos variados y sofisticados que otro tipo de delinquentes no poseen, gracias a la información a la que pueden acceder. Se suma a lo anterior que pueden hacer uso de las ganancias de la corrupción para financiar partidos políticos, lo que pone en riesgo la gobernabilidad y, además, el desarrollo económico de los países.

## **Marco jurídico internacional en materia de cohecho**

La prevención y el combate a la corrupción y el lavado de dinero son prioridades de alcance nacional y global, lo que se refleja en la implementación de instrumentos internacionales que han establecido un marco jurídico base.

En este contexto, podemos tomar como punto de partida las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)<sup>11</sup>

---

11 México es miembro de pleno derecho del GAFI desde el 2000.

que representan un instrumento de gran utilidad y extensamente implementando para configurar políticas sobre prevención de lavado de dinero (PLD), combate del financiamiento al terrorismo (CFT) y anticorrupción (AC). La recomendación 36 del GAFI *Instrumentos Internacionales*, señala que los países deben tomar medidas para implementar las convenciones internacionales en materia de PLD, CFT y AC.

### a) La Convención Americana

De manera específica, el primer instrumento de carácter internacional sobre AC es la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, ratificada en 1997. Entre sus principales propósitos se encuentran la extradición de personas por delitos de corrupción; la cooperación y la asistencia entre los signatarios para la obtención de pruebas y la realización de otros actos necesarios que faciliten la investigación o juzgamiento de actos corruptos. También facilita los mecanismos para la identificación, rastreo, confiscación y decomiso de bienes derivados de actos de corrupción<sup>12</sup>.

De manera específica, el artículo III, sobre medidas preventivas, establece que los Estados partes deben aplicar medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer normas que regulen la función pública y que se establezcan mecanismos para su efectividad. En el artículo IV se establece un listado de los actos de corrupción a los que será aplicable la convención, lo que constituye un parámetro para los Estados miembros.

Como se ha hecho con otros instrumentos de esta naturaleza, el 4 de junio de 2001 se instituyó un Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC).

México ha sido parte de cinco rondas del seguimiento de la implementación de la convención, la última de la que se tiene registro fue realizada en 2016 y entre los aspectos que se observaron y de los que resultaron recomendaciones fueron: sistema de contratación de servidores públicos, sistema para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, sistema para la protección de funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción.

En la quinta ronda, uno de los aspectos considerados por el comité fue el seguimiento de la recomendación formulada en la segunda ronda, referente a *la necesidad de modificar la tipificación de la figura penal del cohecho, prevista en el artículo 222, fracción II, del Código Penal Federal, en lo*

---

12 Secretaría de la Función Pública: Convenciones Internacionales Anticorrupción suscritas por el Estado Mexicano, [http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convenciones/cumplimiento/convenciones\\_anticorruptcion\\_091112.pdf](http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convenciones/cumplimiento/convenciones_anticorruptcion_091112.pdf)

*que se refiere al elemento de espontaneidad contenido en dicha norma, a la luz de lo previsto en el párrafo b) del artículo VI.I de la Convención.*

A este respecto, verificaron que se dio cumplimiento a la misma, ya que el 18 de julio de 2016 fue reformado dicho numeral. También se analizó la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015, que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción; las reformas al Código Penal Federal en materia de corrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas (18 de julio de 2016): estas dos conforman medidas pertinentes para la promoción de la convención, en específico a lo que se refiere en el artículo VI, párrafo primero<sup>13</sup>.

## **b) La Convención de la OCDE**

Por otro lado, en 1999, México ratificó la Convención Anticohecho de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que establece medidas para disuadir, prevenir y penalizar a las personas y a las empresas que prometan, den o encubran gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros que participan en transacciones comerciales internacionales. Este instrumento se caracteriza por atender de manera central el soborno a funcionarios públicos para obtener ventajas en el comercio internacional. Lo anterior se considera de gran relevancia ya que el cohecho en el plano internacional genera impactos altamente negativos en la gobernabilidad, el crecimiento económico y la competitividad en los mercados.

En la misma convención, se estableció la implementación del Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales (GTC), como el responsable de asegurar, mediante un proceso de monitoreo, que los países miembros cumplan de forma sistemática la Convención. Hasta la fecha, México ha transitado por cuatro fases de seguimiento.

Así, puede afirmarse que esta convención impactó de manera directa en la configuración de los tipos penales sobre cohecho internacional en México, ya que tanto el Código Penal Federal como el Código Nacional de Procedimientos Penales fueron reformados para dar cumplimiento a los objetivos del instrumento internacional.

En efecto, estas reformas legales se llevaron a cabo en la fase 1 del reporte de implementación de la convención, que exige medidas eficaces para el combate y prevención del cohecho internacional, en especial, su pronta tipificación de conformidad con los elementos comunes del instrumento y con los principios jurisdiccionales y otros principios jurídicos básicos de cada país. Así, el 17 de mayo de 1999 se adicionó el artículo 222-

---

<sup>13</sup> Cfr., [http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5\\_inf\\_mex\\_sp.pdf](http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_inf_mex_sp.pdf) (consultado el 7 de julio de 2021).

bis en el Código Penal Federal, incorporando el tipo penal de *cohecho a servidores públicos extranjeros*.

De igual forma, dado que esta convención exige que las leyes anti-cohecho de los países signatarios sean aplicables a personas físicas y jurídicas, el 17 de junio de 2016 se adicionó el artículo 11 bis del Código Penal Federal, estableciéndose que a las personas jurídicas podrán imponérseles las consecuencias jurídicas referidas en el título x, capítulo II (específicamente en los numerales 421 y 422) del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), por la comisión de alguno de los delitos que se describen en un amplio catálogo, entre ellos terrorismo, cohecho (doméstico e internacional), operaciones con recursos de procedencia ilícita y defraudación fiscal.

En la segunda fase se evaluó la efectividad de las leyes vigentes para combatir el cohecho internacional en el país, así como la adecuación del tipo penal a las observaciones generadas en la fase 1. La fase 3 monitoreó cuestiones transversales clave tales como los avances realizados por las partes sobre debilidades específicas señaladas en las fases anteriores y las cuestiones planteadas respecto a los marcos institucionales y/o legales. Al respecto, el GTC observó que «México ha iniciado sus primeras dos investigaciones por cohecho en el extranjero y además ha hecho algunas mejoras a su contexto legislativo para combatir el cohecho en el extranjero, tales como reformar el tipo penal; sin embargo, varias deficiencias permanecen en sus leyes y la velocidad del cambio legislativo ha sido lento». La fase 4, realizada en 2018, se basa en el análisis de las reformas a nivel constitucional realizadas en materia de corrupción en 2015 y que, entre otros aspectos, crean el Sistema Nacional Anticorrupción y lo relativo a los Tribunales Federales de Justicia Administrativa (coincidente con la ronda cinco de la MESICIC).

### **c) La Convención de Mérida**

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada en 2003 y que inició su vigencia en 2005, tiene como propósito promover y fortalecer medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción. Establece medidas contra el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, la malversación o peculado, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, el soborno en el sector privado, así como el blanqueo del producto del delito.

También ha incorporado el soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas (artículo 16). En el mismo sentido, estipula la importancia y necesidad de legislar y generar las acciones necesarias sobre la responsabilidad de

las personas jurídicas por su participación en los delitos previstos en la convención<sup>14</sup>.

Cuenta con un mecanismo de examen de aplicación de la Convención de Mérida, establecido en 2011, que consiste en un proceso de examen transparente, con oportunidades para intercambiar información, considerando el contexto, que busca verificar y dar seguimiento a la implementación de la convención por los Estados parte. México fue revisado entre julio de 2016 y junio de 2017, a través de un sorteo, por integrantes de comisiones de Guatemala y Trinidad y Tobago, en donde también se hizo un seguimiento puntual al Sistema Nacional Anticorrupción.

## **Prospectiva y reflexiones finales**

La identificación de las PEP es un mecanismo indispensable en el proceso de prevención del lavado de dinero y el combate a la corrupción, ya que los sujetos obligados deben ejecutar medidas reforzadas para realizar una identificación del cliente que permita establecer mecanismos de monitoreo más específicos y estrictos. Las alianzas interinstitucionales (por ejemplo, entre la UIF y el Instituto Nacional Electoral) favorecen la generación de listas más completas y actualizadas de quienes deben ser identificados en esta categoría.

Asimismo, los sujetos obligados deben reportar a la autoridad, mediante un enfoque basado en riesgo, la identificación de los clientes o usuarios, la identificación de los propietarios reales, así como de las operaciones relevantes y/o inusuales, que permitan identificar a las personas que pretendan hacer uso del sistema financiero para cometer lavado de dinero. De igual forma, quienes realizan actividades vulnerables tienen el reto de fortalecer las medidas preventivas para que los avisos que se presenten a la autoridad permitan activar eficazmente los mecanismos de detección de este ilícito. Este sector, como lo expresa el Informe de Evaluación Mutua del GAFI de 2018, requiere una mayor comprensión de los riesgos de lavado de dinero y, como consecuencia, de un enfoque basado en riesgo que les permita aplicar adecuadamente el régimen PLD.

En esta línea de prevención, la generación de tipologías que ayuden a alertar a otras autoridades nacionales y del extranjero, e intercambiar estrategias y casos de éxito a escala global en cumplimiento de los compromisos internacionales del país. Las tipologías constituyen mecanismos institucionales de gran utilidad para difundir los esquemas bajo los cuales opera la delincuencia y de ese modo, alertar a otras autoridades

---

14 Secretaría de la Función Pública: Convenciones Internacionales Anticorrupción suscritas por el Estado mexicano, [http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convenciones/cumplimiento/convenciones\\_anticorrupcion\\_091112.pdf](http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convenciones/cumplimiento/convenciones_anticorrupcion_091112.pdf)

locales y federales, fortaleciendo también la cooperación internacional. Esto posibilitará el establecimiento de medidas no sólo correctivas, sino también preventivas.

La tipología *Estafa Maestra\_PEMEX*, refleja un esquema de lavado de dinero y corrupción mediante el cual un servidor público, haciéndose valer de su *estatus*, sustrae recursos de la institución pública a partir de la utilización de empresas fachada, fantasma, y de una institución educativa, para beneficiarse a sí mismo, incorporando a esta red de operaciones a sus familiares. Dentro de la trama, tanto él como un miembro de su familia se vuelven accionistas predominantes de las empresas utilizadas. Además, simulan pagos de asesoría técnica a la institución educativa y a las empresas, así como pagos de nómina a una plantilla de empleados inexistente. En este caso, los vehículos corporativos son potencialmente utilizados, para la corrupción y el lavado de dinero.

El lavado del producto de la corrupción genera graves efectos negativos en nuestro país y debe verse en perspectiva global<sup>15</sup>. Además de provocar impunidad, desconfianza en las instituciones y desatención de necesidades sociales para garantizar derechos humanos, produce falsas percepciones de crecimiento económico, ingobernabilidad, inestabilidad económica, pobreza y desigualdad social. «El crimen no cesará si no acaba la corrupción política»<sup>16</sup>. La corrupción genera impunidad, y con ello, la posibilidad de que la criminalidad siga disfrutando de sus ganancias y pueda reinvertirlas para dar continuidad a sus actividades ilícitas.

La lista de PEP que hemos referido es un punto de partida indispensable para que los productos de inteligencia sean más efectivos en la generación de denuncias, sin embargo, el eslabón de la cadena de persecución de delitos es mucho mayor y las autoridades de investigación y del ámbito jurisdiccional deben conocer la forma en que operan los criminales partiendo de una estrecha comunicación y cooperación interinstitucional.

El reporte *Financial Crime in Latin America and the Caribbean* realizado por el *Global Financial Integrity*, refleja que en nuestro país aún se tiene una baja implementación del régimen PLD/CFT, combinada con una falta de voluntad política entre algunas de las instituciones involucradas. Según este estudio, las áreas más fuertes en la aplicación del régimen se ubican en la prevención y detección de los delitos, y por el contrario, las más débiles son las de investigación.

Además, los tipos de delitos financieros que más afectan a nuestro país son la corrupción y el lavado de dinero, y las principales actividades que generan ingresos ilícitos se encuentra en primer lugar la corrupción.

---

15 Jaime Cárdenas Gracia, *Estado de Derecho y corrupción* (México, Porrúa, 2005), 209-215.

16 Santiago Nieto Castillo, Disertación en los eventos del XVII Aniversario de la Unidad de Inteligencia Financiera, [https://uif.gob.mx/work/models/uif/comunicados/UIF\\_023\\_2021.pdf](https://uif.gob.mx/work/models/uif/comunicados/UIF_023_2021.pdf)

El problema no es menor cuando observamos que la estimación del producto del lavado de dinero en nuestro país oscila entre los 18,000 millones de dólares y 44,000 millones de dólares al año<sup>17</sup>.

La corrupción es generadora de impunidad y, como consecuencia, la lucha contra el lavado de dinero resultará insuficiente si no se cuenta con investigaciones sólidas y las correspondientes sentencias condenatorias.

Según la Evaluación Nacional de Riesgos 2020:

Tres son los factores que representan la mayor amenaza para México en relación con el lavado de dinero: la delincuencia organizada, el nivel de recursos ilícitos generados en el país y la corrupción. [...] La corrupción es una fuente de fondos ilegales y al mismo tiempo [...] hace posible el lavado de dinero y sus delitos precedentes.

[La ENR concluye que] la corrupción en México es una amenaza estructural de Riesgo con probabilidad ALTA dado el alto número de casos cometidos y no castigados, así como el nivel de recursos asociados a este fenómeno, mismos que pudieran ser introducidos al [sistema financiero] a través de esquemas complejos, con la finalidad de ocultar su origen y beneficiario final<sup>18</sup>.

La apuesta por la prevención del lavado de dinero, de la corrupción y de otros delitos precedentes, implica que estamos frente a un cambio de paradigma porque justamente se está buscando fortalecer el régimen de PLD, para atacar las estructuras financieras de la criminalidad, impidiendo que puedan disponer de sus ganancias ilícitas.

El análisis financiero que realiza la UIF, a partir de la recepción de la información (de sujetos obligados y otras autoridades nacionales y extranjeras) es esencial en la identificación de las operaciones y actividades inusuales y relevantes, así como de los beneficiarios reales de las cuentas bancarias, las personas jurídicas, los inmuebles involucrados y los avisos por otras actividades vulnerables. Además, recordemos que la UIF tiene la capacidad de intercambiar información con sus homólogas de otros países, a través del Grupo Egmont, de manera informal y oportuna<sup>19</sup>.

Para fortalecer a las instituciones democráticas y al Estado constitucional de derecho, y que como consecuencia existan instituciones transparentes y que rindan cuentas, se deben implementar mecanismos que

---

17 Cfr., <https://gfintegrity.org/report/financial-crime-in-latin-america-and-the-caribbean/>

18 Evaluación Nacional de Riesgos (2020), 31.

19 Egmont Group. Herramientas y prácticas de las UIF para investigar el lavado del producto de la corrupción.

apuesten por respuestas más proactivas encaminadas a la capacitación de quienes están encargados de activar al aparato estatal; fortalecer a las instituciones de inteligencia para seguir la ruta del dinero y con ello atacar a las grandes estructuras delictivas; promover canales de comunicación interinstitucional para la recuperación de activos a través de la procuración y la impartición de justicia; una sociedad civil activa e informada, y, finalmente, seguir en el camino del cumplimiento de los compromisos internacionales de nuestro país.

## Referencias

- Cárdenas Gracia, Jaime. *Estado de Derecho y corrupción*. México: Porrúa, 2005.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Certificación CNBV en materia de PLDFT. México, 2016. <https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/certificacion-cnbv-en-materia-de-pld-ft>
- Financial Action Task Force. Specific Risk Factors in Laundering the Proceeds of Corruption. Francia, 2012. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Specific%20Risk%20Factors%20in%20the%20Laundering%20of%20Proceeds%20of%20Corruption.pdf>
- MESICIC. *Informe relativo al seguimiento de la implementación en México de las recomendaciones formuladas y las disposiciones analizadas en la segunda ronda, así como con respecto a las disposiciones de la convención seleccionadas para la quinta ronda*. México, 2016. [http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5\\_inf\\_mex\\_sp.pdf](http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_inf_mex_sp.pdf) (consultado el 7 de julio de 2021).
- Nieto Castillo, Santiago. Disertación en los eventos del XVII Aniversario de la Unidad de Inteligencia Financiera. México, 2021. [https://uif.gob.mx/work/models/uif/comunicados/UIF\\_023\\_2021.pdf](https://uif.gob.mx/work/models/uif/comunicados/UIF_023_2021.pdf)
- OCDE. *La detección del cohecho internacional*. París: Ediciones OCDE, 2017. <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/The-Detection-of-Foreign-Bribery-ESP.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Nacional Bancaria y de Valores. *Guía para la prevención y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita en el sistema*

*financiero derivadas de actos de corrupción*. México, 2020. [https://www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/Documents/Guia\\_Anticorrupcion\\_2020.pdf](https://www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/Documents/Guia_Anticorrupcion_2020.pdf)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Lista de personas políticamente expuestas nacionales. México, 2020. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/532774/Lista\\_PEPS\\_2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/532774/Lista_PEPS_2020.pdf)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Tipología 2020 Estafa Maestra versión Pemex*. México, 2020. [https://uif.gob.mx/work/models/uif/librerias/documentos/tipologias/EstafaMaestra\\_Pemex.pdf](https://uif.gob.mx/work/models/uif/librerias/documentos/tipologias/EstafaMaestra_Pemex.pdf)

Secretaría de la Función Pública. *Convenciones Internacionales Anticorrupción suscritas por el Estado Mexicano*. México. [http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convenciones/cumplimiento/convenciones\\_anticorrupcion\\_091112.pdf](http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convenciones/cumplimiento/convenciones_anticorrupcion_091112.pdf)

Yansura, Julia, Mavrellis, Channing, Kumar, Lakshmi, Helms, Claudia. Delitos financieros en América Latina y el Caribe: comprensión de los desafíos de los países y diseño de respuestas técnicas eficaces. Global Financial Integrity, 2021. <https://gfintegrity.org/report/financial-crime-in-latin-america-and-the-caribbean/>







**Financiamiento  
al terrorismo**

## 2 . 1

# Prevención y combate del financiamiento al terrorismo

~~~~~ **Santiago Nieto Castillo** ~~~~~

Introducción

El terrorismo tomó relevancia internacional después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, en donde Estados Unidos, apoyado por varios miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), inició una guerra para acabar con el terrorismo internacional. Este nuevo orden mundial provocó una reestructura en las relaciones entre los Estados y los organismos internacionales encargados de velar por la seguridad internacional.

Ante este escenario, las nuevas condiciones darían paso a la generación de espacios de cooperación y adopción de medidas para enfrentar y erradicar a grupos extremistas que, motivados por creencias ideológicas, políticas, religiosas, económicas o culturales, buscan intimidar a la población y obligar a los gobiernos a tomar decisiones que les beneficien.

Ahora bien, en la mayoría de los casos los atentados necesitan financiamiento para poder cumplir sus objetivos, de esta necesidad nace el término «financiamiento al terrorismo» (FT). De acuerdo con *La Guía para las Instituciones Financieras en la Detección del Financiamiento del Terro-*

rismo elaborada por el Grupo de Acción Financiera (GAFI) en 2002, el FT proviene de dos fuentes fundamentales:

1.- Apoyo financiero prestado por Estados u organizaciones con infraestructuras suficientemente grandes para recopilar y poner luego los fondos a disposición de la organización terrorista. Aunque este tipo de financiamiento ha disminuido en los últimos años, de acuerdo a algunos expertos, y está siendo sustituido por otro tipo de apoyos, por ejemplo, de personas con suficientes recursos económicos para prestar financiamiento a grupos terroristas.

2.- Ingresos derivados directamente de actividades ilícitas que generan ganancias como pueden ser el secuestro, la extorsión, el contrabando, el fraude, el narcotráfico y, agregaríamos, la trata de personas, como es el caso de Boko Haram en Nigeria, entre otros. Sin embargo, estos ingresos también pueden provenir de fuentes legítimas.

De acuerdo a la doctrina, el terrorismo se ha clasificado en dos tipos de acuerdo con las personas o grupos que lo cometen: a) terrorismo común: actos realizados por una persona civil, o un grupo de personas civiles, que siembran miedo en la población, para obligar a los gobiernos u organizaciones internacionales a que tomen o no alguna determinación. b) Terrorismo de Estado: consiste en métodos dirigidos por los gobiernos que provocan terror en la población civil para alcanzar sus objetivos o lograr que el pueblo se comporte de cierta manera. Esos métodos pueden ser: el uso de la coacción o persecución ilegítima, el secuestro, desapariciones forzadas, la tortura, el asesinato o ejecución extrajudicial.

México ha vivido diferentes episodios de violencia que pueden calificarse como de terrorismo de Estado, por ejemplo:

- . Entre 1960 y 1980 el Gobierno mexicano realizó terrorismo de Estado contra diversos sectores de la población como ferrocarrileros, médicos, maestros rurales, campesinos y estudiantes que protestaban contra el partido hegemónico en el poder.
- . La represión estudiantil de 1968, cuyo punto cúspide se alcanzó en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco, derivó en ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas.
- . En este mismo periodo, el Gobierno creó agrupaciones paramilitares como el Batallón Olimpia, Los Halcones y la Brigada Blanca con el fin de exterminar todo intento de oposición del Gobierno de aquellos años.

- El caso de *Ayotzinapa* en 2014, en el que la policía municipal de Iguala embistió a estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa. Los hechos dejaron un saldo de 9 personas fallecidas y 43 estudiantes desaparecidos.

Definición de financiamiento al terrorismo

Para la RAE, el verbo *financiar* significa: «Aportar el dinero necesario para el funcionamiento de una empresa» o «Sufragar los gastos de una actividad, de una obra, etc.», por lo que por *financiamiento* puede entenderse como el conjunto de recursos que se destinan a una empresa, organización o persona para que lleven a cabo una determinada actividad. Los recursos pueden ser de cualquier naturaleza, ya sea en dinero o en especie.

Las Naciones Unidas definen al *terrorismo* como un acto criminal que es previsto o calculado para provocar un estado de terror en el público en general, un grupo de personas o personas particulares para propósitos políticos que son en cualquier circunstancia injustificables, las justificaciones pueden ser políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra naturaleza que se puede invocar para justificarlos¹.

Así, el financiamiento al terrorismo se puede entender como la aportación o recaudación de recursos de cualquier naturaleza con conocimiento de que serán destinados para financiar o apoyar actividades que tengan como fin provocar alarma, temor o terror en la población, para atentar contra la seguridad nacional y presionar a la autoridad o a la propia población para que tome una determinación².

De acuerdo con la definición anterior, hay cinco conceptos clave que se deben cumplir para que se considere financiamiento al terrorismo.

- Aportación o recaudación: tanto la persona que otorga los recursos como la que los solicita está financiando al terrorismo.
- Recursos de cualquier naturaleza: como se mencionó anteriormente no se limita exclusivamente a dinero. Además de que estos recursos pueden ser lícitos o ilícitos.
- Provocar alarma, temor o terror: cuanto más miedo se genere, las peticiones exigidas se lograrán con mayor probabilidad.

1 En 1994 la Asamblea General aprobó la declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional en su resolución 49/60, <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32sp.pdf>

2 Financiamiento al Terrorismo, https://www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/Documents/VSPF_Financiamiento%20al%20Terrorismo%20%20%2013042016.pdf

- . Atentar contra la seguridad nacional: violaciones a derechos humanos y estabilidad del Estado.
- . Presionar a la autoridad o a la población: es el objetivo final del delito y depende si el terrorismo es común o de Estado.

Tipificación de FT en México

El 14 de marzo de 2014 quedó tipificado en México el delito de financiamiento al terrorismo en el artículo 139 Quáter del CPF. Tanto el financiamiento al terrorismo como el terrorismo son considerados delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, por afectar la seguridad de la nación conforme a lo previsto en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Además del financiamiento al terrorismo, hay otros delitos relacionados con éste que también se encuentran tipificados en el CPF. Éstos son:

- . Terrorismo
- . Encubrimiento de terrorismo
- . Amenaza de terrorismo
- . Encubrimiento de financiamiento al terrorismo
- . Terrorismo internacional
- . Encubrimiento de terrorismo internacional
- . Amenaza de terrorismo internacional

Financiamiento al terrorismo y lavado de dinero

De acuerdo con el Grupo de Acción Financiera (GAFI), los métodos utilizados por los terroristas para generar fondos a partir de fuentes ilícitas, discrepa muy poco de aquellos utilizados por las organizaciones criminales tradicionales. Incluso, por grupos políticos en el financiamiento ilegal de campañas. Cuando el financiamiento procede de fuente lícitas, existe la necesidad de que el grupo terrorista oculte o disfrace los lazos existentes entre él y sus fuentes legítimas de financiamiento. Los grupos terroristas tienen entonces que, de igual forma, encontrar las vías para lavar estos fondos, con el objetivo de poder utilizarlos sin llamar la atención de las autoridades. Algunos de los métodos particulares detectados con respecto a los distintos grupos terroristas incluyen: uso de efectivo, depósitos estructurados a cuentas bancarias, compra de diversos tipos de instrumentos monetarios (cheques bancarios, órdenes de pago, criptomonedas), uso de tarjetas de crédito o débito y transferencias electrónicas.

No obstante que, en la práctica el lavado de dinero (LD) y el financiamiento al terrorismo, pueden operar de forma semejante, es importante destacar algunas diferencias entre ambos delitos. Primero, el objetivo del LD es aparentar, a través de un proceso complejo, que los recursos deri-

vados de actos ilícitos son legítimos. Mientras que en el FT el objetivo es hacer llegar recursos, ilícitos o lícitos, a personas que cometen actos terroristas. Segundo, en el LD los recursos siempre provienen de actos ilícitos. En cambio, en el FT los recursos pueden ser también de origen lícito. Tercero, mientras que en el LD lo ilícito es el origen de los recursos, en el FT lo ilícito es la finalidad de los recursos, independientemente de que provengan de una fuente legal o ilegal.

Lo que es cierto es que ambos delitos amenazan la estabilidad de los sectores financieros y económicos de los países, que merman la capacidad del Estado para garantizar el desarrollo económico y social de la población. Ambos explotan la misma vulnerabilidad de los sistemas financieros en aquellos espacios de anonimato en las transacciones y con un régimen laxo de prevención de estos delitos. Ambos delitos tratan de ser prevenidos mediante un marco básico y de aplicación universal en torno al principio de debida diligencia del cliente. Los lavadores de dinero y terroristas utilizan métodos similares para sus fines, ya que los primeros pretenden evitar ser descubiertos respecto al origen de sus recursos, mientras que los segundos pretenden evitar ser descubiertos respecto a la finalidad de sus recursos.

Marco jurídico internacional

La comunidad internacional ha venido desarrollando progresivamente el marco jurídico de prevención y combate al terrorismo internacional en el curso de las últimas décadas. Los diversos instrumentos legales permiten abordar los delitos relacionados con terrorismo, así como a establecer una cooperación jurídica internacional más eficaz. En ese sentido, las principales fuentes vinculantes en la lucha contra el terrorismo y su financiamiento son las siguientes:

a) Convenio Internacional para la Represión del Financiamiento al Terrorismo

Este convenio fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1999, suscrito por México el 7 de septiembre de 2000 y ratificado el 20 de enero de 2005³. La finalidad de este instrumento es definir ampliamente lo que se entiende por *fondos* pues hasta entonces se había limitado solamente a dinero. Por fondos se entenderá a los bienes de cualquier tipo:

3 *Óp. cit.*, pág. 29.

- . Bienes tangibles o intangibles
- . Bienes muebles o inmuebles, con independencia de cómo se hubieran obtenido
- . Documentos o instrumentos legales, sea cual fuere su forma, incluida la forma electrónica o digital
- . Créditos bancarios
- . Cheques de viajero (en franco desuso)
- . Cheques bancarios
- . Giros
- . Acciones
- . Títulos
- . Obligaciones
- . Letras de cambio
- . Cartas de crédito

Asimismo, establece la obligación para los países de tipificar como delitos penales: el financiamiento al terrorismo, la ayuda al financiamiento del terrorismo, la organización de financiamiento al terrorismo y el encubrimiento de financiamiento al terrorismo.

Los países acuerdan en relación con los delitos mencionados anteriormente:

- . Sancionar esos delitos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su carácter grave.
- . Asegurar que los actos terroristas no puedan justificarse en circunstancia alguna por consideración de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar.
- . Adoptar medidas necesarias para el decomiso de los fondos utilizados para cometer los delitos.
- . El país que reciba información de que en su territorio puede encontrarse el culpable o presunto culpable de un delito de LD/FT tomará las medidas que sean necesarias para investigar los hechos.
- . El país en el que se entable una acción penal contra el terrorista comunicará el resultado final de esa acción al secretario general de la ONU, el cual transmitirá esa información a otros países.

En resumen, este convenio es un instrumento de cooperación internacional para prevenir el terrorismo en todo el mundo. La característica principal del convenio es que tipifica el financiamiento al terrorismo.

b) Convención Interamericana contra el Terrorismo⁴

Meses después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos hace un llamado a través de la OEA a todos los países de América, para evitar que actos de esa naturaleza vuelvan a cometerse en su territorio y en el continente. El 3 de junio de 2002 se aprueba esta convención por los 35 miembros de la OEA. Su objeto es establecer las medidas necesarias y fortalecer la cooperación entre países para prevenir, combatir y erradicar el FT.

A continuación se mencionan algunos de los acuerdos que toman los países en contra del FT:

- . Establecer un régimen interno normativo y de supervisión para instituciones financieras o susceptibles de ser utilizadas para financiar actividades terroristas, destacando:
 - . Identificación del cliente
 - . Conservación de registros
 - . Comunicación de transacciones sospechosas o inusuales
- . Establecer medidas de detección y vigilancia de movimientos transfronterizos de dinero en efectivo.
- . No otorgar refugio ni asilo si se tienen sospechas de haber cometido algún delito.
- . No aplicar la excepción por delito político.
- . Contar con programas de capacitación para fortalecer las instituciones en sus países encargadas de combatir el LD y FT.

En resumen, la Convención Interamericana contra el Terrorismo es un instrumento de cooperación intercontinental que tiene como objetivo proteger a los países del continente americano del terrorismo, homologando sus leyes, fortaleciendo la cooperación y adoptando las medidas necesarias para prevenir, sancionar y eliminar su financiación. Dicho sistema no debe contar con limitaciones como el traslado de personas detenidas entre países, la excepción del delito político, condición derefugiado o el derecho de asilo.

4 Ratificada por México en junio de 2003, http://www.summit-americas.org/quebec_summit/quebec-hem-security/old%20back%20up/hem-security-archives-terrorism-span.htm#:~:text=La%20Convenci%C3%B3n%20Interamericana%20contra%20el%20Terrorismo%20fue%20adoptada%20por%20la,por%20Per%C3%BA%2C%20M%C3%A9xico%20y%20Nicaragua

c) Convención de la ONU contra la Corrupción (Convención de Mérida)

La Convención fue adoptada en 2003, fue firmada por México el 9 de diciembre de ese mismo año y ratificada el 20 de julio de 2004⁵. El objeto de la Convención de Viena es:

- . Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción.
- . Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos.
- . Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

La Convención de Mérida se relaciona en el tema de PLD/FT, ya que al combatir la corrupción se están previniendo estos delitos. La corrupción es un delito predicado al LD y una fuente de financiamiento para organizaciones terroristas.

d) Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

El artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas confiere al Consejo de Seguridad autoridad para emplear una variedad de medidas, a fin de hacer efectivas sus decisiones. En algunos casos, el Consejo de Seguridad puede recurrir a la imposición de sanciones e, incluso, a la autorización del uso de la fuerza para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

El Consejo de Seguridad ha emitido diversas resoluciones a favor de la lucha internacional contra el financiamiento al terrorismo. las más destacadas y las que sientan bases importantes para estas materias son la resolución 1267 (1999) y la resolución 1373 (2001).

• Resolución 1267 (1999): bloqueo a talibanes

El diagnóstico fue que los actos terroristas en el mundo incrementaban rápidamente porque en Afganistán se entrenaban y refugiaban terroristas. Así mismo, se cometieron diversos actos terroristas en embajadas americanas de Afganistán colocando bombas.

Los países acuerdan negar la autorización de despegar de su territorio, o a aterrizar en él, a cualquier aeronave que sea de propiedad de los talibanes, o haya sido arrendada o utilizada por ellos, así como congelar los fondos y otros recursos financieros, inclui-

5 *Óp. cit.*, pág. 30.

dos los fondos producidos o generados por bienes de propiedad de los talibanes o bajo su control directo o indirecto.

- Resolución 1373 (2001): tipifica el financiamiento al terrorismo. Esta resolución se emitió ante el aumento considerable de actos terroristas en varias regiones del mundo motivados por la intolerancia o el extremismo, en especial los del 11 de septiembre en EE. UU.

Dentro de las medidas que establece se encuentran las siguientes:

- . Condena los ataques terroristas ocurridos en Nueva York, Washington, D. C. y Pennsylvania el 11 de septiembre de 2001.
- . Todo acto de terrorismo internacional, constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacional.
- . Exhorta a los países a trabajar urgentemente en conjunto para prevenir actos terroristas. Decisiones para todos los países, todos deberán:
- . Prevenir y reprimir la financiación de los actos de terrorismo.
- . Tipificar como delito la provisión o recaudación intencionales, de fondos por sus nacionales o en sus territorios con fines terroristas.
- . Congelar los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometan o intenten actos terroristas.
- . Abstenerse de proporcionar todo tipo de apoyo a entidades o personas que participen en actos de terrorismo.
- . Adoptar las medidas necesarias para prevenir el terrorismo.
- . Denegar refugio a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo.
- . Asegurar el enjuiciamiento de toda persona que participe en actos de terrorismo.
- . Cooperar altamente en investigaciones de casos relacionados con la financiación al terrorismo.
- . Contar con estrictos controles en fronteras para impedir la circulación de terroristas.

Cumplimiento de estándares internacionales

El principal organismo internacional que establece los estándares internacionales y promueve la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el LA, el FT, así como otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacio-

nal es el GAFI. Para lograr sus propósitos, el GAFI monitorea, a través de evaluaciones mutuas, el grado de aplicación y cumplimiento de los criterios y recomendaciones que los países deben instrumentar por medio de medidas adaptadas a sus circunstancias particulares en la materia, conocidas como *Las 40 recomendaciones*.

México es parte del GAFI desde el año 2000 y, en este sentido, ha sido evaluado por el GAFI en los años: 2000, 2003, 2008 y más recientemente entre 2016 y 2017.

El resultado fue el Informe de Evaluación Mutua, publicado en 2018, que analiza el nivel de cumplimiento de las 40 recomendaciones, así como el nivel de efectividad del sistema PLD/CFT de México y ofrece recomendaciones acerca de cómo se puede fortalecer dicho sistema.

Derivado de lo anterior, México ha reportado sus avances en el cumplimiento a las acciones recomendadas mediante informes de seguimiento de forma anual. En ese sentido, nuestro país ha presentado tres informes de seguimiento a fin de demostrar su avance en el cumplimiento de las 40 recomendaciones. En el tercer informe de seguimiento intensificado, México solicitó la recalificación de 7 de 16 recomendaciones que fueron calificadas como parcialmente cumplidas o no cumplidas. Entre ellas, figura la *recomendación 8. Organizaciones sin fines de lucro (OSFL)* que, por su relación con el FT, establece lo siguiente:

Los países deben revisar la idoneidad de las leyes y regulaciones relativas a las entidades sin fines de lucro que el país ha identificado como vulnerables para su abuso para el financiamiento del terrorismo. Los países deben establecer medidas focalizadas y proporcionales, en línea con el enfoque basado en riesgo, a tales organizaciones sin fines de lucro para protegerlas del abuso para el financiamiento del terrorismo, incluyendo:

- a) Por organizaciones terroristas que se presenten como entidades legítimas;
- b) para explotar entidades legítimas como conductos para el financiamiento del terrorismo, incluyendo el propósito de escapar a medidas de congelamiento de activos, y
- c) para esconder u ocultar el desvío clandestino de fondos, destinados a propósitos legítimos, a las organizaciones terroristas.

Conforme a los resultados obtenidos, México ha mejorado en 6 de las 7 recomendaciones en las cuales solicitó recalificación, incluyendo la referida a las OSFL:

1. R. 8. Organizaciones sin fines de lucro de parcialmente cumplida a mayormente cumplida.
2. R. 10. Debida diligencia del cliente de parcialmente cumplida a mayormente cumplida.
3. R. 12. Personas expuestas políticamente de parcialmente cumplida a cumplida.
4. R. 15. Nuevas tecnologías de parcialmente cumplida a mayormente cumplida.
5. R. 16. Transferencias electrónicas de parcialmente cumplida a cumplida.
6. R. 17. Dependencia en terceros de parcialmente cumplida a cumplida.

Entre las acciones que se hicieron valer ante dicho organismo internacional, en relación con las OSFL, figuran:

- Publicación de la ENR 2020, la cual demuestra una buena comprensión de las OSFL que operan en México, con aportes de la agencia de inteligencia civil y la UIF.
- Revisión significativa y exhaustiva de las leyes y reglamentos relativos al subconjunto del sector de las OSFL que puede ser objeto de abuso para el FT.
- Incremento del alcance con el sector de las OSFL, incluyendo guías y la realización de foros sobre la prevención del FT y las obligaciones de las OSFL.
- El SAT ha llevado a cabo actividades de divulgación con los SO, incluidas OSFL religiosas, para concientizar sobre los riesgos de FT.
- Compromiso de las autoridades con el sector de las OSFL y recomendación de que las transacciones se realicen a través de canales financieros regulados.

Evaluación nacional de riesgos de 2020

De conformidad con lo establecido en la recomendación 1 del GAFI, México presentó la segunda Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) 2020, a través de la coordinación de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y la participación de las autoridades y sujetos obligados (SO) que intervienen en el régimen de prevención de lavado de dinero y combate al financiamiento al terrorismo. En general, la ENR retoma las observaciones establecidas en el IEM 2018 y, en particular, recoge los planteamientos dirigidos a este sector, la cual motivó a realizar los ajustes necesarios para poder recabar y analizar la información relevante, así como poder identificar los riesgos, la probabilidad y el impacto de las OSFL en nuestro país.

En este diagnóstico se reconoce que, si bien dentro del territorio nacional no se han suscitado casos de terrorismo ni se ha detectado ningún tipo de transaccionalidad que pudiera dar lugar a una investigación relacionada con dicho delito ni tampoco se ha identificado la existencia de combatientes terroristas, existen ciertos factores que abren la posibilidad de que México sea utilizado como plataforma financiera del terrorismo internacional, como son su posición geográfica y la porosidad de las fronteras, así como la existencia de OSFL.

En México, hasta el momento no existe algún antecedente comprobado de financiamiento al terrorismo mediante las OSFL. A pesar de ello, el continuo monitoreo de las OSFL y de indicadores de terrorismo es fundamental para identificar las características y el perfil de riesgo de FT.

En ese sentido, en la ENR se destacó que la UIF elaboró una matriz de riesgos, para evaluar el riesgo que tienen las OSFL en México de ser utilizadas para financiar al terrorismo. Los resultados proyectaron que el 34.83% de las OSFL no están registradas como AV; sin embargo, han sido reportadas por algún SO del sistema financiero por operaciones relevantes y destaca que las OSFL con fines sociales/fraternales son las principales dentro de este elemento.

Asimismo, los resultados indican que el máximo nivel de riesgos que se tiene en México es alto, en el que se encuentran menos del 1% de las entidades (9 OSFL), mientras que las 2,542 restantes (99.92%) fueron identificadas con riesgo bajo. Cabe mencionar que la mayor calificación de riesgo identificada corresponde a 9 asociaciones religiosas.

Por otra parte, el 7 de diciembre de 2020, la UIF emitió la *Guía para combatir el financiamiento al terrorismo aplicable a las organizaciones sin fines de lucro*, mediante la cual se establecen diversas herramientas para que dichas organizaciones, con independencia de que lleven a cabo o no la actividad vulnerable en la recepción de donativos, puedan mitigar el riesgo de ser utilizadas en la realización de actos u operaciones con el financiamiento al terrorismo.

Entre los criterios que se sugieren a las OSFL para fortalecer el régimen de prevención y combate al FT se incluyen⁶:

- Enfoque basado en riesgo
- Debida diligencia del cliente o usuario
- Autorregulación
- Investigación efectiva y recopilación de información
- Buena gobernabilidad interna

6 Guía para combatir el financiamiento al terrorismo aplicable a las organizaciones sin fines de lucro, https://uif.gob.mx/work/models/uif/librerias/documentos/Guia_FT_para_OSFL.pdf

- . Integridad de la organización
- . Relaciones con los socios
- . Transparencia y responsabilidad financiera
- . Planificación y monitoreo de programas

Todas estas herramientas contribuyen a mitigar el riesgo de que las OSFL puedan ser utilizadas para realizar operaciones de FT, al mejorar la transparencia y la integridad del sector en sus operaciones y flujo de los fondos.

Sin embargo, aun existen pendientes en el tema como es el plan de monitoreo de las OSFL y las reformas legislativas que no han sido aprobadas por el Senado mexicano para introducir sanciones específicas para las OSFL, a fin dar cabal cumplimiento a las recomendaciones del GAFI.

Finalmente, necesitamos entender que la principal motivación del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo es de naturaleza económica y financiera, y que la forma de combatirlos es restringiendo el uso de recursos para el financiamiento de los grupos criminales, por ello, el uso de la inteligencia financiera es fundamental en la estrategia de prevención y combate de estos delitos, así como el fortalecimiento de la cooperación y coordinación interinstitucional eficaces entre las principales instancias del Estado mexicano encargadas de la seguridad nacional y los ámbitos de procuración e impartición de justicia.

Referencias

- Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación. Las recomendaciones del GAFI. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>
- Evaluación nacional de riesgos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo en México 2019-2020. <https://www.uif.gob.mx/>
- Financiamiento al Terrorismo. https://www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/Documents/VSPF_Financiamiento%20al%20Terrorismo%20%20%2013042016.pdf
- Guía para combatir el financiamiento al terrorismo aplicable a las organizaciones sin fines de lucro. https://uif.gob.mx/work/models/uif/librerias/documentos/Guia_FT_para_OSFL.pdf
- Informe de evaluación mutua 2018. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>
- Nieto Castillo, Santiago *et al.* *Prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita*. México: Tirant lo Blanch, 2021.
- Tercer informe de seguimiento intensificado ante el GAFI. https://www.uif.gob.mx/work/models/uif/comunicados/UIF_016.pdf

2 . 2**Prevención del financiamiento
al terrorismo**

~~~~~ **Celina Realuyo** ~~~~~

**Introducción**

Este año conmemoramos los 20 años desde los trágicos ataques del 11 de septiembre de 2001 que abrieron los ojos del mundo al terrorismo internacional y lanzaron la disciplina de financiamiento del contraterrorismo. Desde entonces, las naciones han empleado cada vez más «seguir la pista del dinero» para comprender, detectar, interrumpir y contrarrestar las redes terroristas. Si bien las redes ilícitas, que incluyen a terroristas, delincuentes, traficantes y sus facilitadores, están habilitadas por múltiples factores, el financiamiento es esencial para todas sus actividades. Los recursos financieros sostienen a estas entidades y brindan una ventana y un punto de entrada vulnerable a estas organizaciones ilícitas.

Si bien el financiamiento del terrorismo y el lavado de dinero pueden tener objetivos diferentes, comparten tácticas similares que abusan de los sistemas financieros internacionales. A través del lavado de dinero, los delincuentes intentan disfrazar el producto, las fuentes o la naturaleza de sus actividades ilícitas. El financiamiento del terrorismo se refiere al procesamiento de fondos para patrocinar o facilitar una actividad terrorista que podría incluir financiamiento limpio y sucio. Los métodos de

lavado de dinero y financiamiento del terrorismo incluyen: el sistema bancario, contrabando de efectivo a granel, negocios de servicios monetarios, sistemas alternativos de remesas (*hawalas*), tarjetas de almacenamiento de valor, lavado de dinero basado en el comercio, criptomonedas, organizaciones sin fines de lucro, donantes y empresas fachada. Las estrategias para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo constan de tres líneas de acción:

1. Operaciones de inteligencia y fuerza pública contra los financieros del terrorismo y los lavadores de dinero;
2. designaciones públicas de terroristas o traficantes, sanciones, congelamiento de activos e incautaciones, y
3. capacitación y desarrollo de capacidades nacionales e internacionales en la disciplina de financiamiento contra amenazas para los sectores público y privado.

Las operaciones militares y de fuerza pública contra terroristas y sus financieros, las sanciones contra grupos terroristas y la incautación de sus activos se han vuelto particularmente efectivas. El seguimiento de cómo los terroristas y los criminales recaudan, mueven, almacenan y usan el dinero ha sido fundamental para degradar a grupos como Al Qaeda, las FARC en Colombia e ISIS. Para combatir y prevenir el terrorismo, la comunidad antiterrorista debe colaborar y emplear todos los instrumentos del poder nacional (militar, diplomático, de inteligencia y económico) para dismantelar, degradar, interrumpir y disuadir las redes terroristas. Estas contramedidas se han aprovechado con éxito a nivel local, nacional e internacional para combatir y degradar las redes ilícitas en todo el mundo; sin embargo, éstas deben renovarse continuamente para mantenerse al día con el ingenio de los actores ilícitos para adaptarse y eludir nuestras contramedidas.

Este capítulo proporcionará una descripción general de la naturaleza del financiamiento del terrorismo, los mecanismos de financiamiento para los grupos terroristas y las medidas para combatir y prevenir el financiamiento del terrorismo. Demostrará cómo «seguir la pista del dinero» mejora las investigaciones policiales y el análisis de inteligencia para erradicar a los grupos terroristas y sus financistas.

## **I. La naturaleza del financiamiento terrorista**

El financiamiento de amenazas abarca el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo por redes ilícitas y pone en peligro la integridad de los sistemas financieros en todo el mundo. Es empleado por naciones rebeldes, grupos terroristas, proliferadores de armas de destrucción ma-

siva, lavadores de dinero, capos de la droga y otros criminales. El lavado de dinero se refiere a transacciones financieras en las que los criminales intentan disfrazar sus identidades y los ingresos, las fuentes o la naturaleza de sus actividades ilícitas<sup>1</sup>. Los terroristas e insurgentes recurren cada vez más a las redes delictivas o se involucran en actividades tradicionalmente delictivas para generar financiamiento y obtener apoyo logístico; esta relación se conoce con frecuencia como el creciente «nexo crimen-terror» con grupos como Hezbolá, Al Qaeda en el Magreb Islámico y las FARC en Colombia<sup>2</sup>. Dado que los capítulos anteriores de este libro abordarán el lavado de dinero, este capítulo se centrará en el financiamiento del terrorismo.

El financiamiento del terrorismo se refiere al procesamiento de fondos para patrocinar o facilitar la actividad terrorista. Un grupo terrorista, como cualquier otra organización, construye y mantiene una infraestructura para encontrar fuentes de financiamiento, para canalizar esos fondos a los proveedores de materiales o servicios para la organización y, posiblemente, para lavar los fondos utilizados para financiar al terrorismo. Las organizaciones terroristas obtienen ingresos de una variedad de fuentes, a menudo combinando financiamiento tanto lícito como ilícito. Las formas de financiamiento se pueden agrupar en dos tipos:

1. Apoyo financiero: el apoyo se ofrece en forma de donaciones, solicitud de la comunidad y otras iniciativas de recaudación de fondos. El apoyo financiero puede provenir de Estados y grandes organizaciones, o de individuos.
2. Actividades generadoras de ingresos: los ingresos suelen derivarse de actividades delictivas como el tráfico de drogas, el secuestro, la extorsión, el contrabando o el fraude. Los ingresos también pueden derivarse de actividades económicas legítimas, como el comercio de diamantes o la inversión inmobiliaria<sup>3</sup>.

El financiamiento delictivo y del terrorismo son similares en que «a menudo explotan las mismas vulnerabilidades en los sistemas

---

1 U. S. Department of Treasury website, <http://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Pages/Money-Laundering.aspx>

2 U. S. Strategy to Combat Transnational Organized Crime 2011, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy\\_to\\_Combat\\_Transnational\\_Organized\\_Crime\\_July\\_2011.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy_to_Combat_Transnational_Organized_Crime_July_2011.pdf)

3 Jean-François Thony, «Money Laundering and Terrorism Financing: An Overview» (IMF Publications, 2002), <http://www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmfl/eng/thony.pdf>

financieros que permiten el anonimato y la falta de transparencia en la ejecución de transacciones financieras»<sup>4</sup>.

## II. Los modos comunes de financiamiento del terrorismo

El financiamiento es fundamental para cualquier organización y sus actividades, y esto también se aplica a las redes terroristas. Las actividades terroristas se pueden clasificar en actividades operativas y de apoyo. Las actividades operativas incluyen vigilancia y reconocimiento, ensayo, preparativos finales y ejecución del ataque terrorista real. Las actividades de apoyo incluyen seguridad, propaganda, reclutamiento de personal, recaudación de fondos, adquisiciones, transporte, refugios seguros, comunicaciones y capacitación. Todas estas actividades requieren financiamiento. Si bien el costo real de un ataque terrorista puede ser simplemente de miles de dólares, desarrollar y mantener una red terrorista requiere millones de dólares. Entonces, ¿cómo recaudan, mueven y esconden su dinero las redes terroristas?

A lo largo de los años, las redes terroristas se han basado en un amplio espectro de métodos para financiar sus redes y operaciones. Si bien el lavado de dinero implica disfrazar identidades y fondos obtenidos a través de actividades ilícitas, el financiamiento del terrorismo no siempre involucra «dinero sucio», lo que complica los desafíos para las comunidades de inteligencia y aplicación de la ley. Hemos visto cómo los grupos terroristas han recurrido a una variedad de fuentes y mecanismos de financiamiento para mover u ocultar estos fondos para eludir la mayor vigilancia del Gobierno y el sector privado y la supervisión de la banca tradicional.

*Mensajeros de efectivo/contrabando de efectivo a granel.* ¡El efectivo es el rey! A pesar de los métodos más nuevos para mover y ocultar dinero, el efectivo todavía se considera el modo de pago dominante y preferido de las organizaciones terroristas. El contrabando de efectivo a granel es una técnica de facilitación del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo que está diseñada para eludir los requisitos de informes de transparencia financiera. Por lo general, se presenta en dólares estadounidenses y euros, que son ampliamente aceptados como moneda internacional y siempre se pueden convertir. A menudo, la moneda se introduce de contrabando en países o se saca de ellos oculta en efectos personales, en contenedores de transporte o se transporta a granel a través de la

---

4 «Factsheet: The IMF and the Fight Against Money Laundering and the Financing of Terrorism», International Monetary Fund, (31 de Agosto de 2011), <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/aml.htm>

frontera en vehículos, embarcaciones o aviones. Físicamente, el dinero en efectivo puede ser grande, pesado y difícil de ocultar, ya que un millón de dólares en billetes de \$100 pesa alrededor de 22 libras/10 kilos<sup>5</sup>. Según el FBI, algunos de los secuestradores del 11 de septiembre supuestamente usaron efectivo a granel como un método para transferir fondos. En respuesta a los eventos del 11 de septiembre, la aduana de EE. UU. inició una operación de salida de divisas, la Operación Oasis, para reenfocar sus esfuerzos para apuntar a 23 naciones identificadas involucradas en el lavado de dinero. El contrabando de efectivo a granel a través de las porosas fronteras de Irak ha sido utilizado por Al Qaeda en Irak e ISIS para financiar a combatientes extranjeros<sup>6</sup>.

*Sistemas alternativos de remesas.* Las redes ilícitas, incluidos los grupos terroristas, utilizan un tipo de sistema bancario informal, conocido como *hawala* en algunas regiones, para mover sus activos debido a la naturaleza no transparente y líquida del sistema. Un sistema bancario informal es aquel en el que se recibe dinero, o un valor equivalente, con el fin de hacerlo pagadero a un tercero en otra ubicación geográfica. Estas transferencias generalmente tienen lugar fuera del sistema bancario convencional a través de empresas de servicios monetarios no bancarios u otras entidades comerciales, a menudo no reguladas e indocumentadas, cuya actividad comercial principal puede no ser la transmisión de dinero. Dichos sistemas se basan en la confianza y el uso extensivo de conexiones como las relaciones familiares o las afiliaciones regionales. Estos sistemas también suelen involucrar transacciones a áreas remotas sin un sistema bancario formal o a países con regulaciones financieras débiles, como en Somalia, donde el sistema bancario informal de Al Barakaat movió fondos para Al Qaeda. Se cree que los autores de los ataques de Mumbai de noviembre de 2008 se basaron en transacciones hawala para financiar sus operaciones<sup>7</sup>.

*Lavado de dinero basado en el comercio.* El lavado de dinero basado en el comercio es el movimiento de fondos ilícitos a través de transacciones comerciales y organizaciones que son y/o parecen ser legítimas. Esto implica prácticas tales como reportar en exceso o en defecto las cantidades de bienes o servicios facturados (por ejemplo, enviar más artícu-

---

5 «How Much Does a Million Dollars Weigh?», Fivecentnickel.com, <http://www.fivecentnickel.com/2006/02/07/how-much-does-a-million-dollars-weigh/>

6 Rohan Gunaratna, «The Evolution of Al Qaeda», *Countering the Financing of Terrorism*, 58-59.

7 Doug Farah (11 de diciembre de 2008), <http://www.douglasfarah.com/article/429/a-bit-more-on-dawood-ibrahim-and-why-he-matters.com>

los de los documentados para permitir que el destinatario se beneficie de la reventa), facturas repetidas (por ejemplo, entregar un conjunto de artículos pero recibir el pago por dos conjuntos), falsificación de recibos (por ejemplo, los bienes enviados se describen como un artículo menos costoso cuando en realidad son algo más costosos) y ventas de productos básicos a precios que están por encima o por debajo del mercado. Las transacciones pueden ser simples (dos partes coludidas para utilizar una transacción comercial para deflactar el valor de un intercambio para beneficiarse de la diferencia entre la subestimación resultante en el costo y el valor de los bienes en el mercado abierto) o complejas (involucrando a múltiples partes en numerosas naciones, consciente o inconscientemente involucradas en los aspectos fraudulentos de las transacciones). Una versión muy conocida de este modo es el «intercambio de pesos del mercado negro» (*black market peso exchange*) popular en América del Sur, utilizado por las organizaciones criminales transnacionales colombianas, los cárteles mexicanos y el Hezbolá libanés<sup>8</sup>. El lavado de dinero basado en el comercio está entrelazado con la *hawala*, el uso indebido del comercio de tránsito afgano, las conexiones comerciales de Irán y Dubái, la región de la triple frontera en América del Sur, los presuntos sindicatos comerciales de Hezbolá, los regímenes frágiles sin bancos como los de Somalia y Libia, y el régimen de ISIS en Siria e Irak<sup>9</sup>. Los organismos de inteligencia y de aplicación de la ley conocen muchos de estos métodos, pero dado el volumen total del comercio internacional, legal y de otro tipo, es imposible detectar el fraude en todas las transacciones.

*Criptomonedas.* Las criptomonedas ofrecen métodos de pago en línea que son rápidos, seguros, más fáciles de usar y seudónimos. Su uso por redes criminales y terroristas está aumentando. Bitcoin es quizás la criptomoneda más conocida, y el crecimiento de una serie de casas de cambio virtuales hace que su uso sea más fácil que nunca, especialmente cuando dichas plataformas se basan en jurisdicciones *offshore*. Si bien no es completamente privado, su dirección única está disponible públicamente y se puede rastrear cualquier transacción desde ella. Sin embargo, las identidades detrás de estas cuentas no se revelan a menos que la persona se identifique, por ejemplo, pidiendo donaciones públicamente. Mientras tanto, los grupos terroristas confían en la privacidad. Como terrorista

---

8 NDIC National Drug Threat Assessment Report 2011, 40, <http://www.justice.gov/ndic/pubs44/44849/44849p.pdf>

9 John Cassara, «Trading with The Enemy: Trade-Based Money Laundering Is the Growth Industry in Terror Finance» Task Force to Investigate Terrorism Financing, Committee on Financial Services, U.S. House of Representatives (3 de febrero de 2016), <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-114hhrg23565/html/CHRG-114hhrg23565.htm>

que compra equipo y suministros para fabricar bombas para un ataque, es vital que no se rastreen sus movimientos y acciones<sup>10</sup>.

En 2020, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) destacó el posible aumento en el interés de los terroristas en las criptomonedas, especialmente durante la pandemia de COVID-19. El GAFI advirtió sobre un mayor uso indebido de los servicios financieros en línea y los activos virtuales para mover y ocultar fondos ilícitos. Los indicadores van desde patrones de transacciones únicos hasta perfiles de riesgo geográficos que podrían indicar el uso indebido de activos virtuales. Para las unidades de inteligencia financiera, los proveedores de servicios de activos virtuales y las instituciones financieras, estos indicadores brindan pautas útiles para contrarrestar el uso de criptomonedas por parte de una variedad de actores ilícitos. Es cada vez más probable que los terroristas utilicen las criptomonedas para acumular y almacenar riqueza.

En agosto de 2020, el Departamento de Justicia de EE. UU. (DOJ) anunció la incautación más grande hasta la fecha de criptoactivos asociados con un grupo terrorista, el equivalente a millones de dólares en más de 300 cuentas de criptomonedas asociadas con tres organizaciones terroristas extranjeras (FTO) designadas por EE. UU. (Hamás, Al Qaeda y el Estado Islámico). En 2019, el ala militar de Hamas inició una campaña de recaudación de fondos de criptomonedas en línea utilizando herramientas de redes sociales para fomentar las donaciones anónimas. Contrariamente a la creencia popular, el anonimato a menudo asociado con las criptomonedas es un nombre inapropiado. En consecuencia, el esquema de Hamas se deshizo, con 150 cuentas de criptomonedas incautadas. Al Qaeda también se ha diversificado en el uso de herramientas de redes sociales para generar el interés de los donantes con el objetivo de apoyar sus actividades en Siria a través de la criptomoneda. En el caso de Al Qaeda, el DOJ incautó más de 100 cuentas de criptomonedas. Tanto el interés de Hamas como de Al Qaeda en la criptomoneda, respectivamente, es anterior al anuncio del Departamento de Justicia, pero esta corriente de financiación ha recibido mucha menos atención en relación con otras fuentes de financiación.<sup>11</sup>

*ONG/organizaciones benéficas.* La mayoría de las organizaciones benéficas y ONG (organizaciones no gubernamentales) son grupos legítimos

10 Simone D. Casadei Bernardi, Terrorist Use of Cryptocurrencies White Paper (abril de 2019), <https://www.blockchainconsultus.io/wp-content/uploads/2019/08/3191-BCU-Crypto-Terrorist.pdf>

11 IntelBrief: Terrorists' Use of Cryptocurrency, <https://thesoufancenter.org/intel-brief-2020-december-10/#:~:text=In%20August%202020%2C%20the%20United,in%20cyber%2Denabled%20criminal%20activities>

dedicados a sus objetivos altruistas declarados. Sin embargo, debido a esta misma misión generosa y la naturaleza opaca de sus estructuras organizativas y finanzas, son objetivos atractivos para los actores ilícitos, incluidos terroristas, delincuentes y políticos corruptos que buscan mover sus activos. Según el Grupo de Acción Financiera Internacional, las organizaciones benéficas pueden haber servido como tapadera para mover fondos para apoyar actividades terroristas, generalmente a nivel internacional, además de servir como una fuente directa de ingresos. En algunos casos, ISIS ha lavado la ayuda humanitaria a través de organizaciones benéficas no registradas para recaudar y mover fondos. Las organizaciones benéficas brindan un velo de legitimidad y pueden enmascarar al destinatario final de fondos, personal, suministros militares y otros recursos. Los grupos terroristas y sus partidarios también utilizan organizaciones benéficas para proporcionar fondos o dispensar servicios sociales o humanitarios críticos a poblaciones vulnerables en un esfuerzo por radicalizar las comunidades y generar apoyo local<sup>12</sup>. Los extremistas también pueden utilizar organizaciones benéficas para financiar escuelas, instituciones religiosas y hospitales que ayuden a reforzar los lazos de la población con su organización.

### **III. Medidas para combatir y prevenir el financiamiento del terrorismo**

Dado que el financiamiento es el elemento vital de las redes terroristas, privar a los terroristas de financiación limita su entorno operativo y su capacidad para planificar y ejecutar ataques mortales. Este es el objetivo de la estrategia contra el financiamiento del terrorismo que emplean los países para combatir y prevenir el terrorismo. Las tres líneas de operación —1) operaciones policiales y de inteligencia, 2) designaciones públicas y congelamiento de activos y 3) desarrollo de capacidades— mejoran la capacidad de cada país y de la comunidad internacional para combatir y prevenir el financiamiento del terrorismo.

*Investigaciones de la fuerza pública.* «Seguir el rastro del dinero» ha mejorado enormemente las operaciones de inteligencia y aplicación de la ley contra las redes terroristas. Cómo, cuándo, dónde y de quién se ha transferido el dinero son puntos de datos fiables que los funcionarios antiterroristas utilizan para trazar e identificar a los grupos terroristas, sus facilitadores y sus actividades. En muchos casos, la inteligencia financiera y la ciencia forense son factores determinantes en el

---

12 «National Terrorist Financing Risk Assessment», U. S. Department of Treasury (12 de junio de 2015), <https://home.treasury.gov/system/files/246/National-Terrorist-Financing-Risk-Assessment-06-12-2015.pdf>

desarrollo y enjuiciamiento de casos de terrorismo y apoyo material al terrorismo. A diferencia de los informantes confidenciales y los testigos de la acusación, el rastro del dinero presenta una clara evidencia de una conexión financiera o vínculo entre dos o más partes.

El plan financiero de los ataques del 11 de septiembre de 2001 fue fundamental para comprender cómo los diecinueve secuestradores de Al Qaeda vivían entre nosotros, prepararon su plan y aprovecharon las vulnerabilidades de los sistemas de seguridad para ejecutar estos ataques terroristas inolvidables. Este caso fue la primera investigación terrorista compleja que desarrolló herramientas de inteligencia financiera para comprender mejor cómo se financiaron los ataques. Según la Comisión del 11-S, ese complot le costó a Al Qaeda aproximadamente entre 400,000 y 500,000 dólares, de los cuales 300,000 se depositaron en las cuentas bancarias estadounidenses de los secuestradores. Al Qaeda financió a los secuestradores en Estados Unidos por tres medios principales: 1) transferencias electrónicas desde el extranjero, 2) el transporte físico de efectivo o cheques de viajero a Estados Unidos y 3) el acceso a los fondos retenidos en instituciones financieras extranjeras mediante tarjetas de débito o crédito. Una vez en Estados Unidos, utilizaron el sistema bancario estadounidense para almacenar sus fondos y facilitar sus transacciones. En respuesta a la investigación sobre el financiamiento del 11 de septiembre, se promulgó la Ley Patriota de EE. UU. el 26 de octubre de 2001 para ampliar el conjunto de herramientas del Gobierno en la lucha contra el lavado de dinero y el terrorismo<sup>13</sup>.

Un caso exitoso de uso de inteligencia financiera descubrió el nexo terror-crimen entre el Hezbolá libanés y las redes de tráfico de drogas. En febrero de 2011, Estados Unidos acusó a uno de los famosos bancos secretos del Líbano, el Beirut Bank, de lavar dinero para una red internacional de cocaína con vínculos con el grupo militante chií Hezbolá. A raíz de la exposición del banco y la venta arreglada, sus libros de contabilidad ofrecen evidencia de un intrincado aparato global de lavado de dinero que, con el banco como su centro, parecía permitir que Hezbolá transfiriera enormes sumas de dinero al sistema financiero legítimo, a pesar de las sanciones previstas para cortar su vitalidad económica<sup>14</sup>. La investigación de seis años incluyó entrevistas con funcionarios gubernamentales, policiales y bancarios en tres continentes, así como informes de inteligencia y registros policiales y corporativos. Desde la perspectiva del Departamento del Tesoro, el caso

---

13 Para una descripción general de la Ley Patriota, ver Charles Doyle, «The USA PATRIOT Act: A Sketch», CRS Report for Congress RS21203 (18 de abril de 2002), <http://fas.org/irp/crs/RS21203.pdf>

14 Jo Becker, «Beirut Bank Seen as a Hub of Hezbollah's Financing», New York Times (13 de diciembre de 2011), <https://www.nytimes.com/2011/12/14/world/middleeast/beirut-bank-seen-as-a-hub-of-hezbollahs-financing.html>

fue una victoria en la batalla contra el financiamiento del terrorismo. El Banco Central del Líbano demostró que estaba dispuesto a cerrar el Banco Canadiense Libanés y venderlo a un «propietario responsable» y bloquear un importante mecanismo de financiación para Hezbolá<sup>15</sup>.

*Designaciones y sanciones públicas.* Las sanciones y designaciones públicas constituyen otra medida para combatir y prevenir el financiamiento del terrorismo. Los países imponen sanciones de diferentes formas contra Gobiernos, individuos, terroristas y grupos criminales. Se utilizan para castigar, avergonzar y apoderarse de los activos de los objetivos. El Gobierno de EE. UU. tiene varios programas de designación para detener el flujo de recursos financieros al grupo terrorista. El primero de estos esfuerzos está dirigido a los patrocinadores estatales del terrorismo. El secretario de Estado designa a las naciones que proporcionan fondos a terroristas u organizaciones terroristas como Estados patrocinadores del terrorismo. Actualmente, Cuba, Irán, Corea del Norte y Siria están en esta lista. Estas sanciones incluyen restricciones a la ayuda exterior de EE. UU., la prohibición de las exportaciones y ventas de defensa, y restricciones financieras y de otro tipo<sup>16</sup>. A mediados de la década de 1990, los informes de inteligencia habían indicado que los grupos terroristas buscaban la independencia financiera mediante el uso de empresas fachada y organizaciones benéficas para obtener fondos. La administración Clinton redactó una legislación para que fuera ilegal proporcionar apoyo material para actos específicos de terrorismo o para organizaciones terroristas extranjeras. Una de las primeras iniciativas del presidente George W. Bush después del 11 de septiembre de 2001 apuntaba directamente al frente financiero de la guerra contra el terrorismo. El 24 de septiembre de 2001 declaró: «Mataremos de hambre a los terroristas de financiación, los pondremos unos contra otros, los sacaremos de sus escondites seguros y los llevaremos ante la justicia»<sup>17</sup>. Un día antes de esta declaración, el presidente emitió E.O. 13224 para designar y bloquear el patrimonio de organizaciones y personas vinculadas al terrorismo. Durante las últimas dos décadas, las designaciones de financiadores del terrorismo por parte de los departamentos del Tesoro, Estado y Justicia se han utilizado para interrumpir las redes terroristas al bloquear sus activos y disuadir a los posibles partidarios del terrorismo de proporcionar recursos financieros

---

15 Ídem.

16 U.S. Department of State, «State Sponsors of Terrorism», <https://www.state.gov/terrorist-designations-and-state-sponsors-of-terrorism/#state>

17 Presidente George W. Bush, «President Freezes Terrorist Assets», White House Press Briefing (24 de septiembre de 2001).

a grupos terroristas. Algunos grupos terroristas designados por Estados Unidos incluyen Al Qaeda, ISIS, Hezbolá, Hamas, FARC y ELN (Colombia) y Boko Haram<sup>18</sup>.

*Fortalecimiento de la capacidad para combatir el financiamiento del terrorismo.* Los programas de asistencia tienen como objetivo construir regímenes sostenibles y dinámicos contra el lavado de dinero y contra el financiamiento al terrorismo. Estos regímenes se adhieren a los estándares internacionales e implementan programas efectivos en los campos legal, regulatorio financiero, inteligencia financiera, aplicación de la ley y enjuiciamiento. Mejorar la capacidad de los países para combatir y prevenir el financiamiento del terrorismo mejora significativamente la capacidad de detectar y aislar a los financieros del terrorismo y de «seguir la pista del dinero» hasta donde vincula a los terroristas globales y sus redes de apoyo. Para combatir y prevenir con éxito el financiamiento del terrorismo, los Gobiernos deben desarrollar un régimen de financiamiento anti-terrorista eficaz basado en los cinco elementos básicos que se describen a continuación<sup>19</sup>.

### **I. Marco legal para tipificar como delito el financiamiento del terrorismo**

Cada país debe tener un marco legal que tipifique como delito el financiamiento del terrorismo y el lavado de dinero. Esto permite a los países cumplir con los estándares internacionales de conformidad con la Resolución 137326 del Consejo de Seguridad de la ONU y las recomendaciones especiales del Grupo de Acción Financiera sobre Financiamiento del Terrorismo.

### **II. Supervisión regulatoria financiera para proteger la integridad del sistema bancario**

Cada país debe desarrollar un marco regulatorio financiero que supervise atentamente el sector de servicios financieros. Además, el sector de servicios financieros debe desarrollar y emplear estrictas medidas de cumplimiento contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo que aseguren que sus empleados «conozcan a su cliente» y presenten informes de transacciones

---

18 State Department Foreign Terrorist Organizations, <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/>

19 Celina Realuyo, «Building a Counterterrorist Finance Regime», US Department of State Bureau of International Information Programs, E-Journal USA: Economic Perspectives, 9, núm. 3 (septiembre de 2004): 10-13, <http://guangzhou.usembassy-china.org.cn/uploads/images/tlZ5ybS8T9PYsu73oCyKsA/ijeeo9o4.pdf>

sospechosas que puedan indicar actividades de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo.

### **III. La Unidad de Inteligencia Financiera como vínculo entre los sectores público y privado**

Cada país debe establecer una unidad de inteligencia financiera para recopilar, analizar y difundir los informes de transacciones sospechosas presentados por el sector privado asociado con las transacciones financieras. Una unidad de inteligencia financiera eficaz aprovecha analistas bien capacitados, equipos, plataformas de tecnología de la información y software analítico especializado para cumplir con su misión de desarrollar y remitir evidencia relevante de casos de delitos financieros (incluidos los casos de financiamiento del terrorismo) a las autoridades policiales.

### **IV. Investigaciones de las fuerzas del orden para localizar a los financiadores del terrorismo**

Cada país debe desarrollar unidades especializadas en delitos financieros dentro de sus agencias de aplicación de la ley. Estas unidades pueden residir en diferentes agencias de aplicación de la ley, pero deben poseer las habilidades técnicas profundas necesarias para seguir el análisis forense financiero y desarrollar casos de delitos financieros que incluyen el financiamiento del terrorismo. Estas unidades de delitos financieros deben seguir el rastro del dinero de los grupos terroristas y complementar las investigaciones antiterroristas.

### **V. Proceso judicial/fiscal para llevar ante la justicia a los financiadores del terrorismo**

Cada país debe poseer un sistema judicial bien desarrollado capaz de llevar ante la justicia a los financistas del terrorismo. Un régimen eficaz emplearía fiscales bien capacitados que fueran capaces de «seguir la pista del dinero» y presentar su caso a los jueces y magistrados.

## **Cooperación internacional a través del GAFI**

Uno de los esfuerzos más efectivos para combatir y prevenir el financiamiento del terrorismo ha sido liderado por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), establecido por la Cumbre del G-7 en 1989 y encargado de la misión de desarrollar y promover políticas para combatir el lavado de dinero en un principio y luego el financiamiento del terrorismo

después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. El papel principal del GAFI es establecer estándares globales contra el lavado de dinero/combate al financiamiento del terrorismo y garantizar la implementación efectiva de estos estándares en todas las jurisdicciones. Un mayor cumplimiento global de las normas reduce los riesgos de lavado de activos/financiación del terrorismo para el sistema financiero internacional y aumenta la transparencia y la cooperación internacional eficaz<sup>20</sup>. El GAFI monitorea el progreso de los miembros en la implementación de las medidas necesarias, revisa las técnicas de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo y contramedidas y promueve la adopción e implementación de medidas apropiadas a nivel mundial. En la realización de estas actividades, el GAFI colabora con otros organismos internacionales involucrados en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. El GAFI es mejor conocido por sus 40 recomendaciones sobre lavado de dinero y las nueve recomendaciones especiales sobre financiamiento del terrorismo. Nueve recomendaciones especiales del GAFI sobre el financiamiento del terrorismo<sup>21</sup> incluyen: 1) ratificación e implementación de los instrumentos de la ONU; 2) penalización de la financiación del terrorismo y blanqueo de capitales asociado; 3) congelamiento y confiscación de activos terroristas; 4) informar transacciones sospechosas relacionadas con el terrorismo; 5) cooperación internacional; 6) remesas alternativas; 7) transferencias electrónicas; 8) organizaciones sin fines de lucro, y 9) mensajeros de efectivo. El GAFI se reúne periódicamente para actualizar la orientación sobre nuevos métodos y amenazas de financiamiento del terrorismo y lavado de dinero, como el uso cada vez mayor de criptomonedas.

## **Alianzas entre el sector público y privado**

Además de la cooperación entre agencias, las autoridades policiales, militares, de inteligencia y otras autoridades gubernamentales se benefician enormemente de la colaboración con el sector privado. Al facilitar el intercambio de información, estas relaciones brindan a los participantes del sector público y privado conocimientos para combatir y prevenir el financiamiento del terrorismo. El sector privado se beneficia de recibir información oportuna y relevante que protege sus intereses comerciales de las amenazas planteadas por terroristas y grupos criminales. Esto puede incluir información sobre malos actores, tendencias identificadas, señales de alerta para detectar actos delictivos y consejos sobre cuándo ponerse en contacto con las autoridades reguladoras o policiales con res-

---

<sup>20</sup> FATF website, [www.fatf.org](http://www.fatf.org)

<sup>21</sup> Ídem.

pecto a clientes o transacciones dudosos. También tienen la oportunidad de participar en la protección de sus industrias y el ecosistema de libre empresa. Las empresas, las organizaciones sin fines de lucro y el mundo académico comparten información y perspectivas con entidades del sector público que son vitales para la protección de la seguridad nacional y la infraestructura crítica. Cuando corresponda, el sector privado puede proporcionar una comprensión y un sentido de preparación con respecto a tecnologías y servicios prometedores en el horizonte que tienen el potencial de ser explotados por redes terroristas.

#### **IV. Conclusión**

El financiamiento es el elemento vital de cualquier organización, lícita o ilícita. «Seguir la pista del dinero» ha demostrado ser un importante instrumento financiero del poder nacional para que los Gobiernos combatan y prevengan el financiamiento del terrorismo. La inteligencia financiera no sólo es útil para comprender las redes terroristas y cómo operan, sino que también ha sido valiosa para identificar a los líderes financieros clave en las redes de amenazas que son difíciles de reemplazar. Negar a estas redes terroristas su financiamiento y atacar a los financieros de grupos terroristas como Al Qaeda, FARC, ISIS, Hezbolá y organizaciones criminales transnacionales como los cárteles mexicanos ha sido un componente crítico de las operaciones militares y policiales para identificar, degradar y desmantelar a estos terroristas transnacionales y redes de amenazas criminales.

Para financiarse a sí mismos, los actores ilícitos se involucran en un amplio espectro de actividades para recaudar, mover, almacenar, disfrazar y gastar dinero que son difíciles de detectar e interrumpir. Incluyen mensajeros de efectivo, contrabando de efectivo a granel, sistemas alternativos de remesas, organizaciones benéficas, lavado de dinero basado en el comercio, criptomonedas. Para combatir y prevenir el financiamiento del terrorismo, los Gobiernos han desarrollado estrategias complejas e interinstitucionales de contraterrorismo que incluyen operaciones de inteligencia y aplicación de la ley que «siguen la pista del dinero» para perseguir y enjuiciar a los financiadores del terrorismo y sanciones y designaciones públicas. Los países han creado una capacidad significativa para tipificar como delito el financiamiento del terrorismo, regular el sector de servicios financieros, establecer unidades de inteligencia financiera y crear unidades especializadas policíacas y fiscales para combatir y prevenir el financiamiento del terrorismo. Iniciativas internacionales como las emprendidas por el GAFI han creado conciencia sobre los efectos negativos del financiamiento ilícito en los mercados financieros internacionales y han aumentado la regulación para salvaguardar el sistema

financiero internacional. Dado que los actores ilícitos amenazan a todos los sectores de la sociedad, el sector privado debe ser consciente de estas amenazas y participar en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia. Las asociaciones entre los sectores público y privado promueven una mayor comprensión de las ventajas y desventajas de la innovación financiera y de cómo los terroristas pueden financiarse a sí mismos. Todas estas medidas contribuyen a los esfuerzos en todo el mundo para combatir y prevenir el financiamiento del terrorismo, pero deben revisarse y actualizarse para mantenerse al día con las innovaciones financieras en evolución y los métodos de financiamiento de amenazas.

## Referencias

- Becker, Jo. «Beirut Bank Seen as a Hub of Hezbollah's Financing», *New York Times*, 13 de diciembre de 2011. <https://www.nytimes.com/2011/12/14/world/middleeast/beirut-bank-seen-as-a-hub-of-hezbollahs-financing.html>
- Bush, George W. «President Freezes Terrorist Assets», *White House Press Briefing*, 24 de septiembre de 2001.
- Casadei Bernardi, Simone D. Terrorist Use of Cryptocurrencies White Paper, abril de 2019. <https://www.blockchainconsultus.io/wp-content/uploads/2019/08/3191-BCU-Crypto-Terrorist.pdf>
- Cassara, John. «Trading with The Enemy: Trade-Based Money Laundering Is the Growth Industry in Terror Finance» Task Force to Investigate Terrorism Financing, Committee on Financial Services, U.S. House of Representatives, 3 de febrero de 2016. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-114hhrg23565/html/CHRG-114hhrg23565.htm>.
- Doyle, Charles. «The USA PATRIOT Act: A Sketch»,- CRS Report for Congress RS21203, 18 de abril de 2002. <http://fas.org/irp/crs/RS21203.pdf>
- «Factsheet: The IMF and the Fight Against Money Laundering and the Financing of Terrorism», International Monetary Fund, 31 de agosto de 2011. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/aml.htm>
- Farah, Doug. 11 de diciembre de 2008. <http://www.douglasfarah.com/article/429/a-bit-more-on-dawood-ibrahim-and-why-he-matters.com>

FATF website, [www.fatf.org](http://www.fatf.org)

Gunaratna, Rohan, «The Evolution of Al Qaeda», *Countering the Financing of Terrorism*, 58-59.

«How Much Does a Million Dollars Weigh?», [Fivecentnickel.com](http://www.fivecentnickel.com/2006/02/07/how-much-does-a-million-dollars-weigh/). <http://www.fivecentnickel.com/2006/02/07/how-much-does-a-million-dollars-weigh/>

IntelBrief: Terrorists' Use of Cryptocurrency. <https://thesoufancenter.org/intel-brief-2020-december-10/#:~:text=In%20August%202020%2C%20the%20United,in%20cyber%2Denabled%20criminal%20activities>

«National Terrorist Financing Risk Assessment», U. S. Department of Treasury, 12 de junio de 2015. <https://home.treasury.gov/system/files/246/National-Terrorist-Financing-Risk-Assessment-06-12-2015.pdf>

NDIC National Drug Threat Assessment Report 2011, 40. <http://www.justice.gov/ndic/pubs44/44849/44849p.pdf>

Realuyo, Celina. «Building a Counterterrorist Finance Regime», US Department of State Bureau of International Information Programs, *E-Journal USA: Economic Perspectives*, 9, núm. 3 (septiembre de 2004): 10-13, <http://guangzhou.usembassy-china.org.cn/uploads/images/tlZ5ybS8T9PYsu73oCyKsA/ijeeo9o4.pdf>

State Department Foreign Terrorist Organizations. <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/>

Thony, Jean-François. «Money Laundering and Terrorism Financing: An Overview». IMF Publications, 2002. <http://www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmfl/eng/thony.pdf>

- u. s. Department of State. «State Sponsors of Terrorism». <https://www.state.gov/terrorist-designations-and-state-sponsors-of-terrorism/#state>
- u. s. Department of Treasury. <http://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Pages/Money-Laundering.aspx>
- u. s. Strategy to Combat Transnational Organized Crime 2011. [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy\\_to\\_Combat\\_Transnational\\_Organized\\_Crime\\_July\\_2011.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy_to_Combat_Transnational_Organized_Crime_July_2011.pdf)

## 2 . 3

# Tráfico ilícito de armas y flujos financieros

~~~~~ **Diego Flores Jiménez** ~~~~~

I. Diagnóstico

a. Introducción global

El tráfico ilícito de armas es un fenómeno global que tiene dramáticos efectos en las sociedades de muchos países y afecta a regiones enteras del mundo. De acuerdo con el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI, por sus siglas en inglés), se estima que en el mundo existen casi mil millones de armas de fuego¹. A su vez, y de acuerdo con datos proporcionados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el 75% de ese total se encuentra en manos de civiles².

1 SIPRI Yearbook 2020, https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-03/sipri_yb20_summary_esp_o.pdf (consultado el 3 de julio de 2021).

2 UNODC, Estudio mundial sobre el tráfico de armas de fuego (2020).

Como un efecto directo, alrededor de 550,000 personas fallece cada año por el uso de armas pequeñas y ligeras. Es decir, cada día en promedio, 1,500 hombres, mujeres, niñas y niños mueren por el uso de estas armas.

En el caso de México, se estima la existencia de más de quince millones de armas lícitas e ilícitas. Sin embargo, este número podría ser mucho mayor ya que se calcula que durante la última década, han ingresado al país anualmente entre 250,000 y 280,000 armas de fuego, lo que representa un aproximado total de tres millones. Esto ha llevado a que organizaciones internacionales como SIPRI, coloquen a nuestro país como el séptimo país, en el hemisferio, con mayor número de armas.

Como un ejemplo, el comercio lícito anual de armas de fuego produce alrededor de ocho millones de armas y miles de millones de municiones. Se aprecia que se producen al menos dos balas por cada persona en el mundo. Esta producción es acaparada en una gran proporción por el mercado de Estados Unidos. De acuerdo con datos del Graduate Institute of International and Development Studies aproximadamente en dicho país hay casi 400 millones de armas de fuego en la población.

También es notable decir que, del total del cien por ciento de las ventas anuales de armas, en nuestro vecino del norte, el 2.2% se destina a México. De lo anterior, se deduce que fácilmente el mercado norteamericano podría absorber o reorientar esa pequeña proporción de ventas, sin que esto signifique limitantes comerciales binacionales³.

De acuerdo con datos oficiales de las autoridades mexicanas, la proporción de armas de fuego aseguradas en hechos delictivos en el país se inclina hacia aquellas de origen de producción o venta en la Unión Americana. Esto representa cerca del 70% de las armas aseguradas, las cuales se han detectado mediante diversos sistemas de trazabilidad a identificación de huella balística.

El restante 30% es procedente de Europa, en particular de alguno de estos seis países: 1) Alemania, 2) Austria, 3) España, 4) Italia, 5) Rumania y 6) Bélgica. De acuerdo con datos de aseguramientos por parte de las autoridades mexicanas, de las 24,992 armas europeas aseguradas entre 2014 y 2019, en su mayoría de los países mencionados, el 77% correspondió a armas cortas, de las cuales casi 8,000 llegaron a través de EE. UU. y más de 11,500, por otras vías⁴.

3 Marcelo Ebrard Casaubon, «Presentación», *Revista Mexicana de Política Exterior* (2020): 177-180, <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/ne2020/rmpene2020presentacion.pdf>. (Consultado el 8 de julio de 2021)

4 Fabián Medina Hernández, «Radiografía del tráfico ilícito de armas en México», *Revista Mexicana de Política Exterior* (2020): 181-192, <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/ne2020/medinaradiografiarmpene2020.pdf> (Consultado el 8 de julio de 2021)

Por su parte, se registraron más de 3,500 armas largas europeas que llegaron vía EE. UU. y más de 2,000 que no provinieron de la frontera norte. Estas circunstancias específicas del tráfico ilícito en el caso de México han llevado a pensar en diseñar e implementar desde la inteligencia estratégica acciones en los diversos campos en donde se interactúa con el fenómeno.

Sin embargo, la vecindad con EE. UU. y el laxo marco normativo que tiene a nivel federal dicho país, así como un número importante de estados, entre ellos algunos fronterizos, hacen que se deba replantear el análisis del tráfico ilícito bajo nuevas perspectivas que permitan atenderlo sin tener que tratar directamente cuestiones altamente politizadas como son la segunda enmienda. En este sentido, se deben tomar en cuenta dos consideraciones importantes.

La primera de ellas se refiere a la expiración. En 2004 la prohibición de venta y posesión de armas de asalto a civiles llevó a un incremento exponencial en la producción y venta de este tipo de armamento, así como de otros tipos de armas. El segundo tema al que debe prestarse atención se concentra en el cambio respecto de la posición de la actual administración Biden-Harris frente a los efectos de la violencia armada, y sobre todo a la nueva perspectiva desde una óptica de salud pública que ha sido denominada desde la Casa Blanca como una pandemia por las devastadoras consecuencias humanas, sociales y económicas que representan las armas de fuego.

Además, a esta problemática se suman una serie de elementos, tales como las nuevas tecnologías, que contribuyen a que forme parte de un círculo de actividades delictivas asociadas a la delincuencia organizada. Las armas de fuego potencializan las capacidades de fuerza que conllevan a la coerción para cometer delitos y aseguran espacios territoriales para poder ejercer algún tipo de control. Asimismo, el tráfico ilícito de armas se vincula a la obtención de flujos financieros ilícitos, tanto de dinero en efectivo como de lavado de dinero y las criptomonedas, por parte de los criminales y organizaciones delincuenciales en una dinámica regional de flujo norte-sur, y como parte de una actividad global y/o transnacional que no reconoce frontera alguna.

Como es factible observar se trata de un fenómeno con serias y graves consecuencias para la población, así como para las futuras generaciones. Por esto, en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible se ha plasmado mediante el objetivo número 16 —a favor de sociedades pacíficas, justas e inclusivas— realizar acciones concretas para reducir significativamente las armas ilícitas.

Estas diversas características que comprenden o son consecuencia del tráfico ilícito de armas tienen un impacto directo en el flagelo de la violencia armada que ha estado viviendo México desde hace ya quince años, y

que se ha acentuado con el paso del tiempo —en lo que parece un horizonte en donde no se vislumbra claramente una salida a estas circunstancias que han afectado la calidad de vida en el país—. Por ello, en los últimos años se han planteado una serie de acciones, con base en inteligencia estratégica, a nivel global, hemisférico, regional y bilateral.

Por lo anterior, y dado los devastadores efectos producto de la violencia por armas de fuego en México, es que nuestro país definió como una prioridad de política exterior el detener el flujo ilícito de armas. Al paralelo, este objetivo parte de la estrategia de seguridad y construcción de paz del presidente Andrés Manuel López Obrador.

b. Efectos regionales

Uno de los principales efectos regionales es el de la violencia armada que se ve reflejada tanto en la sociedad mexicana como en la norteamericana. En el caso de México, ésta se vincula con los homicidios dolosos, donde de acuerdo con datos de la última encuesta ENVIPE-INEGI 2020, el 72% son ocasionados por el disparo de un arma de fuego, mientras que las armas se encuentran presentes en alrededor de 6.1 millones de delitos.

Existen diversos indicadores y efectos de tipo transversal y comunitario que tienen su origen en la violencia detonada por las armas de fuego. Uno de los indicadores económicos más relevantes, de acuerdo con INEGI, es que la inseguridad y el delito le cuestan a México aproximadamente el 1.53% de su PIB, lo que representa más de 282,000 millones de pesos.

Cabe destacar que este dato no incluye los costos sociales, en salud pública, ni aquellos hechos por el sector privado. Al respecto, el observatorio de la Universidad Anáhuac para prevenir la violencia calcula el impacto de los efectos del delito y la violencia en México para el año 2021 en 7.9% del PIB nacional. Lo anterior contrasta con lo que se destina a las Fuerzas Armadas mexicanas, es decir, el 0.5% del PIB.

Al mismo tiempo, los efectos en México de la violencia armada han afectado la confianza en las propias comunidades. Prueba de ello es que existen alrededor de 22.3 millones de víctimas de delitos en personas mayores de 18 años. Igualmente, el 68.1 % de la población considera que se siente insegura en su ciudad.

Por otro lado, la disponibilidad y el fácil acceso a pistolas, rifles y fusiles por parte de la delincuencia organizada en México ha elevado exponencialmente, desde el año 2006, el número de homicidios y feminicidios. Tan sólo en el año 2020, se presentaron 35,848 homicidios y feminicidios, es decir, 97 delitos de este tipo diariamente. Esto equivale a 4 mexicanos fallecidos cada hora o un homicidio cada 15 minutos.

La violencia impacta a nuestros jóvenes, los homicidios son la primera causa de muerte entre el segmento de edad de 15 a 44 años.

Por primera ocasión desde la Revolución Mexicana se ha reducido la esperanza de vida en el país entre 0.5 y 2 años, dependiendo de las condiciones características del estado analizado⁵.

En cuanto a EE. UU., es necesario partir del hecho de que concentra a 46 productores de armas de fuego y es responsable de aproximadamente el 33% de las ventas a nivel mundial. Asimismo, los flujos ilícitos de armas a México se dan principalmente mediante los estados fronterizos que concentran cerca de 22,689 licencias para ventas de armas de fuego de las 133,753 existentes a nivel nacional. También los estados fronterizos acumulan más de 9,000 armerías.

De acuerdo con fuentes oficiales sobre armas involucradas en delitos cometidos en territorio mexicano, se estima que el origen de dichas armas —cuando provienen del país vecino— se distribuye de la siguiente manera: 1) California representa el 19%, 2) Arizona el 15 %, 3) Texas el 41% y 4) el 25% restante proviene de otros estados americanos.

A lo anterior habría que agregar el fenómeno de las ferias de armas *gunshows* en donde es factible adquirir un arma sin pasar por la verificación de antecedentes. Además, mediante la compra-venta de armamento a través de este esquema, es posible que no exista de por medio identificación alguna, y que se haga uso de dinero en efectivo, lo que dificulta las posibilidades de identificación de origen.

Dicha práctica puede considerarse como negligente por parte de los fabricantes y distribuidores que con relativa facilidad pueden reconocer que a una proporción importante de estas ventas se les dará un uso ilícito. Datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) revelan que se han realizado más de 10,895 ferias de 2011 a enero de 2020.

Todas estas capacidades en la producción, distribución y venta en conjunto parten de una laxitud legal en cuanto a la regulación en el acceso a armas de fuego, lo que ha resultado en efectos asociados a la violencia armada, en consecuencia, en impactos directos en comunidades (tirotesos masivos diarios, presencia de armas de fuego en múltiples delitos, entre otros). Aproximadamente 39,000 estadounidenses mueren cada año por violencia por arma de fuego, es decir 106 personas diariamente.

La alta disponibilidad de armas también lleva a que 6 de cada 10 suicidios sea con algún arma de fuego. A ello, habría que añadir el componente de género, ya que una mujer en EE. UU. tiene 16 veces más probabilidades de morir por violencia armada que en otros países desarrollados.

5 J. M. Aburto *et al.* «Mexico's epidemic of violence and its public health significance on average length of life», en *Epidemiol Community Health*, 71, (2017): 188-193.

Las comunidades locales ven trastocadas su confianza y paz social al presentarse algún tipo de evento relacionado con armas. Como muestra basta destacar que desde 1970, EE. UU. ha registrado 1,300 tiroteos en instituciones educativas, y en el 54% de los tiroteos masivos, el perpetrador daba indicios de inestabilidad mental y emocional. Según datos de Gun Violence Archive, en 2015 hubo 335 tiroteos masivos; en 2017, 346; en 2018, 337; en 2019, 417.5; en 2020 un récord de 611, y en este año hasta el 16 de junio de 2021 se han tenido 221 tiroteos en donde han perdido la vida más de 226 personas, así como 794 heridos por arma de fuego.

Un último elemento para tener en cuenta son las ventas efectivas que se han dado en 2020, así como en los primeros meses de 2021. A partir de las verificaciones de antecedentes que se realizan cuando se va a adquirir un arma mediante un distribuidor con licencia federal, se podría obtenerlo (aunque no se contemplan los casos de las ferias de armas en donde como se mencionó se venden sin control alguno).

El Buró Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés) realizó solo en el año 2020 la revisión de 39.6 millones de solicitudes de verificación de antecedentes, y tan sólo en enero de 2021 llevó a cabo 4.3 millones de revisiones —de las cuales se estima la venta efectiva de 2 millones de armas—. Los estados con mayor proporción de solicitudes fueron Illinois, Kentucky, Texas, Florida y California. Los principales motivos identificados para este incremento en la adquisición de un arma fueron los siguientes: 1) miedo por la pandemia, 2) protestas por la igualdad racial y la brutalidad policial y 3) la incertidumbre frente a las elecciones.

Los anteriores hechos auxilian a dimensionar la fotografía completa de lo que está sucediendo actualmente. Por ello, es necesaria la existencia de estrategias focalizadas con intervenciones que involucren esfuerzos multisectoriales para obtener resultados concretos.

Conjuntamente, se puede inferir que el tráfico ilícito de armas puede ser conceptualizado como un río de hierro, con armas y municiones que pueden acarrear un gran sufrimiento por la violencia que posibilitan. Desgraciadamente esta situación de violencia armada compartida entre México y EE. UU. tiene un punto de partida evidente: la expiración de la prohibición de la venta de asalto.

Este evento detonó en ambos lados de la frontera mayores índices de violencia asociados a armas de fuego con características militares. Además, dichas armas —mediante la adaptación de diversos accesorios— pueden fácilmente volverse más letales, es decir, pasar de ser semiautomáticas a completamente automáticas con el aumento de la cadencia de fuego y cargadores de alta capacidad.

En el marco de una vecindad histórica con una gran serie de retos comunes, se hace imprescindible la atención a un fenómeno que vincula

flujos ilícitos de armas y dinero del norte a sur, así como de tráfico ilícito de drogas y personas, en una dinámica de sur a norte.

II. Factores que inciden en el tráfico ilícito de armas

a. Flujo ilícito de dinero

La dinámica delictiva de la delincuencia organizada entre México y EE. UU. se puede entender a partir de varios componentes, entre ellos: 1) los flujos de dinero en efectivo; 2) las transferencias relacionadas al lavado de dinero, y 3) aquellos traspasos ilícitos relacionados con la compra-venta de armas de fuego. Este tipo de delitos se consideran periféricos a la dinámica de tráfico de drogas en dirección norte-sur.

Uno de los efectos que ha propiciado la revisión, cada día más detallada y escrupulosa, de las autoridades encargadas de los aspectos financieros, tanto el Tesoro en EE. UU. como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) —mediante la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)— en México, es que hoy día sea más difícil realizar transacciones asociadas con el lavado de activos. En consecuencia, la «industria del crimen» ha tenido que diversificarse y realizar pagos en especie, como pueden ser las armas de fuego u otro tipo de bienes y servicios ilegales, pero que son útiles para los grupos delictivos.

El flujo de dinero en efectivo ilícito abre la posibilidad para que los grupos delictivos, además de que existan pagos en especie, realicen compras directas mediante la figura de los compradores de paja *straw purchase*. Aunado a ello, este flujo ilícito permite la compra —no rastreable— en efectivo directamente en alguno de los cientos de *gunshows* que se llevan a cabo cada año en los estados fronterizos con México.

Así pues, la falta de control y regulación en la venta y acceso a armas de fuego alimenta los altos índices de violencia los cuales son, en su mayoría, detonados por la delincuencia organizada en México. Los sujetos que principalmente son responsables son los cárteles que hacen uso y muestran públicamente el poder de fuego que han adquirido para hacer frente a las autoridades de seguridad mexicanas.

Debido a lo anterior, es fundamental vincular estrechamente el acceso a recursos con el aumento de violencia mediante las armas de fuego. Cualquier estrategia de seguridad debe de contar con un componente de inteligencia en los ámbitos estratégico, táctico y operativo, a la par de seguir las rutas del dinero —tanto vía el lavado de activos, como el del flujo de dinero en efectivo de procedencia ilícita—.

b. Nuevas tecnologías

El cambio tecnológico exponencial ha generado un cambio profundo y de 180° en la sociedad mundial. La rapidez con la que se están dando las innovaciones tecnológicas y su instrumentación han permitido que se detonen nuevas industrias, nuevos mercados y las economías transiten a nuevos esquemas digitales al brindar múltiples beneficios a los habitantes del planeta que tienen acceso ágil a internet, y que, además, cuentan con las habilidades digitales para ello. Sin embargo, al ser la tecnología neutral, su utilización recae en los fines que ocupe el usuario para brindar beneficios, o bien, que pueda ser usada para generar daño mediante algún tipo de delito.

En el caso en particular del tráfico ilícito de armas, la venta en internet (a través de Amazon, Facebook, sitios web, PayPal, etc.), así como por la vía de la red oscura o profunda (*deep/dark web*) juega un papel importante en la accesibilidad a éstas, ya que no se requiere contar con algún permiso o alguna revisión de antecedentes, además de facilitar la adquisición de componentes para aumentar la letalidad de las armas de fuego. Al interior de la *deep web*, la fácil adquisición de planos o diseño para la impresión 3D o 4D hace que comiencen a darse casos en donde los grupos delincuenciales tienen operaciones en donde están produciendo estos dispositivos para contar con poder de fuego, de características limitadas, pero aun así letales con el simple disparo de una bala. Como ejemplo, la policía nacional de España ha realizado operativos para desmantelar este tipo de laboratorios.

Las denominadas armas fantasma o *ghost guns* son aquellas que, de acuerdo con la agencia estadounidense de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en inglés), carecen de 1) número serial, 2) modelo y 3) datos del fabricante o de identificación, ya que parte de sus componentes estructurales pasa por la impresión en 3D. Este tipo de armamento ha ido en aumento y se ha encontrado principalmente en algunos estados de EE. UU. como Texas y California.

En estos últimos años, se ha podido observar que está fuertemente vinculado el desarrollo tecnológico de los países con los lugares en donde han aparecido las armas impresas. Lo anterior ha llevado a algunos países a adoptar marcos legales para limitar la impresión 3D, o bien, los usos relacionados para la fabricación de armas, así como el acceso a diseños de éstas, como es el caso de Australia, Japón, la Unión Europea, Reino Unido y algunos estados de EE. UU. A nivel federal, en el Congreso estadounidense, sólo se tienen propuestas de iniciativas que no han terminado de tomar tracción para traducirse en legislación efectiva⁶.

6 H.R.3265 & S.1831 - 3D Printed Gun Safety Act of 2019; H.R. 7468- Stop Home Manufacture of Ghost Guns Act; H.R.1266-Ghost Guns Are Guns Act.

Por otro lado, el surgimiento, avance en la adopción y uso de las criptomonedas han planteado serios retos para el rastreo de recursos financieros que pueden ser transferidos mediante estos nuevos mecanismos a las organizaciones criminales, al facilitar la accesibilidad del dinero dentro del sistema financiero tradicional sin levantar sospecha. A su vez, un gran número de transacciones pueden estar asociadas tanto al delito de tráfico ilícito de armas como abarcar robos de identidad, fraude de cuentas bancarias y tarjetas de crédito, trata de personas, narcotráfico, entre otros.

Estos nuevos desafíos tecnológicos requieren que se deba tener una forma de pensamiento fuera de las líneas tradicionales. Esto podría trasladarse al considerar, desde el sector público —en especial en materia de seguridad nacional, seguridad pública y procuración de justicia—, desarrollar e instrumentar una perspectiva transversal de nuevas tecnologías. Ello implicaría generar una sensibilización sobre el impacto y asimilación de las nuevas dinámicas digitales (*awareness and outreach*), así como de un modelo de pensamiento que conceptualice el cambio exponencial de las tecnologías.

c. Debilidad en los análisis de riesgo y certificados finales

Ya que no existen mecanismos de análisis de riesgo adecuados y personalizados, se ha observado el desvío de armas de fuego de los mercados lícitos, así como de las transacciones comerciales. Lo anterior significa que tal desvío hace que dichas armas pasen de lo lícito a lo ilícito, dependiendo del país donde se realice la exportación correspondiente.

Este fenómeno también sucede debido a la falta de observación, revisión y vigilancia posterior a la realización de la compra-venta. Por tanto, no existe una efectiva rendición de cuentas, lo que implica que generalmente el armamento termine en manos equivocadas.

En cuanto a las licencias otorgadas por los fabricantes originales europeos a empresas estadounidenses, hay que tener en cuenta que un arma alemana, italiana, rumana, austriaca, entre otras, siempre serán consideradas originarias de esos países, amén de ser producidas y/o ensambladas en otro lugar. Esto es como decir que un BMW es alemán independientemente de dónde fue producido.

Este tema adquiere relevancia ya que un número importante de aseguramientos en México llevan hacia estas armas con licencia europea, cuando en realidad fueron producidas en EE. UU., traficadas a México y son parte de delitos, homicidios o forman un elemento posibilitador de la violencia por parte de la delincuencia organizada. Aquí es fundamental realizar un llamado a la corresponsabilidad de los países europeos en ma-

teria de derechos humanos y un comercio responsable de las armas por parte de los licenciarios.

III. Medidas para combatir el tráfico ilícito de armas

a. Estrategia global

México ha mantenido un llamado urgente para atender el ciclo completo del armamento, desde su diseño hasta su destino final, con especial atención al tráfico ilícito de armas de fuego, a partir de la responsabilidad compartida entre productores, exportadores y receptores. En este sentido, se ha establecido una ruta clara en todos los mecanismos de cooperación internacional en donde se inserta alguna parte del ciclo en el desvío y/o tráfico ilícito de armas.

Entre ello se destaca al Tratado sobre Comercio de Armas (ATT, por sus siglas en inglés); el Protocolo de Palermo, mediante el Grupo sobre Armas de Fuego, que se inserta en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, así como la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Materiales Relacionados (CIFTA).

La posición de México ha sido la de enfatizar la urgencia en el establecimiento de estándares comunes para un comercio internacional confiable, que reduzca las transferencias ilícitas. Al mismo tiempo, ha hecho hincapié en que se promuevan mejores prácticas en el uso y verificación de certificados de usuario final, así como en la generación de modelos de análisis de riesgo focalizados, a la par de que se impulsen herramientas tecnológicas adecuadas para realizar reportes y diagnósticos en tiempo real, además de realizar esfuerzos para generar herramientas para el marcaje y registro de las armas de fuego y municiones⁷.

Asimismo, nuestro país ha impulsado el intercambio de información, así como de inteligencia estratégica y políticas de transparencia. Igualmente, ha sido parte de la construcción de capacidades de las instituciones de seguridad nacionales mediante la vinculación con mecanismos de cooperación y agencias de seguridad internacionales.

7 Fabián Medina Hernández, «Rumbo a una estrategia global contra el tráfico ilícito de armas», *Revista Mexicana de Política Exterior* (2020): 262-267, <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/ne2020/medinaestrategia.pdf> (Consultado el 8 de julio de 2021)

b. Estrategia hemisférica

Entre los marcos normativos hemisféricos sobre armamento promovidos por México se destaca, en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Convención Interamericana contra el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Materiales Relacionados (CIFTA), en vigor desde finales de 1997 e inicios de 1998. Cabe destacar que la OEA fue la primera organización en tener un instrumento vinculante en la materia, el cual fue signado por sus 34 miembros, aunque aún faltan por ratificarla EE. UU., Canadá y Jamaica.

En la instrumentación de la CIFTA adquiere un papel relevante su comité consultivo, actualmente presidido por México. Éste ha impulsado — en todo el hemisferio — acciones puntuales para evitar el tráfico ilícito de armas. Para ello, se han planteado y elaborado legislaciones modelo para el marcaje y rastreo de armamentos, así como para promover el intercambio de buenas prácticas y entrenamiento entre los países que la integran⁸.

En este mecanismo, México impulsa la generación de registros únicos de armas, un intercambio en tiempo real de la información. Así pues, hace un llamado permanente a los países faltantes de ratificación que lo hagan para reducir la violencia y sus efectos en el hemisferio.

En el caso de Centroamérica y el Caribe, el fenómeno de la violencia asociada a las armas de fuego ha hecho que se den, en los últimos años, movimientos migratorios hacia EE. UU. De acuerdo con datos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) se estima que para 2019, el promedio de homicidios por armas de fuego en Honduras y el Salvador de jóvenes entre 18 y 19 años es de 46 por cada cien mil. A ello se suma el hecho de que más del 70% de los homicidios sean por arma de fuego en la región.

Para México el tráfico de armas por la frontera con Guatemala no representa un volumen significativo, ya que los aseguramientos representan menos del 2%. El flujo normalmente se da de norte a sur, es decir, desde EE. UU. y atraviesa todo el territorio nacional. Esto se da por la vinculación delictiva entre el tráfico ilícito de personas hacia EE. UU., así como por el hecho de que al retorno los delincuentes traen armas estadounidenses de vuelta, mismas que terminan en Centroamérica, e incluso en América del Sur.

Se estima que el 36% de las armas de fuego ilegales traficadas a Colombia tienen su origen en Centroamérica, particularmente en Nicaragua

8 G. Isaac Morales Tenorio, «La CIFTA: la construcción regional de respuestas al flagelo internacional del tráfico de armas», *Revista Mexicana de Política Exterior* (2020): 268-275, <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/ne2020/moralescifta.pdf> (Consultado el 8 de julio de 2021)

y Panamá. El armamento localizado en esta zona procede de la herencia de los conflictos armados de los años ochenta y noventa.

Aunado a ello, el flujo regional de armas se ve complementado por el desvío que se presenta de los arsenales militares y policiales en Honduras, El Salvador y Guatemala. Este fenómeno parece ser la mayor fuente de armas de fuego ilegales en la región, junto con las armas ubicadas en Nicaragua y Panamá; lo que ha generado una mayor disponibilidad. Por último, en Guatemala la facilidad para obtener una licencia y al menos un arma de fuego es un factor que suma a la presencia de éstas en la región centroamericana.

Para atender esta situación México, mediante la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), así como la Asociación de Estados del Caribe (AEC), plantea que mediante la cooperación internacional en la materia, así como de compartir mejores prácticas se pueden detonar acciones locales para hacer frente al fenómeno del tráfico ilícito de armas y la violencia asociada a éstas.

c. Estrategia bilateral

Para enfrentar el flujo ilícito de armas, se ha establecido como una prioridad de política exterior elevarlo a la agenda bilateral bajo la premisa de que los temas de drogas, migración y armas son el trinomio indisoluble a partir del cual el diálogo en materia de seguridad debe realizarse a fin de plantear soluciones a los retos comunes que se enfrentan.

Un mecanismo rediseñado en esta administración y que ha representado un vehículo importante para lo anterior es el Grupo de Alto Nivel en Seguridad en donde se discuten y articulan las acciones táctico-operativas. Y es que, mantener la paz y seguridad a lo largo de los más de 3,000 kilómetros de frontera, requiere del establecimiento de prioridades claras, así como de un diálogo permanente.

Una de las principales acciones coordinadas para detener el flujo ilícito de armas fue activada en 2019, mediante el operativo Frozen, el cual estableció operativos conjuntos en cinco cruces fronterizos: 1) San Diego-Tijuana, 2) El Paso-Ciudad Juárez, 3) Laredo-Nuevo Laredo, 4) McAllen-Reynosa y 5) Brownsville-Matamoros. Posteriormente, dicho operativo se amplió a varios puntos adicionales fronterizos.

Asimismo, se ha buscado establecer ante el Congreso de EE. UU., así como de los Gobiernos estatales, canales de comunicación para hacer de su conocimiento los graves efectos de la violencia por armas de fuego provenientes de ese país, y que al final debe enfrentar el nuestro.

No se omite señalar que, derivado de los lamentables sucesos ocurridos en El Paso, Texas, el pasado agosto de 2019 —en donde se presentó un ataque de odio en contra de la comunidad mexicana mediante un fusil de asalto de procedencia rumana— México se planteó distintas rutas de acción. Lo anterior, a fin de dejar claro que es inaceptable que tengan lugar eventos como éste, y que son un efecto de la violencia por armas de fuego.

d. Estrategia nacional

La estrategia mexicana se compone de los siguientes elementos:

1. Estrategia con base en la colaboración, inteligencia y desarrollo de grupos de trabajo binacionales.
2. Un proyecto de acuerdo bilateral (México-EE. UU.) en la materia, para detener el tráfico ilícito de armas.
3. Operativos espejo diarios, mediante los cuales autoridades mexicanas y estadounidenses realizan un intenso rastreo de búsqueda de armas de fuego en sus correspondientes territorios para asegurarlas. Posteriormente, se efectúan informes en esta materia que son compartidos entre ambos Gobiernos.
4. Cooperación internacional y mecanismos de construcción de capacidades (Europol, COARM, Eurojust, y UNLIREC).
5. Presencia en los distintos foros internacionales.

Todas estas estrategias y mecanismos de cooperación parten de la premisa de que a partir de la cooperación bilateral se puede construir la paz, mediante la reducción de armas de fuego en ambas comunidades. En el caso específico del territorio y población mexicana, se han establecido dos estrategias básicas.

La primera de ellas es evitar que ingresen al país más armas ilícitas a partir de los elementos antes descritos. La segunda de estas estrategias consistiría en realizar campañas permanentes de desarme voluntario en el país y, posteriormente, plantear un esquema de investigación para saber más datos de dichas armas, y así conocer la huella balística que ayudará a detectar la trazabilidad en cada caso.

Finalmente, se debe actualizar la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos que data de 1970.

iv. Análisis prospectivo y recomendaciones

A lo largo de las últimas dos décadas distintas administraciones del Estado mexicano han hecho frente a la situación de violencia armada en

nuestro país. Sin embargo, no se integró como eje toral el tráfico ilícito de armas.

Como prioridad nacional y de política exterior, esta administración ha hecho del combate al tráfico ilícito de armas un eje principal para la construcción de la paz, lo que se ha reflejado en diversos diálogos internacionales. Y es que se observa este fenómeno como una amenaza a la seguridad pública, y como una potencial amenaza a la seguridad nacional. De lo anterior se desprende la importancia de que se incorpore de pleno y permanentemente en la agenda bilateral con EE. UU., una definición clara de los intereses nacionales, que, a su vez, den pie a un trabajo coordinado en la materia.

El reforzamiento del propio marco jurídico también debe ser una prioridad en este sentido. Diversas dependencias mexicanas han realizados esfuerzos importantes para actualizar la Ley de Armas de Fuego y Explosivos, lo que permitiría trabajar a partir de un marco legal apropiado a las circunstancias actuales del país. A su vez, para que se cumplan las más estrictas cuestiones técnicas, hacer frente a las nuevas amenazas de la impresión 3D y nuevas tecnologías; al tiempo de que México pueda cumplir con sus compromisos en la materia, y con ello tener legislación de avanzada —como un referente a nivel regional y global—.

Con estos elementos se puede establecer un punto de partida, el cual deberá robustecerse para enfrentar futuros retos y amenazas a nuestra seguridad.

Referencias

Aburto, J. M., T. Riffe y V. Canudas-Romo. «Mexico's epidemic of violence and its public health significance on average length of life», en *Epidemiol Community Health*, 71, (2017): 188-193.

Blanco Cordero *et al.* *Combate al lavado de activos*, OEA. https://www.oas.org/es/ssm/ddot/publicaciones/LIBRO%20OEA%20LAVADO%20ACTIVOS%202018_4%20DIGITAL.pdf

Ebrard Casaubon, Marcelo. «Presentación». *Revista Mexicana de Política Exterior* (número especial sobre el tráfico ilícito de armas, 2020 [consultado el 8 de julio de 2021]): 177-180. <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/ne2020/rmpene2020presentacion.pdf>

El compromiso de México hacia un mundo libre de armas I/III. <https://www.milenio.com/opinion/fabian-medina/columna-fabian-medina/compromiso-mexico-mundo-libre-armas-iii>. (Consultado el 8 de julio de 2021).

El compromiso de México hacia una región libre de armas II/III. <https://www.milenio.com/opinion/fabian-medina/columna-fabian-medina/compromiso-mexico-region-libre-armas-ii-iii>. (Consultado el 8 de julio de 2021).

El mapa de las armas ilícitas provenientes de la frontera norte (II de IV). <https://www.milenio.com/opinion/fabian-medina/columna-fabian-medina/mapa-armas-ilicidas-provenientes-frontera-norte-ii>. (Consultado el 8 de julio de 2021).

Flores Jiménez, Diego. «Cooperación internacional frente al tráfico de armas de fuego». <https://>

elpais.com/mexico/opinion/2021-04-05/
cooperacion-internacional-frente-al-trafico-
de-armas-de-fuego.html?fbclid=IwAR2HmA
eBYHC7hYrLaxwor9FHvX7xhUPgrL8lpxv1hB
PiBW9kZdbNKF6yrMo

Flores Jiménez, Diego y Jorge Martínez. «La cooperación internacional y el combate a las transferencias ilícitas de armas». <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/2021/7/2/la-cooperacion-internacional-el-combate-las-transferencias-ilicitas-de-armas-312224.html>

González Rodríguez, José de Jesús. *Tráfico de armas, entorno, propuestas legislativas y opinión pública*. (Consultado el 1 de julio de 2021).

Hacia un mapa del flujo ilícito de armas a las zonas de mayor violencia (I de IV). <https://www.milenio.com/opinion/fabian-medina/columna-fabian-medina/mapa-flujo-ilicito-armas-zonas-violenci>. (Consultado el 8 de julio de 2021).

INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2020.

Las rutas de armas ilícitas a México desde Estados Unidos (III de IV). <https://www.milenio.com/opinion/fabian-medina/columna-fabian-medina/rutas-armas-ilicitas-mexico-unidos-iii-iv> (Consultado el 8 de julio de 2021).

Las rutas de armas ilícitas a México desde Europa a través de EU (IV). <https://www.milenio.com/opinion/fabian-medina/columna-fabian-medina/rutas-armas-ilicitas-mexico-europa-eu-iv>. (Consultado el 8 de julio de 2021).

Medina Hernández, Fabián. «Radiografía del tráfico ilícito de armas en México». *Revista Mexicana de Política Exterior* (número especial sobre el tráfico ilícito de armas, 2020 [consultado el 8 de julio de 2021]): 181-192. <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/ne2020/medinaradiografiarmpene2020.pdf>

Medina Hernández, Fabián. «Rumbo a una estrategia global contra el tráfico ilícito de armas». *Revista Mexicana de Política Exterior* (número especial sobre el tráfico ilícito de armas, 2020 [consultado el 8 de julio de 2021]): 262-267. <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/ne2020/medinaestrategia.pdf>

Morales Tenorio, G. Isaac. «La CIFTA: la construcción regional de respuestas al flagelo internacional del tráfico de armas». *Revista Mexicana de Política Exterior* (número especial sobre el tráfico ilícito de armas, 2020 [consultado el 8 de julio de 2021]): 268-275. <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/ne2020/moralescifta.pdf>

Nuestro compromiso contra el flujo transfronterizo de armas ilícitas /y III. <https://www.milenio.com/opinion/fabian-medina/columna-fabian-medina/compromiso-flujo-transfronterizo-armas-ilicitas-iii> (Consultado el 8 de julio de 2021).

Revista Mexicana de Política Exterior, número especial sobre el tráfico ilícito de armas, 2020, ISSN 2494-2411. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/numeros-antteriores/219-rmpe-ilicit-arms-trafficking-in-mexico> (Consultado el 8 de julio de 2021).

SIPRI, Yearbook 2020, Armaments, Disarmament and International Security. https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-03/sipri_yb20_summary_esp_o.pdf (Consultado el 3 de julio de 2021).

UNODC, Estudio mundial sobre el tráfico de armas de fuego, 2020 (publicación de las Naciones, No. E.20.IV.1)

Zingerman, Gleb. *La lucha contra el tráfico de armas*. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2199/11.pdf> (Consultado el 27 de junio de 2021).

2 . 4

Ciberterrorismo y su vínculo con la delincuencia organizada

~~~~~ Ángel Martínez ~~~~~  
y Carlos Luis Merino Ayala

### I. Introducción

La humanidad ha enfrentado diversos hechos cronológicos derivados de la necesidad de su supervivencia, el siglo XXI será una era la cual se vivirá intensamente ante constantes cambios, lógicas establecidas y nuevos modelos de actuación, todo lo ya conocido se verá desafiado. El último siglo nos ha dejado un gran precedente: el internet, el cual desde sus orígenes fue percibido como el gran invento del ser humano para su supervivencia; también lo ha sido para otros actores, esto ha generado incertidumbre ya que para muchos aún es desconocido el alcance y poder destructivo que el internet y su ciberespacio conforman entre sí, el *ciberterrorismo* es una de estas preocupaciones, a medida que la tecnología avanza, así como la *hiperconectividad*, emergen nuevos conceptos y dicotomías.

En este sentido se comprende que los delincuentes también están aprovechando este vacío, el *terrorismo* ha sido una amenaza latente para la humanidad en todos los sentidos, durante la próxima década estará más fragmentado, y diversos actores utilizarán y sacarán ventaja a través del

uso de tecnologías emergentes, y será muy complicada su identificación y mitigación, pues para lograr una anticipación se deberán establecer modelos que reconozcan líneas de tendencia, la forma tradicional de estos actores han sido los objetivos físicos, pero la amenaza que representan actualmente ya no es sólo física, sino que también se expande al *ciberespacio*, comprender este fenómeno nos conduce hacia una visión holística donde intuir sus causas y estragos no es desde el punto de vista de *delito cibernético*, sino que aborda una escala más amplia, debemos comprender que *ciberterrorismo* deriva de *terrorismo* que ha basado sus acciones con pretensiones religiosas, políticas, económicas y culturales; pero que aún no se define claramente, ya que depende de su entorno y sus fines.

El *ciberterrorismo* ha traspasado de manera acelerada estas fronteras, ya que no sólo hablamos de ataques físicos sino de ataque sin limitaciones físicas y con diversos objetivos. La *delincuencia organizada* ha desarrollado sus técnicas de actuación, evolucionando en conocimientos tecnológicos, implementando cada vez ataques más sofisticados que en este momento aún son incomprensibles para muchos investigadores, técnicos y la sociedad.

Para el FBI por sus siglas en inglés (Buro de Investigación Federal) de Estados Unidos, el ciberterrorismo<sup>1</sup> se define como: «ataque premeditado y políticamente motivado contra información, sistemas informáticos, programas informáticos y datos que resultan en violencia contra objetivos no combatientes por parte de grupos subnacionales o agentes clandestinos».

Esta definición es una visión centrada en los elementos informáticos, no sólo con un objetivo de ataque sino también como herramienta para diversas operaciones, en este caso intrusivas, aunque sigue centrando sus acciones bajo una premisa de origen motivacional político o religiosa, las ventajas que ofrece la *hiperconectividad* es el anonimato, y no sólo para acciones ofensivas, también lo hace para blindar las acciones que sean parte de la operación, cuando hablamos bajo esta premisa, el *lavado de dinero* es parte del sistema de operación y, utilizado de manera correcta, se vuelve estratégico, la capacidad de realizar operaciones financieras en la clandestinidad se vuelve redituable, los esfuerzos internacionales muestran que los intentos de legislar estas operaciones no sólo requieren de

---

1 Datos del FBI identificaron desde el 2012 al ciberterrorismo como una de las amenazas en el futuro, su exdirector Robert Swan Mueller III, abogado y funcionario público quien fue el sexto director de la institución del 2001 a 2013, mencionó ante el Congreso de Estados Unidos que este fenómeno sería una de las amenazas del futuro y que las agencias estadounidenses deberían cambiar sus modelos de actuación para su combate. Sostuvo que éste sería conformado por varias variables y que su diversificación de ataque sería a varios sectores, <https://archives.fbi.gov/archives/news/speeches/combatting-threats-in-the-cyber-world-outsmarting-terrorists-hackers-and-spies>. (Consultado el 12 julio de 2021).

una visión global, se observa que a nivel local deben estar interconectados en un esquema integral para su control, manejo y aprovechamiento y con acciones de prevención.

Lograr una comprensión de este fenómeno y cómo se conecta de manera estructural dentro de nuestras sociedades aún es muy complejo. La oficina del director del Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos, en su reporte *Tendencia globales 2040*<sup>2</sup>, hace un apartado donde menciona cómo es el comportamiento virtual en el *ciberespacio* y la interacción de la sociedad en éste, la cual está viviendo una fragmentación acelerada donde se están definiendo diversas identidades que ven la realidad de manera multidimensional, y se crean grupos afines a causas similares: el cambio climático, seguridad, política, religión y temas diversos, y también hay grupos de actores que están argumentando narrativas más extremas; el Índice Global de Terrorismo señala un aumento significativo de manera progresiva a través de violencia motivada, y esto en diversos sectores, los campos tradicionales del poder que son los universalmente aceptados por la comunidad internacional están siendo rebasados por otros modelos de ataque más sofisticados con armas ideológicas<sup>3</sup>.

Al llamar la atención sobre una causa, incluso una con la que muchas personas puedan simpatizar, puede desestabilizar a la sociedad y generar más violencia, hay muchos modelos de actuación y su financiamiento es uno de ellos, el cual debe ser combatido antes de que se convierta en movimientos masivos de alto impacto de manera negativa. El *ciberterrorismo* motiva a la violencia masiva logrando adeptos que a través del uso de la tecnología logran una fácil comunicación y asertividad de sus acciones; las monedas virtuales<sup>4</sup> es un ejemplo de nuevas posibilidades de actuación, ya que éstas pueden ser el medio legal para financiarse. El seguimiento y detección de estas redes digitales es muy sofisticado.

---

2 La Agencia de Seguridad Nacional de Estados Unidos publicó el informe de *Tendencias globales 2040*, donde se identifican diversas amenazas a nivel global, el lavado de dinero es uno de ellos, donde mencionan que el sector financiero será impactado por los cambios tecnológicos. Hoy la tendencia son las monedas digitales; China lanzó su moneda digital en 2020. *Global Trends 2040*.

3 El Índice Global de Terrorismo ha sido publicado por más de 7 años consecutivos y es el informe más completo sobre tendencias terroristas a nivel global, <https://www.visionofhumanity.org/maps/global-terrorism-index/#/>. (Consultado el 12 julio de 2021).

4 Reporte que contiene la lista de direcciones de bitcoins utilizadas por piratas informáticos y estafadores en la comisión de un delito, <https://www.bitcoinabuse.com/reports>. (Consultado el 12 de julio de 2021).

## II. Política comparada

Los modelos emergentes de la globalización han traído esquemas más sofisticados, uno de ellos es el fenómeno del *ciberterrorismo*, que ha ido mostrando un crecimiento alarmante y sus efectos desestabilizadores alcanzan en la actualidad niveles de riesgo preocupantes. En ese mapa de procesos, aparecieron grupos que se autolegitiman y, sin contar con capacidad de fuego, cuestionan al Estado, esto es la irrupción de múltiples colectivos inconformes extremadamente hábiles en el uso de las tecnologías y la comunicación colectiva, que anuncian con gran impacto y de manera efectiva su cuestionamiento permanente a la legitimidad y persistencia de un proyecto político, modelo de desarrollo elegido, así como del papel antidemocrático de las dirigencias y su uso faccioso de las instituciones políticas. Entre sus acciones, el *lavado de dinero* es uno de modelos de actuación que permite la continuidad y diversificación de sus operaciones.

A nivel global existe una legislación contra el *lavado de dinero* con un continuo esfuerzo en reglamentación y alcance, el hecho de que el crimen organizado logre transferir y blanquear sus activos entre un país y otro radica en las asimetrías que tienen en sus respectivas legislaciones, por ende, dichas actividades deben ser atendidas de manera homologada, para que sean soporte para prevenir la proliferación y el crecimiento exponencial. La *hiperconectividad* ha creado un terreno fértil que está siendo explotado por los delincuentes, y es que el *ciberespacio* no sólo es un área de operación sino también es un medio para diversas actividades que parecen legales, pero que son utilizadas como canales para llevar a cabo operaciones de *delito cibernético*.

Las operaciones virtuales han crecido de manera exponencial a partir de la pandemia global de SARS-COV-2<sup>5</sup> (COVID-19), esto ha traído consigo nuevos modelos de actuación, un ejemplo es donde ofrecen diversos servicios y productos, mediante las redes sociales o incluso utilizando la *dark web* y *deep web*, depende el servicio y nivel de información u operación que se quiera llevar a cabo, en este sentido podemos decir que el *ciberespacio* también es un sector vulnerable ya que es el medio por el cual se realizan transacciones financieras, por lo que requiere seguridad de pro-

---

5 El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote de coronavirus, a partir de ese día todo fue una progresión de sucesos restrictivos, todos los países enfrentarían una etapa catastrófica para sus sociedades ya que la orden de confinamiento traería consigo repercusiones humanas y económicas graves. Ver sitio de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para encontrar información y orientaciones acerca del actual brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19) que fue notificado por primera vez en Wuhan (China) el 31 de diciembre de 2019, <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>. (Consultado el 12 de julio de 2021).

tección y regulación para así mitigar las amenazas y su nivel de riesgo. Y que éstas no sean utilizadas por grupos criminales que realizan operaciones de *lavado de dinero*<sup>6</sup>. Dentro de este orden de ideas, debemos entender que la *delincuencia organizada* obtiene fortalezas económicas por su adaptación a diversos modelos de actuación para manejar su patrimonio ilícito a través de sistemas democráticos vulnerables, ya que solidifican estructuras financieras, que es uno de sus objetivos, estar siempre a la búsqueda de nuevos esquemas más redituables. Los avances tecnológicos y debilidades estructurales de regulación están incrementando operaciones cada vez más complejas.

En esta lógica planteada, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)<sup>7</sup> es el ente que se encarga de la coordinación de estrategias y esfuerzos internacionales para combatir y mitigar las operaciones transnacionales, de *lavado de dinero*, además de crear marcos legales que busquen limitar y controlar los sectores vulnerables a dichas actividades. La siguiente tabla muestra la legislación, entidades y avances vigentes en la materia con una visión cronológica:

| Lavado de dinero                                                                                                                             |                                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988)                             | Tipifica al lavado de activos (art. 3, b)                                                                                                                         |
| Convenio del Consejo de Europa Sobre el Blanqueo, Identificación, Embargo y Decomiso de los Productos Derivados de Actos Delictivos (1990)   | Ordenamientos jurídicos internos para combatir los delitos graves y privar a los delincuentes de sus ganancias (art. 6)                                           |
| Reglamento Modelo Americano sobre Delitos de Lavado Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos (1992) de la OEA y CICAD | Documento base que no tiene efecto vinculante, pero que orienta el desarrollo legislativo sobre prevención y control del lavado de activos (art. 4, 5, 7, 8 y 20) |

6 Roderic Broadhurst *et al.*, «Organizations and Cybercrime: an analysis of the nature of groups engaged in cybercrime», *International Journal of Cyber Criminology* 8 (14 de marzo de 2014): 1-20, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2345525>.

7 El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es el organismo de control global del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, <https://www.fatf-gafi.org/>. (Consultado el 15 de mayo de 2021).

| <b>Lavado de dinero</b>                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Convención de las Naciones Unidas para la Represión de la Financiación del Terrorismo (1999)                                                                                                                | La resolución 51/210 tipifica como delito la acción de proveer o recolectar fondos directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente (art. 3, f)                 |
| Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002)                                                                                                                                                       | Medidas para prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo (art. 4)                                                                                |
| Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional que insta a los Estados a crear unidades de inteligencia financiera (UIF) como medida para disminuir el lavado de activos | Penalización del blanqueo del producto del delito (art. 6)                                                                                                         |
| Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas Resolución 1373 (2001)                                                                                                                                          | Insta a los Estados miembros a adoptar una serie de medidas destinadas a reforzar su capacidad jurídica e institucional para combatir las actividades terroristas. |
| Grupo de Acción Financiera Internacional                                                                                                                                                                    | 40 recomendaciones GAFI                                                                                                                                            |

Tabla 1. Elaboración propia sobre legislación, entidades y avances vigentes en la materia con una visión cronológica.

### III. Visión regional

A nivel regional tenemos al GAFILAT<sup>8</sup>. El Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) es una organización intergubernamental de base regional que agrupa a 17 países de América del Sur, Centroamérica y América del Norte. El GAFILAT fue creado para prevenir y combatir el lavado de activos, financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, a través del compromiso de mejora continua de las políticas nacionales contra estos flagelos y la profundización en los distintos mecanismos de cooperación entre los países miembros.

8 El GAFILAT apoya a sus miembros en la implementación de las 40 recomendaciones y en la creación de un sistema regional de prevención contra el lavado de activos y el financiamiento al terrorismo, <https://www.gafilat.org/index.php/es/gafilat/que-es-gafilat/>. (Consultado el 15 de mayo de 2021).

El *lavado de dinero* afecta las finanzas públicas de cualquier Estado, la incorporación de prácticas ilícitas corrompe afectando sus sociedades y cadenas de valor de todos los sectores, este fenómeno se presenta debido a la corrupción y fragilidad de marcos de actuación sólidos, la creación de organismos de supervisión es una necesidad implícita en los sistemas financieros, hay ciertos factores que incentivan estas acciones delictivas, una de ellas es que los sistemas financieros contemplan políticas tributarias, paraísos fiscales o jurisdiccionales y ventajas a élites económicas estructuradas. Si a todo esto sumamos que la *delincuencia organizada* requiere constantemente de modelos de actuación que sean soporte de sus actividades criminales, vemos que esto sólo es el inicio de la operación que puede conformarse. Al hablar de *ciberterrorismo* es necesario comprender que su alcance va más allá de operaciones de blanqueo tradicional, impactando en la conformación de estrategias de desinformación, introducción de sociedades digitales con ideas subversivas, incitación a la violencia sistémica y un claro rompimiento estructural de políticas nacionales y mecanismos de cooperación, todo esto en el sector público y privado, lo cual deja claro que los sistemas implantados actualmente son vulnerables y las operaciones aumentarán de manera progresiva.

En relación con la problemática expuesta, comprender el fenómeno amplía su alcance. Son numerosas las variables del *ciberterrorismo*, el cual al ser financiado ya no sólo busca objetivos de manera tradicional, sino ahora utiliza el *ciberespacio* como medio para la obtención de información que puede ser utilizada para diversos fines, así mismo está logrando la obtención de información clasificada, lo cual da ventajas de actuación, por lo que los Estados deben fortalecer sus sistemas de supervisión de inteligencia financiera a través de la proliferación del lavado de activos, teniendo reglas de actuación claras que sea soporte para la mitigación, sólo así se puede lograr establecer una visión de prevención que permita disminuir otro tipo de condiciones añadidas como son las diversas variables. El blanqueo de activos favorece la *delincuencia organizada*, no sólo afecta a la sanidad de los recursos públicos, sino que se traslada a otros entornos en los que quien resulta afectado es el Estado y su ciudadanía; el dinero que ya ha sido lavado logra financiar el *ciberterrorismo* que busca vulnerabilidades en todos los sectores; debemos enfrentar esta tarea en sus dimensiones y profundidades correctas, sin sesgos e intencionalidades, hoy nos enfrentamos a múltiples retos que están homologados, esto sólo se logrará con la instrumentación operacional correcta de modelos y herramientas apropiadas.

Por consiguiente, a la idea anterior de comprender las variables que surgen del *ciberterrorismo*, deben complementarse con acciones de

los Estados, centros de pensamiento, académicos y sociedad civil, que logren derivar en la implantación de un lenguaje homologado y mejores controles para evitar la continuidad del encubrimiento de *lavado de dinero*, por supuesto, las tareas no son las mismas dependiendo del entorno, un esfuerzo conjunto lograría identificar las nuevas amenazas y mitigar sus riesgos, para que menos dinero ilícito logre introducirse a los modelos financieros legales, con acciones de prevención y que los criminales dejen de ampliar sus modelos de actuación.

Un ejemplo de los principales ataques a sectores y su diversificación a nivel mundial se muestra en el siguiente gráfico<sup>9</sup>, que muestra el comportamiento de 2013 a 2021:

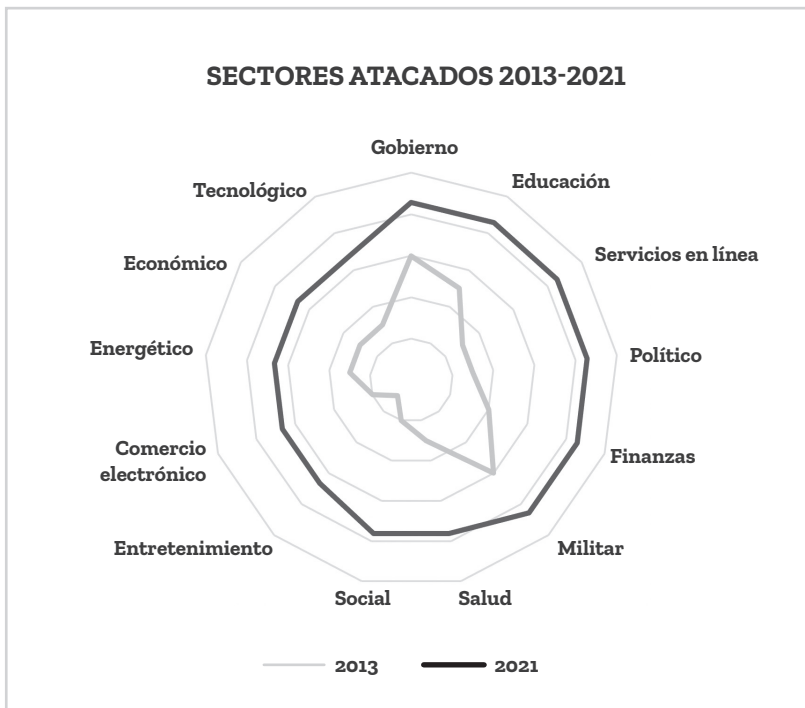


Tabla 2. Elaboración propia con datos del reporte de ataques de infraestructura crítica.

El reporte de *Integridad financiera global*, emitido por una corporación de análisis de información e inteligencia financiera, a través de su

<sup>9</sup> Tabla de elaboración propia con datos del reporte de ataques de infraestructura crítica, con datos desde el 2013, este reporte se basa en incidentes divulgados públicamente en los medios de comunicación o en informes de seguridad. Este conjunto de datos tiene 980 registros recopilados a partir de incidentes divulgados públicamente entre noviembre de 2013 y junio de 2021.

reporte *Trade-Related Illicit Financial Flows in 135 Developing Countries: 2008-2017*<sup>10</sup>, señala que de 2007 a 2018, en México hubo una diferencia de \$62.9 billones de dólares entre lo reportado por sus aduanas y lo realmente recaudado, los países incluidos en este informe se basan en el sistema de clasificación del Fondo Monetario Internacional, que comprende 148 países en desarrollo y 36 economías avanzadas.

| <b>Países en desarrollo con las mayores diferencias anuales<br/>(las cifras son billones de dólares estadounidenses)</b> |      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| China                                                                                                                    | 323  |
| México                                                                                                                   | 62.9 |
| Rusia                                                                                                                    | 56.8 |
| Polonia                                                                                                                  | 40.9 |
| Malasia                                                                                                                  | 36.7 |

Tabla 3. Países en desarrollo con las mayores diferencias anuales, en observaciones de facturación.

Expuesto lo anterior, identificar vulnerabilidades y su impacto requiere de estrategias de un sistema de inteligencia financiera sólido, que logre a través de su regulación un modelo de antilavado de activos y financiamiento al terrorismo efectivo principalmente por la proliferación de dos actores o condiciones que están presentes: *delincuencia organizada* e impunidad, este fenómeno se ha presentado progresivamente. En el reporte de riesgo de lavado de dinero internacional 2018 se menciona que:

México sigue siendo el conducto dominante para la mayoría de las drogas ilegales que ingresan a los EE. UU. Los lavadores de dinero obtienen ganancias y facilitan el proceso de blanqueo. Dicho blanqueo puede implicar una combinación de depósitos bancarios estructurados, cuentas

10 Este informe examina los últimos datos oficiales de comercio gubernamental comunicados a las Naciones Unidas para estimar la magnitud de la facturación errónea del comercio, uno de los componentes más grandes de los flujos financieros ilícitos mensurables (FIB) entre 135 países en desarrollo y 36 economías avanzadas. La facturación errónea del comercio se produce cuando los importadores y exportadores falsifican deliberadamente los precios indicados en las facturas de las mercancías que están importando o exportando como una forma de transferir ilícitamente valor a través de las fronteras internacionales, evadir impuestos y/o derechos de aduana, blanquear el producto de actividades delictivas, eludir los controles monetarios y ocultar beneficios en el extranjero. <https://gfintegrity.org/report/trade-related-illicit-financial-flows-in-135-developing-countries-2008-2017/>. (Consultado el 12 de julio de 2021).

de embudo y contrabando de efectivo a granel. Los métodos de lavado de dinero que trabajan juntos implican la puesta en común de los ingresos en una sola cuenta resultado de pequeños depósitos en efectivo en sucursales bancarias en todo el país, luego el retiro en moneda cerca de la frontera suroeste. Otro método común es el lavado de dinero basado en el comercio, que implica el uso de un ciclo de corredores de dinero y exportadores de bienes. La compraventa de locales blanquea efectivamente el dinero y proporciona moneda local. Los comerciantes que reciben el pago mediante cheque o transferencia bancaria por sus productos pueden no saber que están participando en un esquema de lavado de dinero.

En relación con lo anterior se considera necesario abordar de manera específica, acotando los alcances, el ciberterrorismo y su vínculo con la delincuencia organizada, que nos centra actualmente en nuestras capacidades para el combate a estos fenómenos, y esto sólo se logra a través de sistemas de inteligencia financiera consolidados. En el esquema mexicano sólo nos centraremos en el marco jurídico en materia de prevención y combate de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo. En México la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Inteligencia Financiera, ha desarrollado acciones y legislaciones para contrarrestar estas actividades ilícitas, el sistema aún se encuentra en proceso de maduración, pero ya ha instaurado leyes que fortalecieron el marco normativo con el que se sancionan este tipo de actividades, así pues, destacan la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita<sup>11</sup>, con la que se busca otorgar herramientas legales con las cuales disminuir y prevenir la proliferación de actividades asociadas. De igual manera, en 2014 surgió el artículo 400 bis del segundo capítulo de operaciones con recursos de procedencia ilícita del Código Penal Federal<sup>12</sup>, el cual habilita la persecución de las personas que participen directa o indirectamente en el proceso del blanqueo de activos, y decida o no denunciar los casos en los que se utilicen instituciones que conforman el sistema financiero mexicano.

Por otra parte, el monitoreo del cumplimiento de las directrices que establecen las normativas anteriores radica en órganos como la Unidad

---

11 DOF: 30/11/2020 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. (Consultado el 8 de mayo de 2021).

12 Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (17 de octubre de 2012), <https://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Ley%20Federal%20para%20la%20Prevenci%C3%B3n%20e%20Identificaci%C3%B3n%20de%20Operaciones%20con%20Recursos%20de%20Procedencia%20Il%C3%ADcita.pdf>. (Consultado el 8 de mayo de 2021).

Especializada en Análisis Financiero de la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional de Banca y de Valores, así como el Servicio de Administración Tributaria. Las llamadas actividades vulnerables, aquellas que por su naturaleza facilitan el lavado de activos, suponen un área crítica en las que el sistema financiero puede ser afectado. El acceso de estos recursos a la economía formal crea distorsiones en el mercado que promueven la competencia económica desleal, afecta la recaudación fiscal, son impactos negativos para todos los sectores, creando espacios de poder criminal. En este sentido, las instituciones bancarias, financieras, así como las gubernamentales que están encargadas de la supervisión de las finanzas nacionales han tenido que desarrollar una serie de procedimientos que faciliten la identificación de las tendencias y operaciones fraudulentas, así como el perfil de los individuos que las comenten.

En 2018 el GAFI y GAFILAT emitieron un informe en el cual sostenían que el sector financiero mexicano demostraba una buena comprensión de las principales amenazas de *lavado de dinero* y todas sus actividades delictivas asociadas a delitos fiscales, pero su reconocimiento de la corrupción como amenaza principal es desigual. Así mismo, el informe destacaba que sus modelos de actuación de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo han sido desarrollados adecuadamente y que la cooperación e intercambio de información entre diversas instituciones era crucial, aunque tenía un alcance limitado dado el número de investigaciones desarrolladas durante el periodo en el que se realizó el análisis. El documento también contiene una serie de recomendaciones en las que, de manera general, se insta a que México desarrolle un marco legal con mayor alcance en cuanto a los procedimientos para iniciar investigaciones, decomisos, implementar medidas que reduzcan la corrupción gubernamental, además de que fortalezcan la cooperación internacional en la materia. Por otra parte, la Evaluación Nacional de Riesgos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>13</sup> menciona que el sistema financiero está integrado por 3,368 instituciones de diversos sectores, por otra parte, también las clasificó de acuerdo con su exposición a las actividades relacionadas con el *lavado de dinero*, como se muestra en la siguiente tabla:

---

13 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Evaluación Nacional de Riesgos 2020. <https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/enr2020.pdf>. (Consultado el 27 de mayo de 2021).

| Sector                                                           | Nivel de riesgo |
|------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Banca múltiple G-7                                               | Alto            |
| Banca múltiple-cambiaros                                         |                 |
| Casas de cambio                                                  | Medio alto      |
| Banca múltiple-crédito a los hogares                             |                 |
| Uniones de crédito                                               |                 |
| Banca múltiple-comercial                                         |                 |
| SOFOMES reguladas                                                |                 |
| Banca de desarrollo                                              |                 |
| Centros cambiarios                                               |                 |
| Banca múltiple- inversiones                                      |                 |
| Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo                     |                 |
| Sociedades financieras populares                                 |                 |
| Transmisores de dinero                                           |                 |
| Casas de bolsa                                                   |                 |
| Sociedades operadoras de sociedades de inversión                 |                 |
| Almacenes generales de depósito                                  |                 |
| SOFOMES no reguladas                                             |                 |
| Sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión |                 |
| Aseguradoras                                                     |                 |
| Fianzas                                                          |                 |
| Afores                                                           | Bajo            |

Tabla 4. Nivel de riesgo sectorizado de las instituciones del sistema financiero mexicano.

Debido a ello, se han redoblado los esfuerzos para mejorar los marcos legales que refieren al lavado de activos a medida que las formas en las que se blanquean los dividendos de las actividades ilícitas se diversifican, como pueden ser el contrabando de dinero, la compraventa de bienes, establecimientos y aquellos que se blanquean a través del comercio en especie. No obstante, a medida que los métodos se vuelven más complejos, se requiere una mejor cooperación entre Estados, pero también entre instituciones nacionales.

En México, se cuenta con un marco legal que faculta los modelos de actuación, a continuación, se muestran los avances de éstos en la siguiente tabla:

| <b>Marco jurídico en materia de prevención y combate de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo</b> |                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita                                                        | Decreto por el que se expide la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita 2012 |
| Artículo 400 bis del Código Penal Federal                                                                                                                 | Operaciones con recursos de procedencia ilícita — <i>lavado de dinero</i> —                                                             |
| Artículo 139 del Código Penal Federal                                                                                                                     | Terrorismo                                                                                                                              |
| Artículo 148 bis del Código Penal Federal                                                                                                                 | Terrorismo internacional                                                                                                                |
| Artículo 139 quáter del Código Penal Federal                                                                                                              | Financiamiento al terrorismo                                                                                                            |

Tabla 5. Marco jurídico sobre prevención y combate de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo.

América Latina es una de las regiones más vulnerables y endebles en cuanto a los regímenes antilavado, de acuerdo con datos del Índice de Antilavado de Dinero de Basilea, cuya metodología toma en cuenta 5 variables principales: la solidez de los marcos normativos contra lavado de dinero y financiamiento al terrorismo; piratería y corrupción; estándares y transparencia financiera; contabilidad y transparencia pública, y finalmente los riesgos financieros y políticos.

#### **IV. Conclusiones**

Bajo la premisa de que no siempre se pueden evitar los ataques terroristas, el combate a este fenómeno se ha focalizado en las acciones para contrarrestar su financiamiento a partir de los marcos legales que buscan evitar el lavado de dinero tradicional, que se alinean a un régimen internacional, aunque desde hace unos años se aprecia una ampliación de capacidades hacia más sectores, el *ciberterrorismo* es uno de ellos, cuyo alcance adquiere ventajas dado que la legislación actual no comprende

otras variables de impacto como los factores étnicos, religiosos o sociales, que motivan a las personas a perpetrar *delitos cibernéticos* y que el *cibespacio* se configure no sólo como medio para delinquir, sino como un mercado para los productos y servicios delincuenciales.

Este documento explora la interpretación internacional de los modelos de actuación contra el *terrorismo* y el *ciberterrorismo*, así como las acciones emprendidas en materia legal del Estado mexicano, además, tiene como objetivo brindar una visión holística, en la que se plantea que hay más factores involucrados. El *ciberterrorismo* y su *vínculo con la delincuencia organizada*, así como de otros fenómenos como la corrupción, la impunidad y los Estados de derecho endebles crean ecosistemas inicuos que dificultan el correcto desarrollo de los mercados, de políticas públicas y del bienestar colectivo, a propósito de ello, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)<sup>14</sup> sostiene que los flujos ilícitos crean dificultades para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030<sup>15</sup>, dado que mantienen las brechas sociales, creando más pobreza, inhibiendo el acceso equitativo a servicios públicos, limitando la competitividad económica y la movilidad social.

Aún hay diversas áreas que demandan un fortalecimiento continuo en los modelos de actuación para que logren debilitar a la *delincuencia organizada*, pero no únicamente mediante enfrentamientos, sino desde una estrategia multidimensional en la que se ataque a la estructura medular de los grupos delictivos; sus activos. Sin embargo, las nuevas dinámicas tanto de organizaciones delincuenciales y terroristas han venido ejecutando mejores prácticas contra su detección y neutralización. En junio de 2021 Estados Unidos ha publicado la estrategia nacional para contrarrestar al terrorismo doméstico, donde el planteamiento ya es la aceptación de amenazas híbridas y multidimensionales.

Para finalizar, si bien hemos atravesado fases de renovación y reorientación, debemos lograr una integración de esfuerzos conjuntos, donde se tendrán que definir los embates disruptivos hacia los sistemas

---

14 Cita recuperada del informe *Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa* de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). (Consultado el 10 de julio de 2021).

15 Cita web recuperada del sitio de internet de Naciones Unidas. En 2015, la ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino para mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás. La Agenda cuenta con 17 objetivos de desarrollo sostenible, que incluyen desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente o el diseño de nuestras ciudades. En este sitio se muestra la información sobre 17 objetivos y los esfuerzos que la ONU y sus socios están llevando a cabo para construir un mundo mejor. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>. (Consultado el 22 de junio de 2021).

estratégicos del Estado, como es la infraestructura crítica, que van en aumento en cuanto a frecuencia y hostilidad, asimismo, estas acciones deberán ser capaces de adaptar nuevos modelos de actuación hacia sistemas estratégicos, que resulten en la producción de herramientas adecuadas de prevención para promover un entendimiento en diversas dimensiones analíticas a medida que las tendencias de la delincuencia, el *terrorismo*, el *ciberespacio* y el *lavado de dinero* materializan riesgos y amenazas más complejas. Dado lo anterior, se deben instaurar mejores marcos legales y de acción orientados a romper el *ciberterrorismo y su vínculo con la delincuencia organizada*, fundamentados en dos elementos claves: la necesidad de financiamiento para la continuidad de sus operaciones y la necesidad de modelos de actuación lucrativos legales.

## REFERENCIAS

- Basel Institute on Governance. «Basel AML Index». Basilea: Basel Intitute on Governance, julio de 2020. [https://baselgovernance.org/sites/default/files/2020-07/basel\\_aml\\_index\\_2020\\_web.pdf](https://baselgovernance.org/sites/default/files/2020-07/basel_aml_index_2020_web.pdf)
- BitcoinAbuse. «Recently Reported Addresses». BitcoinAbuse, julio de 2021. <https://www.bitcoinabuse.com/reports>
- Broadhurst, Roderic, Peter Grabosky, Mamoun Alazab, Brigitte Bouhours y Steve Chon. «Organizations and Cybercrime: An Analysis of the nature of groups engaged in cybercrime». *International Journal of Cyber Criminology* 8 (14 de marzo de 2014): 1-20. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2345525>
- Diario Oficial de la Federación*. «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», 30 de noviembre de 2020. [https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/reforma\\_rcg\\_dof30nov20.pdf](https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/reforma_rcg_dof30nov20.pdf)
- FATF. «Financial Action Task Force - 30 years». París: FATF, 2019. <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/FATF-30.html>
- Global Financial Integrity. «Trade-Related Illicit Financial Flows in 135 Developing Countries: 2008-2017». Washington D.C.: Global Financial Integrity, marzo de 2020. <https://secureservercdn.net/45.40.149.159/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2020/03/GFI-Trade-IFF-Report-2020-Final.pdf?time=1606484896>

Grupo de Acción Financiera Internacional de Latinoamérica. «¿Qué es el GAFILAT?» GAFILAT, 2021. <https://www.gafilat.org/index.php/es/gafilat/que-es-gafilat/>

Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de octubre de 2012. <https://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Ley%20Federal%20para%20la%20Prevenci%C3%B3n%20e%20Identificaci%C3%B3n%20de%20Operaciones%20con%20Recursos%20de%20Procedencia%20Il%C3%ADcita.pdf>. (Consultado el 8 de mayo de 2021).

Mueller III, Robert, S. «Combating Threats in the Cyber World: Outsmarting Terrorists, Hackers, and Spies». FBI. <https://www.fbi.gov/news/speeches/combating-threats-in-the-cyber-world-outsmarting-terrorists-hackers-and-spies>. (Consultado el 14 de julio de 2021).

National Intelligence Council. *Global Trends 2040: A More Contested World*. 7 vols. Global Trends 7. Washington D.C.: National Intelligence Council, 2021. <https://www.dni.gov/index.php/gt2040-media-and-downloads>

Organización de las Naciones Unidas. «Objetivos de Desarrollo Sostenible». *Desarrollo Sostenible (blog)*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>. (Consultado el 14 de julio de 2021).

Organización Mundial de la Salud. «Brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19)», 2020. <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. «Evaluación Nacional de Riesgos 2020», 2020.

<https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/enr2020.pdf>

United Nations Conference on Trade and Development. «Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa», 2020. [https://unctad.org/system/files/official-document/aldcafrica2020\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/aldcafrica2020_en.pdf)

Vision of Humanity. «Global Terrorism Index». *Global Terrorism Index, 2019*. <https://www.visionofhumanity.org/maps/global-terrorism-index/>

## 2 . 5

### ¿Qué riesgos enfrenta México en materia de financiamiento al terrorismo?

~~~~~ **Gerardo Rodríguez Sánchez Lara y** ~~~~~  
Xchell Celeste Sánchez Cruz

La proliferación de la actividad terrorista global comenzó con los ataques al World Trade Center en la Ciudad de Nueva York y al Pentágono en Washington en 2001. A partir de este evento, surgió como prioridad para muchos países el combate al terrorismo. Una línea vital para tal lucha es el combate del financiamiento al terrorismo (CFT), el cual se convierte en un factor cada vez más importante. México no es ajeno a esta lucha. Las relaciones con el exterior, así como la geopolítica actual, hacen que el país sea un actor internacional que debe de estar inmerso en la lucha, cooperando con otros países y llevando a cabo acciones institucionales para disminuir el riesgo de ser un país que financie al terrorismo.

Dentro de dichas acciones, un organismo clave en cumplir los lineamientos internacionales es la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La UIF, además de ser el organismo principal en el combate al lavado de dinero, busca armonizar la lucha internacional con la nacional en materia del CFT. Sin embargo, aún queda camino por avanzar, y los riesgos a los que se enfrenta México en esta materia son diversos. En este sentido, es importante partir de una base teórica para entender estos retos.

El presente capítulo desarrollará los riesgos que México enfrenta en materia de financiamiento al terrorismo. Primero se expondrá a qué se refiere particularmente cuando se habla de CFT, además de mencionar aspectos teóricos importantes a considerar al hablar del tema. También se mostrará cuál es el estatus de la legislación actual en materia de combate al terrorismo. Posteriormente, se desarrollarán los riesgos identificados por el Grupo de Acción Financiera (GAFI) en los reportes de evaluación mutua para México.

Para entender el rol de México dentro de la lucha global al financiamiento al terrorismo, éste se debe enmarcar en definiciones y formas de acción concretas, sin las cuales sería muy difícil poder detectar los nichos financieros de las actividades terroristas. En ese sentido, si bien México no enfrenta una amenaza directa de esta actividad, debe coordinar esfuerzos nacionales y globales para reducir el riesgo a su mínimo expone. Como se observará a lo largo de este capítulo, dentro del país se pueden presentar escenarios de financiamiento al terrorismo que deben ser atendidos por los sujetos obligados en esta materia tanto en el sistema financiero como en otros sectores de la economía.

Combate al financiamiento al terrorismo: un ámbito teórico

De la misma manera que existe una gran ambigüedad alrededor del término «terrorismo», esto se replica en el combate de su financiamiento. Desde un inicio, y para no generar confusiones, en el presente artículo se retomará la definición propuesta por Clarke, el cual lo define como un «proceso del incremento, resguardo y movimiento de fondos obtenidos a través de medios legales o ilegales con el propósito de llevar a cabo movimientos terroristas o mantener la estructura logística»¹. Se observa que el financiamiento al terrorismo no es sólo para apoyar la realización de un acto en específico, sino el apoyo financiero para sostener a la organización de la que se esté hablando. Estas organizaciones se desarrollan normalmente en lo que se conoce como «economía gris».

Este tipo de economía se caracteriza por una combinación de actividad legal e ilegal para financiar su operación. Debido a esto, las actividades que forman parte de dicha economía no se consideran completamente ilegales, por lo que su uso para el financiamiento ilegal de actividades criminales se vuelve más complicado. Debido al intercambio constante entre economía legal e ilegal, es muy difícil llegar a dibujar una línea clara entre el inicio y término de estos recursos. Entre estas actividades se encuentran: financiamiento de diáspora, donaciones a organizaciones

1 Colin P. Clarke, *Terrorism Inc.: The Financing of terrorism, insurgency and irregular warfare*, (Santa Barbara, California: Praeger, 2015), 14.

de beneficencia, fraude (incluidos aquellos relacionados con cibercriminalidad y robo de identidad), empresas fachada, despachos jurídicos y, finalmente, lavado de dinero².

La diáspora se refiere a las comunidades migrantes establecidas fuera de su país natal. Ésta es una de las formas más comunes de financiamiento al terrorismo. A diferencia de otros países, en Latinoamérica no se ha observado actividad significativa en este ámbito. Sólo una parte muy pequeña de la comunidad libanesa en América del Sur ha sido objeto de seguimiento por algunos contactos con el grupo terrorista libanés Hezbollah. En cuanto a organizaciones de beneficencia, el financiamiento se hace a través de transacciones de sifón (*syphoning transactions*) o de desvío de fondos³.

El fraude y la cibercriminalidad se han vuelto actividades cada vez más populares por parte de los terroristas para su financiamiento. Éstas son atractivas debido a su bajo costo y riesgo y, al mismo tiempo, la posibilidad de obtener un enorme beneficio, sin necesariamente tener contacto directo con la víctima. Entre las actividades más comunes se encuentran: robo de propiedad intelectual, fraude a través del ciberespacio y *phishing*. Finalmente, las empresas (despachos jurídicos y fachada) son utilizadas para «lavar» y ocultar las ganancias de los grupos terroristas. Las empresas son legales y utilizadas para mantenerse ocultos a través de actividades empresariales, sin importar el rubro de éstas⁴.

Para terminar este apartado teórico, es imperante revisar las tres diferencias que existen entre lavado de dinero y la recuperación de activos y el combate al financiamiento al terrorismo. La primera reside como consecuencia inmediata de los ataques del 11 de septiembre. El número de personas y entidades sancionadas bajo la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas creció como avance del CFT, al igual que los países signatarios de la Convención Internacional para la Eliminación del Financiamiento al Terrorismo de 1999.

En segundo lugar, las bajas judicializaciones de CFT, así como sus varias formas de llevarse a cabo, normalmente no se traducen en alguna práctica que denota un motivo oculto. Además, las investigaciones derivadas del CFT deberían de facilitar la recopilación de inteligencia, dado que se pone como objetivo principal la interrupción y recolección de pistas acerca de actividades terroristas. Finalmente, la última diferencia son los impactos del CFT. Éstos residen principalmente en formas no-occidentales de banca, y en jurisdicciones donde se observa trabajo huma-

2 Ídem, p. 19

3 Ídem, p. 20-22

4 Ídem

nitario que fue afectado por grupos armados no-estatales asociados con terrorismo⁵.

México y el financiamiento al terrorismo

Dada su posición estratégica como vecino sur de Estados Unidos —con una frontera terrestre de más de 3,000 kilómetros— y puente de conexión natural entre Norte y Sudamérica, México es un actor clave dentro de la agenda internacional de seguridad y combate al terrorismo. Debido a esta situación, el país se ha visto en la necesidad de realizar un esfuerzo adicional, adoptando medidas que van más allá de la firma de convenios y protocolos adoptados por la comunidad internacional.

En materia de financiamiento al terrorismo, México ha dado muestra de su compromiso mediante una mayor presencia en distintos foros multilaterales, regionales y bilaterales. Lo anterior con la finalidad de aumentar la cooperación entre las autoridades financieras del país con su contraparte en el exterior. En este sentido, es posible identificar la participación de México en las siguientes agrupaciones:

- . Grupo de Acción Financiera (GAFI), en donde México ocupa actualmente la vicepresidencia⁶
- . Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD)
- . Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC)
- . Grupo Egmont
- . Subgrupos de trabajo sobre Decomiso y Confiscación en la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
- . Comité Interamericano contra el Terrorismo y la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas, de la Organización de Estados Americanos
- . INTERPOL⁷

5 Clive Walker, «Counter-Terrorism Financing: An Overview», en *The Palgrave Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law*, ed. Colin King, Clive Walker y Jimmy Gurulé (Cham, Suiza: Palgrave MacMillan, 2018), 737-753.

6 En julio de este año, Elisa de Anda Madrazo, hasta entonces directora general en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fue designada para desempeñarse como vicepresidenta del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), puesto que ocupará hasta junio 2021. Fernando Gutiérrez, «La mexicana Elisa de Anda Madrazo es la nueva vicepresidenta del GAFI», *El Economista*, (2020), <https://www.economista.com.mx/sectorfinanciero/La-mexicana-Elisa-de-Anda-Madrazo-es-la-nueva-vicepresidenta-del-GAFI-20200701-0051.html>

7 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, «Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo», *Gobierno Federal*, (2010), http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/estrategia/estrategia_npcldf_26082010.pdf

Por su parte, en el ámbito doméstico los esfuerzos han sido concentrados en la construcción de un sólido marco legal e institucional, que permita a las autoridades mexicanas establecer un plan estratégico para prevenir actividades relacionadas con el terrorismo al interior del país. Al día de hoy, México cuenta con una legislación (leyes, ordenamientos, reglamentos) que permite afrontar con el terrorismo en diversas modalidades: preparación, acción y financiamiento. Aunado a esto, se ha trabajado en la modernización de los sistemas de cooperación interinstitucionales, creado nuevas instituciones con enfoques especiales en cuanto al tema del terrorismo, tal es el caso de la UIF en 2004.

México y el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) fue establecido en 1989 por el entonces G-7. Tiene como objetivo instituir normas y promover la aplicación efectiva de las medidas legales y operativas para combatir el lavado de dinero, el financiamiento al terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional⁸.

En este sentido, GAFI emite periódicamente una serie de recomendaciones vinculadas a establecer medidas esenciales que los países deben implementar para:

1. Identificar los riesgos y desarrollar políticas y coordinación local.
2. Luchar contra el lavado de activos; financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación.
3. Aplicar medidas preventivas para el sector financiero y otros sectores designados.
4. Establecer poderes y responsabilidades (por ejemplo: autoridades investigativas, de orden público y de supervisión) y otras medidas institucionales .
5. Mejorar la transparencia y la disponibilidad de la información de titularidad de beneficio de las personas y estructuras jurídicas
6. Facilitar la cooperación internacional⁹.

8 Grupo de Acción Financiera Internacional, *Estándares Internacionales Sobre la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación*, (2012), <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>

9 Ídem

En 2001, GAFI emitió por primera vez las ocho Recomendaciones Especiales sobre el Financiamiento del Terrorismo, siendo complementadas en 2004 con la inclusión de la novena recomendación especial referida al movimiento transfronterizo de efectivo¹⁰. México forma parte de este grupo desde el 2000¹¹, fecha a partir de la actual se ha sometido a las evaluaciones periódicas que realiza el organismo. Lo anterior con la finalidad de determinar el grado de cumplimiento de las 40 recomendaciones y 9 recomendaciones especiales, que fueron establecidas como estándar mínimo en materia de prevención y combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

La última visita de GAFI a México fue realizada en 2017. Durante ésta se reconocieron los avances del Estado mexicano en la materia y, en general, el adecuado nivel de cumplimiento de los estándares establecidos¹². Sin embargo, no se deja de lado el hecho de que el camino por recorrer para México es aún largo. Emanadas de esta visita, GAFI redacta siete acciones prioritarias que considera deben guiar los esfuerzos de México en el futuro. Éstas son:

1. Integrar al decomiso como un objetivo de la política dentro de las políticas ALA/CFT nacionales.
2. Iniciar investigaciones financieras paralelas de conformidad con los riesgos de LA/FT de México; con ese fin, México debería brindar capacitación y experiencia técnica a la PGR y a la Policía Federal.
3. Revisar los recursos aplicados a la supervisión ALA/CFT en virtud de los perfiles de riesgo que emergen de los modelos desarrollados por los supervisores. Se debe prestar atención inmediata al SAT, mediante alguna medida, ya que tiene una carencia significativa de recursos.
4. México debería tener como práctica el inicio de investigaciones financieras paralelas de acuerdo con los riesgos de LA/FT de México; para ese fin, México debe ofrecer capacitación y experiencia técnica a la PGR (ahora FGR).
5. Adoptar medidas para garantizar que exista un análisis más integral de los riesgos y las vulnerabilidades de FT de ciertos sectores, productos o servicios, y una mejor comunicación para que los organismos concernientes mejoren su comprensión de los riesgos de FT.

10 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Grupo de Acción Financiera Internacional*, (2016), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/80948/VSPP_GAFI___13042016.pdf

11 Ídem

12 Grupo de Acción Financiera Internacional, *Medidas antilavado y contra la financiación del terrorismo - México, Informe de evaluación mutua*, (FATF: París, 2018), www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-mexico-2018.html

6. La PGR —ahora FGR— debe reforzar la capacidad de la UEITA para identificar casos potenciales de FT y llevar a cabo investigaciones sobre estos casos utilizando la investigación financiera y las técnicas de investigación disponibles conforme a la ley de procedimiento penal. Con este fin, se debería desarrollar un manual de investigación específica de FT y capacitaciones especializadas, reforzando la coordinación entre la PGR (ahora FGR) y otras autoridades relevantes, por ejemplo, la UIF y la agencia de inteligencia civil.
7. México debe incluir el FT en la lista de delitos por los cuales las personas jurídicas pueden ser consideradas penalmente responsables¹³.

Riesgos y avances de México en materia de financiamiento al terrorismo de acuerdo a GAFI

Uno de los más grandes aciertos que ha tenido México en la lucha contra el financiamiento al terrorismo ha sido el fortalecimiento institucional de la Unidad de Inteligencia Financiera. Desde su creación mediante decreto, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de mayo de 2004, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) ha funcionado como actor clave dentro de la estrategia nacional de prevención a los delitos de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita —comúnmente conocido como lavado de dinero— y de Financiamiento al Terrorismo (LD/FT)¹⁴.

Las principales tareas de la UIF consisten en «implementar y dar seguimiento a mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer o ayudar de cualquier manera para la comisión de los siguientes delitos previstos en el Código Penal Federal (CPF):

- . Operaciones con recursos de procedencia ilícita (artículo 400 bis del CPF)
- . Financiamiento al terrorismo (artículo 139 quáter del CPF)¹⁵.

Si bien la creación por sí misma de la UIF fue un gran paso hacia adelante a nivel nacional, es importante mencionar que ha sido la actual administración quien ha sabido explotar de mejor manera las capacidades

¹³ Ídem

¹⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, UIF, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/425024/PRESENTACION_UIF_GOBMX.pdf

¹⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, «UIF», Gobierno de México, <https://www.gob.mx/shcp/documentos/shcp-unidad-de-inteligencia-financiera-uf>

de esta instancia. De acuerdo con cifras oficiales, la UIF —bajo la dirección de Santiago Nieto— ha logrado durante, el periodo diciembre 2018-agosto 2021, el bloqueo de al menos 41,000 cuentas y bloqueado 14,000 millones de pesos en operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Los avances que México ha hecho en materia de CFT se pueden observar si se realiza una evaluación con base en los datos proveídos por GAFI. Basándose en las recomendaciones dirigidas específicamente al combate al financiamiento al terrorismo y proliferación, se puede realizar una evaluación de los sistemas de los países. Se tomaron esas cuatro recomendaciones y se cambiaron los valores dependiendo de la calificación puesta por GAFI: C – 100; LC – 70; PC – 30; Y; NC – 0. Al hacer un cálculo de una calificación base, se puede observar que México se encuentra con una posición favorable al ocupar la posición 15 (tabla 1). El país cumple completamente con las recomendaciones 6 y 7 (sanciones financieras dirigidas que están relacionadas con el terrorismo y financiamiento al terrorismo, y sanciones financieras dirigidas que están relacionadas con la proliferación). Se nota también un alto cumplimiento de la recomendación 8 (organizaciones no-lucrativas) y un cumplimiento parcial respecto a la recomendación sobre el delito de financiamiento al terrorismo (recomendación 5).

| País | Posición | País | Posición | País | Posición |
|-------------------|----------|-----------------------|----------|--------------|----------|
| Zimbabue | 1 | Reino Unido | 22 | Sri Lanka | 43 |
| Malasia | 2 | Macao | 23 | Kirguistán | 44 |
| Australia | 3 | Islas del Man | 24 | Cabo Verde | 45 |
| Vanuatu | 4 | Guatemala | 25 | Uganda | 46 |
| Hong Kong | 5 | Irlanda | 26 | Suecia | 47 |
| Austria | 6 | Bahamas | 27 | Etiopía | 48 |
| Fiji | 7 | Bután | 28 | Lituania | 49 |
| Dinamarca | 8 | Moldavia | 29 | Rusia | 50 |
| Trinidad y Tobago | 9 | Ucrania | 30 | Armenia | 51 |
| Mauricio | 10 | Pakistán | 31 | Gibraltar | 52 |
| Noruega | 11 | Botsuana | 32 | Islas Caimán | 53 |
| Cuba | 12 | Bahréin | 33 | Israel | 54 |
| Costa Rica | 13 | República Checa | 34 | Uruguay | 55 |
| Portugal | 14 | Islas Turcas y Caicos | 35 | Canadá | 56 |

| País | Posición | País | Posición | País | Posición |
|-------------------|----------|----------------------|----------|----------------|----------|
| México | 15 | Perú | 36 | Bangladés | 57 |
| Eslovenia | 16 | Italia | 37 | Estados Unidos | 58 |
| Burkina Faso | 17 | República Dominicana | 38 | Malawi | 59 |
| España | 18 | Malta | 39 | Islandia | 60 |
| Bélgica | 19 | Bielorrusia | 40 | Zambia | 61 |
| Arabia Saudita | 20 | Andorra | 41 | Colombia | 62 |
| Bermuda | 21 | Suiza | 42 | Turquía | 63 |
| Samoa | 64 | Albania | 76 | Taiwán | 88 |
| Tayikistán | 65 | Islas Cook | 77 | Serbia | 89 |
| Antigua y Barbuda | 66 | Seychelles | 78 | Letonia | 90 |
| China | 67 | Senegal | 79 | Jamaica | 91 |
| Chipre | 68 | Mauritania | 80 | Marruecos | 92 |
| Grecia | 69 | Madagascar | 81 | Jordania | 93 |
| Honduras | 70 | Filipinas | 82 | Ghana | 94 |
| Finlandia | 71 | Birmania | 83 | Túnez | 95 |
| Nicaragua | 72 | Camboya | 84 | Haití | 96 |
| Mongolia | 73 | Indonesia | 85 | Barbados | 97 |
| Hungría | 74 | Singapur | 86 | Palau | 98 |
| Tailandia | 75 | Panamá | 87 | Islas Salomón | 99 |

Tabla 1. Evaluación de las recomendaciones de GAFI relacionadas con el financiamiento al terrorismo.

Riesgos latentes

Como se presentó anteriormente, existen métodos en los que las actividades terroristas se basan para su operación. Si bien éstos no son necesariamente utilizados actualmente por grupos terroristas en el país, su existencia en México, de no ser bien regulada, puede significar una vulnerabilidad que estas organizaciones criminales pueden explotar. A continuación, se desarrollan los riesgos identificados que hacen al país un actor importante en el combate al financiamiento del terrorismo: financiamiento de diáspora, donaciones a organizaciones de beneficencia, fraude (cibercriminalidad y robo de identidad) y empresas fachada y despachos jurídicos.

Financiamiento de diáspora

Actividad dependiente principalmente de las remesas. México es el cuarto país que más recibe remesas después de India, China y Filipinas. En 2017 se recibieron 28,800 millones de dólares en cerca de 1.6 millones de hogares mexicanos, el 95% provenientes de Estados Unidos. El 97.5% de esos recursos se recibieron a través de transferencia electrónica, y el resto en efectivo o especie, y por giro bancario o postal¹⁶. Esto hace al sector uno particularmente en riesgo de malversar y sensible a la explotación de sus debilidades.

Donaciones a organizaciones de beneficencia

Las organizaciones sin fines de lucro son parte de la lista de actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD). De acuerdo con GAFI¹⁷, en México éstas son ampliamente supervisadas, pero el monitoreo basado en el riesgo y dirigido del sector todavía no han sido implementados. A partir del Reporte de Evaluación Mutua se identificaron organizaciones que se consideran con mayor riesgo, y las autoridades están realizando la debida diligencia con base en las recomendaciones de GAFI para su revisión y monitoreo continuo. Debido al uso en general de organizaciones de beneficencia para el financiamiento al terrorismo, es de gran importancia que no se deje de lado por parte de las autoridades mexicanas la posibilidad de que terroristas puedan usar este canal para sus actividades financieras.

16 Ernesto Flores, «Se consolida la importancia de las remesas para México», BBVA, <https://www.bbva.com/es/consolida-importancia-remesas-mexico/>

17 Grupo de Acción Financiera Internacional, «Capítulo 4: Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación», en *Medidas anti-lavado y contra la financiación del terrorismo: México*, (2018), <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>

Fraude

En 2017 se estimó que cerca de 33 millones de personas fueron atacadas a través de esta modalidad (o una de cada cuatro personas)¹⁸. El país continúa siendo catalogado como uno de alto riesgo en materia de cibercriminalidad. Según la empresa LexisNexis Risk Solutions, en 2020, México fue el segundo país latinoamericano donde se originaron más ciberataques, sólo precedido por Brasil¹⁹. Otros delitos que se llevan a cabo en el país son piratería informática, robo de identidad y fraude con tarjetas de crédito²⁰. En marzo de 2019 fue reportado uno de los más grandes ataques a bancos mexicanos. Hackers atribuidos al grupo Lazarus, intentaron robar cerca de 110 millones de pesos, y a pesar de que ese intento falló, en meses posteriores sí lograron desviar de 300 a 400 millones de pesos²¹. México sigue siendo un país atractivo para este tipo de crímenes, convirtiéndolo en un riesgo potencial para el financiamiento al terrorismo.

Empresas fachada

Oficialmente conocidas como empresas que facturan operaciones simuladas (EFOS), este método que puede ser utilizado por terroristas, es uno con bastante presencia en México. En 2019 fue reportado que este tipo de empresas provocaron una pérdida al fisco equivalente al 1.4% del producto interno bruto. Hasta junio de ese año se habían detectado cerca de 8,204 empresas que habrían emitido cerca de ocho millones de facturas falsas. La mayoría de estas empresas se registran como sociedad anónima (61%), y con menor frecuencia como sociedad de responsabilidad limitada (6%) y sociedad civil (6%). El SAT actualmente colabora con la UIF a través del intercambio de información de

18 Forbes Staff, «Ciberdelito afecta a uno de cada cuatro mexicanos, según aseguradoras», *Forbes México*, 5 de mayo de 2019, <https://www.forbes.com.mx/ciberdelito-afecta-a-uno-de-cada-cuatro-mexicanos-segun-aseguradoras/>

19 LexisNexis Risk Solutions, *Cyber Crime Report 2020, Estados Unidos*.

20 LexisNexis Risk Solutions, «Reporte de México», *Estudio de LATAM de LexisNexis Risk Solutions 2018 True Cost of Fraud*, (2018), <https://risk.lexisnexis.com/global/es/insights-resources/research/2018-true-cost-of-fraud-mexico>

21 Lily Hay Newman, «How Hackers Pulled Off a \$20 Million Mexican Bank Heist», *Wired*, (2019), <https://www.wired.com/story/mexico-bank-hack/>

empresas identificadas para la detección de transacciones sospechosas relacionadas con facturas²².

Como se puede observar, existen posibilidades de que México pueda ser utilizado para el financiamiento al terrorismo. Lo anterior representa sólo un vistazo de los canales que pueden ser explotados por posibles terroristas. De igual manera, es indispensable notar que estos mismos canales han sido utilizados para el lavado de dinero, sin embargo, a diferencia de éste, el CFT debe estar enfocado en dismantelar posibles nichos financieros de terroristas, así como en la recopilación de inteligencia financiera.

Conclusiones

El combate al financiamiento al terrorismo se convirtió en una prioridad a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos. Sin lugar a dudas, por la posición geopolítica que México enfrenta, se tiene que alinear a esta lucha global para no convertirse en un financiador indirecto de este tipo de actividades. En el país, se puede observar que de no cumplir con estándares internacionales de GAFI, se corre el riesgo de caer en este tipo de injerencias. A pesar de que no es un factor que directamente pueda afectar a México, se debe de estar atento a las recomendaciones emitidas, así como a la actualización en las tendencias que surjan como nuevos métodos de financiamiento.

El financiamiento al terrorismo, al igual que al terrorismo por sí solo, puede ser complicado de definir. Sin embargo, en este capítulo es entendido como un proceso para financiar ataques y sostener la estructura de organizaciones terroristas. De igual manera, puede llegar a ser muy difícil de rastrear debido a la combinación que realizan estas organizaciones de la economía legal e ilegal. Al situarse en la denominada «economía gris», los grupos terroristas cuentan con más fuentes de financiamiento y esto ocasiona que las autoridades tengan una tarea difícil al momento de identificarlos.

Dada esta versatilidad dentro de su financiamiento, así como la envergadura de la problemática, México se ha visto en la necesidad de trabajar en la construcción de un marco jurídico e institucional que le permita mantener un frente sólido en la prevención de actividades terroristas y de financiamiento al terrorismo al interior del país. Esta situación se ha visto especialmente reforzada debido a la posición estratégica de México como vecino sur de Estados Unidos, líder principal de la agenda contraterrorista internacional.

22 Notimex, «Empresas fantasma provocan pérdidas al fisco por 354 mil mdp, señala el SAT», *El Financiero*, (2019), <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/empresas-fachada-provocan-perdidas-al-fisco-por-354-mil-mdp-senala-el-sat>

Uno de los grandes pasos que ha dado México en la lucha contra el financiamiento al terrorismo fue su anexión al GAFI en el 2000. A partir de ese momento, México ha guiado sus acciones para mejorar el grado de cumplimiento de las recomendaciones de GAFI al interior del país. Otro punto igualmente benéfico de la participación de México en esta institución son las evaluaciones periódicas. Éstas no sólo dan fe de los avances que ha tenido México en la materia, sino que, permiten al gobierno mexicano identificar aquellas áreas en las que aún se debe trabajar. La atención a dichas «acciones prioritarias» recomendadas tras la última evaluación hecha a México, han dado como resultado un aumento de las capacidades de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), actor fundamental dentro de la estrategia de seguridad nacional —e incluso internacional— dentro de la actual administración.

México puede ser utilizado de manera indirecta para financiar el terrorismo a través de muchos de los métodos empleados por dichas agrupaciones. En materia de financiamiento de diáspora, gran parte de la economía mexicana depende de las remesas enviadas principalmente desde Estados Unidos, y como se ha visto durante la pandemia por COVID-19, éstas no se reducen a pesar de situaciones adversas. Respecto a las organizaciones sin fines de lucro, esta área necesita continuo monitoreo y revisión por parte de las autoridades mexicanas, si bien se va por buen camino al tenerlas designadas como APNFD, se debe de estar al pendiente de las mismas.

Hablando del fraude, se detecta como uno de los riesgos más vulnerables. México es uno de los países en Latinoamérica con más cibervulnerabilidad, y eso se ha visto en ataques que han resultado con pérdidas millonarias. Este ámbito requiere de una colaboración entre las entidades financieras que operan en México y la UIF, pues sólo así se podrían identificar exitosamente las redes en el ciberespacio que posiblemente busquen financiar al terrorismo. Finalmente, las empresas fachada (o fantasma, como se conocen en México), continúan siendo un espacio vulnerable debido a las muchas que existen en el país.

El combate al financiamiento al terrorismo no es una lucha fácil, y es por eso que México depende ampliamente de su cooperación con otros Estados y organizaciones internacionales. Al ser un país con diversas vulnerabilidades en esta materia, el papel de México se basa en la vigilancia y constante monitoreo, así como recolección de inteligencia. Como se pudo observar, a México se le puede catalogar como un país que está comprometido con el CFT si se analizan las evaluaciones de GAFI. Esto demuestra que el trabajo que realizan las instituciones de gobierno va por buen camino, sin embargo, no se debe de bajar la guardia ante los posibles retos que el país enfrente. Conocer los riesgos presentados anteriormente hace que el escenario para este combate se vuelva más fácil de identificar.

Referencias

- Clarke, P. Colin. *Terrorism Inc.; The Financing of terrorism, insurgency and irregular warfare*. Santa Barbara, California: Praeger, 2015.
- Flores, Ernesto. «Se consolida la importancia de las remesas para México». *BBVA*, (2018). <https://www.bbva.com/es/consolida-importancia-remesas-mexico/>
- Forbes Staff. «Cibercrimen afecta a uno de cada cuatro mexicanos, según aseguradoras». *Forbes México*, (2019). <https://www.forbes.com.mx/cibercrimen-afecta-a-uno-de-cada-cuatro-mexicanos-segun-aseguradoras/>
- Grupo de Acción Financiera. «Capítulo 4: Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación». En *Medidas anti-lavado y contra la financiación del terrorismo: México*, (2018). <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>
- Gutiérrez, Fernando. «La mexicana Elisa de Anda Madrazo es la nueva vicepresidenta del GAFI». *El Economista*, (2020). <https://www.economista.com.mx/sectorfinanciero/La-mexicana-Elisa-de-Anda-Madrazo-es-la-nueva-vicepresidenta-del-GAFI-20200701-0051.html>
- Grupo de Acción Financiera. *Estándares Internacionales Sobre la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación*, (2012). <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>

Grupo de Acción Financiera. *Medidas anti-lavado y contra la financiación del terrorismo - México, Informe de Evaluación Mutua*, FATF: París, (2018). www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-mexico-2018.html

LexisNexis Risk Solutions. *Cyber Crime Report 2020*, Estados Unidos.

-----, «Reporte de México». *Estudio de LATAM de LexisNexis Risk Solutions 2018 True Cost of Fraud*, (2018). <https://risk.lexisnexis.com/global/es/insights-resources/research/2018-true-cost-of-fraud-mexico>

Newman, Lily Hay. «How Hackers Pulled Off a \$20 Million Mexican Bank Heist». *Wired*, (2019). <https://www.wired.com/story/mexico-bank-hack/>

Notimex. «Empresas fantasma provocan pérdidas al fisco por 354 mil mdp, señala el SAT». *El Financiero*, (2019). <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/empresas-fachada-provocan-perdidas-al-fisco-por-354-mil-mdp-senala-el-sat>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. «Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo». *Gobierno Federal*, (2010). http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/estrategia/estrategia_npcldf_26082010.pdf


Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Grupo de Acción Financiera Internacional*, (2016). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/80948/VSPG_GAFI___13042016.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *UIF*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/425024/PRESENTACION_UIF_GOBMX.pdf (consultado el 5 de julio de 2020).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. «UIF». *Gobierno de México*, (2015). <https://www.gob.mx/shcp/documentos/shcp-unidad-de-inteligencia-financiera-uif>.

Saldívar, Belén. «La UIF ha bloqueado cuentas por casi \$4,000 millones». *El Economista*, (2019). <https://www.economista.com.mx/economia/La-UIF-ha-bloqueado-cuentas-por-casi-4000-millones-20190829-0048.html>

Walker, Clive. «Counter-Terrorism Financing: An Overview». En *The Palgrave Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law*, editado por Colin King, Clive Walker y Jimmy Gurulé, 737-753. Cham, Suiza: Palgrave MacMillan, 2018.



**Temas selectos
internacionales sobre lavado
de dinero y financiamiento
al terrorismo**

3 . 1

Breves notas sobre la importancia de las unidades de inteligencia financiera en la recuperación de activos en el extranjero

~~~~~ **Carlos Alberto Tobar Galicia** ~~~~~

### **I. Introducción**

La recuperación de activos producto del delito es trascendental en los esfuerzos de los Estados por cerrar el ciclo de impunidad y hacer efectivo el derecho de las sociedades de reparar los daños resentidos por las conductas ilícitas. Un Estado que resiente en su interior crímenes que generan efectos lucrativos, tiene el derecho de repatriar el producto económico de la actividad criminal, aunque éste haya sido transmitido, exportado, invertido, ahorrado, en fin, «lavado» en el exterior. De ahí la importancia de utilizar todas las herramientas institucionales para lograr este objetivo, aunado a una amplia colaboración internacional, soportada por el marco normativo nacional e internacional que fomenta y regula el intercambio de información sustantiva para desarticular estos esquemas internacionales.

En este contexto, la labor que desempeñan las unidades de inteligencia financiera resulta de vital importancia, pues al utilizar esquemas efectivos de recopilación, análisis y diseminación de información sobre los flujos financieros que circulan por sistemas bancarios en todo el mundo, cuentan con la capacidad de descubrir y trazar la ruta seguida

por el dinero ilícito. Esto cobra sentido si partimos de la premisa de que el crimen tiene —principalmente— un objetivo económico, que le permite obtener los recursos necesarios para mantener sus estructuras operacionales y, también, ocultar grandes sumas de dinero en el extranjero que buscarán integrar a la economía formal de otros países, y finalmente utilizarlas para mantener una vida de alto perfil adquisitivo bajo la apariencia de licitud.

Lo anterior denota una tipología<sup>1</sup> muy utilizada en estos días, donde no es extraño descubrir que líderes de grupos de delincuencia organizada o renombrados exservidores públicos corruptos cuentan con una enorme cantidad de activos en el exterior, obtenidos con la maniobra metodológica de exportar esas ganancias ilícitas fuera del país para que sean administradas confidencialmente por profesionales que operan en jurisdicciones donde los beneficiarios finales gozan de anonimato, a fin de tratar de difuminar la ruta del origen del dinero, para después realizar inversiones en centros financieros con un fuerte secreto bancario, que les permitirá, en su momento, el acceso y disfrute de esos recursos económicos.

---

1 Siguiendo lo expuesto por la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de México, podemos entender una tipología «como la clasificación y descripción de técnicas y métodos utilizados por las organizaciones criminales para dar apariencia de legalidad a los fondos de procedencia lícita o ilícita, que se oculten, depositen, retiren, enajenen, adquieran, conviertan o transfieran de un lugar a otro o entre distintas personas, con el fin de financiar sus actividades criminales». Lo anterior es identificado por las autoridades competentes al valorar y analizar las conductas registradas cuando a su conocimiento demuestran una misma tendencia. Lo cual es de suma importancia y valor para las autoridades encargadas de prevenir y combatir estos crímenes pues «permite la identificación de señales de alerta, que de forma conjunta y en determinadas circunstancias, conllevan a presumir escenarios que pudieran favorecer determinados actos y operaciones de riesgo para la comisión de lavado de dinero o financiamiento al terrorismo», y actuar en consecuencia. En ese sentido, se considera que una tipología consta mínimo de los siguientes elementos: 1) Método: identifica la actividad realizada para el lavado de activos ilícitos o financiamiento al terrorismo. 2) 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. 3) Instrumento financiero o actividad vulnerable utilizada. 4) Caso: un ejemplo de cómo se desarrolló un método y técnica para el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. El caso ilustra las acciones concretas que se realizaron para llevar a cabo este tipo de operaciones y facilita la comprensión del método y técnicas utilizadas para la comisión de estos delitos. 5) 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. 6) 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. «Tipología», Unidad de Inteligencia Financiera, consultado el 7 de junio 2021. [https://uif.gob.mx/work/models/uif/librerias/documentos/tipologias/Definicion\\_tipologia.pdf](https://uif.gob.mx/work/models/uif/librerias/documentos/tipologias/Definicion_tipologia.pdf).

En este contexto, es necesario tomar medidas urgentes que permitan terminar de manera efectiva con este esquema criminal beneficioso y desincentivar el uso ilícito del sistema financiero mundial, protegiendo a la economía formal de los países de la integración de recursos ilícitos a sus actividades productivas legales.

Así, cobra relevancia el cambio de paradigma<sup>2</sup> instaurado por el actual Gobierno de México en el enfoque de la política de seguridad pública, pues al decidir utilizar activamente las capacidades de inteligencia gubernamental para combatir el crimen organizado y la corrupción, cambia el enfoque a través del cual se busca desincentivar las conductas ilícitas. Esto se hace evidente en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública<sup>3</sup>, que dispone el combate al lavado de dinero como una prioridad de Estado, valiéndose de la inteligencia financiera para desarticular al crimen bajo la premisa de entenderlo como un ente económico<sup>4</sup> cuya estructura financiera se debe debilitar para neutralizarlo y desactivar su operatividad táctica y sus beneficios extralegales —principalmente actos de corrupción—, que permiten a los criminales gozar de impunidad y extrema solvencia económica.

Por ello, a mi parecer, la recuperación de activos es el elemento que cierra el círculo virtuoso de dicha estrategia, pues empodera a los Estados para ejercer el derecho de recobrar en su beneficio los bienes y productos de las actividades delictivas, generando efectos restitutorios y preventivos sobre este tipo de actividades.

En este contexto, vale la pena recordar la visión del economista Gary S. Becker quien en su ensayo «Crime and Punishment: An Economic Approach» («Crimen y castigo: un enfoque económico»)<sup>5</sup> habla acerca de la «teoría de la elección»<sup>6</sup> en materia de gestión criminal, la cual, a gran-

2 Tomas Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas* (México: Fondo de Cultura Económica, 2004).

3 «Estrategia Nacional de Seguridad», *Diario Oficial de la Federación*, consultado el 15 de noviembre de 2019. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019),

4 En este punto, se puede seguir lo expresado por Becker en su ensayo «Crime and Punishment: An Economic Approach» donde considera que las políticas óptimas para combatir el comportamiento ilegal son parte de una asignación óptima de recursos (traducción propia). Gary S. Becker, «Crime and Punishment: An Economic Approach», en Gary S. Becker y William M. Landes, eds., *Essays in the Economics of Crime and Punishment* (National Bureau of Economic Research, 1974), 1-54.

5 «El enfoque aquí adoptado sigue el análisis habitual de los economistas sobre la elección y asume que una persona comete un delito si la utilidad esperada para él excede de la utilidad que podría obtener usando su tiempo y otros recursos en otras actividades no ilícitas». Gary S. Becker, «Crime and Punishment»...

6 Becker, «Crime and Punishment»...

des rasgos, expone que el agente criminal, al decidir cometer su conducta ilícita, valora las posibilidades de ser descubierto y las penas o beneficios que pudiera sufrir por este hecho, cuestión que, lamentablemente, nos demuestra que el beneficio económico obtenido por el crimen resultaba, aún en estos tiempos, muy redituable. Esta cuestión nos permite asumir que una de las vías idóneas para disuadir este tipo de conductas implica necesariamente utilizar herramientas enfocadas en reducir el beneficio lucrativo del crimen.

Como ejemplo podemos citar el caso del exgobernador de un estado de la República Mexicana quien durante su administración desvió una descomunal cantidad de recursos económicos públicos para su beneficio personal<sup>7</sup>. Estos capitales fueron exportados a centros financieros en el extranjero y permitieron que evadiera la justicia. Pasado un tiempo, fue capturado y juzgado en México. Sin embargo, considero que el resultado tiene efectos adversos a la justicia y beneficia la impunidad, pues el delito por el que fue sentenciado implicó condenarle a pasar nueve años en prisión y pagar una multa de 58,000 pesos<sup>8</sup>, lo cual no guarda ninguna proporción con el enorme desfalco a la hacienda pública y a la sociedad. En los hechos, genera un arquetipo de impunidad, pues es muy corto el periodo que pasará recluido, en contraste con la enorme cantidad de recursos económicos que disfrutará cuando obtenga su libertad, cuestión que, considero, sería diferente si, junto con la medida de encarcelación, se hubieran recuperado los activos robados y reparado económicamente los daños correspondientes, eliminando el efecto lucrativo del actuar ilegal.

En otras palabras, este caso lleva a reflexionar sobre el beneficio lucrativo que implica cometer este tipo de ilícitos y la manera en que se combate, pues a pesar del tiempo que los criminales pueden pasar en reclusión, es muy superior el beneficio económico que disfrutarán a lo largo de su vida cuando recuperen su libertad, aunado a que esos recursos económicos siguen financiando actividades ilegales. Por ello, es importante valerse de todas las herramientas legales al alcance, para desincen-

---

7 Más de cien mil millones de pesos, según lo señalado en el Observatorio de la Corrupción y la Impunidad de la UNAM. Ana Laura Chávez y Elisa Badillo, «Desvío de recursos públicos durante el gobierno de Javier Duarte de Ochoa en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave» (UNAM), consultado el 19 de julio 2021. <https://oci.juridicas.unam.mx/detalle-casos-de-estudio/45/desv%C3%ADo-de-recursos-p%C3%ABlicos-durante-el-gobierno-de-javier-duarte-de-ochoa-en-el-estado-de-veracruz-de-ignacio-de-la-llave>

8 Diana Lastiri, «Duarte impugna sentencia y multa de 58 mil pesos», *El Universal*, 5 de octubre de 2018, consultado el 19 de junio de 2021. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/javier-duarte-impugna-sentencia-de-9-anos-y-multa-de-58-mil-pesos>.

tivar estos hechos delictivos y evidenciar la falta de utilidad económica de cometer tales actos.

Asimismo, cobra relevancia el aludido cambio de paradigma, pues implica una profunda adecuación al modelo de combate al crimen en el mundo que, a lo largo del tiempo, ha ido evolucionando. En un primer modelo, el Estado buscaba perseguir y encarcelar «al eslabón más débil» de la organización criminal, dejando impunes a los jefes e intocada la estructura financiera y su modelo de negocio. Esto se explica por la facilidad de capturar y castigar a personas que no tienen una función toral en la maquinaria criminal, quienes, por sus propias condiciones, no implican un mayor riesgo o esfuerzo para el Estado. Pensemos, por ejemplo, en el distribuidor de droga callejero o las llamadas «mulas», su captura podría inhibir momentáneamente la venta de droga en un lugar, pero con ello no se resuelve el problema de criminalidad y violencia, pues la propia estructura criminal cuenta con los fondos económicos para pagar más distribuidores y no ver afectadas sus ganancias<sup>9</sup>.

En un segundo modelo se pensó que la solución para disminuir la criminalidad era enfocar los esfuerzos en capturar y procesar penalmente a los líderes de las organizaciones criminales. Sin embargo, se observó, nuevamente, que estos esfuerzos eran infructuosos, pues la reorganización y el propio orden de la estructura criminal giraba alrededor de los recursos económicos, por lo que la sustitución y reposición de jefes se daba sin mayor contratiempo, una vez más, sin afectar el modelo de negocio. Esta estrategia tuvo como resultado la creación de nuevos grupos criminales, lo cual provocó un panorama plagado de violencia y ausencia de paz en la sociedad<sup>10</sup>.

De esta manera, se llegó a un tercer momento, derivado de los pocos resultados obtenidos mediante los dos modelos anteriores. Así, se pensó un tercer modelo, basado en atacar la estructura financiera del crimen, al considerarla la columna vertebral de las organizaciones ilegales. Esto implica una perspectiva que transforma la atención exclusiva a las personas que integran la organización criminal, para incluir el enfoque sobre los bienes que permiten su existencia<sup>11</sup>. Dicha perspectiva ha sido adoptada mundialmente, y sirve de base para el robusto marco normativo internacional de combate y prevención del lavado de dinero y otros delitos, que será abordado más adelante.

Por lo tanto, nos queda entender que la batalla que se debe librar implica desactivar la estructura financiera y económica de las organizacio-

---

9 Guillermo Jorge, *Recuperación de activos de la corrupción* (Argentina: Editores del Puerto, 2008), 6-10.

10 Jorge, *Recuperación...*

11 Jorge, *Recuperación...*

nes criminales, para evitar su operación normal y, sobre todo, prevenir que haya mayor violencia en la sociedad, pues sin dinero es sumamente complicado abastecerse de armas, pagar salarios, corromper autoridades e influir socialmente.

En ese sentido, es importante analizar objetivamente los resultados obtenidos por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera de México (en adelante UIF), como pieza fundamental de la mencionada estrategia, en el periodo de implementación de esta nueva política, que va de enero de 2019 a la fecha. Sin embargo, por cuestiones de disponibilidad de la información, se analizará hasta agosto 2020.

### Dinero bloqueado<sup>12</sup>

El siguiente cuadro representa los montos correspondientes a las cuentas bancarias bloqueadas<sup>13</sup> en el sistema financiero mexicano por la UIF México, en el periodo 2015-2020 (agosto).

| Dinero bloqueado |                    |                  |            |
|------------------|--------------------|------------------|------------|
| Año              | Montos             |                  |            |
|                  | MXN                | USD              | EUR        |
| 2015             | \$11,078,729.71    | \$0.78           | -          |
| 2016             | \$907,875,425.89   | \$276.817.30     | -          |
| 2017             | \$92,413,177.36    | \$421,971.65     | -          |
| 2018             | \$70,630,347.57    | \$4,262.89       | -          |
| 2019             | \$3,985,654,815.49 | \$50,187,444.16  | \$877.18   |
| 2020*            | \$1,591,729,094.03 | \$294,628,876.87 | \$5,598.46 |

\*Información al 31 de agosto de 2020.

12 Unidad de Inteligencia Financiera, *Newsletter UIF 01-2021*, <https://fliphtml5.com/homepage/xsrgt>.

13 En México, la UIF cuenta con esta facultad, de acuerdo a lo previsto en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, las disposiciones de carácter general y reglamentarias correspondientes, expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### Personas designadas en la lista de personas bloqueadas<sup>14</sup>

El siguiente cuadro representa el número de personas (físicas y morales) incluidas en la lista de personas bloqueadas<sup>15</sup> por la UIF en el periodo 2015-2020 (agosto).

| Personas designadas |                  |
|---------------------|------------------|
| Año                 | Núm. de personas |
| 2015                | 1,166            |
| 2016                | 1,916            |
| 2017                | 1,520            |
| 2018                | 237              |
| 2019                | 3,260            |
| 2020*               | 3,507            |

\*Información al 31 de agosto 2020.

### Denuncias<sup>16</sup>

El siguiente cuadro representa el número de denuncias presentadas por la UIF ante la Fiscalía General de la República por el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita<sup>17</sup>, en el periodo 2015-2020 (agosto).

| Denuncias |           |
|-----------|-----------|
| Año       | Denuncias |
| 2015      | 109       |
| 2016      | 112       |
| 2017      | 113       |
| 2018      | 85        |
| 2019      | 161       |
| 2020*     | 68        |

\*Información al 31 de agosto de 2020.

14 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *La UIF en números. 01/01/2015-31/08/2020*, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/628576/La\\_UIF\\_en\\_numeros\\_01012015\\_31082020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/628576/La_UIF_en_numeros_01012015_31082020.pdf)

15 SHCP, *La UIF en números...*

16 SHCP, *La UIF en números...*

17 Delito previsto en el artículo 400 bis del Código Penal Federal, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9\\_010621.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_010621.pdf)

Al analizar estos números vemos que el cambio de estrategia resultó positivo, pues incide directamente en el incremento de acciones sustantivas realizadas por la UIF, logrando impedir el acceso y/o uso del sistema financiero mexicano a personas que representan un riesgo significativo en temas de lavado de dinero. También podemos observar que la política influyó para llevar un mayor número de casos sobre potenciales hechos criminales ante las autoridades de procuración de justicia, pero, sobre todo, destaca el hecho de que con esta estrategia se está evitando que grandes cantidades de dinero ilícito fluyan hacia la estructura económica del crimen, con lo que se logra vulnerar directamente su capacidad financiera, evitando su desarrollo operativo, su influencia ilícita y las retribuciones monetarias necesarias para su operación normal.

Ahora bien, por lo hasta aquí relatado se considera que ésta es una parte muy importante de la estrategia a seguir para combatir el crimen, sin embargo, debe ser complementada con las acciones ministeriales, judiciales y administrativas que permitan, en su momento, la recuperación de esos activos en México y en el extranjero, proceso que abordaremos en las siguientes páginas.

## II. Conceptos

Para iniciar este apartado, siguiendo lo dispuesto por el «Manual de cooperación internacional en el decomiso del producto del delito», de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), se propone considerar para efectos de este trabajo a la recuperación<sup>18</sup> de activos como «un término empleado para describir las acciones gubernamentales encaminadas a repatriar al país de origen el producto del delito oculto en jurisdicciones extranjeras»<sup>19</sup>. Otro concepto que ayuda a entender la figura que se comenta es considerarla como «una medida judicial que busca trasladar a la economía lícita y bajo la titularidad del Estado, activos que se encuentran en cabeza de autores de delitos graves y/o transnacionales, o que representan la riqueza ilícita derivada de tales delitos»<sup>20</sup>.

---

18 Semánticamente, recuperar consiste en volver a tomar o adquirir lo que antes se tenía, mientras que el concepto «activos» se refiere al conjunto de todos los bienes y derechos con valor monetario que son propiedad de una empresa, institución o individuo. Consultado en <https://www.rae.es/drae2001/recuperar>.

19 *Manual de cooperación internacional en el decomiso del producto del delito* (Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2013), 11.

20 Andrés Ormazá, *Manual de recuperación de activos en el exterior para la República de Panamá* (UNODC-ROPAN), 16.

En ese contexto, al conceptualizar el término de recuperación de activos en el exterior, también podría entenderse como «el proceso jurídico que realiza un Estado requirente para repatriar los bienes y productos de actividades ilícitas que se encuentran en otra jurisdicción, a efecto de ser incorporados al erario a través de una resolución judicial firme»<sup>21</sup>.

Por ende, podemos observar que la recuperación de activos puede dividirse, en un primer momento, de acuerdo con el contexto territorial en el que acontece, entendiéndose en el ámbito nacional como las reglas jurídicas dispuestas en la legislación interna de un Estado aplicables en procesos judiciales sobre activos —bienes—, producto o instrumento del delito vinculados a éste y que, a través de una resolución judicial firme, sea trasladada su titularidad al Estado<sup>22</sup> ya sea por la vía penal, por extinción de dominio o por la vía civil.

Por otra parte, en lo que corresponde al ámbito internacional, se refiere a los mecanismos de cooperación judicial internacional previstos con el objetivo de repatriar, al Estado donde se produjeron, los bienes y productos del delito que fueron trasladados y ubicados en otro país.

De los conceptos antes descritos, vale la pena destacar que la recuperación de activos es, a final de cuentas, una herramienta jurídica detonante de cooperación internacional sobre bienes patrimoniales, que faculta a las distintas soberanías a ejercer medidas efectivas sobre activos vinculados con actividades criminales ubicados en otras jurisdicciones.

Lo anterior resulta de vital relevancia en el contexto del presente ensayo, pues se vincula armónicamente con la perspectiva de utilización de la inteligencia financiera en el combate al lavado de dinero como eje central de los esfuerzos recolectados en los instrumentos internacionales para combatir tanto el crimen organizado como la corrupción<sup>23</sup>, bajo un enfoque integral que genere menoscabo patrimonial a los beneficios lucrativos que resultan de las actividades ilícitas, fomentando la efectividad de estas medidas para disminuir la criminalidad organizada. Lo anterior aunado a la potestad del Estado y de las víctimas de exigir la reparación de los daños sufridos por la lesión a los bienes jurídicos tutelados por parte de quienes cometen conductas antisociales señaladas en la ley como delito.

Por ello, es importante establecer un contexto general de lo que entenderemos en el presente escrito por «lavado de dinero». El origen de este término fue acuñado en los años veinte del siglo pasado en Estados

---

21 Ormaza, *Manual de recuperación...*

22 Ormaza, *Manual de recuperación...*

23 Principalmente en las Convenciones de las Naciones Unidas: Contra la Corrupción y Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocidas también como Convenciones de Mérida y Palermo, por el lugar de su suscripción.

Unidos de América; los policías empezaron a nombrar de esa manera a las actividades que realizaban grupos delincuenciales de la época, quienes eran propietarios de lavanderías de ropa cuyo objetivo era dar una fachada legal a los ingresos económicos que obtenían de sus productos ilícitos, al declararlo dinero lícito proveniente del servicio de lavandería<sup>24</sup>.

En ese contexto, se puede encontrar como una de las primeras definiciones de estos hechos la señalada en 1985 por la Comisión sobre Crimen Organizado de la Presidencia de EE. UU., que sirvió de base para la tipificación posterior de la conducta como delito. Ésta mencionaba que lavado de dinero «es el proceso por el cual se oculta la existencia o aplicación de ingresos de fuente ilícita y luego se les disfraza para hacerlos parecer lícitos»<sup>25</sup>.

En México, el lavado de dinero es un delito que consiste «en ocultar el origen ilícito de bienes y recursos obtenidos a través de actividades ilegales»<sup>26</sup>, se realiza en tres etapas: colocación, estratificación e integración, y se encuentra tipificado en el artículo 400 bis del Código Penal Federal<sup>27</sup>. De lo descrito, podemos advertir que el lavado de dinero cuenta con dos elementos mínimos que lo hacen identificable: primero, busca ocultar los delitos que dan origen al dinero y segundo, asegurar el disfrute de estos recursos económicos a través de las siguientes tres etapas:

1. *Colocación*. Considerada la etapa en donde se «introduce el dinero de origen ilícito en la economía formal (sistema financiero, casas de cambio, casinos, etcétera)»<sup>28</sup>.
2. *Estratificación*. Etapa donde se busca aparentar licitud de los recursos económicos separando «los recursos y bienes ilícitos de su fuente de origen a través de sofisticadas transacciones financieras»<sup>29</sup>.
3. *Integración*. Etapa final donde los recursos económicos ilícitos son reintegrados al sistema financiero a través de transacciones personales o comerciales como inversiones, compra de bienes raíces,

---

24 Jorge, *Recuperación de activos de la corrupción...*, cap. 1.

25 US Commission on Organized Crime, *The Cash Connection: Organized crime, Financial Institutions and Money Laundering* (Washington, US Government Printing Office, 1985), 7.

26 Según lo expresado por la Unidad de Inteligencia Financiera en «¿Qué es lavado de dinero?». [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/628578/Que\\_es\\_lavado\\_de\\_dinero.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/628578/Que_es_lavado_de_dinero.pdf)

27 *Código Penal Federal...*

28 UIF, «¿Qué es lavado de dinero?»...

29 UIF, «¿Qué es lavado de dinero?»...

o artículos de lujo, como joyas oro o diamantes, como si fueran operaciones legítimas y así mantener su valor<sup>30</sup>.

En conclusión, podemos observar que las operaciones de blanqueo de capitales<sup>31</sup> buscan «la conversión del dinero obtenido de forma ilícita en otro activo, el ocultamiento de la verdadera propiedad o fuente de los ingresos obtenidos de forma ilegal y la creación de una percepción de legitimidad de la fuente y propiedad<sup>32</sup>» para su uso en impunidad.

Cabe destacar que, como fue establecido en este apartado, la comunidad internacional y la integración de los países a los distintos tratados multilaterales han contribuido de manera importante a que la mayoría de las economías del mundo tenga los cuidados y herramientas necesarias para hacer frente, combatir, prevenir y cooperar en acciones contra el lavado de dinero, el financiamiento al terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, cuestión que abordaremos en el siguiente apartado.

### **Perspectiva internacional**

La internacionalización del fenómeno criminal con fines lucrativos es un elemento central al analizar la perspectiva mundial de la recuperación de activos y el lavado de dinero, por ello, este apartado abordará los puntos de vista desarrollados en la materia.

La vinculación internacional en casos de lavado de dinero y corrupción es muy alta, lo cual «sugiere que la gran mayoría de las operaciones de lavado de dinero alcanzan una dimensión internacional. En Canadá, el 80% de las operaciones de lavado de dinero detectadas por la policía contienen algún elemento externo»<sup>33</sup>. Esto tiene relación, entre otros aspectos, con la globalización de las transacciones internacionales de dinero, bienes y servicios por todo el mundo, situación que crea un espacio de oportunidad para ocultar en esos traspasos los fondos ilícitos producto de la actividad criminal y colocarlos en países extranjeros donde las leyes de confidencialidad bancaria favorecen dicho proceso.

Por otra parte, esta vinculación internacional también está relacionada con la propia estructura del delito, pues ilícitos como el contrabando o tráfico se llevan a cabo de manera transnacional «pues el productor u

---

30 UIF, «¿Qué es lavado de dinero?»...

31 Sinónimo utilizado para identificar al lavado de dinero.

32 Jorge, *Recuperación de activos...*, 5.

33 Jorge, *Recuperación de activos...*

oferente<sup>34</sup> y el comprador generalmente no están en el mismo país»<sup>35</sup>. Finalmente, tiene relación con el modelo de negocio que busca la actividad ilícita, pues se intenta introducir el producto en el mercado que genera mayores ganancias, comúnmente, éste no coincide con el país que produce el bien o servicio. Un ejemplo evidente es el tráfico de drogas donde el mercado de consumo más lucrativo se encuentra principalmente en el norte del continente americano, mientras que la producción de dichas sustancias se realiza en el sur del mismo continente, pero se busca maximizar el beneficio económico al vender su producto en monedas con un mayor valor cambiario.

Ahora bien, este fenómeno se da también en los hechos de corrupción, los cuales se encuentran estrechamente vinculados con el fenómeno del lavado de dinero y recuperación de activos, pues en estos casos lo que se busca es transferir los recursos económicos del país donde fueron obtenidos de manera ilícita, para buscar ocultarlos, blanquearlos y disfrutarlos en otras latitudes, fuera de la vigilancia de la autoridad local.

En otros casos, como el ampliamente conocido caso «Lava Jato»<sup>36</sup>, iniciado en Brasil, lo que se hace es transferir dinero a otro país para cometer actos ilegales de corrupción, como sobornar a los funcionarios públicos para obtener beneficios contractuales ilegales en el desarrollo de las actividades productivas a invertir en el país de destino.

Ante ese contexto de internacionalización del crimen, la respuesta de la comunidad mundial para combatir tales delitos tuvo también un alcance transnacional, pues en el marco de las reuniones de la Organización de las Naciones Unidas de 1988 se estableció la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas<sup>37</sup>, que impuso a los Estados parte la obligación de sancionar penalmente el lavado de activos producto de los delitos relacionados con las drogas, asentando un importante precedente internacional, que además fue el marco básico para los esfuerzos multilaterales por venir.

Lo anterior es de suma relevancia, pues tales esfuerzos multilaterales buscan crear una armonización y homologación mundial de las normas para combatir estos flagelos, que sirven para intercambiar de manera

---

34 Tal es el caso del tráfico de personas migrantes, donde el servicio ilícito ofrecido implica trasladar e introducir a una persona de manera irregular a otro Estado.

35 Jorge, *Recuperación de activos...*, 8.

36 Para mayor información véase <https://www.cfr.org/in-brief/lava-jato-see-how-far-brazils-corruption-probe-reached>.

37 Naciones Unidas. *Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas 1988* (ONU, 1988). [https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/1988\\_CONVENTION/1988Convention\\_S.pdf](https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/1988_CONVENTION/1988Convention_S.pdf)

eficaz información financiera internacional. De poco servirían los esfuerzos nacionales sin el apoyo de una red mundial capaz de identificar, analizar y diseminar información sobre transferencias de dinero al exterior, realizadas instantáneamente a través de complejos instrumentos monetarios con sede en otros países.

En ese contexto, se debe destacar que esta red de apoyo y normativa internacional no ha sido únicamente resultado de los esfuerzos del sector público, sino que el sector privado ha sido esencial para lograr este objetivo, pues los mecanismos de identificación, alerta y prevención son en esencia actividades que se realizan en un primer momento desde el sector financiero privado, en coordinación con las autoridades en la materia.

Por otra parte, es posible advertir que estos esfuerzos de la comunidad internacional se han nutrido con la perspectiva de cero tolerancia a la corrupción y su innegable relación con el lavado de dinero y la recuperación de activos. Por ello, es importante mencionar que, desde hace unos años, existe consenso en considerar a la corrupción como uno de los peores problemas mundiales que, entre sus múltiples efectos dañinos, impide el desarrollo y genera pobreza en muchos de los países.

Este consenso internacional originó que 116 países se unieran para crear y adoptar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>38</sup>, considerada un esfuerzo internacional para instituir las acciones, obligaciones y mejores prácticas a seguir por los Estados parte en el combate a la corrupción. En la parte que interesa a este trabajo, estableció en un acuerdo internacional la importancia de las unidades de inteligencia financiera y de la «recuperación de activos» producto de este ilícito, como ejes torales del cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia anticorrupción.

Por ello, en 2003, en Mérida, México, al suscribir la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se plasmó con énfasis especial la necesidad de que los Estados cuenten con una unidad de inteligencia

---

38 «Artículo 7. Medidas para combatir el blanqueo de dinero 1. Cada Estado Parte: (...) b) Garantizará, sin perjuicio de la aplicación de los artículos 18 y 27 de la presente Convención, que las autoridades de administración, reglamentación y cumplimiento de la ley y demás autoridades encargadas de combatir el blanqueo de dinero (incluidas, cuando sea pertinente con arreglo al derecho interno, las autoridades judiciales) sean capaces de cooperar e intercambiar información a nivel nacional e internacional de conformidad con las condiciones prescritas en el derecho interno y, a tal fin, considerará la posibilidad de *establecer una dependencia de inteligencia financiera que sirva de centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades de blanqueo* (...).

financiera<sup>39</sup>, y por primera vez se plasmó ampliamente el derecho de los Estados de recuperar los activos producto de corrupción y las bases procesales para hacerlo. Esto es así dado que fue voluntad de la comunidad internacional incluir un capítulo<sup>40</sup> para establecer el tema de recuperación de activos como un principio fundamental<sup>41</sup> dentro de esta normatividad internacional.

Mención especial merece el amplio y específico desarrollo que se ha dado en la materia por otros organismos internacionales, como GAFI y EGMONT, que han desarrollado y perfeccionado tanto recomendaciones como buenas prácticas y guías que sirven de base a las distintas jurisdicciones para cumplir con el estándar mínimo para combatir el lavado de dinero y sus múltiples delitos precedentes.

En ese sentido, en 1989, el entonces G7<sup>42</sup> acordó la creación del GAFI<sup>43</sup> como un organismo internacional encargado de «examinar las tendencias y técnicas existentes para el blanqueo de capitales, así como los desarrollos legales —penales y administrativos— que habían tenido lugar tanto a nivel nacional como internacional»<sup>44</sup>. Este trabajo se vio reflejado

---

39 «Artículo 14. Medidas para prevenir el blanqueo de dinero 1. Cada Estado Parte: (...) b) Garantizará, sin perjuicio de la aplicación del artículo 46 de la presente Convención, que las autoridades de administración, reglamentación y cumplimiento de la ley y demás autoridades encargadas de combatir el blanqueo de dinero (incluidas, cuando sea pertinente con arreglo al derecho interno, las autoridades judiciales) sean capaces de cooperar e intercambiar información en los ámbitos nacional e internacional, de conformidad con las condiciones prescritas en el derecho interno y, a tal fin, considerará la posibilidad de *establecer una dependencia de inteligencia financiera* que sirva de centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades de blanqueo de dinero. (...)».

40 El capítulo v de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción atiende el tema de recuperación de activos.

41 El artículo 51 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción establece que «*la restitución de activos con arreglo al presente capítulo es un principio fundamental de la presente Convención y los Estados Parte se prestarán la más amplia cooperación y asistencia entre sí a ese respecto*».

42 Reunión de los ministros de Finanzas de Alemania, Francia, Inglaterra, Estados Unidos, Japón, Canadá e Italia según Smith, Gordon, G7 to G8 to G20 Evolution in Global Governance, CIGI, Canadá, 2011. <https://www.cigionline.org/sites/default/files/g20no6.pdf>.

43 Jorge, *Recuperación de activos...*, 13

44 Jorge, *Recuperación de activos...*, 13

al año siguiente al presentar las 40 recomendaciones<sup>45</sup> para la prevención y combate al lavado de dinero<sup>46</sup>, las cuales incluyen la tipificación de estas conductas y el enfoque regulatorio para las actividades y sujetos obligados a coadyuvar en este gran esquema mundial de combate al blanqueo de capitales, como son el sector financiero y el de actividades vulnerables, así como la previsión del decomiso de los instrumentos y productos del delito y las medidas precautorias que se deben tomar para inmovilizar el flujo ilícito de dinero por el sistema financiero.

En este orden de ideas, para efectos de este apartado se mencionará lo correspondiente al Grupo Egmont, que es el organismo internacional conformado por 166 unidades de inteligencia financiera (en adelante UIF) de todo el mundo. Entre sus principales objetivos está proporcionar una plataforma para el intercambio seguro de experiencia e inteligencia financiera para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, bajo la premisa del relevante papel que tienen las UIF en esta estrategia de combate y prevención.

Lo hasta aquí señalado nos permite concluir que la cooperación internacional es un elemento fundamental para el éxito de los esfuerzos para combatir el crimen y recuperar los activos económicos en favor de la sociedad. No basta únicamente con tener normas internacionales vigentes, se necesita que los operadores jurídicos encargados de aplicarlas en sede nacional y extranjera las reconozcan como principios rectores del esquema mundial de combate al crimen, apoyado por una visión política de amplio espectro que facilite e incentive el intercambio de información y lleve a buen puerto las negociaciones que, en su caso, se realicen.

Como se mencionó en la introducción de este apartado, la respuesta mundial al aumento y sofisticación de los crímenes cometidos con fines de lucro debe darse desde un enfoque centrado en la extinción de la estructura económica y financiera del crimen, en la detección y congelamiento de los bienes y su recuperación en favor de las víctimas, la sociedad y el Estado, bajo la premisa de que «el crimen no debería pagar», derivado del principio de que «nadie debe beneficiarse de su propio crimen».

---

45 Disponibles en: <https://www.cfatf-gafig.org/es/documentos/recursos-del-gafig-c/14971-recomendaciones-del-gafig-2012-actualizadas-a-octubre-de-2020-1>

46 Después del ataque terrorista de 2001, se añadió al esquema los delitos de financiamiento al terrorismo y más recientemente la proliferación de armas de destrucción masiva.

### III. Importancia de las unidades de inteligencia financiera en la recuperación de activos

Las UIF son los organismos estatales responsables de recopilar los reportes de las entidades financieras y avisos de los organismos obligados; realizar los análisis correspondientes; comunicar los resultados de la información a las autoridades competentes (policías, fiscales o UIF extranjeras), y, en algunos casos, inmovilizar esos activos con el objetivo de combatir el lavado de dinero, el financiamiento al terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. Por su naturaleza jurídica, las UIF pueden ser administrativas, cuando están dentro del poder ejecutivo; policiales o ministeriales, cuando están dentro de los cuerpos de policía u órganos de procuración de justicia, o híbridas, cuando combinan algunos de estos elementos<sup>47</sup>.

En México, la UIF «es la instancia central nacional encargada de recibir los reportes de operaciones financieras y avisos de quienes realizan actividades vulnerables, analizar las operaciones financieras y económicas, y otra información relacionada, y disseminar reportes de inteligencia y otros documentos útiles para detectar operaciones probablemente vinculadas con el lavado de dinero o el financiamiento al terrorismo», y, en su caso, presentar las denuncias ante la Fiscalía General de la República<sup>48</sup>. Es administrativa pues se encuentra dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De lo anterior, es posible desprender que las capacidades técnicas, los recursos informáticos y las capacidades de interacción internacional que tienen las UIF, entre otras cuestiones, las convierten en el aliado estratégico en cada nación para la identificación, inmovilización y recuperación de activos en el extranjero. Comúnmente, sus productos de inteligencia son la base de los reclamos penales a nivel nacional e internacional, ya que están basados en los rastros bancarios que va dejando el curso del dinero en los distintos sistemas financieros. Por otro lado, la UIF es capaz de coordinar acciones con unidades de inteligencia extranjeras para exponer esquemas de lavado de dinero internacional e identificar el origen y destino de los recursos económicos blanqueados, son las entidades encargadas de implementar el dicho *follow the money* (sigue el dinero).

Una de las funciones principales de las UIF es contar con registros, antecedentes, informes de inteligencia, consultas y listas, entre otras fuentes de información, procesados en bases de datos que permiten

---

47 Consultado en <https://egmontgroup.org/en/content/financial-intelligence-units-fius> el 14 de julio 2021.

48 Siguiendo lo establecido por la UIF en [https://uif.gob.mx/es/uif/quienes\\_somos](https://uif.gob.mx/es/uif/quienes_somos), consultado el 20 de julio 2021

identificar y relacionar los reportes<sup>49</sup> o avisos<sup>50</sup> recibidos por los sujetos obligados con objetivos específicos que le permiten desarrollar sus acciones operativas y, en algunos casos, como en México, bloquear las cuentas bancarias de dichos objetivos para inmovilizar los recursos ilícitos e iniciar los procesos penales correspondientes.

Ahora bien, siguiendo lo asentado por la Iniciativa StAR<sup>51</sup> (Stolen Asset Recovery) del Banco Mundial y la UNODC, éstas son algunas de las cualidades con las que la UIF beneficia la recuperación de activos en sede nacional e internacional:

*Capacidad técnica.* Al ser el corazón de las UIF, sus analistas de inteligencia financiera cuentan con la experiencia y conocimiento de los servicios, productos y procesos financieros que les permiten realizar con facilidad, destreza y efectividad el análisis de los récords, antecedentes y flujos de dinero a través del sistema financiero. Una vez generados los casos correspondientes, esto les permite, por una parte, identificar las distintas tipologías utilizadas y, por otra, exponer nuevas tendencias y tipologías utilizadas en los esquemas de blanqueo de capitales, cuestiones que sirven de base para la solicitud de recuperación de bienes en el exterior.

*Comunicación efectiva.* En este punto es de resaltarse que, dadas las actividades que realizan, las y los integrantes de las UIF cuentan con una efectiva y fluida comunicación con las personas designadas como contacto en las instituciones financieras, organismos internacionales, autoridades nacionales y foráneas, y unidades de inteligencia financiera extranjeras, lo cual implica recursos útiles y valiosos en el momento de procesar un caso de recuperación de activos en el exterior.

*Inmovilización de activos.* Algunas unidades de inteligencia financiera cuentan con la facultad interna de bloquear las cuentas bancarias —congelar el dinero— de personas físicas o morales relacionadas con operaciones con recursos de procedencia ilícita, a fin de inmovilizar los activos económicos depositados en las cuentas y no permitir el acceso o movimientos dentro del sistema financiero. Con lo anterior, se logra preservar los bienes sujetos a investigación hasta su determinación jurídica, lo que implica un objetivo central de la recuperación de activos. Por todo lo dicho, resalta el papel de las UIF para cumplir los objetivos que se

---

49 ROS: Reportes de transacciones sospechosas.

50 Avisos son las comunicaciones que envían a las UIF los sujetos obligados no financieros, en México llamados de Actividades Vulnerables a Lavado de Dinero.

51 StAR, es la Iniciativa de Recuperación de Activos Robados, es una asociación entre el Grupo del Banco Mundial y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) que apoya los esfuerzos internacionales para poner fin a los refugios seguros para fondos corruptos. StAR trabaja con países en desarrollo y centros financieros para prevenir el lavado del producto de la corrupción y facilitar el retorno más sistemático y oportuno de los activos robados.

plantea la recuperación de activos, destacando entre ellos la perspectiva preventiva, que demostrará socialmente que la estrategia de atacar el uso lucrativo del crimen disminuye los espacios de impunidad y repara los daños sociales que generan estos ilícitos, confirmando la idea central de que, al final de cuentas, el crimen no paga.

Aunado a lo hasta aquí señalado, se mencionarán las distintas vías jurídicas por las que puede ser ejecutado un procedimiento de recuperación de activos, entre las que se encuentran, de manera general, las vías penales y las civiles o sin condena<sup>52</sup>. Ambas comparten los siguientes objetivos comunes: eliminar el efecto lucrativo del actuar ilegal; recuperar los activos en favor de la sociedad y sus víctimas; generar un espacio de abatimiento a la impunidad sancionando dichas conductas; generar un efecto preventivo en la comisión futura de estas conductas, y, finalmente, eliminar los bienes de la delincuencia para mermar su operatividad sustantiva y su influencia social<sup>53</sup>.

Ahora bien, una vez establecido que los fines de la recuperación de activos son compartidos por las dos vías descritas, es importante definir las diferencias principales que existen entre ellas. Siguiendo lo señalado por UNODC y el Banco Mundial<sup>54</sup>, se puede diferenciar que la vía penal es una acción contra la persona, mientras que la vía civil es una acción contra los activos económicos, independientemente de la culpabilidad de la persona, y busca establecer la ilicitud de los activos materia del proceso, lo cual es trascendental y se enlaza de manera armónica con el paradigma mencionado anteriormente, pues por una parte, de manera autónoma, se busca dismantelar la estructura financiera del crimen atacando sus activos y, por otra, se lleva el proceso penal sobre la responsabilidad de la persona.

Por lo hasta aquí señalado, se puede inferir que el litigio estratégico en sede nacional e internacional, por las distintas vías de recuperación de activos es una herramienta idónea, que debe ser utilizada y potenciada por los Estados. En el caso de México, dados los escándalos de corrupción de las administraciones anteriores, se vuelve un imperativo.

#### **IV. Conclusiones**

En conclusión, el presente trabajo permite, de manera general, establecer que una parte importante de la estrategia de seguridad de los Estados debe incluir el uso adecuado de la inteligencia financiera para atacar la estructura económica del crimen. Asimismo, la recuperación de activos

---

52 Jean Pierre Brun, *Manual para la recuperación de activos*, StAR (Ediciones Gondo, World Bank-UNODC, 2011).

53 Brun, *Manual para...*

54 Brun, *Manual para...*

es una herramienta eficaz en la lucha contra la delincuencia, la corrupción y las conductas antijurídicas, pues además de generar efectos preventivos y de abatimiento a la impunidad, fortalece el objetivo de que nadie debe beneficiarse de su propio actuar ilegal. De igual manera, enfoca la importancia que tienen las unidades de inteligencia financiera en las labores de combate, prevención, coordinación y cooperación para disminuir la criminalidad a partir del método de «seguir el rastro del dinero» en las investigaciones criminales. En adición a lo anterior, se exponen las siguientes propuestas:

- Iniciar, de manera prioritaria, litigios estratégicos internacionales por las vías civiles en los Estados donde se encuentran detectados los bienes producto del delito, con el objetivo de definir una ruta institucional a seguir para recuperar esos activos en un menor tiempo, comparado con la demora que usualmente llevan los procesos penales en sede nacional e internacional.
- Mejorar los procesos de procuración de justicia nacionales y extranjeros imprimiendo la perspectiva económica del delito, aumentando la cooperación con las distintas agencias internacionales y nacionales de inteligencia e investigación, y actualizando los acuerdos internacionales en la materia, para hacer efectiva la recuperación de activos en el exterior.
- Capacitar a las y los servidores públicos encargados de realizar labores de inteligencia, investigación, procuración de justicia, judiciales y diplomáticas en la materia, para establecer la perspectiva de recuperación de activos como un objetivo habitual de la administración pública.
- Aumentar la cooperación internacional en recuperación de activos, con base en una agenda específica de política interior, coordinada entre todas las instituciones de gobierno involucradas en la recuperación de activos, que permita perseguir objetivos comunes a través de grupos de trabajo operativo que generen casos y propongan soluciones normativas.
- Socializar los resultados de estos esfuerzos para aumentar su labor preventiva e incentivar el desarrollo de programas de formación académica, que permitan que universidades, centros educativos y centros de pensamiento sean el semillero que nutra a las instituciones encargadas de tales procesos con nuevas generaciones de profesionales alineados a esta perspectiva y con conocimientos dentro de su tronco de formación.

## REFERENCIAS

Becker, Gary. «Crime and Punishment: An Economic Approach». Estados Unidos: National Bureau of Economic Research, 1974.

Brun, Jean Pierre, Larissa Gray, Scott Clive y Kevin M. Stephenson. *Manual para la recuperación de activos*. Toledo: StAR/Ediciones Gondo/World Bank-UNODC, 2011.

Chávez, Ana Laura y Elisa Badillo. «Desvío de recursos públicos durante el gobierno de Javier Duarte de Ochoa en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave». México: Observatorio de Corrupción e Impunidad UNAM, consultado el 19 de julio 2021. <https://oci.juridicas.unam.mx/detalle-casos-de-estudio/45/desv%C3%ADo-de-recursos-p%C3%ABlicos-durante-el-gobierno-de-javier-duarte-de-ochoa-en-el-estado-de-veracruz-de-ignacio-de-la-llave>

Cheatham, Amelia. «Lava Jato: See How Far Brazil's Corruption Probe Reached». Council on Foreign Relations, 19 de abril de 2021. <https://www.cfr.org/in-brief/lava-jato-see-how-far-brazils-corruption-probe-reached>

Código Penal Federal. Nuevo código publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 1931. Texto vigente. Última reforma publicada DOF 01-06-2021. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9\\_010621.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_010621.pdf)

Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas 1988 con inclusión del Acta Final y de las resoluciones aprobadas por la Conferencia de las Naciones Unidas para

la Aprobación de una Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, así como de los cuadros anexos a la Convención. International Narcotics Control Board, 1988. [https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/1988\\_CONVENTION/1988Convention\\_S.pdf](https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/1988_CONVENTION/1988Convention_S.pdf).

Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción y Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

Cordero, Isidoro *et al.* *Combate al lavado de activos desde el sistema judicial*. 5ª Edición. EE. UU.: Organización de Estados Americanos, 2018.

*Diario Oficial de la Federación*. «Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República», México, 16 de mayo de 2019. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019).

Egmont Group. Financial Intelligence Units (FIUS). <https://egmontgroup.org/en/content/financial-intelligence-units-fius>

Greenberg, Theodore S. *Recuperación de activos robados*. EE. UU.: Ediciones Mayol/World Bank, 2009.

Jorge, Guillermo. *Recuperación de activos de la corrupción*. Argentina: Editores del Puerto, 2008.

Jugmohunsingh, Alysia. *Recomendaciones del GAFI 2012-Actualizadas a octubre de 2020*. Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC), 14 de enero de 2021. <https://www.cfatf-gafic.org/es/documentos/recursos-del-gafi->

c/14971-recomendaciones-del-gafi-2012-actualizadas-a-octubre-de-2020-1

Kuhn, Tomas. *La estructura de las revoluciones científicas*. 8a ed., trad. de Agustín Contin. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

Lastiri, Diana. «Duarte impugna sentencia y multa de 58 mil pesos», *El Universal*, 5 de octubre de 2018, consultado el 19 de junio de 2021. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/javier-duarte-impugna-sentencia-de-9-anos-y-multa-de-58-mil-pesos>.

Ley de Instituciones de Crédito, las disposiciones de carácter general y reglamentarias correspondientes, expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

*Manual de cooperación internacional en el decomiso del producto del delito*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2013.

Ormaza, Andrés. *Manual de recuperación de activos en el exterior para la República de Panamá*. UNODC-ROPAN.

Real Academia de la Lengua Española. «Recuperar». <https://www.rae.es/drae2001/recuperar>

Smith, Gordon. *G7 to G8 to G20 Evolution in Global Governance*. Canadá: CIGI, 2011.

Tablante, Carlos y Mariela Morales. *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018.

Unidad de Inteligencia Financiera México. Sitio web. <https://uif.gob.mx>

US Commission on Organized Crime. *The Cash Connection: Organized crime, Financial Institutions and Money Laundering*. Washington: US Government Printing Office, 1985.



### 3 . 2

## Políticas internacionales de incautación de activos

El carácter subsidiario del derecho a la propiedad y su desprotección ante su procedencia y/o destinación ilícita

~~~~~ **Marcia Rodríguez** ~~~~~

Consideraciones preliminares

Ningún orden constitucional en el mundo puede proteger el ejercicio arbitrario de los derechos, su límite está dado por el principio de prevalencia del interés general sobre el particular, el cual garantiza un Estado social y democrático de derecho. Esta lacónica introducción sirve para analizar un derecho que hace presencia en las constituciones del mundo con un reconocimiento palmario de la propiedad privada y garantista frente a la expropiación, criterios que no pueden excluir los principios que integran obligaciones y una visión ambientalista, ubicándolo, así, en un derecho de segundo nivel, variando radicalmente el concepto absolutista de la propiedad originaria del derecho romano¹.

1 «Avanzado el siglo XX, el derecho de propiedad individual sigue manteniendo sus características liberales que lo moldearon en los siglos anteriores. Sin embargo, los avances en la democratización de la sociedad, con la participación política de grupos populares, la conformación de partidos políticos no oligárquicos llevó la discusión del derecho de propiedad hacia las posibilidades de establecerle límites a su absolutismo». Diana Luz González Terán, «El derecho de propiedad privada en el liberalismo individualista» (tesis de grado, Universidad de Chile, 2010). Repositorio.uchile.cl/bitstream/handle (consulta 10-07-2021)

La limitación al derecho a la propiedad se sustenta en los valores que el Estado le ha conferido, el ser obtenido con base en el mérito de un trabajo honesto, conforme a las reglas civiles, en clara justicia, equidad, si sólo así se garantiza un patrimonio legítimo para ser respetado, usado y disponer de él con plena protección legal. Ahora bien, ese señorío que con tanto tesón se quiere proteger y preservar, en las últimas décadas ha tenido una visión resiliente a consecuencia de la criminalidad organizada y globalizada, afianzada cada vez más a través de los capitales ilícitos que se hacen día a día inmanejables del control estatal, coonestados por la corrupción y el interés privado de grandes sectores económicos, para hacerse cada vez más a él.

En aras a afianzar los principios y valores que le deben gobernar, se abre camino a nuevos institutos legales para desincentivar los réditos del delito de forma determinante, y que además supere las debilidades de la figura jurídica que por décadas ha gobernado el proceso penal, *el comiso*, ante eventos tales como detectar bienes adquiridos mediante un enriquecimiento ilícito o con grave deterioro a la moral social. Tal es el caso de Colombia, con la Ley de Extinción de Dominio, modelo seguido por México, Honduras, Perú, El Salvador, Guatemala, Bolivia y hoy Ecuador, con varios proyectos de implementación en Costa Rica, llegando a superar los obstáculos en el escenario legislativo reticente y temeroso.

Los grandes beneficios de la criminalidad

En la cotidianidad de la dinámica social somos testigos del crecimiento descomunal de las economías ilegales, lamentablemente bajo cierta complacencia e indiferencia. Ganancias que son administradas cada vez más subrepticamente por los mercados cambiantes, en especial debido a la revolución de las comunicaciones, porque trasciende culturas, lenguas y geografías, y hace más compleja su persecución. Mencionar una estadística o estimación de cuánto dinero ilícito circula en el mundo y, como consecuencia de ello, se blanquea o lava es altamente riesgoso debido a la falta de control eficiente en su prevención y sanción. Nos atrevemos a afirmar que ese incremento se ha venido multiplicando en el último bienio con el enemigo silencioso: el COVID-19, cuyas consecuencias son, día por día, incalculables.

Un palmario ejemplo de una actividad criminal rentable, y por demás vergonzoso de mencionar, es el incremento percibido en la producción de cocaína en Colombia, revelado recientemente por el Observatorio de Drogas (cocaína y amapola) que reporta un crecimiento inusitado en los últimos 18 meses². Cuánto más diremos respecto de los delitos ciberné-

2 Observatorio de Drogas de Colombia «Estadísticas nacionales». <http://www.odc.gov.co/sidco/perfiles/estadisticas-nacionales>.

ticos, debido al uso obligado del internet por el confinamiento; la trata de personas a que acude el ciudadano desprotegido por el Estado no garantista de sus derechos básicos en los países subdesarrollados; el cáncer de la corrupción que no escatima crisis sociales ni económicas; el tráfico de órganos; los delitos contra el medio ambiente, entre otros tantos que cada vez se sofistican más.

Preocupación internacional para recuperar activos ilícitos

Al mencionar las diferentes formas de criminalidad globalizada, como son el tráfico de drogas, la trata de personas, el tráfico de órganos, el tráfico ilícito de migrantes, de armas —hasta llegar a las denominadas biológicas (virus, etcétera)— y de recursos naturales, el comercio ilegal de la flora y fauna silvestres, la delincuencia cibernética y la corrupción pública y privada, innegablemente sabemos que su fin primordial es producir lucrativos ingresos que necesariamente se incrustan en las economías, amenazando la paz, la seguridad, la gobernanza y, en general, el desarrollo económico sostenible en todo el mundo.

Sin dejar de referir que el dinero mal habido se oculta a través de maniobras o tipologías de lavado de dinero, día a día más imperceptibles, introduciéndose en sectores tradicionales como el financiero, en el sector real e informal, en el sector gubernamental y en otros escenarios donde cada vez se involucran más actores (cibercriminalidad), ofreciendo de allí ganancias no fácilmente calculadas.

Rastrear, incautar, decomisar, embargar, confiscar y recuperar los activos ilícitos ha constituido el principal tema de trabajo para los diferentes organismos internacionales a través de sus recomendaciones. Por otro lado, muchos países no quieren ser vetados o aparecer en listas negras por la falta de una política criminal preventiva eficaz, contexto en el cual se perciben grandes barreras, como son la falta de una regulación integral en la región, el común denominador de la falta de recursos que efective la labor de los entes de represión y prevención, la necesidad de una capacitación técnica especializada e integral, la falta de coordinación transversal por parte de los operadores oficiales y demás entes vinculantes, las investigaciones tardías y mal direccionadas, en muchos casos frustradas por la asistencia legal mutua, entre otros; factores sobre los cuales sugiero profundizar en el documento al respecto elaborado por el Banco Mundial³.

En esta lucha frontal, han sido de gran importancia varios instrumentos internacionales, tales como la «Convención de las Naciones Uni-

3 Kevin M. Stephenson, *et al.*, *Barriers to asset recovery: an analysis of the key barriers and recommendations for action* (Washington: Stolen Asset Recovery Initiative, The World Bank, UNODC, 2011).

das contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas», publicada en Viena el 20 de diciembre de 1988, primer derrotero que fijó parámetros radicales alrededor de la persecución de activos ilícitos (art. 5.7) al recomendar a los Estados parte invertir la carga de la prueba acorde a sus normas internas tratándose del origen de los productos o bienes vinculados al tráfico de drogas o efectos. Por su parte, la «Convención de las Naciones Unidas sobre crimen organizado» de 2001 (art. 12.7) recomienda la posibilidad de exigir al delincuente que demuestre el origen lícito del presunto producto del delito u otros bienes, todas y cada una de ellas acorde con la normatividad interna del país. Por último, el artículo 31.8 del «Convenio contra la corrupción» de las Naciones Unidas, el cual continúa desarrollando y afianzando estas recomendaciones como una manera de combatir la criminalidad organizada en todas sus formas.

Por su parte, el Consejo de Europa —en el convenio relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito (Estrasburgo, 8 de noviembre de 1990)— insiste en estas situaciones, con un tema de vital importancia en tal lucha frontal como es la cooperación internacional en la materia.

Otro actor fundamental que hace parte de este escenario es la Declaración de Basilea del 12 de diciembre de 1988, que, a pesar de no ser vinculante para los países, desarrolló un alto compromiso del sector financiero como instrumento o medio para el blanqueo de dinero, y las obligaciones que le son inherentes para ofrecer confiabilidad.

A esto se suma el aporte importante de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera contra el Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo, papel que se desarrolla a través de diversos estudios en varios continentes, exponiendo buenas prácticas y recomendaciones respecto de los diversos sectores altamente vulnerables para el ocultamiento de capitales, como es el caso de su Red de Recuperación de Activos (RRAG), generando, así, una interconexión de información entre las unidades de inteligencia financiera regionales. Se cuenta además con el Grupo de Expertos contra el Lavado de Activos de CICAD/OEA mediante las diversas reuniones de los jefes de los Organismos Nacionales de América Latina y el Caribe encargados de combatir el tráfico ilícito de drogas (HONLEA, por sus siglas en inglés)⁴.

4 «Aconseja la promoción y fortalecimiento de la cooperación y coordinación regional e interregional para combatir el tráfico ilícito y otros asuntos relacionados con la aplicación de la ley. Igualmente, recomienda cursos de acción a la Comisión de Estupefacientes y a los Estados Miembros, así como provee un foro de diálogo entre jefes de aplicación de la ley». Observatorio de Drogas de Colombia. «Jefes de los Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas en América Latina y el Caribe». <http://www.odc.gov.co/politica-drogas/politica-internacional/HONLEA>

Sin desconocer, además, el papel valioso que nos ofrece Interpol, que en los últimos tiempos viene jugando un rol fundamental en este escenario, como lo exponen en su sitio web:

Estamos desarrollando una iniciativa para rastrear, incautar y devolver fondos públicos robados al país de origen. La Red Mundial de Puntos de Contacto sobre Recuperación de Activos proporciona una plataforma segura de intercambio de información cuyo fin es recuperar activos de origen delictivo. Se nombran, como puntos de contacto, a funcionarios autorizados de las fuerzas del orden de cada país miembro. Estos puntos de contacto pueden responder rápidamente a otros países que requieran asistencia. El objetivo de esta iniciativa es apoyar el embargo de haberes, así como la incautación, confiscación y recuperación de activos robados. Facilita el intercambio seguro de información sensible entre los puntos de contacto de organismos de lucha contra la corrupción y de recuperación de activos⁵.

Constituyen estos primeros escenarios los pilares de apoyo y directrices que han permitido, en muchos países de nuestro continente americano, la recuperación de activos. Nos adentraremos ahora en las herramientas legales para rastrear y recuperar activos ilícitos en aras a otorgarle la verdadera función constitucional que le corresponde a este derecho demandado.

Herramientas legales para recuperar activos ilícitos en América Latina

Inicio precisando que las legislaciones en la región cuentan, dentro del proceso penal, con una primera figura: *el comiso penal* (en algunos países bajo una regulación ampliada). Sin temor, diremos que ha resultado un instrumento de poca efectividad cuando los bienes del penalmente responsable provienen o son producto directo o indirecto del delito, o han sido utilizados o destinados a ser utilizados como medio o instrumento para su ejecución, escapándose en esa figura los patrimonios acrecentados bajo un enriquecimiento ilícito, ya sea para su libre disfrute, de su familia o de integrantes de la organización, cuando es inyectado en economías funcionales y legales, o peor aún, cuando en la impunidad de la ineficiencia del proceso penal no fue objeto de comiso o, por fallos no

5 Interpol, «Recuperación de activos», consultado el 10 de julio de 2021. <https://www.interpol.int/es/Delitos/Corrupcion/Recuperacion-de-activos>

muy transparentes, son absueltos. Con todo esto, se afianza el actuar criminal quedando incólumes los activos ilícitos derivados de dichos actos.

A continuación se describen los diferentes sistemas penales de Latinoamérica en los que privilegiadamente hemos venido trasegando como operadores judiciales. En primer término, el de corte *inquisitivo puro* (jueces instructores, acusador y falladores); en segundo lugar, el sistema *inquisitivo mixto* (funcionarios instructores, con facultades judiciales tales como capturar, imponer medidas de aseguramiento, allanamientos, etcétera, debiendo acusar ante un juez natura, único facultado para imponer la pena). Este escenario, sea de paso recordar, en Colombia se denominó *justicia de orden público*, justicia regional, justicia sin rostro, marcando con ello una alternativa para perseguir delitos graves como los generados por el narcotráfico, el terrorismo, el secuestro, entre otros, bajo el anonimato de la identidad del operador judicial de conocimiento. Esta alternativa no resultó muy eficiente para preservar la seguridad de los operadores judiciales frente atentados perpetrados por la criminalidad organizada⁶. Por último, el hoy vigente *sistema acusatorio*, en donde

6 Se reproduce una crónica publicada en *Semana* que enseña la cruda inseguridad que vivimos muchos fiscales sin rostro en la justicia regional. «El viernes de la semana pasada Miryam Rocío Vélez Pérez, fiscal sin rostro de la regional de Medellín, se levantó como era su costumbre a las seis de la mañana. Se dirigió a la alcoba de su pequeña hija Catalina para ayudarle con sus preparativos escolares. Luego pasó al cuarto de Marby, su hijo mayor, quien a esa hora repasaba los apuntes de su cuaderno de historia para un examen que tendría en las horas de la mañana. Después de mirar el reloj, Miryam Rocío apresuró a sus hijos para que no les fuera a coger el día. Se dirigió a la ducha y en poco menos de 20 minutos estuvo lista para comenzar las labores del día. A las siete de la mañana Catalina se despidió de su madre y en compañía de dos guardaespaldas salió hacia el paradero escolar. Miryam Rocío se quedó parada en la puerta de la entrada principal por más de cinco minutos, tiempo que demoró el bus en pasar. A las 7:30 realizó dos llamadas telefónicas. Una de trabajo y otra a su hermana para confirmarle una reunión que tendrían esa noche en casa de unos familiares. Poco antes de las ocho de la mañana se dirigió al garaje de su casa y abordó el vehículo oficial donde la esperaban sus dos guardaespaldas y su chofer. Tras ella bajó Marby, que a esa hora también se disponía a salir rumbo al colegio. La puerta del parqueadero se abrió y el auto salió lentamente de la residencia localizada en el barrio Mallorca, para tomar la avenida norte que la conduciría hasta su oficina, en el edificio La Alpujarra del centro de Medellín. Su hijo de 15 años, parado con los libros debajo del brazo, la siguió con la mirada. Eran las 8:10 minutos de la mañana. Cincuenta metros adelante el conductor detuvo bruscamente la marcha. Un Toyota blanco lo cerró mientras otro automóvil se atravesaba en la vía. De los carros descendieron aproximadamente 15 hombres que portaban metralletas, y sin que mediara palabra alguna comenzaron a disparar indiscriminadamente contra el vehículo que conducía a la fiscal sin rostro. Fueron tres minutos de terror. Dos de los sicarios se aproximaron al vehículo de Miryam Rocío. Con las cachas de las metralletas apartaron los pedazos que quedaron del vidrio panorámico y a sangre fría accionaron de nuevo sus armas contra los cuatro ocupantes. Marby, que jamás olvidará la dantesca escena, comenzó a gritar: “¡No maten a mi mamá!, ¡no la maten, por Dios!”, y corrió

el fiscal o miembro del Ministerio Público tiene la facultad investigativa bajo el apoyo de un cuerpo especial, con facultades regladas ante la afectación de derechos fundamentales, previo aval de legalidad ante el juez constitucional (libertad, comunicaciones, etcétera), para así, en la escena del juicio, presentar el caso por el ente acusador, estando los sujetos procesales como litigantes en igualdad de armas, ante un juez imparcial que ha de fallar bajo el presupuesto de superar toda duda razonable.

Ahora bien, ese comiso penal tradicional y restrictivo, aplicado principalmente en los dos primeros sistemas penales, obligaba al fiscal (Ministerio Público) a concentrar su labor en procesar al sujeto penalmente responsable, muchos de ellos integrantes de organizaciones criminales complejas, como las grandes mafias del narcotráfico y grupos terroristas. En tales procedimientos, el rigor de los términos procesales hacía centrar la atención del funcionario en evitar la libertad del procesado por vencimiento de términos, pasando a un segundo plano la persecución de los bienes por afectar en el proceso penal. No obstante, en casos excepcionales se adentraban las investigaciones por delitos como el enriquecimiento ilícito, para así constatar patrimonios ilícitos, con una identificación de bienes de forma no muy profunda ni contundente.

Mala práctica que muestra bajo la lupa la experiencia judicial, comprobada en el escenario de los centros penitenciarios o cárceles en Colombia. Tal es el caso de la penitenciaría diseñada para uno de los delincuentes más afamados, Pablo Escobar, quien, dicho sea de paso, construyó su propia cárcel, llena de comodidades y lujos por él controlados. Para la justicia y el Gobierno lo único importante era que un «capo de capos» estaba ya tras las rejas, situación que permitió que se mantuviesen intocables sus capitales ilegales que ya circulaban sin control.

como un loco hacia el carro, pero milagrosamente uno de los vecinos del sector que había salido a la calle al escuchar los disparos, lo cogió por los hombros y lo detuvo, salvándole así de caer bajo la lluvia de balas. Segundos después, el pequeño logró soltarse y siguió corriendo hacia el vehículo, cuando los sicarios ya habían dado media vuelta y se iban. Los asesinos abordaron los dos carros, huyeron velozmente por una de las calles del barrio y posteriormente se perdieron entre el pesado tráfico que a esa hora circulaba por la avenida norte.

«Marby logró llegar hasta el vehículo. En la parte de atrás encontró el cuerpo de su madre ensangrentado y mortalmente herido. Su vida todavía pendía de un hilo. Sobre el asiento delantero estaban recostados los cuerpos sin vida de sus dos guardaespaldas y su chofer. Con la ayuda de tres vecinos sacaron del auto a Miryam Rocío y la subieron a un Mazda que salió rumbo a un hospital. En el trayecto al centro asistencial y sobre las rodillas de su hijo mayor, Miryam Rocío murió». «Regreso al terror. ¿Cuál puede ser el significado del asesinato en Medellín de la fiscal sin rostro que investigaba el caso de Guillermo Cano?», (*Semana*, 18 de octubre de 1992). <https://www.semana.com/regreso-al-terror/18449-3/>

Hecho este panorama cronológico, las figuras jurídicas que persiguen tales activos en las legislaciones de la región, para recuperar e incautar activos ilícitos se concentran en dos alternativas:

- A través del *proceso penal*, cuando los activos son instrumento del delito o medio —*el comiso penal directo, actio in personam*— el cual requiere una condena criminal. El *comiso penal ampliado* en algunas legislaciones en donde se ha referido a otras actividades ilícitas del condenado que si bien no han sido probadas plenamente, sí puede entender el juzgador que de forma fundada los bienes pueden ser afectados o extinguidos. Tal es el caso de los bienes que no se justifican en la dinámica de una actividad económica normal, fueron ocultados frente a su verdadera titularidad o transferidos de forma que impida su identificación. Estos presupuestos exigen un alta carga probatoria, que lamentablemente se hace compleja entre la privación de la libertad del penalmente responsable y un análisis patrimonial forense que exige una orientación centrada a efectos de evitar que sean difuminados. Hay que mencionar, también, las dificultades que presenta frente al principio de presunción de inocencia, que en muchos casos es «caballito de defensa» para debilitarlo y, por supuesto, la prescripción que arrastra el proceso penal.
- El *comiso sin condena penal*, llamado en Colombia *acción de extinción de dominio* o acción *in rem*, instaurada sin necesidad de existir proceso penal o condena, exigiendo la presencia de pruebas frente a una conducta ilícita discriminada en un balance de probabilidad.

La segunda figura jurídica es cada vez más atractiva para América Latina, y se ha vuelto parte de las normas internas de Perú, México, El Salvador, Honduras, Guatemala y Bolivia, con algunos proyectos en debate, como Ecuador y Costa Rica, con resistencia legislativa, como es siempre su camino. Colombia fue el primer país en reconocer la acción sin condena, o *acción de extinción de dominio*, a partir de la revolucionaria reforma constitucional del año 1991, al redactar en sus artículos 58 y 34 los fundamentos constitucionales, publicándose su primera ley en el año 1993.

Veamos ese sustento constitucional, parte del artículo 58. Nuestra carta política, al igual que todas, garantiza la propiedad privada, reforma que afianza su protección siempre que haya sido adquirida con arreglo a las leyes civiles, derecho adscrito al ámbito de los derechos sociales, económicos y culturales, y protegido ante la vulneración del mínimo vital de las personas⁷. La ley imprime a la propiedad unas obligaciones, bajo

7 Sentencia de constitucional C-740 de 2003, Colombia.

el riesgo de que quien la ostenta está expuesto de perderla si no la ejerce de manera legítima. Por ejemplo, cuando el titular de un inmueble mantiene a una persona secuestrada, sale de la protección legal y del reconocimiento por parte del Estado, al haber sido destinado a fines ilícitos. Este primer escenario integra uno de los presupuestos del comiso penal, sin embargo, esta acción concentra su estudio en investigar no sólo el inmueble mal destinado, sino todos los capitales derivados de tal actividad ilícita, en procura de desarticular la organización de secuestradores en sus finanzas. Esos activos son sometidos al análisis de los valores que el Estado le exige frente a su función social, sin daño ni ofensa alguna a los particulares y dentro de los límites que impone la moral social⁸.

El artículo 34 constitucional afianzó la figura jurídica al enfatizar que «por sentencia judicial se declara extinguido el derecho de dominio sobre bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social». El aval constitucional es ratificado mediante la sentencia C-374-1997, al señalar que tales activos de procedencia o destinación ilícita son una declaratoria de inexistencia de un derecho, al serle privado al titular del reconocimiento jurídico por no haberse obtenido ni ejercido en arreglo al ordenamiento jurídico, por tanto, antes de ello y durante el proceso, es titular de un derecho de dominio en apariencia. Como consecuencia de tal declaratoria, los bienes pasan a ser del Estado, quien les debe dar la función social y ecológica que les es inherente.

Naturaleza jurídica de la acción de pérdida de dominio

La teoría general del derecho frente a la aplicación de la norma en el tiempo nos enseña los principios de la aplicación inmediata y retroactiva de la norma. El primero hace referencia a hechos o situaciones jurídicas que ocurren durante la entrada en vigor de la norma hasta el momento que sea modificada o derogada; la segunda cobija situaciones o relaciones jurídicas acaecidas antes de la entrada en vigor de la norma, es decir, antes de su aplicación inmediata.

Contrario sensu a la anterior regla general, el comiso sin condena o acción extintiva, de forma novedosa —y cuestionada por demás— maneja como *principio la intemporalidad* de su aplicación. Ofrece declarar extinguido el derecho de dominio en cualquier momento, aun cuando el hecho que configura la causal (presupuestos jurídicos que dan viabilidad a la acción) hubiere ocurrido antes de la entrada en vigencia de la primera ley de extinción de dominio, y además su explicación constitucional, en tanto, incluso antes de la constitución de 1991, en Colombia sólo se garantizaba la propiedad sobre aquellos bienes adquiridos en justo título y con

8 Sentencia de constitucionalidad c-374-1997.

arreglo a las leyes civiles. Además, la Constitución colombiana rechaza la adquisición de bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público y con grave deterioro a la moral social, por tanto, no atacar bienes retrospectivamente es contrario a la ley y la Constitución, lo opuesto implicaría que la ley contribuya a legalizar lo ilegal.

Es importante citar los planteamientos respecto a la sentencia de constitucionalidad de la primera ley extintiva (C-374 de 1997), al considerar necesaria tal *retrospectividad* bajo la noción de «orden social justo», cuando por el simple paso del tiempo una persona no puede adquirir el derecho de dominio sobre un bien que provenga de una actividad ilícita, del cual sólo era dueña en apariencia. Con ello se atacó en los últimos lustros de forma frontal la corrupción y el narcotráfico. Como ejemplo podemos citar cuando empezamos a atacar, en Colombia, los patrimonios afianzados antes de la constitución de 1991 de los cárteles de la marihuana, generados desde la década de los setenta, y de la cocaína, en los años ochenta.

Otro principio que caracteriza a la acción de pérdida de dominio es ser *una acción constitucional*, como ya se analizó, siendo allí concebida con el poder del constituyente originario como primer nivel de jurisdicción de nuestro sistema democrático.

Se le define, igualmente, como *una acción real*, en tanto su objeto son los bienes incurso en las causales prevista y no las personas que alegan ser titulares, característica que le difiere del proceso penal en tanto no se debate inocencia o culpabilidad de la persona, sino el origen o la destinación de los bienes de forma ilegal.

Otro aspecto que entra en juego de forma radical es que, por ser una acción constitucional ligada al derecho a la propiedad, no desconoce *al tercero de buena fe*, constituyendo un límite material de la acción cuando ese tercero, de buena fe, reúne las características necesarias para dar origen a un derecho que debe ser reconocido jurídicamente; es decir, cuando se trata de una buena fe creadora de derechos, máxime si en el tráfico de las economías el riesgo de adquirir bienes de procedencia o destinación ilícita es latente.

En los diferentes conceptos doctrinarios y jurisprudenciales alrededor del tema, entramos a la buena fe simple y cualificada. La primera implica obrar con lealtad, rectitud y honestidad, la que normalmente en el derecho civil se exige a toda persona (ser un buen padre de familia, por ejemplo), de manera que se interpreta como la conciencia de haber adquirido el dominio de las cosas por los medios legítimos, exentos de vicios y fraudes. La segunda cobra más relevancia en la acción extintiva, al ser un mejor límite material por cuanto protege a los terceros que adquieren de buena fe, cuando el titular tenga un derecho en donde su situación aparente muestre una existencia real, de forma tal que a cualquier persona

prudente o diligente no le sea fácil descubrir la verdadera situación; aunado a ello, que tal adquisición se verifique por las exigencias legales del acto y, finalmente, que el adquirente haya obrado con la conciencia sincera y leal de haber adquirido el bien de forma legítima sobre el dueño⁹.

Es una *acción pública* al involucrar el interés público, el interés común, al proteger tan sólo el fruto del trabajo honesto y la moral social. Por otra parte, su ejercicio es *directo*, sometido a un agotamiento procesal especial en el cual se deben demostrar unos presupuestos consagrados por el constituyente.

De forma relevante, es una *acción independiente* en la medida en que no requiere de una declaratoria o sentencia judicial previa de otra autoridad judicial. En la aplicación de la acción existe una errada tendencia a confundirla con la acción penal, aclarando que ella no depende de una decisión previa de responsabilidad penal contra el sujeto que titula el bien. Nuestro constituyente determinó «que no es una pena que se impone por la comisión de una conducta punible, sino que procede independientemente del juicio de culpabilidad del que sea susceptible el afectado»¹⁰.

El anterior principio se analiza simultáneamente con el de su *autonomía*, al tener un procedimiento, y reglas propias, distinto de cualquier otro procedimiento, de forma particular respecto de la acción penal, por el hecho de ser una acción real que persigue activos ilícitos y no a la persona, como el *ius puniendi* del Estado o como el derecho civil, al ser una acción motivada por intereses superiores del Estado asistida por un legítimo interés público.

Como consecuencia de lo anterior, mal podría acudir a principios como el *in dubio pro-reo*, la presunción de inocencia; *contrario sensu*, la extinción se rige bajo el principio de presunción de buena fe, la cual debe ser probada por el ente persecutor acudiendo, aun así, a una solidaridad probatoria, en tanto quien la alegue debe probarla por serle más fácil aportar las pruebas que la corroboran (carga dinámica de la prueba).

Importante también es mencionar los actores en el proceso. Dada su naturaleza especial, los sujetos procesales que en ella intervienen son el designado por el Ministerio Público, o por la fiscalía general del país, en el rol de investigador y coordinador de las funciones de policía judicial, así como responsable de garantizar la protección de los testigos e intervinientes en el proceso, quien además inicia con el aseguramiento de los bienes objeto del trámite (suspensión del poder, dispositivos, embargo y secuestro de los bienes) hasta el momento en que sean presentados ante el juez competente del requerimiento de extinción.

9 Sentencia del C -1007 de 2002.

10 Sentencia C-740 de 2003)

Los *afectados* dentro de la acción están definidos como la persona natural o jurídica que afirma ser titular de algún derecho sobre el bien, ya sea principal o accesorio, con legitimación para actuar en el proceso. Asume una posición dinámica dentro del mismo a través del derecho a la contradicción, con la oposición a la pretensión del Estado en la acreditación del origen legítimo de los bienes investigados, así como de la licitud de su destinación, en la no concurrencia de las causales endilgadas y en la existencia de una decisión sobre sus bienes que deba ser reconocida como cosa juzgada, pudiendo estos afectados renunciar al debate probatorio y optar por una sentencia anticipada de extinción de dominio. En el ámbito del derecho a la propiedad, una persona puede ser considerada como un afectado en el proceso de extinción de dominio —como en el caso de bienes corporales, muebles e inmuebles— pudiendo serlo una persona natural o jurídica que argumente tener un derecho real sobre los mismos, como por ejemplo quien sea titular de una acreencia hipotecaria o de servidumbre.

Respecto a los derechos personales o de crédito, es afectada toda persona, natural o jurídica, que afirme estar legitimada para reclamar el cumplimiento de la respectiva obligación. Por ejemplo, cuando se asegura un crédito constituido con dineros ilícitos, el afectado es quien esté legitimado para reclamar tal obligación, ya sea porque se constituyó a su favor o porque fue legitimado por una cesión en el mismo.

Cuando nos enfrentemos a títulos valores, es afectada toda persona natural o jurídica que afirme ser tenedor legítimo, tal sería el caso de ordenar dentro del trámite medida cautelar sobre un bono que circula en el mercado de valores. En ese caso, es afectado quien esté acreditado el derecho que se tiene sobre el mismo, dado que este tipo de activos son en su mayoría inmateriales.

Sobre los derechos de participación sobre un capital de una sociedad, el afectado es una persona natural o jurídica que alegue ser titular de algún derecho sobre parte o la totalidad de las cuotas sociales, como sucede respecto de los socios o accionistas.

Finalmente, el juez, actor fundamental en el proceso extintivo, es responsable de proferir la decisión definitiva, rol que le es imparcial, cuyo único interés jurídico en la pretensión extintiva es el ejercicio de la acción constitucional de administrar justicia.

Hay otros actores que intervienen, de acuerdo con la legislación de cada país. En el caso de Colombia, el designado del Ministerio Público quien, a diferencia de otras legislaciones, es el garante de orden jurídico del patrimonio público y los derechos y garantías fundamentales. El delegado del Ministerio de Justicia y del Derecho realiza una labor actuando en defensa del interés jurídico de la nación y en representación del responsable de la administración de los bienes cuyo dominio sea extinguido, su

interés está siempre enfocado en que prospere la acción extintiva para que los bienes ingresen al patrimonio del Estado.

Ya identificados los sujetos procesales dentro del proceso, valga mencionar que existen legislaciones que consagran la posibilidad de un trámite abreviado, en procura de evitar un desgaste de los recursos judiciales. Para ello, el afectado puede renunciar al debate del juicio ante la presencia de presupuestos que le permitan admitir que sus bienes se encuentran seriamente comprometidos en una o varias de las causales de extinción, trámite que debe garantizar la publicidad mediante el emplazamiento de cualquier ciudadano con interés o derecho sobre el bien, así como que esos terceros, determinados o indeterminados, tengan una representación efectiva a través del agente del Ministerio Público.

Otro aspecto a tener en cuenta es que las actuales codificaciones en la materia no regulan todos los principios y reglas en una sola ley, la mayoría de sus principios están desarrollados constitucionalmente, en la jurisprudencia y en otras normatividades, como la civil, la comercial, la societaria, entre otras. Todas ellas aplicadas en la medida que no afecten la naturaleza de la acción, y, en especial, que preserven los derechos fundamentales, como el debido proceso y la administración de justicia en su sentido material.

En este especial escenario, un tema de constante discusión en Colombia ha sido la administración de los bienes afectados, y su eficiencia, muy debatida. Este proceso, de acuerdo con la normatividad vigente, presenta las siguientes eventualidades: *la posibilidad de su enajenación temprana* (venta anticipada); *el contratar a particulares* que coadyuven en su labor a fin de garantizar que los bienes continúen siendo productivos y sea más eficiente su administración; *la destinación provisional* de los bienes durante el decurso del proceso; *los depósitos provisionales* que así lo permitan; *la donación entre entidades públicas*, y *la destrucción o chatarrización* de bienes cuando por su naturaleza sea necesario: cuando representen un peligro para el medio ambiente, cuando amenacen ruina o cuando su mantenimiento y custodia generen gastos o perjuicios desproporcionados a su valor administrado.

Hay que mencionar que, en el caso de Colombia, se ha venido avanzando progresivamente en el desarrollo y eficiencia de la acción, aplicando métodos de investigación judicial cada vez más eficientes. En específico para este periodo histórico, se opera bajo una orientación científica. El proceso inicia con el planteamiento y análisis del problema jurídico; la formulación de las hipótesis con proposiciones aceptables y comprobables; la conformación de un equipo interdisciplinario que cubra los temas que involucren el debate; el uso de métodos de análisis científicos necesarios de acuerdo con la ciencia o arte requeridos, todo adecuándose a las exigencias del caso, garantizando la objetividad y su conexión con

la realidad, para llegar a las conclusiones exigibles al fallo final. Escenario que igual acude a las técnicas especiales de investigación del proceso penal (vigilancias, seguimientos, interceptaciones telefónicas y otros medios de comunicación, allanamientos y registros, recuperación de información dejada al navegar por internet y agentes encubiertos), todos ajustados a los principios que rigen la prueba, en cuanto a su necesidad, conservación, libertad probatoria, legalidad, carga de la prueba y preservación.

La extinción de dominio ha tenido un direccionamiento respecto de aquellas riquezas que se obtienen por la comisión de delitos particularmente graves. Cada legislación los relaciona taxativamente (en México, actividades delictivas relativas a delincuencia organizada, secuestro, delitos contra la salud, robo de vehículos y trata de personas, en general, su listado es amplio). Esta normatividad describe además las causas sobre los bienes derivados de tales actividades, al abarcar los siguientes escenarios:

- I. Bienes que provengan de la transformación o conversión, parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de hechos ilícitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución.
- II. Bienes de procedencia lícita utilizados para ocultar otros bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia.
- III. Bienes respecto de los cuales el titular del bien no acredite su procedencia lícita.
- IV. Bienes de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los bienes descritos en las fracciones anteriores, cuando no sea posible su localización, identificación, incautación, aseguramiento o aprehensión material.
- V. Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo.
- VI. Bienes que constituyan ingresos, rentas, productos, rendimientos, frutos, accesorios, ganancias y otros beneficios derivados de los bienes a que se refieren las fracciones anteriores. Los derechos de posesión sobre bienes que correspondan al régimen de propiedad ejidal o comunal podrán ser objeto de extinción de dominio.

El anterior listado permite perseguir un sinnúmero de circunstancias mediante las cuales la criminalidad oculta sus ganancias con el fin

principal de darle a tales activos ilícitos la verdadera función constitucional, ello siempre y cuando el Estado los administre en franca transparencia y justicia.

Con beneplácito se observa en la ley el haber considerado la imprescriptibilidad, en tanto no se puede someter a la temporalidad de una ley bienes que, por determinado tiempo, no hayan podido ser perseguidos por las autoridades ni logren culminarlos con un fallo de pérdida de dominio.

Para finalizar, sólo me resta decir que se cuenta en muchos países con leyes que no deben quedar en la sola letra por la falta de profesionalismo respecto de los que tienen un rol fundamental, por falta de un actuar con compromiso, honestidad y, más aún, bajo una contundente política criminal del Estado que le otorgue el respaldo debido, ante la ola de criminalidad que atenta contra el desarrollo y seguridad de los países.

REFERENCIAS

Interpol. «Recuperación de activos». <https://www.interpol.int/es/Delitos/Corrupcion/Recuperacion-de-activos> (consulta 10-07-2021)

Observatorio de Drogas de Colombia. «Jefes de los Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas en América Latina y el Caribe». <http://www.odc.gov.co/politica-drogas/politica-internacional/HONLEA>

Observatorio de Drogas de Colombia. «Estadísticas nacionales». <http://www.odc.gov.co/sidco/perfiles/estadisticas-nacionales>.

«Regreso al terror. ¿Cuál puede ser el significado del asesinato en Medellín de la fiscal sin rostro que investigaba el caso de Guillermo Cano?». *Semana*, 18 de octubre de 1992. <https://www.semana.com/regreso-al-terror/18449-3/>

Sentencia C-740 de 2003

Sentencia de constitucional C-740 de 2003- Colombia

Sentencia de constitucionalidad C- 374-1997

Sentencia del c -1007 de 2002.

Stephenson, Kevin M., Larissa Gray, Ric Power, Jean-Pierre Brun, Gabriele Dunker y Melissa Panjer. *Barriers to asset recovery: an analysis of the key barriers and recommendations for action*. Washington: Stolen Asset Recovery Initiative, The World Bank, UNOCD, 2011.

3 • 3

El uso de criptoactivos como medio de transformación de liquidez en la cuarta revolución industrial

~~~~~ **Israel Cedillo Lazcano** ~~~~~

### I. Introducción

El lavado de dinero, así como las prácticas de dilución de la fuente y la calidad de liquidez asociados al mismo, han evolucionado con la tecnología, las prácticas y la normativa monetaria a través de la historia financiera del mundo. Por ejemplo, antes de la concepción del término «lavado de dinero» podíamos hablar de la «celestialización» de la riqueza, puesta en práctica por familias como los Medici quienes aprendieron a diferenciar y separar el «espíritu» de la ley, de su aplicación. Consecuentemente, cuando la Iglesia solicitaba algún préstamo, el banco no podía pedir algún interés dada la existencia de la legislación en materia de usura; sin embargo, los bancos, en su rol de proto-sociedades mercantiles, incrementaban el valor de los bienes que vendían a la Iglesia para compensar el interés debido. A su vez, cuando un obispo, cardenal o papa tenía una cuenta en algún banco y quería obtener un rendimiento de dichas prácticas, se recurría a los depósitos discrecionales cuyos intereses quedaban —como su nombre lo dice— a discreción del banquero, y, de esta forma, ambas partes evadían los códigos de conducta dictados por Dios y el hombre<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Tim Parks, *Medici Money. Banking, Metaphysics and Art in Fifteenth-Century Florence* (London: Profile Books, 2006), 23.

En el marco de la cuarta revolución industrial (CRI), nos encontramos frente a un nuevo desafío centrado en un nuevo tipo de código: el código algorítmico. Entre la gran oferta de soluciones sociotecnológicas que han emergido a partir de la gran crisis financiera (GCF) de 2007-2009 bajo la denominación FinTech, los «criptoactivos», comúnmente denominados y categorizados como «criptomonedas», *initial coin offerings* (ICOs), *initial exchange offerings* (IEOS), *non-fungible tokens* (NFTs), entre otras denominaciones, tienden a ser descritos como la materialización «ideal» de la neutralidad de dichos códigos que buscan eliminar al Estado y a las infraestructuras financieras tradicionales del proceso de creación de vínculos de confianza, lo cual, a pesar de que nos presenta una amplia gama de oportunidades, su diseño, uso y difusión también traen aparejados riesgos que no podemos ignorar.

## II. Fintech y la cuarta revolución industrial

Después de la disrupción presenciada en los mercados financieros a nivel global que siguió a la GCF, hemos atestiguado cómo la aversión histórica hacia los intermediarios financieros tradicionales se ha hecho evidente<sup>2</sup>. Ante este hecho, no es de sorprender que innovadores alrededor del mundo tomen ventaja de las innovaciones desarrolladas bajo la denominada cuarta revolución industrial para ofrecer nuevas soluciones sociotecnológicas comúnmente definidas bajo el término FinTech<sup>3</sup> para presentar una alternativa al excesivo poder infraestructural ejercido por aquellas instituciones consideradas demasiado grandes y/o complejas para quebrar, y así promover la competencia y la inclusión dentro del sector. En el marco del universo FinTech, los criptoactivos tienden a ser descritos como la materialización más «pura» de los objetivos arriba descritos, los cuales eliminarían la necesidad de intermediarios y entidades soberanas para formar vínculos de confianza entre pares.

Sin embargo, a pesar del encanto de estos fines que tienden a ser respaldados con la invocación de obras como *Choice in Currency. A Way to Stop Inflation*<sup>4</sup> de F. A. Hayek, estas alternativas democratizadoras tienden a ser desarrolladas alrededor de cajas negras algorítmicas que no tienen nada de democráticas, donde podemos verificar los *inputs* y

---

2 Niall Ferguson, *The Ascent of Money. A Financial History of the World* (New York: The Penguin Press, 2008), 2.

3 Douglas W. Arner, *et al.*, «150 Years of Fintech. An Evolutionary Analysis», *The Finsia Journal of Applied Finance*, 3 (2016), 22-29.

4 Friedrich A. Hayek, *Choice in Currency. A Way to Stop Inflation*, (London: The Institute of Economic Affairs, 1976).

*outputs*, pero no cómo uno se transforma en el otro<sup>5</sup>. En pocas palabras, la introducción de tecnologías como *blockchain* para crear y transferir liquidez es una imperfección de mercado que tiene que ser enfrentada como tal. Como consecuencia, atraídos por las aparentes virtudes neutrales del *software*, inversionistas no sofisticados alrededor del mundo, que en raras ocasiones han invertido en instrumentos regulados, se apresuran a adquirir productos que apenas entienden. Se puede decir que la primera y más famosa generación de criptoactivos fue constituida alrededor de innovaciones *subprime*, que emergieron de una crisis *subprime*, para ofertar instrumentos alternativos a inversionistas *subprime*. Ante estas asimetrías de información, el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo encuentran un terreno fértil.

### A. Definiendo a los criptoactivos

El análisis promedio del mercado de criptoactivos inicia argumentando que Bitcoin surgió como una respuesta social a los problemas de la intermediación financiera tradicional arriba referidos. Sin embargo, estos análisis han fallado en definir a estos instrumentos criptográficos más allá de las características de dicha innovación. Consecuentemente, y con la finalidad de no repetir el mismo error, en el marco de la presente obra vuelvo a plantear la pregunta: ¿qué es un criptoactivo? Para dar una respuesta satisfactoria a dicho cuestionamiento, primero debemos entender que las expresiones monetarias digitales y los riesgos asociados a ellas no representan una nueva tendencia que emergió con la innovación presentada por Satoshi Nakamoto<sup>6</sup>. Si uno sigue las discusiones sostenidas en la materia de creación de liquidez al interior de los mercados alrededor del mundo, vamos a toparnos con una tendencia familiar.

En 1994, el Grupo de Trabajo sobre los Sistemas de Pagos Europeos<sup>7</sup> argumentó que nuevos desarrollos, como las tarjetas de prepago, podían competir directamente no sólo con otros instrumentos electrónicos, sino también con los billetes y monedas emitidas por los bancos centrales y otras autoridades nacionales en ejercicio de su *lex monetae*. Consecuentemente, en agosto de 1998, el Banco Central Europeo<sup>8</sup> (BCE) emitió un

5 Frank Pasquale, *The Black Box Society. The Secret Algorithms that Control Money and Information* (Massachusetts: Harvard University Press, 2015), 3.

6 Satoshi Nakamoto, «Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System», Bitcoin.org, 2008. <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>

7 Working Group on EU payment Systems, «Report to the Council of the European Monetary Institute on Prepaid Cards», *European Monetary Institute*, 1994. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/prepaidcards1994en.pdf?9fc7b56c72b0b1a42eb6oad5f97fb7d3>.

8 Banco Central Europeo, «Report on Electronic Money», *European Central Bank*, 1998. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/emoneyen.pdf>

reporte sobre la creación de dinero electrónico en el cual podemos hallar ecos familiares encontrados en propuestas actuales. Por ejemplo, dicho reporte establecía que:

El diseño e implementación de esquemas de dinero electrónico deben evitar crear oportunidades/incentivos para el abuso criminal, como el lavado de dinero y la evasión fiscal a través, por ejemplo, de la implementación de una pista de auditoría adecuada para asegurar el cumplimiento con la legislación en materia de lavado de dinero vigente en cada jurisdicción. Si los esquemas de dinero electrónico ofrecen facilidades para llevar a cabo transferencias de grandes sumas de dinero de forma anónima, dichos esquemas pueden volverse vulnerables de forma creciente a propósitos criminales, como al lavado de dinero y a la evasión fiscal. Como resultado de las discusiones sostenidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) a finales de 1996, se llegó a la conclusión de que algunas de las características de las tecnologías de dinero electrónico, que pueden influir en el nivel de explotación por parte de criminales, incluye a los límites de valor, transferencias entre individuos, registro de operaciones, y el potencial rol cambiante de los intermediarios. El GAFI también concluyó que las autoridades supervisoras y los reguladores deben anticipar e identificar nuevos y potenciales problemas y desafíos.

Adicionalmente, las economías digitales y los medios de pago empleados en ellas han sido objeto de interés para académicos y reguladores, incluso antes de la concepción de los criptoactivos. Por ejemplo, podemos mencionar los «dineros» empleados en los mundos virtuales estudiados por Edward Castronova<sup>9</sup>.

Con base en estas experiencias, en un principio, instituciones como el BCE intentaron definir a los criptoactivos como si fueran «monedas virtuales» y los colocaron en la misma categoría de los Linden Dollars empleados en la plataforma de Second Life<sup>10</sup>. Consecuentemente, el referido banco central<sup>11</sup> inicialmente definió a estos instrumentos como un tipo de dinero digital no regulado que es emitido y controlado por sus desarrolladores, y usado y aceptado como medio de pago entre los miembros

---

9 Edward Castronova, «On the Research Value of Large Games: Natural Experiments in Norrath and Camelot», *CESifo Working Papers*, 1621 (2005), 1-45.

10 Doug Campbell, «Virtual Economics: Economists Explore the Research Value of Virtual Worlds», *Region Focus*, 12, 2008, 18-22.

11 Banco Central Europeo, «Virtual Currency Schemes», *European Central Bank*, 2012. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemes201210en.pdf>.

de una comunidad virtual específica. Sin embargo, tres años más tarde, el mismo BCE<sup>12</sup> presentó una nueva definición y argumentó que los instrumentos de esta naturaleza podían ser entendidos como representaciones digitales de valor, no emitidas por un banco central, institución de crédito o institución de dinero electrónico que, en ciertas circunstancias, puede ser empleado como una alternativa al dinero. Como se puede apreciar, estas definiciones fueron refinadas para describir elementos que iban más allá de las prácticas desarrolladas en los mundos virtuales analizados por Castronova.

Actualmente, con base en la evolución de las tecnologías de registro distribuido, el BCE<sup>13</sup> e instituciones como la Financial Conduct Authority<sup>14</sup> (FCA) definen a los criptoactivos como representaciones digitales de valor aseguradas criptográficamente que pueden ser almacenadas, transferidas y/o intercambiadas electrónicamente incluso cuando dichos instrumentos no representan un derecho reclamable frente al emisor; definición que encuentra eco en el artículo 30 de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera<sup>15</sup> (Ley FinTech), así como en la fracción XVI del artículo 17 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI).<sup>16</sup>

---

12 Banco Central Europeo, «Virtual Currency Schemes. A Further Analysis», *European Central Bank*, 2015. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyscheme-sen.pdf>.

13 Banco Central Europeo, «Crypto-Assets: Implications for Financial Stability, Monetary Policy, and Payments and Market Infrastructures», *European Central Bank*, 2019. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op223-3ce14e986c.en.pdf>.

14 Financial Conduct Authority, «Guidance on Cryptoassets», *FCA*, 2019. <https://www.fca.org.uk/publication/consultation/cp19-03.pdf>.

15 «Artículo 30.- Para efectos de la presente Ley, se considera activo virtual la representación de valor registrada electrónicamente y utilizada entre el público como medio de pago para todo tipo de actos jurídicos y cuya transferencia únicamente puede llevarse a cabo a través de medios electrónicos. En ningún caso se entenderá como activo virtual la moneda de curso legal en territorio nacional, las divisas ni cualquier otro activo denominado en moneda de curso legal o en divisas».

16 «... Se entenderá como activo virtual toda representación de valor registrada electrónicamente y utilizada entre el público como medio de pago para todo tipo de actos jurídicos y cuya transferencia únicamente puede llevarse a cabo a través de medios electrónicos. En ningún caso se entenderá como activo virtual la moneda de curso legal en territorio nacional, las divisas ni cualquier otro activo denominado en moneda de curso legal o divisas».

## 1. Naturaleza jurídica

Para hablar de criptoactivos y lavado de dinero, primero debemos responder la pregunta: ¿son los criptoactivos dinero? A pesar de la reciente y controversial decisión de establecer a un instrumento criptográfico como moneda de curso legal en el artículo 7 de la Ley Bitcoin de El Salvador,<sup>17</sup> la respuesta a esta pregunta no es uniforme alrededor del orbe. Por ejemplo, durante una entrevista de fecha 25 de junio de 2018, Agustín Carstens<sup>18</sup>, exgobernador del Banco de México y actual director general del Bank for International Settlements (BIS), argumentó —en términos generales— que los criptoactivos no son dinero; una respuesta que ha sido reproducida por varios banqueros centrales alrededor del mundo como el gobernador del Riksbank de Suecia (Stefan Ingves)<sup>19</sup>. En contraste, en *United States of America v Faiella*<sup>20</sup>, Robert Faiella, quien operaba el célebre sitio Silk Road, argumentaba que Bitcoin no calificaba como «dinero» bajo la sección 1960 del U.S. Code<sup>21</sup>, sin embargo, el juez magistrado Michael H. Dolinger desechó ese argumento estableciendo que la referida sección 1960 no se restringe simplemente a la interpretación superficial de dinero, sino que se extiende al concepto de liquidez, como se puede apreciar de la famosa interpretación provista por Darling J. en *Moss v Hancock*<sup>22</sup> donde establece que dinero es todo bien —o fuente de liquidez— que circula libremente en el marco de una comunidad y que es aceptado para dar cumplimiento a las obligaciones contractuales sin referencia cualitativa respecto a la persona que lo ofrece. En años recientes, hemos visto consolidada dicha postura en casos como *AA v Persons Unknown & Ors, Re*

---

17 «Art. 7. Todo agente económico deberá aceptar bitcoin como forma de pago cuando así le sea ofrecido por quien adquiere un bien o servicio».

18 Christian Egli y Christoph Hirter, «My Message to Young People: Stop Trying to Create Money», *Bank for International Settlements*, 2018. <https://www.bis.org/speeches/sp180704a.htm>

19 Stefan Ingves, «Going Cashless» (*Finance & Development*, 55, 2018), 11-12.

20 [2013] 14-cr-243 JSR NY (US), p. 545.

21 «... the term “money transmitting” includes transferring funds on behalf of the public by any and all means including but not limited to transfers within this country or to locations abroad by wire, check, draft, facsimile, or courier;...»

22 [1899], 2 QBD 111 (UK), p. 116.

*Bitcoin*<sup>23</sup> y en *Wisconsin Central Ltd et al. v United States*<sup>24</sup>, así como en el artículo 30 de la Ley FinTech y 17 de la LFPIORPI, donde se ha establecido que criptoactivos como Bitcoin pueden ser clasificados propiedad intangible con el potencial de ser dinero en el sentido establecido por Darling J.

Por supuesto, también hay que considerar los elementos que dan forma al dinero electrónico, lo cual ha llevado a preguntar a instituciones como la FCA<sup>25</sup> si podemos entender y regular a los criptoactivos como dinero electrónico. Por ahora, la respuesta dependerá de la evolución del mercado y de los protocolos involucrados que ciertamente estarán al centro de las reglas de carácter general que el banco central tiene que emitir. Esto es relevante ya que la mayoría de los instrumentos más populares no podrían entrar en dicha definición, como se hizo evidente en *Skatteverket v Hedqvist*<sup>26</sup> donde la Corte Europea de Justicia determinó:

Las divisas virtuales se distinguen del dinero electrónico, tal como lo define la Directiva 2009/110/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, sobre el acceso a la actividad de las entidades de dinero electrónico y su ejercicio, así como sobre la supervisión prudencial de dichas entidades, por la que se modifican las Directivas 2005/60/CE y 2006/48/CE y se deroga la Directiva 2000/46/CE (DO L 267, p. 7), en la medida en que, a diferencia de este dinero, en el caso de las divisas virtuales los fondos no se expresan en la unidad de cuenta tradicional, por ejemplo, en euros, sino en una unidad de cuenta virtual, como el «bitcoin».

En materia de lavado de dinero podemos encontrar el mismo eco en el inciso 2(d) del artículo 1 de la directiva 2018/843 de la Unión Europea<sup>27</sup> en materia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo popularmente conocida como 5MLD.

Siguiendo el espíritu de dichas resoluciones y expresiones normativas, la mayoría de los criptoactivos no encajan en la definición de dinero

23 [2019] EWHC 3556 (Comm) (UK).

24 [2018] 138 S. Ct. 2067 (US), p. 6.

25 *Op. cit.*, 14.

26 [2015] C-264/14 (EU).

27 «... “monedas virtuales”: representación digital de valor no emitida ni garantizada por un banco central ni por una autoridad pública, no necesariamente asociada a una moneda establecida legalmente, que no posee el estatuto jurídico de moneda o dinero, pero aceptada por personas físicas o jurídicas como medio de cambio y que puede transferirse, almacenarse y negociarse por medios electrónicos;...»

electrónico dado que no son emitidos a través de la recepción de fondos y, como se puede apreciar en el caso de Bitcoin, algunos de ellos carecen de un emisor responsable frente a los usuarios. Por supuesto, la evolución de las tecnologías de registro distribuido (DLT) en favor de modelos más centralizados, y el surgimiento de los denominados *stablecoins* y «CBDCs» puede derivar en su gradual inclusión y regulación bajo dichas figuras tal como se puede colegir de la interpretación de la Ley FinTech.

## 2. Criptoactivos y lavado de dinero

La lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo es una prioridad en la agenda de la comunidad internacional, incluyendo la de México. Como quedó asentado en el principio de la presente contribución, las actividades que se encuentran en el núcleo del lavado de dinero se desarrollan en contextos internacionales que necesitan regulaciones diseñadas para prevenir la práctica de generar ingresos a través de actividades ilegales y/o que diluyan su procedencia ilícita<sup>28</sup>. Para tal efecto, en 1989 se constituyó el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y, en 1990, emitió la primera versión de sus recomendaciones, las cuales son revisadas, actualizadas y complementadas periódicamente, constituyendo así uno de los pilares normativos de nuestros esfuerzos presentes<sup>29</sup>.

Ahora, a pesar de que los intermediarios financieros han desarrollado gradualmente herramientas para combatir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo en las últimas décadas, en el marco de la cuarta revolución industrial, las operaciones con recursos de procedencia ilícita se han vuelto más intrincadas y complejas debido a la naturaleza ofuscada de los entornos informáticos donde se desarrollan. Por supuesto, un marco regulatorio que depende en gran medida de los reportes emitidos por los intermediarios financieros se puede ver superado por las asimetrías de información que pueden derivar en problemas como el denominado *crying wolf* consistente en la generación de información excesiva que puede llegar a diluir la información relevante para propósitos de supervisión y regulación<sup>30</sup>.

En el marco del presente, si bien es cierto que ciertos criptoactivos tienen el potencial de fomentar la evolución de nuestros sistemas de pagos, e incluso de crear nuevas categorías de títulos de crédito, algunas de sus características presentan oportunidades para incrementar prácticas

---

28 Franklin Allen *et al.*, «A Survey of FinTech Research and Policy Discussion», *Federal Reserve Bank of Philadelphia Research Papers*, 20-21, June 2020, 38.

29 *Óp.cit.*, 28.

30 Elöd Takáts, «A Theory of ‘Crying Wolf’: The Economics of Money Laundering Enforcement», *Journal of Law, Economics & Organization*, 27, 2011, 32-78, p. 34

como el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. En particular, la velocidad de las transacciones, su alcance global y su potencial para anonimizar y ofuscar transacciones en cajas negras algorítmicas, hacen a estos instrumentos atractivos para usos criminales<sup>31</sup>. En adición, algunas transacciones pueden llevarse a cabo en ausencia de intermediarios, en cuyos casos intermediarios no regulados necesitan aplicar las medidas preventivas correspondientes.

## **B. GAFI ante los desafíos de la *cripto lex mercatoria***

En términos generales, el lavado de dinero internacional consiste en tres pasos elementales. En principio, estos pasos son aplicables al lavado de dinero desarrollado a través de criptoactivos; por ejemplo, 1) la introducción de los recursos de procedencia ilícita al sistema financiero a través de depósitos y/o transferencias a un intermediario regulado o no regulado; 2) la transformación, consistente en el desarrollo de una sucesión de complejas transacciones destinadas a diluir el origen del dinero aprovechando la oferta de protocolos DLT existente en el mercado, y 3) la integración consistente en la reintroducción a través de la obtención de moneda de curso legal a través de la infraestructura que soporta al mercado bajo análisis<sup>32</sup>. Cuando uno considera el uso de criptoactivos para diluir la calidad de la liquidez, es importante destacar la diversidad de protocolos con sus distintos niveles de descentralización, así como los intermediarios regulados y no regulados que proveen la infraestructura para materializar transacciones «sobre la cadena» o «fuera de la cadena».

### **1. Criptoactivos más allá de Bitcoin**

Para entender el potencial de dilución de la fuente de liquidez, uno debe entender que centrar todos nuestros esfuerzos en analizar el mercado de criptoactivos a la luz de Bitcoin es un error, ya que tenemos diversos protocolos que respaldan a una amplia oferta de instrumentos criptográficos que van desde activos descentralizados hasta criptoactivos centralizados controlados por entidades reguladas, así como por grupos criminales o terroristas. Para entender lo anterior, podemos dividir el referido

31 R. Coehlo, J. Fishman y D. García Ocampo, «Supervising Cryptoassets for Anti-Money Laundering» (2021 [consultado el 11 de mayo de 2021]). [https://www.bis.org/fsi/publ/insights31.htm#:~:text=Although%20certain%20cryptoassets%20have%20the,\(ML%2FTF\)%20risks.](https://www.bis.org/fsi/publ/insights31.htm#:~:text=Although%20certain%20cryptoassets%20have%20the,(ML%2FTF)%20risks.)

32 John Biggins, «Dirty Complexity: Money Laundering Through Derivatives», en *Research Handbook on Money Laundering*, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013) 321-331, 325; Omar Charre y Raúl F. Cárdenas, *El delito de lavado de dinero. Temas selectos* (Ciudad de México: Editorial Porrúa, 2018), 7.

mercado en tres generaciones<sup>33</sup>. La primera generación que puede ser identificada con Bitcoin buscaba ofrecer una solución al problema de los «generales bizantinos» descrito por Lamport, Shostak y Pease<sup>34</sup>. En estos instrumentos encontramos una cadena registral denominada *blockchain* que puede ser definida como un libro de registro constituido por bloques verificados organizados como una cadena secuencial que depende de eslabones criptográficos. En el caso de la mayoría de los instrumentos de primera generación, dicha cadena registral depende de una prueba criptográfica de «trabajo» conocida como *proof-of-work* (PoW) por medio de la cual los nodos que interactúan en la cadena de forma descentralizada y desintermediada pueden transferir y verificar información a través de un «trabajo» diseñado para resolver un problema matemático denominado *hash puzzle* cuya recompensa es uno o varios activos de primera generación. Por supuesto, si alguien desea modificar el contenido de algún bloque tendría que «trabajar» nuevamente los bloques que componen la cadena y persuadir a todos los nodos de que la nueva realidad es la correcta; sin embargo, en la práctica, lo anterior es prácticamente imposible de ejecutar.

La segunda generación de criptoactivos, que deriva de la expiración de la patente US4309569A<sup>35</sup> que protegía el denominado «árbol de Merkle», así como la difusión del uso de *software* libre y de código abierto ha permitido que el desarrollo de DLT pueda trascender a un mayor rango de industrias que dependen del control de las cadenas globales de valor que soportan a un solo instrumento y/o aplicación. En virtud de lo anterior, podemos verificar el uso de protocolos como Proof-of-Stake (PoS) donde la posesión de un determinado número de criptoactivos puede mejorar las probabilidades de los nodos de resolver el *hash puzzle*, o que permiten al desarrollador crear la emisión total o parcial de los criptoactivos que circularán en la cadena respectiva. De esta forma, desarrolladores y distribuidores participan activamente en la oferta de aplicaciones de diversa índole, como se puede ver en el caso de Ripple en la industria financiera, y Ethereum, que soporta la creación de contratos inteligentes, así como aplicaciones como WIPO Proof, la cual es administrada por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

Finalmente, los instrumentos de tercera generación tienden a estar vinculados con los denominados *initial coin offerings* y los famosos *stable-coins* que a su vez han inspirado el trabajo de bancos centrales alrededor

---

33 Israel Cedillo, «A New Approach for “Cryptoassets” Regulation», *Banking & Finance Law Review*, 35 (2019), 37-61.

34 Leslie Lamport, et. al., «The Byzantine Generals Problem», *ACM Transactions on Programming Languages and Systems*, 4 (1982), 382-401.

35 [1979] US4309569A: «Method of Providing Digital Signatures».

del mundo para crear versiones soberanas comúnmente conocidas como CBDC. A través de estos instrumentos se busca incorporar una fuente de liquidez reconocida por terceros en el marco de un proyecto y/o mercado bien determinado, la cual puede ser una participación en una inversión, materias primas como petróleo, oro y frutos como el chile habanero, hasta monedas de curso legal como se puede verificar en proyectos como Tether o Diem (anteriormente conocida como Facebook LIBRA). Algunos de estos proyectos dependen de protocolos como Proof-of-Authority (PoA) por medio de los cuales se asignan los nodos a partes bien identificadas que pueden llevar a cabo las verificaciones de forma similar a las descritas en el título segundo del Código de Comercio que versa sobre comercio electrónico.

## 2. Control infraestructural

Como se puede colegir del contenido de la sección anterior, los instrumentos que nos ocupan no pueden existir en contextos aislados, necesitan de una infraestructura tecnológica y normativa (no necesariamente soberana) para constituir el efecto de redes necesario para incrementar su aceptabilidad. Para tal efecto, este mercado depende de cuatro elementos infraestructurales principales: los emisores, los *miners*, las plataformas de compra-venta, y los *wallets*. Los emisores son aquellas personas físicas y morales que desarrollan el código fuente y las normas de operación que darán forma a un criptoactivo, replicando las prácticas desarrolladas en diversos periodos de banca libre encontrados en países como Estados Unidos, Escocia y México, que fueron impulsados activamente por mentes como la de don José Yves Limantour<sup>36</sup>. Estos sistemas de banca libre dependen de la multiplicidad de emisores —en ausencia de un banco central— que buscan crear instrumentos dinerarios de aceptabilidad universal en el marco de una comunidad, siguiendo el criterio encontrado en *Moss v Hancock*.

Una vez que las reglas han sido codificadas, se requiere de un medio para materializar al instrumento que está descrito en el código; para tal efecto, necesitamos un *miner*, nodo o una plataforma que nos permita adquirir el criptoactivo. Si alguien deseaba obtener un bitc oin en 2010, tenía que recurrir al uso de un *miner*<sup>37</sup> o pagarle a alguien que tuviera uno, dado que estos nodos forman parte integral del esquema por medio del cual la red verifica las transacciones descentralizando el proceso descrito en el capítulo I del título arriba referido del Código de Comercio que ver-

<sup>36</sup> Carlos Díaz-Dufoo, *Limantour* (Ciudad de México: Imprenta Victoria, 1922), 243-246.

<sup>37</sup> El término *miner* es usado como una analogía entre el proceso de creación de un criptoactivo y los procesos de descubrimiento y explotación asociados al oro.

sa sobre la certificación de mensajes de datos. En las etapas iniciales de la evolución de los criptoactivos de primera generación, la idea era crear una distribución uniforme de responsabilidades a través de la red, con base en la idea de la descentralización que se encuentra en el núcleo de los argumentos que incentivan el desarrollo de estas innovaciones. Sin embargo, en el estado actual del mercado, podemos apreciar un proceso gradual de centralización basado en un rápido incremento en el poder computacional y en el desarrollo de protocolos como PoS y PoA que permiten a un grupo reducido de grandes nodos concentrar el mercado explotando economías de escala<sup>38</sup>.

Ahora, si uno no desea invertir el dinero, el tiempo y/o la energía requerida para tomar parte en los procesos de creación y/o verificación, uno puede buscar a un intermediario que genere o adquiera los criptoactivos que uno desea, generalmente a través de una plataforma de compra-venta que, tal como se describe en *U.S. v Trendon T. Shavers*<sup>39</sup>, lo hace a cambio de una comisión, aceptando pagos en moneda de curso legal y/o en diferentes criptoactivos con base en los precios de mercado publicados, similar a las prácticas desarrolladas en el mercado de valores<sup>40</sup>. Para enfrentar la introducción y evolución de estos servicios, en jurisdicciones como la Unión Europea podemos apreciar esfuerzos como el borrador presentado por la Comisión Europea donde ésta establece que:

Por lo que se refiere a la designación como entidades obligadas de los proveedores de servicios de cambio de monedas virtuales por monedas fiduciarias, las modificaciones propuestas respetan el principio de proporcionalidad. Para permitir a las autoridades competentes vigilar las transacciones sospechosas con monedas virtuales sin desaprovechar los innovadores avances que ofrecen estas monedas, procede definir como entidades obligadas en el sentido de la Directiva 4AMLD a todos los «custodios» que controlan el acceso a las monedas virtuales, especialmente las plataformas de cambio y a los proveedores de monederos electrónicos.

---

38 Office of the Chief Economist, «Cryptocurrencies and Blockchain», *World Bank Group*, 2018. <http://documents.worldbank.org/curated/en/293821525702130886/pdf/125990-WP-7-5-2018-9-39-58-ECAEconomicUpdateCryptocurrenciesandBlockchain-Mayweb.pdf>.

39 [2014] 4:13-cv-416 (US), p. 3.

40 Garrick Hileman y Michel Rauchs, «Global Cryptocurrency Benchmarking Study», *Cambridge Centre for Alternative Finance*, 2017. <https://www.jbs.cam.ac.uk/faculty-research/centres/alternative-finance/publications/global-cryptocurrency/#.YOJsxuhKjIU>.

El espíritu de esta propuesta se vio materializado a través de 5MLD e incorporada en las Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulations 2017 del Reino Unido, extendiendo así estos cuerpos normativos a dichos intermediarios.

Finalmente, entre los elementos que constituyen al mercado de criptoactivos, podemos encontrar a un equivalente funcional con la banca comercial consistente en el depósito y resguardo de estos instrumentos en *wallets*<sup>41</sup>. En este sentido, en *U.S. v Ulbricht*<sup>42</sup> la Corte de Apelaciones del Segundo Circuito definió a los *wallets* como sistemas de almacenamiento asociados a una dirección criptográfica la cual es similar a un número de cuenta bancario. Para complementar lo antes dicho, podemos decir que tenemos «*wallets* calientes» basados en *software* y «*wallets* fríos» que se constituyen alrededor de elementos de hardware, ambos empleados para almacenar, no los criptoactivos mismos, sino las llaves públicas y privadas para interactuar dentro de la red respectiva<sup>43</sup>. Consecuentemente, estos archivos y dispositivos permiten a los usuarios enviar y recibir criptoactivos mientras monitorean sus balances y automatizan ciertas funciones<sup>44</sup>.

Como se puede apreciar en la descripción encontrada en el caso *Ulbricht*, estos *wallets* son equiparables a las cuentas bancarias tradicionales. Esta similitud inmediatamente nos presenta varias interrogantes relativas a la protección al consumidor y lavado de dinero. En contraste con las propuestas regulatorias diseñadas para enfrentar la evolución y operación de emisores y plataformas de compra-venta, la mayoría de los *wallets* no han sido objeto de supervisión y regulación alguna. Una de las razones de lo anterior se debe a que muchos *wallets* forman parte integral de los servicios ofertados por las plataformas de compra-venta de activos; sin embargo, uno debe preguntarse si los criptoactivos llegan a ser considerados como dinero, ¿deberían estos servicios sujetarse a la legislación bancaria y, consecuentemente, a la normatividad diseñada para enfrentar los delitos de ORPI?

---

41 Christopher Hare, «Cryptocurrencies and Banking Law. Are There Lessons to Learn?», *Cryptocurrencies in Public and Private Law* (Oxford: Oxford University Press, 2019), 229-253, p. 231.

42 [2017] 15-1815-CR (US), p. 9.

43 European Securities and Markets Authority, «Advice. Initial Coin Offerings and Crypto-Assets», *ESMA*, 2019. [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-1391\\_crypto\\_advice.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-1391_crypto_advice.pdf); Huru Hasanova, *et al.*, «A Survey on Blockchain Cybersecurity», *International Journal of Network Management*, 29, 2018, 1-36, p. 5

44 *Op. cit.* 41.

### **3. Recomendaciones y acciones emitidos por el grupo de acción financiera internacional (GAFI)**

Como se ha visto en las secciones precedentes, los criptoactivos, y los nuevos mercados e infraestructuras que han emergido con ellos, tienen el potencial de extender las cadenas globales de innovación financiera; sin embargo, sus características sociales y tecnológicas presentan oportunidades para actividades ilícitas. La habilidad de hacer transacciones internacionales rápidamente y de forma pseudónima permite a los criminales no sólo crear, adquirir, mover y almacenar fuentes de liquidez al margen del sistema financiero regulado, sino también diluir el origen y el destino de dicha liquidez para así complicar la identificación y reporte de actividades sospechosas.

Ante lo aquí descrito, el GAFI no ha tardado en actuar frente a la difusión global de los criptoactivos con la finalidad de prevenir su uso en prácticas vinculadas al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, y en junio de 2014 introduce las definiciones básicas siguiendo el patrón establecido por instituciones como el BCE y la FCA, tal como se ha referido en líneas anteriores y que han permeado en nuestra legislación.<sup>45</sup> Con base en ello, en un inicio, el GAFI centraba sus esfuerzos en los activos de primera y segunda generación, destacando el análisis de las características del protocolo de Bitcoin<sup>46</sup>. Por supuesto, lo anterior era un ejercicio subóptimo, pero cabe destacar que era la práctica académica-regulatoria común en el momento en que se publicó.

Cuatro años después, se publica —en junio de 2019— una guía que empieza a involucrar a los intermediarios y demás elementos infraestructurales a la luz de las recomendaciones implementadas por el sector financiero regulado y que son complementarias de las propias guías publicadas por el Bank for International Settlements en materia de prevención al lavado de dinero y riesgo operacional, presentándonos en operación el tándem constituido entre la regulación y la supervisión en los términos descritos por Daniel Tarullo<sup>47</sup>. Lo anterior es muy interesante debido a que gradualmente se reconoce el rol de las infraestructuras e intermediarios más allá del mito de la desintermediación y se exhorta a

---

45 Grupo de Acción Financiera Internacional, «Virtual Currencies. Key Definitions and Potential AML/CFT Risks», *FATF Report*, 2014. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf>.

46 Grupo de Acción Financiera Internacional, «Guidance for a Risk-Based Approach. Virtual Currencies», *FATF*, 2015. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-RBA-Virtual-Currencies.pdf>.

47 Daniel Tarullo, «Bank Supervision and Administrative Law», *SSRN*, 2021. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3743404](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3743404).

los Estados a ajustar las recomendaciones —en particular la número 15 (nuevas tecnologías)— a la nueva generación de intermediarios que ha surgido para soportar la difusión del mercado de criptoactivos.

Una vez establecido lo anterior, el GAFI publicó un reporte presentando al G-20 un marco conceptual para entender y hacer frente a los riesgos asociados con el desarrollo, uso y difusión de criptoactivos, en particular aquellos que hemos clasificado como de tercera generación. Una perspectiva interesante y, considero yo, acertada a la luz de la capacidad de no sólo pagar con ciertos activos sino también crearlos para constituir redes de pago que buscan eliminar los riesgos de liquidez asociados a la volatilidad. En dicho documento, se identificaron cuatro riesgos principales, así como tres riesgos residuales. En el marco del primer conjunto, se enuncian los siguientes riesgos: primero, la anonimidad ya que, a pesar de que la cadena registral es transparente, es muy difícil identificar a las partes involucradas en cada transacción, particularmente en entornos descentralizados donde, en muchas ocasiones, no hay una entidad certificadora. Segundo, el alcance global que, junto con los principios de descentralización, autofinanciamiento y manejo local configuran al Internet<sup>48</sup>, puede ser aplicado para constituir sistemas de transferencias de liquidez internacional en entornos no regulados. Tercero, el potencial de dilución que emerge de la variedad de protocolos y criptoactivos que existe en el mercado, y finalmente, el potencial de adopción masiva que deriva de los efectos de redes creados en el marco de cada red, lo cual permitiría a los criminales reintegrar fácilmente la liquidez en moneda de curso legal al final del procedimiento de lavado<sup>49</sup>.

A la luz de la infraestructura que soporta la creación y circulación de los criptoactivos, el GAFI identifica los siguientes riesgos residuales: 1) el desarrollo de transacciones entre pares en *wallets* puros que no se encuentran asociados a una plataforma de compra-venta; 2) la debilidad o inexistencia de regulaciones sólidas en materia de combate al lavado de dinero y/o financiamiento al terrorismo en algunas jurisdicciones, y 3) la estructura de gobernanza descentralizada<sup>50</sup>, lo cual además será

---

48 Manuel Becerra, *La propiedad intelectual en transformación* (Ciudad de México: Editorial Porrúa/UNAM, 2009), 128.

49 Grupo de Acción Financiera Internacional, «FATF Report to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors on So-Called Stablecoins» (FATF, 2020). <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Virtual-Assets-FATF-Report-G20-So-Called-Stablecoins.pdf>.

50 *Idem*.

aparejado con los principios 3 y 4 en materia de resistencia operacional publicados por el BIS<sup>51</sup>.

#### 4. Indicadores de riesgo

Ciertamente, dado que estos instrumentos criptográficos encuentran su fuente de liquidez al interior de sus respectivas redes y mercados, no son empleados ampliamente como dinero tal como describe Darling J. en *Moss v Hancock*; sin embargo, desde la concepción de los primeros instrumentos, como se verifica en el caso de Silk Road, los criptoactivos son atractivos para desarrollar actividades criminales. A la luz de ello, el GAFI, en septiembre de 2020, presentó un conjunto de indicadores que —aparejado con el análisis infraestructural desarrollado a lo largo del presente— facilitan la identificación de actividades ilegales al interior de estos mercados y las infraestructuras que emergen para soportarlos.

Con base en las interacciones que se pueden desarrollar en el ecosistema de intermediarios asociados a los criptoactivos, el GAFI destaca que, para rastrear los procesos de dilución de liquidez, uno debe prestar atención a los intermediarios, ya que, en el marco de una sola cadena, dichas prácticas no se pueden desarrollar eficientemente y mucho menos se puede reincorporar tal liquidez a través de monedas de curso legal. Esto es muy importante ya que, en mercados como el de Estados Unidos, se ha demostrado que la mayoría de los usuarios confían —paradójicamente— en la infraestructura financiera tradicional y las monedas de curso legal<sup>52</sup>. Cuando se ha identificado a los intermediarios involucrados, se debe monitorear el tamaño y la frecuencia de las transacciones.

##### a) Tamaño y frecuencia de las transacciones

Una vez que se entiende cómo interactúan las redes de intermediarios, el GAFI recomienda monitorear, en primer lugar, aquellas transacciones de bajo monto con la finalidad de identificar patrones, toda vez que, a pesar de que se recomienda vigilar las transacciones de gran valor, puede haber patrones que nos lleven a identificar el uso de *ransomware* o mulas. Con respecto a las transacciones de mayor valor, debemos prestar particular atención a aquellas que se lleven a cabo 1) en un corto periodo de tiempo (en un marco de 24 horas, por ejemplo); 2) que se desarrollen de forma

---

51 Bank for International Settlements, «Principles for Operational Resilience» (BIS, 2021). <https://www.bis.org/bcbst/publ/d516.pdf>.

52 Raphael Auer y David Tercero-Lucas, «Distrust or Speculation? The Socioeconomic Drivers of US Cryptocurrency Investments», *Bank for International Settlements* (2021). <https://www.bis.org/publ/work951.pdf>.

escalonada o que siguen un patrón particular en el marco de un potencial evento de *ransomware*, después de lo cual no se registran transacciones por un periodo largo de tiempo, o 3) que se llevan a cabo a través de cuentas nuevas o previamente inactivas<sup>53</sup>.

Asimismo, los intermediarios financieros y, particularmente, los *shadow banks* que emergen en el ecosistema FinTech, también juegan un rol primordial en la dilución a través de múltiples intermediarios, en especial aquellos constituidos y operantes en otras jurisdicciones donde 1) no existe una relación entre el lugar donde el usuario vive o desarrolla sus actividades económicas y la transferencia, o 2) no existen regulaciones o regulaciones apropiadas para enfrentar el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo<sup>54</sup>. Este punto es importante ya que al entender cómo funcionan estos intermediarios, uno puede discernir si hay motivos racionales de negocio detrás de las transacciones ejecutadas o si se trata de transacciones de dilución que pueden ser evidenciadas por la información asimétrica que existe entre el presunto criminal y las características de la infraestructura empleada.

Así, aprovechando las diferentes fuentes de liquidez subyacente que soportan la existencia de los criptoactivos, ciertos depósitos pueden ser sospechosos cuando inmediatamente 1) los activos son retirados a través de otro criptoactivo sin una transacción adicional de forma innecesaria, generando así costos de transacción adicionales, 2) los activos son convertidos en múltiples criptoactivos, incurriendo nuevamente en costos de transacción innecesarios sin una explicación lógica como lo sería la diversificación de portafolios, 3) los activos son retirados de un intermediario y son transferidos a un *wallet* privado, o 4) como se dio en el caso *United States of America v Faiella* y recientemente en *Fisco Cryptocurrency Exchange v Binance Holdings*<sup>55</sup> a través de la aceptación de fondos que pudieron tener un origen ilícito o depositando los mismos desde una dirección criptográfica que ha sido relacionada con fondos de procedencia ilícita<sup>56</sup>.

---

53 Grupo de Acción Financiera Internacional, «Virtual Assets. Red Flag Indicators of Money Laundering and Terrorist Financing», *FATF*, 2020, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Virtual-Assets-Red-Flag-Indicators.pdf>.

54 *Idem*.

55 [2020] 5:20-cv-06445 (US).

56 *Op. cit.* 53.

## b) Patrones de transacciones

Complementando lo establecido en la sección anterior, podemos identificar patrones específicos que nos permiten reconocer potenciales interacciones relacionadas con el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Por un lado, tenemos aquellas transacciones asociadas a usuarios nuevos al activo y/o red donde podemos atestiguar la constitución de depósitos sustanciales que no coinciden con el perfil del usuario, donde la dilución de la liquidez se hace de forma inmediata para retirar los fondos en un plazo muy corto de tiempo, o enviar la liquidez íntegra a otro *wallet* y/o intermediario. Por ejemplo, podemos ver transacciones frecuentes dentro de un periodo de tiempo hacia la misma cuenta hechas por múltiples personas a través de una o diferentes direcciones IP, o transacciones de pequeñas cantidades de diversos criptoactivos que pueden ser rastreadas desde diversos *wallets* con transacciones subsecuentes a otros *wallets* o hay una reintegración completa en moneda de curso legal<sup>57</sup>.

Por supuesto, debido a los crecientes esfuerzos legislativos y regulatorios alrededor del mundo, los criminales no pueden simplemente enviar sus criptoactivos a un intermediario y retirar moneda de curso legal como un usuario ordinario podría hacerlo. En cambio, éstos dependen de un pequeño grupo de proveedores de servicios para liquidar sus instrumentos. Algunos de estos intermediarios se especializan en lavar dinero, mientras que otros son grandes intermediarios que tienen programas laxos de *compliance*. Ciertamente, la identificación de estos intermediarios nos presenta una oportunidad para reconocer y confiscar liquidez de procedencia ilícita<sup>58</sup>.

## c) Anonimato

Una de las características que definen a los criptoactivos es la capacidad de ejercer plenamente la autodeterminación informativa hacia el anonimato, lo cual complica la identificación de las partes en transacciones específicas. Ahora bien, no por el simple hecho de anonimizar significa que se desea participar en actividades ilícitas, por lo que este elemento debe ser considerado en conjunto con los otros que se han presentado anteriormente. Por ejemplo, en adición al ofuscamiento de la identidad, podemos identificar las transacciones desarrolladas por una parte pseudónima que involucra uno o más criptoactivos ignorando los costos de transacción,

---

<sup>57</sup> *Idem*.

<sup>58</sup> ChainAnalysis, «The Chainanalysis 2021 Crypto Crime Report», *ChainAnalysis*, 2021, <https://go.chainanalysis.com/2021-Crypto-Crime-Report.html>.

destacando entre la selección instrumentos que son anónimos por diseño, como Monero<sup>59</sup>, popularmente conocidos como *privacy coins*.

Este es el mayor problema para combatir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. La capacidad de diluir la identidad de las partes involucradas dificulta identificar y monitorear transacciones, lo cual permite a las organizaciones criminales emplear criptoactivos para obtener «liquidez limpia». Con relación al financiamiento al terrorismo, la historia de Ali Shukri Amin, quien publicó una serie de instrucciones a través de Twitter para emplear Bitcoin para disfrazar la provisión de fondos a Daesh es un ejemplo claro de los riesgos que presenta la anonimidad que caracteriza a algunos proyectos<sup>60</sup>.

Otra forma de aprovechar las características que cada criptoactivo tiene para ofrecer es el desarrollo de actividades *on-chain* a través del uso de herramientas informáticas y/o intermediarios no regulados y/o sin licencia, particularmente cuando tratan una gran cantidad de liquidez siguiendo instrucciones de sus clientes a cambio de una cuota superior a la que ofrecen otros intermediarios, incluyendo instrucciones que no tienen una justificación lógica. A través de las transacciones *on-chain* uno puede crear, distribuir, adquirir, vender e incluso destruir criptoactivos desde cualquier parte del mundo, y son, a mi parecer, las operaciones más complicadas de rastrear hasta el momento en que un intermediario emerge para obtener, por ejemplo, moneda de curso legal; lo anterior constituye la base de la *travel rule* por medio de la cual los Estados deben asegurarse que los emisores y receptores de pago no sean anónimos.

Una vez dicho lo anterior, es importante destacar que la mayoría de estos instrumentos criptográficos son pseudoanónimos, lo cual implica que a través del uso de tecnologías apropiadas y el entendimiento de los protocolos más allá del PoW de Bitcoin, es posible para las autoridades determinar la identidad de las partes involucradas en determinadas transacciones a través de su rastreo sobre la cadena. Dichos éxitos dependen en gran medida del entendimiento individual de los instrumentos involucrados y el no intentar crear reglas generales aplicables a todos los escenarios.

---

59 Ver <https://www.getmonero.org/>.

60 Robby Houben y Alexander Snyers, «Cryptocurrencies and Blockchain. Legal Context and Implications for Financial Crime, Money Laundering and Tax Evasion», *European Parliament*, 2021, <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150761/TAX3%20Study%20on%20cryptocurrencies%20and%20blockchain.pdf>.

#### d) Riesgo geográfico

En adición a la anonimidad, la naturaleza global descentralizada de los criptoactivos es un desafío mayor para reguladores y supervisores. Uno de estos desafíos radica en el hecho de la localización de los nodos y las partes involucradas en diferentes jurisdicciones que pueden o no tener regulaciones y controles eficientes para afrontar de forma efectiva al lavado de dinero y/o al financiamiento al terrorismo.<sup>61</sup> Ante esta situación, se ha identificado a los diez países que reciben el mayor flujo de criptoactivos vinculados a actividades ilícitas: Estados Unidos, Rusia, China, Sudáfrica, Reino Unido, Ucrania, Corea del Sur, Vietnam, Turquía y Francia<sup>62</sup>. En el marco de estas jurisdicciones, destaca el protagonismo de Rusia en la recepción desproporcionada de fondos que provienen de mercados ubicados en la *darknet*, en particular Hydra el cual es el mercado negro digital más grande del mundo en términos de liquidez. China también destaca por recibir una gran cantidad de fondos enviados desde direcciones electrónicas asociadas con el robo de fondos electrónicos y *ransomware*, particularmente asociadas a las actividades del Grupo Lazarus<sup>63</sup>.

### III. Conclusión

Como fue evidenciado por la recuperación de 63.7 bitcoins derivados de la extorsión efectuada a Colonial Pipeline a través de un *ransomware*, a pesar de la creciente complejidad de técnicas y tecnologías empleadas, no es imposible seguir la liquidez a través de las infraestructuras que soportan al mercado de los criptoactivos<sup>64</sup>. Es importante señalar que no es nuestra intención destacar que estos instrumentos son malos por naturaleza, sino reconocer que estas innovaciones son imperfecciones de mercado. Entendiendo lo anterior, podremos identificar los elementos que pueden contribuir al desarrollo de nuestros sistemas financieros y enfrentar aquéllos que representan riesgos para nuestras políticas en materia de prevención al lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

Lo anterior encuentra eco en la segunda revisión anual relativa a los estándares y recomendaciones aplicados a los criptoactivos y las in-

---

61 Houben y Snyers, «Cryptocurrencies and Blockchain...»

62 *Op. cit.* 58.

63 *Idem.*

64 Department of Justice, «Department of Justice Seizes \$2.3 Million in Cryptocurrency Paid to the Ransomware Extortionists Darkside», *Department of Justice*, 2021, <https://www.justice.gov/opa/pr/departament-justice-seizes-23-million-cryptocurrency-paid-ransomware-extortionists-darkside>

*Op. cit.* 53.

fraestructuras relacionadas publicada por el GAFI en julio de 2021<sup>65</sup>. Entre los elementos que destaca dicho documento, encontramos que se debe adoptar el principio de neutralidad tecnológica y no modificar la recomendación 15, prestando particular atención a la *travel rule*; es decir, que, independientemente de la tecnología elegida, los estándares y recomendaciones deben ser aplicados a los nuevos jugadores que emergen en el mercado que hemos analizado. Para ello, es necesario entender no sólo cómo está constituido el mercado, sino a través de qué infraestructuras evoluciona. No debemos enfocar nuestros esfuerzos en los «mitos» de descentralización y desintermediación que abundan en la literatura que analiza estos mercados alrededor de las virtudes y vicisitudes de Bitcoin, sino en análisis casuísticos de los instrumentos e infraestructuras de soporte que están involucrados en una presunta transacción con recursos de procedencia ilícita, lo cual será relevante para fomentar la interoperabilidad entre las CBDCs y otros proyectos que pudiesen surgir para complementarlas, creando así un sistema de banca libre saludable y regulado, similar al que tienen países como Escocia bajo el Scottish and Northern Ireland Banknote Regulations 2009.

---

65 Grupo de Acción Financiera Internacional, «Second 12-Month Review of the Revised FATF Standards on Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers», *FATF*, 2021, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Second-12-Month-Review-Revised-FATF-Standards-Virtual-Assets-VASPS.pdf>.

## REFERENCIAS

- Arner, Douglas W. *et al.* «150 Years of Fintech. An Evolutionary Analysis», *The Finsia Journal of Applied Finance*, 3 (2016), 22-29.
- Auer, Raphael y David Tercero-Lucas. «Distrust or Speculation? The Socioeconomic Drivers of US Cryptocurrency Investments», *Bank for International Settlements* (2021). <https://www.bis.org/publ/work951.pdf>.
- Banco Central Europeo. «Report on Electronic Money», *European Central Bank*, 1998. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/emoneyen.pdf>.
- Banco Central Europeo. «Virtual Currency Schemes», *European Central Bank*, 2012, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtual-currencyschemes201210en.pdf>.
- Banco Central Europeo. «Virtual Currency Schemes. A Further Analysis», *European Central Bank*, 2015. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemesen.pdf>.
- Banco Central Europeo. «Crypto-Assets: Implications for Financial Stability, Monetary Policy, and Payments and Market Infrastructures», *European Central Bank*, 2019. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op223~3ce14e986c.en.pdf>.
- Bank for International Settlements, «Principles for Operational Resilience». *BIS* (2021). <https://www.bis.org/bcbps/publ/d516.pdf>.
- Becerra, Manuel. *La propiedad intelectual en transformación*. Ciudad de México: Editorial Porrúa/UNAM, 2009, 128.

Biggins, John. «Dirty Complexity: Money Laundering Through Derivatives», en *Research Handbook on Money Laundering*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013, 321-331.

Campbell, Doug. «Virtual Economics: Economists Explore the Research Value of Virtual Worlds», *Region Focus*, 12, 2008, 18-22.

Castronova, Edward. «On the Research Value of Large Games: Natural Experiments in Norrath and Camelot», *CESifo Working Papers*, 1621 (2005), 1-45.

Cedillo, Israel. «A New Approach for “Cryptoassets” Regulation», *Banking & Finance Law Review*, 35 (2019), 37-61.

ChainAnalysis. «The Chainanalysis 2021 Crypto Crime Report», *ChainAnalysis*, 2021. <https://go.chainanalysis.com/2021-Crypto-Crime-Report.html>.

Charre, Omar y Raúl F. Cárdenas. *El delito de lavado de dinero. Temas selectos*. Ciudad de México: Editorial Porrúa, 2018, 7.

Coehlo, R., J. Fishman y D. García Ocampo. «Supervising Cryptoassets for Anti-Money Laundering» (2021 [consultado el 11 de mayo de 2021]). [https://www.bis.org/fsi/publ/insights31.htm#:~:text=Although%20certain%20cryptoassets%20have%20the,\(ML%2FTF\)%20risks](https://www.bis.org/fsi/publ/insights31.htm#:~:text=Although%20certain%20cryptoassets%20have%20the,(ML%2FTF)%20risks)

Department of Justice. «Department of Justice Seizes \$2.3 Million in Cryptocurrency Paid to the Ransomware Extortionists Darkside», *Department of Justice*, 2021. <https://www.justice.gov/opa/pr/department-justice-seizes-23-million-cryptocurrency-paid-ransomware-extortionists-darkside>

Díaz-Dufoo, Carlos. *Limantour*. Ciudad de México: Imprenta Victoria, 1922.

Egli, Christian y Christoph Hirter. «My Message to Young People: Stop Trying to Create Money», *Bank for International Settlements*, 2018. <https://www.bis.org/speeches/sp180704a.htm>

European Securities and Markets Authority. «Advice. Initial Coin Offerings and Crypto-Assets». *ESMA*, 2019, [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-1391\\_crypto\\_advice.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-1391_crypto_advice.pdf)

Ferguson, Niall. *The Ascent of Money. A Financial History of the World*. New York: The Penguin Press, 2008, 2.

Financial Conduct Authority. «Guidance on Cryptoassets», *FCA*, 2019. <https://www.fca.org.uk/publication/consultation/cp19-03.pdf>.

Franklin Allen, *et al.* «A Survey of FinTech Research and Policy Discussion», *Federal Reserve Bank of Philadelphia Research Papers*, 20-21 (June 2020).

Grupo de Acción Financiera Internacional. «Virtual Currencies. Key Definitions and Potential AML/CFT Risks». *FATF Report*, 2014. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf>

Grupo de Acción Financiera Internacional, «Guidance for a Risk-Based Approach. Virtual Currencies». *FAFT*, 2015. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-RBA-Virtual-Currencies.pdf>

Grupo de Acción Financiera Internacional, «FATF Report to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors on So-Called Stablecoins». FATF, 2020. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Virtual-Assets-FATF-Report-G20-So-Called-Stablecoins.pdf>

Grupo de Acción Financiera Internacional. «Virtual Assets. Red Flag Indicators of Money Laundering and Terrorist Financing», FATF, 2020. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Virtual-Assets-Red-Flag-Indicators.pdf>

Grupo de Acción Financiera Internacional. «Second 12-Month Review of the Revised FATF Standards on Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers». FATF, 2021. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Second-12-Month-Review-Revised-FATF-Standards-Virtual-Assets-VASPS.pdf>

Hare, Christopher. «Cryptocurrencies and Banking Law. Are There Lessons to Learn?», *Cryptocurrencies in Public and Private Law*. Oxford: Oxford University Press, 2019, 229-253.

Hasanova, Huru *et al.* «A Survey on Blockchain Cybersecurity», *International Journal of Network Management*, 29 (2018), 1-36.

Hayek, Friedrich A. *Choice in Currency. A Way to Stop Inflation*. London: The Institute of Economic Affairs, 1976.

Hileman, Garrick y Michel Rauchs. «Global Cryptocurrency Benchmarking Study», *Cambridge Centre for Alternative Finance*, 2017. <https://www.jbs.cam.ac.uk/faculty-research/centres/alternative-finance/publications/global-cryptocurrency/#.YOjsxuhKJIU>.

- Houben, Robby y Alexander Snyers. «Cryptocurrencies and Blockchain. Legal Context and Implications for Financial Crime, Money Laundering and Tax Evasion», *European Parliament*, 2021. <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150761/TAX3%20Study%20on%20cryptocurrencies%20and%20blockchain.pdf>.
- Ingves, Stefan. «Going Cashless», *Finance & Development*, 55 (2018).
- Lamport, Leslie *et. al.* «The Byzantine Generals Problem», *ACM Transactions on Programming Languages and Systems*, 4 (1982), 382-401.
- Nakamoto, Satoshi. «Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System». *Bitcoin.org*, 2008. <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>.
- Office of the Chief Economist. «Cryptocurrencies and Blockchain», *World Bank Group*, 2018. <http://documents.worldbank.org/curated/en/293821525702130886/pdf/125990-WP-7-5-2018-9-39-58-ECAE-economicUpdateCryptocurrenciesandBlockchainMayweb.pdf>.
- Parks, Tim. *Medici Money. Banking, Metaphysics and Art in Fifteenth-Century Florence*. London: Profile Books, 2006, 23.
- Pasquale, Frank. *The Black Box Society. The Secret Algorithms that Control Money and information* (Massachusetts: Harvard University Press, 2015), 3.
- Takáts, Elöd. «A Theory of ‘Crying Wolf’: The Economics of Money Laundering Enforcement», *Journal of Law, Economics & Organization*, 27 (2011), 32-78.

Tarullo, Daniel. «Bank Supervision and Administrative Law», *SSRN*, 2021. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3743404](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3743404).

Working Group on EU payment Systems. «Report to the Council of the European Monetary Institute on Prepaid Cards», *European Monetary Institute*, 1994. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/prepaidcards1994en.pdf?9fc7b56c72bob1a42eb60ad5f97fb7d3>.



### 3 • 4

## Uso en el mercado de valores de criptoactivos

~~~~~ **Alfredo Reyes Krafft** ~~~~~

La sociedad es en donde nacemos, en la que estamos inmersos cotidianamente; la sociedad virtual es intangible, depende de la real, pero posee sus propias características. La sociedad tiene límites locales, fronteras geográficas y políticas; pero la virtual traspasa esas demarcaciones y fluye en ámbitos transfronterizos, su referente es global¹. Es en el ciberespacio donde se mueve la sociedad virtual, donde se modifica la percepción espacio-tiempo; los usuarios, los actores, los observadores de la sociedad virtual crecen exponencialmente y clarifican sus derechos, los comparten y los refuerzan. El ciberespacio se vuelve un terreno educativo, de investigación, de transacciones comerciales y de mercado, de política económica, de denuncia, de lucha social y de crimen². Esta sociedad crea nuevas identidades, nuevos ciudadanos: los *netizen*, término formado por

1 Estela Morales Campos, «Internet y sociedad: relación y compromiso de beneficios colectivos e individuales». *Revista Digital Universitaria* [en línea], 5. (número 8, 10 de septiembre de 2004 [consultada el 11 de septiembre de 2004]. <http://www.revista.unam.mx/vol.5/num8/art49/art49.htm>

2 Carlos Bonilla, «Liderazgo en la Sociedad Virtual» *Revista Mundo Ejecutivo* (en línea). Consultada el 15 de enero del 2016. Disponible en Internet: <http://mundoejecutivo.com.mx/management/2015/03/11/liderazgo-sociedad-virtual>

net (red) y *cit(izen)* (ciudadano); en consecuencia, se generan nuevos términos, nuevas ocupaciones y, quizá, hasta nuevos delitos, como los llevados a cabo por los *hackers* y los *contra-hackers*, así como los introducidos por los virus y los antidotos, para defenderse de los ataques de quienes, por gusto, curiosidad, reto o maniobra destructiva bajo contrato, se hacen de bienes, trabajo y conocimiento de otros³. Toda esta conversación conectada está transformando también al público. Como Narciso, también nos dejamos seducir por nuestra propia imagen *online* y la tentación de tener cada vez más lazos sociales⁴.

Es posible que en estos tiempos de máxima conectividad social existan menos conexiones reales que antes. Marshall McLuhan (1968 y 1973), prestigioso teórico de los medios de comunicación, ya pronosticó esta posibilidad hace más de 40 años, cuando afirmó que «la extensión conduce a la amputación». Con los teléfonos móviles y los dispositivos sociales estamos conectados a pantallas y, de forma virtual, con amigos en los cinco continentes, pero tal vez a costa de una conexión auténtica con el mundo. Pudiéramos llegar a un llamado estado de «soledad compartida»⁵. Nos «acercan con los lejanos pero nos alejan de los cercanos».

Internet de las cosas

En el pasado podíamos desconectarnos de los medios apagando el dispositivo, saliendo del sistema. Ahora, eso constituye la excepción a la regla y, para muchos, motivo de conflictos. Ante la sugerencia de que se desconecte, un joven de hoy nos dirá: «¿Desconectarse, qué es eso?» o «¿Por qué me castigas?». Casi siempre estamos conectados a un dispositivo con acceso a internet, bien sea un teléfono inteligente, un monitor de ejercicio, un *ipod*, una tableta, un videojuego o una pantalla. Tenemos extensiones de nuestro cuerpo en forma de sensores, señales y servidores que registran cantidades enormes de datos acerca de cómo vivimos nuestro día a día, la gente que conocemos, los medios que consumimos y la información que buscamos. En efecto, los medios nos siguen a todas partes y cada vez somos menos conscientes de su presencia.

3 Estela Morales Campos, «Internet y sociedad...»

4 Peter Hirshber, «Primero los medios y luego nosotros. Cómo ha cambiado internet la naturaleza fundamental de la comunicación y su relación con el público», en *C@mbio: 19 ensayos fundamentales sobre cómo internet está cambiando nuestras vidas* (España: BBVA, 2013), 397-422.

5 Octavio Islas, «Marshall McLuhan y la complejidad digital», *Revista Razón y Palabra*, 63 (Consultado el 15 de enero del 2016). <http://www.razonypalabra.org.mx/n63/varia/oislas.html>.

Mantenemos relaciones muy íntimas con nuestros dispositivos conectados. A los pocos minutos de habernos despertado, la mayoría ya estamos consultando el teléfono móvil. Lo consultamos más de 150 veces a lo largo de la jornada y pasamos el equivalente a cerca de dos horas diarias con un móvil pegado a la oreja. A medida que estos aparatos se han vuelto omnipresentes, cada vez hay más datos de nuestra vida almacenados de manera casi permanente en servidores y que pueden ser consultados por otros (incluidas empresas y agencias del Gobierno)⁶.

La idea de que todo puede medirse, cuantificarse y almacenarse representa un cambio fundamental para la condición humana. Durante miles de años hemos vivido según la idea de que somos responsables ante un Dios omnipotente que todo lo ve y que nos vigila por nuestro propio bien, para garantizar nuestra salvación. Por ésa, entre otras razones, resulta tan efectiva la religión. Ahora, en cambio, en sólo unos miles de años hemos reproducido esa red omnipotente que todo lo ve aquí en la Tierra... impulsados por motivos menos elevados y quizá aún más efectivos, comercialmente hablando⁷.

También estamos inmersos en una era de invención mediática sin precedentes. Hemos pasado del primer Internet basado en la web, al mundo siempre conectado, posterior a la computadora personal. Pronto entraremos en la era de la informática generalizada, en la que todos los aparatos y objetos construidos estarán conectados y serán interactivos, con capacidad de recoger y emitir datos⁸. Es lo que se ha dado en llamar «internet de las cosas».

En el pasado reciente, el ritmo del cambio tecnológico ha sido rápido, pero se está acelerando. Las cifras hablan por sí solas. En 1995 había aproximadamente 50 millones de aparatos conectados a internet. En 2011 el número de conexiones pasaba de los 4,300 millones (más o menos la mitad eran máquinas). Aquel año nos quedamos sin direcciones de internet y ahora se emplea otro mecanismo para direcciones llamado IPv6. Este modelo permitirá crear 340,000 millones de millones de direcciones IP únicas. Se trata probablemente de la cifra más grande jamás manejada por los seres humanos en el diseño de algo. En orden de magnitud, el número de átomos que contiene el universo sólo es

6 Manuel Castells, «El impacto de internet en la sociedad: una perspectiva global», en *C@mbio: 19 ensayos fundamentales sobre cómo internet está cambiando nuestras vidas* (España: BBVA, 2013), pp. 127-149.

7 Peter Hirshber, «Primero los medios y luego nosotros...».

8 *Ibidem*.

40 veces superior al número de direcciones de internet existentes, pero el hombre no inventó el universo⁹.

Pero sí hay una cifra que tendremos que abordar, y pronto: en unos años es probable que exista más de un billón de dispositivos conectados a Internet. Nada crece más rápido sobre la tierra que este medio, es decir, el número de dispositivos conectados y los datos que éstos emiten. Por supuesto que la mayoría no son de personas, pero no debemos subestimar el impacto en nuestro mundo mediatizado de un billón de aparatos emitiendo señales y enviando información¹⁰.

Globalización

La tendencia hacia la globalización viene impuesta por el carácter interdependiente, multicéntrico y multicultural de los fenómenos que gravitan sobre el horizonte presente de la reflexión jurídica. La «globalización» es el término con el que se alude a los actuales procesos integradores de la economía: financiación, producción y comercialización¹¹.

Inquieta pensar que hace más de 50 años McLuhan ya había adelantado las consecuencias de este entorno saturado de medios de comunicación. Cuando hablaba de la «aldea global» no se refería exactamente a que estaríamos conectados unos con otros. Lo que le preocupaba más bien era que todos conociéramos los asuntos de los demás, que perdiéramos parte de nuestra privacidad como resultado de vivir en un mundo con un conocimiento tan íntimo de las vidas ajenas. A esto McLuhan lo llamó «retribalización» y con ello quería decir que los medios de comunicación modernos nos llevarían a imitar el comportamiento de las aldeas tribales. Hoy en día los efectos de este fenómeno nos ayudan a definir el entorno mediático. Nos gestionamos a nosotros mismos de manera consciente como si fuéramos marcas en línea, nos preocupan más que nunca los asuntos de los demás y tenemos más probabilidades de que nos hagan reproches o nos pongan en evidencia que en la desaparecida (y más anónima) era de la comunicación de masas.

Redes sociales

Es decir, en este momento la mayor parte de la actividad en Internet pasa por las redes sociales, que se han convertido en las plataformas de preferencia para todo tipo de fines, no sólo para relacionarse y charlar con

9 *Ibidem.*

10 *Ibidem.*

11 Antonio Enrique Pérez Luño *et al.*, *Nuevas Tecnologías y Derechos Humanos* (México: Tirant lo Blanch, 2014).

amigos, sino también para marketing, comercio electrónico, enseñanza, creatividad cultural, medios de comunicación y ocio, aplicaciones médicas y activismo sociopolítico. Se trata de una tendencia muy importante que abarca a casi toda la sociedad¹².

Las redes sociales las construyen sus propios usuarios a partir de criterios específicos de grupo. Existe un espíritu emprendedor en el proceso de creación de sitios web, que después cada persona elige en virtud de sus intereses y proyectos particulares. Los propios miembros de las redes van configurándolas, aplicando diferentes niveles de perfil y privacidad. La clave del éxito no es el anonimato, sino más bien la autopresentación de una persona real que está conectada con personas reales (se han dado casos de exclusiones en una red social por el uso de una identidad falsa). Por tanto, estamos ante una sociedad autoconstruida mediante la conexión en red con otras redes. Pero no se trata de una sociedad virtual. Existe una estrecha conexión entre las redes virtuales y las redes vivas. Es un mundo híbrido, un mundo real. No es un mundo virtual ni un mundo aparte.

El público como distribuidor, conservador y árbitro

Todos podríamos encontrar lo que buscáramos porque alguien grande como Microsoft ya lo habría publicado. La idea de que lo que gustara o interesara al público se convertiría en un factor clave en la distribución, era inimaginable. Haría falta que aparecieran Google y su algoritmo PageRank para dejar claro que lo que interesaba a todo el mundo era una de las herramientas más importantes (y disruptivas) en el mundo de los medios de comunicación. A principios de la década de 2000, con el auge de los medios sociales, después convertidos en redes sociales, esta idea se convirtió en central¹³.

La larga cola

Si lo pensamos ahora, resulta evidente: en un mundo de tiendas de discos y videoclubes, almacenar mercancía física acarrea grandes costos. Por eso resultaba más rentable almacenar éxitos que contenidos menos populares. Con la llegada del mundo *online*, donde los contenidos de todo el mundo pueden almacenarse en servidores; los números cambiaron: el material menos popular ya no resultaba más caro de almacenar que el superventas. En consecuencia, el público se fraccionaría y encontraría *online* hasta los contenidos más extraños con mayor facilidad que en

12 Manuel Castells, «El impacto de internet...»

13 Peter Hirshenber, «Primero los medios...»

un Blockbuster. 2003 fue el año de la fundación de Amazon, empresa que mejor ha capitalizado esta tendencia. Amazon ha sido uno de los fenómenos de mayor alcance y más disruptivos de internet. Y es que la larga cola no sólo ha puesto todo a nuestra disposición, sino que, al eliminar la mediación de los canales de distribución tradicionales, ha concentrado el poder en las manos de los nuevos gigantes mediáticos: Apple, Amazon, Google y Facebook (Microsoft todavía lucha por hacerse un hueco en el negocio).

Internet abierto

No supimos ver que la arquitectura de Internet sería abierta y que el poder se distribuiría. Que cualquier nodo podría ser un servidor o que un directorio no funcionaría jerárquicamente, como lo habían hecho la industria o las empresas de medios de comunicación. Internet se concibió para fines militares y académicos, pero llevaba dentro el germen de una serie de valores concretos referidos al acceso abierto sin puntos centrales de control. Y este acceso abierto ha sido determinante para el rápido crecimiento de todo tipo de medios nuevos. Diversidad y apertura han definido el entorno de los medios de última generación. Y aunque no ha sido por casualidad, no había ningún determinismo tecnológico en juego¹⁴.

Big data

«Big data se refiere al aprovechamiento de grandes conjuntos de datos con tres características principales: *volumen* (cantidad), *velocidad* (velocidad de creación y utilización) y *variedad* (tipos de fuentes de datos no estructurados, tales como la interacción social, video, audio, cualquier cosa que se pueda clasificar en una base de datos)»¹⁵. Esto permite el cruce de información, identificar hábitos, crear perfiles y predecir tendencias mediante el uso de matemáticas aplicadas.

Criptoactivos

El comercio en internet se ha tornado, hoy por hoy, un ecosistema que confía exclusivamente en instituciones financieras que sirven como ter-

14 *Ibidem*

15 Aleix Galimany, *La creación de valor en las empresas a través del Big Data* (Barcelona: Universitat de Barcelona, julio de 2014 [consultado el 15 de enero del 2016 en Internet]). <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/67546/1/TFG-ADE-Galimany-Aleix-juliol15.pdf>

ceros de confianza. A juicio de Thiessen¹⁶, este sistema funciona bastante bien para la mayoría de los casos, pero sufre de algunas debilidades, por ello, no son posibles las transacciones completamente irreversibles, ya que las instituciones financieras no pueden evitar mediar en las disputas, lo cual genera un gasto que incrementa el costo de la transacción. Esto, a su vez, limita el tamaño mínimo de una transacción al realizarse en la práctica, condicionando así la posibilidad de que se realicen transacciones pequeñas, y existiendo un costo mayor en la pérdida de la habilidad de hacer pagos no-reversibles a servicios no-reversibles; esto aumenta la necesidad de confianza. Los vendedores necesitan más información acerca de sus clientes de la que sería necesaria; un cierto nivel de fraude se acepta como inevitable. Estos costos e incertidumbres de pago pueden ser evitados utilizando una moneda física, pero no existe un mecanismo que permita hacer un pago por un canal de comunicación sin un tercero de confianza.

Un criptoactivo o un activo virtual puede ser descrito como un archivo que contiene un activo que puede ser distribuido entre iguales, o entre pares. Es decir, se trata de un sistema distribuido que facilita transacciones anónimas y relativamente seguras sin necesidad de una autoridad centralizada. Con base en reglas previamente definidas, se generan los activos a través de un *software* de código abierto y un algoritmo inteligente que facilita la seguridad y anonimidad de todo el sistema distribuido. Como resultado, no hay necesidad de una autoridad central que lo gestione, pues todos los participantes conforman una base descentralizada basada en el consenso. El sistema se controla a sí mismo.

Se busca un sistema de pagos basados en pruebas criptográficas que generen una mayor confianza, permitiendo a cualquier persona intercambiar dinero sin necesitar de un tercero de confianza.

Acercamientos anteriores: la LPRITF

- . SAT (enero 2016):
 - . «Respecto a la utilización de Activos Virtuales en los actos u operaciones establecidos en el artículo 32 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI)»¹⁷

16 Oliver Thiessen, «Bitcoin» (Paraguay: Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción). <http://www.uca.edu.py> y <http://www.esferared.com/guiabitcoin.pdf>

17 Limitaciones a cumplimiento a obligaciones y, en general, liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago de actos u operaciones mediante activos virtuales. Problema de los umbrales que se repite en el reporte de actividades vulnerables

- . Banco de México:
 - . «Advertencias sobre el uso de activos virtuales como sucesdáneos de los medios de pago en moneda de curso legal»
- . *Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y de Valores y Secretaría de Hacienda y Crédito Público*¹⁸:
 - . «Las autoridades financieras advierten de los riesgos asociados al uso de activos virtuales y a la participación en los esquemas de inversión conocidos como Oferta Inicial de Monedas o “*Initial Coin Offerings*”»

Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera (ITF)

Capítulo Tercero, De las Operaciones con Activos Virtuales¹⁹:

Artículo 30.- Para efectos de la presente Ley, *se considera activo virtual la representación de valor registrada electrónicamente y utilizada entre el público como medio de pago para todo tipo de actos jurídicos y cuya transferencia únicamente puede llevarse a cabo a través de medios electrónicos*. En ningún caso se entenderá como activo virtual la moneda de curso legal en territorio nacional, las divisas ni cualquier otro activo denominado en moneda de curso legal o en divisas.

18 Las autoridades financieras advierten de los riesgos asociados al uso de activos virtuales y a la participación en los esquemas de inversión conocidos como oferta inicial de monedas (*Initial Coin Offerings*); la autoridad reconoce, de manera indirecta y parcial, la existencia de diferentes categorías de activos virtuales y que éstos pueden tener una naturaleza diferente a la de una «moneda» o «dinero». Así como aquellos a través de los cuales se «ofrece el derecho de acceso a operar en una plataforma a desarrollar, la adquisición de la propiedad de los nuevos activos virtuales, o inclusive, representar la propiedad de bienes de alto valor». De igual manera, valora un tipo diferente, los *security tokens* o «ficha valor», los cuales, de acuerdo con lo planteado por las autoridades, ofrecen ciertos derechos sobre el proyecto a desarrollarse y parte de las ganancias que este pudiere llegar a generar. F«Comunicado conjunto SHCP- BANXICO-CNBV. Las autoridades financieras advierten de los riesgos asociados al uso de activos virtuales», Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 13 de diciembre de 2017, <https://www.gob.mx/shcp/prensa/las-autoridades-financieras-advierten-de-los-riesgos-asociados-al-uso-de-activos-virtuales>.

19 Existen problemas con la definición y operación de los *utility tokens*; será necesario esperar para conocer la reacción de las autoridades al respecto.

Las ITF sólo podrán operar con *los activos virtuales que sean determinados por el Banco de México mediante disposiciones de carácter general*. En dichas disposiciones, el Banco de México podrá establecer plazos, términos y condiciones que deberán observar las ITF para los casos en que los activos virtuales que este haya determinado se transformen en otros tipos o modifiquen sus características.

Para realizar operaciones con los activos virtuales a que se refiere el párrafo anterior, las ITF deberán contar con la previa autorización del Banco de México.

El Banco de México, *para la determinación de los activos virtuales, tomará en cuenta, entre otros aspectos, el uso que el público dé a las unidades digitales como medio de cambio y almacenamiento de valor, así como, en su caso, la unidad de cuenta; el tratamiento que otras jurisdicciones les den a unidades digitales particulares como activos virtuales, así como los convenios, mecanismos, reglas o protocolos que permitan generar, identificar, fraccionar y controlar la replicación de dichas unidades*.

Ley de Instituciones de Crédito

Artículo 88.- Las instituciones de crédito podrán, con la previa autorización del Banco de México, realizar operaciones con los activos virtuales que sean determinados por el propio Banco de México mediante disposiciones de carácter general, de entre aquellos que cumplan las características mencionadas en el último párrafo del artículo 30 de esta Ley. Dichas operaciones estarán sujetas en cuanto a sus condiciones y restricciones, a las disposiciones de carácter general que para tal efecto emita el Banco de México.

La Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera las llama *activos virtuales* y las define como la representación de valor registrada electrónicamente y utilizada entre el público como medio de pago para todo tipo de actos jurídicos y cuya transferencia únicamente puede llevarse a cabo a través de medios electrónicos. Para hacer uso de las criptomonedas de forma habitual, se requiere la autorización del Banco de México, el cual define a los activos virtuales de la siguiente manera:

Se considera que un activo virtual es:

- i. Una unidad de información que no representa la tenencia de algún activo subyacente a la par, y que es unívocamente identificable, incluso de manera fraccional, almacenada electrónicamente.

Respecto a la primera parte de la definición, se considera que no existe un bien subyacente ni un activo ajeno que respalde el valor de un activo virtual uno a uno. El valor está definido por la oferta y demanda, la cual depende de la confianza de los compradores en la tecnología que le da seguridad y operatividad al activo virtual. En este sentido, la definición no toma en cuenta a aquellos activos que utilizan la misma tecnología que los activos virtuales más conocidos y que representan la tenencia a la par de algún activo subyacente como acciones, divisas o moneda de curso legal.

La tecnología que soporta a los activos virtuales, permite que las unidades de dichos activos e incluso sus fracciones, no sean fungibles. En particular, cada unidad o fracción, tiene un histórico de transacciones que permite la distinción entre todos los demás. Debido a que no tienen un carácter físico, los activos virtuales yacen en una red de computadoras que contiene toda la información transaccional de los activos virtuales.

Las computadoras que forman la red, están constantemente confirmando nuevas transacciones y actualizando el registro que comparten todas éstas.

- ii. Cuyo control de emisión está definido mediante protocolos predeterminados y a los que se pueden suscribir terceros.

Sobre lo referente a los protocolos, las computadoras que operan en la red y registran las transacciones de activos virtuales, deben seguir las reglas de emisión para poder confirmar las transacciones, y dichas reglas se deben establecer en protocolos predeterminados. Existe la posibilidad de que nuevas computadoras puedan formar parte de la red. Sin embargo, no es una característica necesaria.

- iii. Y que cuenta con reglas que impiden que las réplicas de la unidad de información o sus fracciones se encuentren disponibles para ser transmitidas más de una vez en un mismo momento.

Por último, se logra evitar que las réplicas de la unidad de información puedan ser transmitidas más de una vez en un mismo momento (el doble gasto) por medio de la identificación de las unidades o fracciones de un activo virtual a través de una revisión de su historial de transacciones particular, así como por medio de elementos criptográficos y etiquetas de tiempo, se evita que dicho activo virtual pueda ser gastado más de una vez al mismo tiempo.

Circular 4/2019 Disposiciones de carácter general aplicables a las Instituciones de Crédito y a las Instituciones de Tecnología Financiera en las Operaciones que realicen con Activos Virtuales²⁰

Asimismo, los activos virtuales conllevan un riesgo importante en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita (lavado de dinero) y financiamiento al terrorismo, debido a la facilidad para transferir los activos virtuales a distintos países, así como la ausencia de controles y medidas de prevención homogéneos a nivel global.

En este contexto, se considera conveniente mantener una sana distancia entre los activos virtuales y el sistema financiero.

[...]

4.a Características de los activos virtuales.- Los activos virtuales con que las Instituciones podrán realizar operaciones de conformidad con las presentes Disposiciones deberán cumplir con las características siguientes:

I. Ser unidades de información, unívocamente identificables, incluso de manera fraccional, registradas electrónicamente, que no representen la titularidad o derechos de un activo subyacente o bien, que representen dicha titularidad o. derechos por un valor inferior a estos;

II. Tener controles de emisión definidos mediante Protocolos determinados y a los que se pueden suscribir terceros, y

²⁰ La Circular 4/2019 dirigida a las Instituciones de Crédito e Instituciones de Tecnología Financiera relativa a las Disposiciones de carácter general aplicables a las Instituciones de Crédito e Instituciones de Tecnología Financiera en las Operaciones que realicen con Activos Virtuales fue publicada en el *DOF* el 8 de marzo de 2019.

III. Contar con Protocolos que impidan que las réplicas de las unidades de información o sus fracciones se encuentren disponibles para ser transmitidas más de una vez en un mismo momento.

Sin perjuicio de lo dispuesto anteriormente en la presente Disposición, las Instituciones podrán realizar Operaciones Internas con el uso de tecnologías correspondientes a aquellos otros activos virtuales con características distintas a las establecidas en esta misma Disposición, para lo cual deberán sujetarse a las disposiciones que les resulten aplicables en materia de uso de tecnologías y sistemas automatizados de procesamiento de datos²¹.

Conforme a las disposiciones referidas, las Instituciones deberán contar con previa autorización del Banco de México para realizar operaciones internas (no con clientes) con activos virtuales. Asimismo tendrán prohibido celebrar operaciones con dichos activos en términos distintos a los establecidos en la autorización respectiva. Además, deberán impedir en todo momento que se transmita directa o indirectamente el riesgo de dichas operaciones a sus clientes. No serán elegibles para la obtención de dicha autorización aquellas operaciones que las Instituciones soliciten celebrar con activos virtuales mediante los cuales pretendan prestar de manera directa a sus clientes servicios de intercambio, transmisión o custodia de activos virtuales²².

De manera general, Banxico considera que los esquemas de los activos virtuales presentan diversas áreas de oportunidad derivadas de las características de los protocolos que los sustentan. Si bien algunos esquemas resuelven parcialmente dichos problemas, no existe un activo virtual que los resuelva en su conjunto; éstos son los principales que enumera el Banco de México:

21 Banco de México, «¿Qué es un activo virtual?». <https://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/1---que-es-un-activo-virtua.html>

22 «Comunicado conjunto SHCP- BANXICO- CNBV. Las autoridades financieras advierten de los riesgos asociados al uso de activos virtuales», Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 13 de diciembre de 2017, <https://www.gob.mx/shcp/prensa/las-autoridades-financieras-advierten-de-los-riesgos-asociados-al-uso-de-activos-virtuales>

- a) anonimato en las transacciones con activos virtuales;
- b) formación de precios de los activos virtuales;
- c) vulnerabilidades en los protocolos de los activos virtuales, y
- d) escalabilidad de los activos virtuales.

En cuanto a la regulación sobre la operación con activos virtuales por parte de las instituciones de tecnología financiera e instituciones de crédito, el Banco de México considera que los activos virtuales aún representan un riesgo considerable en materia de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo debido al anonimato que provee este tipo de activos en la realización de transacciones, la facilidad para transferir los activos virtuales a distintos países, así como la ausencia de controles y medidas homogéneas a nivel global.

Pese a lo expuesto anteriormente, el Banco Central no busca restringir el uso de tecnologías que pudieran tener un beneficio desde la perspectiva de eficiencia o funcionalidad, siempre y cuando estas tecnologías sean utilizadas en el contexto de la operación interna de las instituciones de tecnología financiera (ITF) e instituciones de crédito (IC), y esto a su vez no implique un aumento significativo en los riesgos operativos o financieros de las mismas. Es decir, la utilización de tecnología como registros distribuidos, cadena de bloques o incluso los propios activos virtuales en sus procesos internos podría llegar a ser factible previa autorización del Banco de México, siempre y cuando los riesgos de los activos virtuales no afecten al consumidor final.

Es por eso que el Banco de México presentó una regulación en la que se establece un mecanismo de solicitudes de autorización en la que se requiere a las instituciones interesadas presentar la forma en que atenderán los riesgos asociados a la operación con activos virtuales, en caso de que decidan utilizarlos para su operación interna, sin considerar algún tipo de autorización que implique la operación con activos virtuales de cara al cliente, pues se considera que la provisión de servicios relacionados con activos virtuales al público en general por parte de las instituciones financieras no es conveniente y los riesgos asociados a los activos virtuales no deben afectar al usuario final.

Es importante destacar que, a pesar de que las ITF o IC no estén autorizadas para ofrecer al público en general operaciones con activos virtuales, esto no implica que otras empresas distintas a éstas no puedan ofrecer servicios relacionados con ellos. Tal es el caso de las casas de cambio de activos virtuales que ofrecen el servicio de compra-venta de tales activos al público, las cuales, siempre y cuando no realicen actividades de captación o custodien recursos en moneda nacional o divisas de sus clientes, podrían continuar ofreciendo sus servicios. De esta forma, en México se podría acceder a los servicios de compra-venta de activos virtuales bajo

el riesgo de quien decida realizar dichas operaciones y con la claridad de que no están respaldados por alguna institución financiera.

A raíz de una publicación en un diario de circulación nacional en el que se menciona que un funcionario de alto nivel de un banco indicó que próximamente operarían con criptoactivos, y considerando, seguramente también, el lanzamiento del mercado de dos activos virtuales del tipo *stablecoins* (criptoactivos referidos al valor del peso) MMXN y PXO, de manera conjunta el 28 de junio de 2021 el Banco de México, la Secretaría de Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria emitieron un comunicado conjunto (comunicado núm. 039)²³ en el que se establece lo siguiente:

- . Los activos virtuales no constituyen una moneda de curso legal en México ni tampoco son divisas bajo el marco legal vigente.
- . Las autoridades financieras reiteran las advertencias emitidas en 2014, 2017 y 2019 sobre los riesgos inherentes a la utilización de los denominados «activos virtuales» como medio de cambio, como depósito de valor o como otra forma de inversión.
- . Las instituciones financieras del país no están autorizadas a realizar y ofrecer al público operaciones con activos virtuales, tales como Bitcoin, Ehter, XRP y otros, con el fin de mantener una sana distancia entre estos y el sistema financiero. Quienes emitan u ofrezcan dichos instrumentos serán responsables por las infracciones a la normativa que ello ocasione y quedarán sujetos a las sanciones aplicables.
- . En México no se ha autorizado la oferta del servicio de manejo de saldos denominados en pesos o divisas derivados la captación de recursos a través de depósitos del público en general, a través de esquemas tecnológicos relacionados con cadenas de bloques o registros distribuidos, denominados «monedas estables» (en inglés, *stablecoins*). Las instituciones financieras que realicen y ofrezcan operaciones con los denominados «activos virtuales» sin una autorización incurrirían en infracciones a la normativa y serán sujetos a las sanciones aplicables.

Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita

Mediante reformas a la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, publicadas el 9 de marzo de 2018, las personas distintas a instituciones de crédito e instituciones de tecnología financiera quedaron sujetas al régimen de esta ley a

23 *Idem.*

partir de septiembre de 2019. Esta regulación define como actividad vulnerable la operación de entidades no financieras con activos virtuales y establece una serie de requisitos como identificación de los clientes de dichas empresas, así como el llenado de reportes y avisos a la SHCP cuando el monto de la operación sea igual o mayor a 645 UMA.

Con el propósito de que los usuarios del SPEI y el propio sistema no se vean afectados por el mayor riesgo inherente a los activos virtuales, en relación con las transferencias de fondos que realizan por medio de dicho sistema, ha sido necesario tomar medidas adicionales para identificar plenamente a los clientes finales que realizan tales transferencias, de manera que todos los participantes en el sistema que realicen una transacción que involucra activos virtuales (envío, procesamiento o recepción) estén plenamente conscientes de quiénes son los beneficiarios últimos de las operaciones. Esto incluye identificar plenamente a las contrapartes finales de las transferencias en todo su trayecto a través del sistema y tener esquemas de validación de identidad robustos.

En particular, con el fin de reducir la probabilidad de que los activos virtuales sean utilizados como canal para extracción de recursos producto de ciberataques u otras actividades ilícitas, se incluyó en la regulación del SPEI que las transferencias realizadas a través de dicho sistema, dirigidas a clientes de participantes que realicen tales operaciones, se acrediten después de 24 horas. Lo anterior aumenta el tiempo para reaccionar en caso de ser necesario, y permite a los participantes realizar validaciones adicionales para verificar la legitimidad de la transferencia, en beneficio de los clientes.

Adicionalmente, para realizar transferencias de fondos hacia proveedores de servicios de compraventa de activos virtuales que, a su vez, sean clientes de un participante en el SPEI, es necesario que el participante involucrado en estas operaciones conozca la información de los usuarios finales de los proveedores involucrados en la operación. Esto implica que el referido participante que envía la transferencia debe solicitar a su cliente identificar al originador de la transferencia conforme a la normatividad aplicable. Las medidas establecidas para las entidades referidas que ofrecen servicios relacionados con activos virtuales son consistentes con las que se establecen para los clientes de los demás participantes del SPEI, en particular los bancos, que deben identificar a sus clientes de acuerdo a su nivel de operación.

Por una parte, los participantes deberán validar la información de los usuarios finales a través de la información extraída de un comprobante electrónico de pago (CEP) para comprobar que quien recibe la transferencia sí es el poseedor de la cuenta, para aquellas personas cuyos abonos en un mes no excedan 8,000 UDI.

Por otra parte, para usuarios cuyas operaciones estén entre 3,000 y 8,000 UDI, además de la documentación requerida para niveles de operación menores, se incluye el requerimiento de solicitar y validar la información contenida en la credencial de elector, así como validar la huella digital con el servicio de validación del INE con el fin de tener una adecuada identificación de los clientes en tanto las transacciones que realizan, al ser de mayor monto, pueden implicar un mayor riesgo. Si bien solicitar y validar la información contenida en la credencial de elector, así como la validación de la huella digital con el servicio de validación del INE puede ser un sistema efectivo para la identificación de usuarios, se consideró necesario una identificación más exhaustiva de aquellos usuarios que operen cantidades mayores a 8,000 UDI sin límite superior, pues estos montos podrían implicar un riesgo mayor desde la perspectiva de lavado de dinero, o bien, podrían implicar una mayor afectación en lo que se refiere a las transferencias no autorizadas legítimamente. Debido a lo anterior, se consideró que además de requerir la documentación correspondiente a lo establecido para cuentas bancarias sin límite de abonos, es necesario establecer la obligación de la firma de un contrato presencial o por vía remota mediante firma electrónica avanzada, basada en un certificado emitido por el SAT, la cual se emite después de un proceso de identificación exhaustivo presencial y, por lo tanto, es viable como sustituto de la identificación presencial, para cubrir las necesidades de identificación de los usuarios finales.

En lo que se refiere a la inclusión financiera, es importante destacar que las restricciones emitidas no afectan de ninguna manera a personas que operan con montos reducidos, sino que sólo afectan a aquellos individuos que operan con montos elevados. En este sentido, se establecen requisitos de identificación superiores únicamente a aquellos clientes que, por los montos de sus operaciones de ingreso de recursos, se les debe realizar un proceso de conocimiento de cliente más exhaustivo de manera que se pueda determinar si representan un mayor riesgo de lavado de dinero, financiamiento al terrorismo y otras actividades ilícitas.

Las medidas establecidas pretenden permitir la identificación exhaustiva para empresas cuyo modelo de negocio, por ser de una naturaleza digital, no es compatible con la firma presencial de un contrato, buscando prevenir adecuadamente riesgos relacionados con actividades ilícitas a la vez que se permite la innovación y el uso de nuevas tecnologías. Es por esta consideración que se buscó una alternativa remota con la misma validez jurídica y confiabilidad.

La posibilidad de recabar, de forma opcional, la firma electrónica en lugar de requerir la firma presencial de un contrato busca replicar el esquema de CETES directo que utiliza el Gobierno federal para permitir al público en general invertir en sus activos. Con este antecedente, en el que

el propio Gobierno federal permite al público identificarse con la firma electrónica para invertir en activos por medios digitales, el Banco de México consideró factible ofrecer la misma posibilidad para identificar a los clientes que deseen operar con activos virtuales.

Abonando tanto a la prevención de lavado de dinero como a la contención de fraudes y eventos de ciberseguridad, se establece la obligación de vincular las cuentas de los usuarios finales que operen bajo estos esquemas y que realicen abonos mensuales menores a 8,000 UDI, de tal forma que sólo se puedan enviar y recibir fondos a dicha cuenta, de forma que se limite a los usuarios finales de poder realizar pagos que provienen de recursos relacionados con activos virtuales dentro del sistema financiero. Lo anterior es consistente con el objetivo de mantener una sana distancia entre la operación de activos virtuales y el sistema financiero, puesto que las instituciones financieras autorizadas para la provisión de servicios de pago están reguladas con base en los riesgos derivados de dicha actividad; por ejemplo, estas instituciones no pueden ofrecer servicios de compraventa e intercambio de activos virtuales. En este sentido, el requisito de vinculación es consistente con las finalidades que corresponden a las empresas que se dedican a la provisión de servicios relacionados con activos virtuales.

Por último, es importante aclarar que el requisito de identificación presencial o mediante firma electrónica únicamente aplica para el ingreso de recursos a cuentas de personas que ofrezcan servicios profesionales de compraventa o intercambio de activos virtuales y no aplican para el retiro, que en ningún caso se podrá negar con independencia del monto. Asimismo, a partir de la entrada en vigor de estos requisitos de identificación, en caso de que algún cliente no se haya identificado a través de la validación de su credencial para votar y su huella digital para operaciones o, en su caso, con firma electrónica o presencial, podrá seguir operando por debajo del umbral de las 3,000 UDI mensuales. Es decir, se requieren mecanismos de identificación más robustos únicamente para ingresar un monto superior.

A mi juicio, debemos ser muy cautelosos con el uso de activos virtuales, las instituciones de crédito y las instituciones de tecnología financiera, para hacer uso de los criptoactivos de forma habitual, requieren de la autorización del Banco de México y no podrían utilizarlos con clientes sino sólo para operaciones internas. Otras empresas, en la regulación actual, no tienen impedimento legal para comprarlos y venderlos siguiendo las disposiciones relativas a la prevención de lavado de dinero, siempre y cuando no realicen actividades de captación o custodien recursos en moneda nacional o divisas de sus clientes

En el ámbito bursátil no hay limitación para que una operadora pudiera ser cliente de cualquier entidad que pueda celebrar operaciones con

activos virtuales, ya que no entran en los supuestos anteriormente descritos. Sin embargo, un planteamiento ante la CNBV con activos objeto de inversión exclusivamente bitc in/criptoactivos creo que no ser a bien recibida, inclusive implicar a una negativa tajante. Y en el supuesto remoto de que fueran autorizados por el Banco de México, se limitar a el uso sólo para las instituciones de crédito y las instituciones de tecnología financiera, únicamente para operaciones internas, sacándolas del mercado.

Atendiendo a lo anterior, para que un fondo de inversión los considere en su régimen de inversión pudieran darse los siguientes casos:

- a. Cebures emitidos por un fideicomiso que adquiriera las criptomonedas (siempre y cuando se encuentren inscritos en RNV o como valores extranjeros).
- b. Derivados vinculados al rendimiento de criptomonedas (sujeto a la autorización del subyacente con Banxico, con el potencial riesgo que supone).
- c. Pudiera evaluarse la posibilidad de integrar una estructura donde:
 - i. el servicio de compra-venta de activos virtuales sea ofrecido por una entidad no regulada (SA de CV, S de RL, etcétera) con cuenta abierta en la casa de bolsa para agilizar las liquidaciones de pagos y evitar usar el SPEI;
 - ii. el servicio de custodia de los activos virtuales sea implementado mediante un esquema multifirma que no implique captación pero sea de fácil uso para los clientes y de preferencia no está basado en México.

REFERENCIAS

Banco de México. «¿Qué es un activo virtual?». <https://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/1---que-es-un-activo-virtua.html>

Bonilla, Carlos. «Liderazgo en la Sociedad Virtual» *Revista Mundo Ejecutivo* (en línea). Consultada el 15 de enero del 2016. <http://mundoejecutivo.com.mx/management/2015/03/11/liderazgo-sociedad-virtual>

Castells, Manuel. «El impacto de internet en la sociedad: una perspectiva global», en *C@mbio: 19 ensayos fundamentales sobre cómo internet está cambiando nuestras vidas*. España: BBVA, 2013, 127-149.

«Comunicado conjunto SHCP- BANXICO-CNBV. Las autoridades financieras advierten de los riesgos asociados al uso de activos virtuales». Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 13 de diciembre de 2017. <https://www.gob.mx/shcp/prensa/las-autoridades-financieras-advierten-de-los-riesgos-asociados-al-uso-de-activos-virtuales>

Galimany, Aleix. *La creación de valor en las empresas a través del Big Data*. Barcelona: Universitat de Barcelona, julio de 2014 [consultado el 15 de enero del 2016]. <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/67546/1/TFG-ADE-Galimany-Aleix-juliol15.pdf>

Hirshberg, Peter. «Primero los medios y luego nosotros. Cómo ha cambiado internet la naturaleza fundamental de la comunicación y su relación con el público». En *C@mbio: 19 ensayos fundamentales sobre cómo internet está cambiando nuestras vidas*. España: BBVA, 2013, 397-422.

Islas, Octavio. «Marshall McLuhan y la complejidad digital», *Revista Razón y Palabra*, 63 (Consultado el 15 de enero del 2016). <http://www.razonypalabra.org.mx/n63/varia/oislas.html>.

Morales Campos, Estela. «Internet y sociedad: relación y compromiso de beneficios colectivos e individuales». *Revista Digital Universitaria* 5. (número 8, 10 de septiembre de 2004) [consultada el 11 de septiembre de 2004]. <http://www.revista.unam.mx/vol.5/num8/art49/art49.htm>

Pérez Luño, Antonio Enrique *et al.* *Nuevas Tecnologías y Derechos Humanos*. México: Tirant lo Blanch, 2014.

Thiessen, Oliver. «Bitcoin». Paraguay: Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. <http://www.uca.edu.py> y <http://www.esferared.com/guiabitcoin.pdf>

Lavado de dinero y financiamiento al terrorismo

Prevención y combate

fue preparado por el Departamento de Publicaciones de la Universidad de las Américas Puebla para su publicación electrónica en noviembre de 2021.

En la composición tipográfica se emplearon la familia Noe Text.

El continuo esfuerzo por la prevención del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo se ha convertido en un asunto fundamental para la consolidación de México como un país comprometido con el fortalecimiento del Estado de derecho y el cumplimiento de sus compromisos internacionales. No obstante, pese a la importancia del fenómeno, existe todavía un déficit de literatura académica, lo que en muchas ocasiones dificulta su comprensión y el desarrollo de propuestas. Lograr un cambio en esta tendencia requiere que instituciones de carácter público y privado aporten materiales de divulgación en torno al tema. Esta obra se suma al esfuerzo de producir material académico actualizado, reuniendo en sus páginas las reflexiones de expertos en la materia, tanto de México como del extranjero.

UDLAP®

CESIJ
Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia