

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY



ESCUELA DE GOBIERNO Y TRANSFORMACIÓN PÚBLICA

“Las actividades vulnerables en el contexto internacional, como reto del Estado mexicano: una propuesta de política pública”

TESIS

PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE:

MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA

POR:

KAREN ITZEL HERNÁNDEZ SÁNCHEZ

MONTERREY, N.L.

MARZO DE 2021


INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GOBIERNO Y TRANSFORMACIÓN PÚBLICA


Los miembros del comité de Tesis recomendamos que el presente proyecto de Tesis presentado por la Lic. Karen Itzel Hernández Sánchez sea aceptado como requisito parcial para obtener el grado académico de:

Maestra en Administración Pública y Política Pública

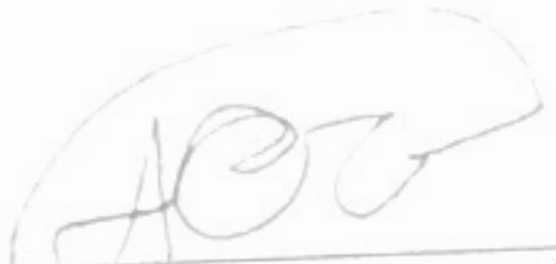
Comité de Tesis:



Dr. Pedro Rubén Torres Estrada
Asesor



Dr. Roberto Ponce López
Sinodal



Dr. Arturo Centeno Valencia
Sinodal

FORMATO DE DECLARACIÓN DE ACUERDO PARA USO DE OBRA


Por medio del presente escrito, **Karen Itzel Hernández Sánchez** (en lo sucesivo EL AUTOR) hace constar que es titular intelectual de la obra titulada **“Tesis: Las actividades vulnerables en el contexto internacional, como reto del Estado mexicano: una propuesta de política pública”** (en lo sucesivo LA OBRA), en virtud de lo cual autoriza al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (en lo sucesivo el ITESM) para que efectúe resguardo mediante copia digital o impresa para asegurar su conservación, preservación, accesibilidad, disponibilidad, visibilidad, divulgación, distribución, transmisión, reproducción y/o comunicación pública con fines académicos o propios al objeto de la institución y sin fines de lucro como parte del Repositorio Institucional del ITESM.

EL AUTOR reconoce que ha desarrollado LA OBRA en su totalidad de forma íntegra y consistente cuidando los derechos de autor y de atribución, reconociendo el trabajo intelectual de terceros. Esto incluye haber dado crédito a las contribuciones intelectuales de terceros que hayan participado como coautores, cuando los resultados corresponden a un trabajo colaborativo.

De igual manera, EL AUTOR declara haber dado reconocimiento y crédito de autoría a cualquier parte de LA OBRA que haya sido previamente sometida, para obtener un grado académico, titulación y/o certificación en ésta o cualquier otra universidad. Incluyendo la debida atribución a través de cita y/o referencia bibliográfica en LA OBRA a conceptos, escritos, imágenes y cualquier representación intelectual al consultar publicaciones académicas, científicas, culturales o artísticas de otros autores, así como la fuente de su obtención.

EL AUTOR establece su deseo de conceder esta autorización de forma voluntaria y gratuita, y que de acuerdo a lo señalado en la Ley Federal del Derecho de Autor y la Ley de Propiedad Industrial, el ITESM se compromete a respetar en todo momento la autoría y a otorgar el crédito correspondiente en todas las actividades mencionadas anteriormente de LA OBRA.

De la misma manera, EL AUTOR manifiesta que el contenido académico, literario, la edición y en general cualquier parte LA OBRA presentada es de su entera responsabilidad, por lo que deslinda al ITESM por cualquier violación a los derechos de autor y/o propiedad intelectual o cualquier responsabilidad relacionada con LA OBRA frente a terceros.



Karen Itzel Hernández Sánchez.
kyhs@hotmail.com

*La firma de la presente autorización puede ser transmitidas de forma electrónica en formato PDF, el autorizador reconoce que la firma digital equivale a su firma autógrafa y establece como confirmación de la presente autorización la emisión del documento mediante el correo electrónico antes mencionado. No obstante, lo anterior, el “Tecnológico de Monterrey” podrá requerir la presente autorización con firma autógrafa, por lo que de ser necesario manifiesta el autorizador que se compromete a compartir dicho documento.

Agradecimientos

A mis padres (Mireya y Gustavo) y mi abue Aida,

Porque todo lo que soy y he logrado se los debo a ustedes. Juntos hemos librado mil batallas y conquistado muchas metas. ¡Lo logramos, equipo!

A mi abuelito Federico Hernández,

Porque cuando más oscuro ha parecido el camino, siempre me rescata con su luz.

A mi hermana,

Porque su cariño y comprensión me acompañan en los momentos más importantes de mi vida.

A Eduardo Apáez,

Porque sin conocerme me abrió las puertas y confió en mí. Gracias por todas las lecciones profesionales y de vida que todos los días compartimos en el trabajo.
#TeamPLD

A Galita,

Porque llegó en el mejor momento.

Al Conacyt,

Por la confianza y apoyo para alcanzar este objetivo.

Abreviaturas

ACAV	Administración Central de Actividades Vulnerables
APNFD	Actividades y profesiones no financieras designadas
AV	Actividades vulnerables
CDD	<i>Customer due diligence</i>
CFT	Combate al financiamiento al terrorismo
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
FSRB	Grupos regionales estilo GAFI (ej. Gafic, Gafisud)
FT	Financiamiento al terrorismo
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
Instituciones financieras	Bancos, casas de bolsa, almacenes generales de depósito, Sofomes, Sofipos, transmisores de dinero, centros cambiarios, Socaps, asesores en inversión, instituciones de seguros, instituciones de fianzas e instituciones de tecnología financiera.
KYC	<i>Know your client</i>
LD	Lavado de dinero
LFPIORPI	Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (ley antilavado)
PLD	Prevención de lavado de dinero
RISAT	Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SPPLD	Sistema del Portal de Prevención de Lavado de Dinero
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SOFOMES	Sociedades financieras de objeto múltiple
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera

Índice

1. Metodología de investigación.....	6
1.1. Justificación.....	6
1.2. Objetivo general	7
1.3. Objetivos particulares.....	7
1.4. Metodología	8
1.5. Pregunta de investigación e hipótesis	8
2. Introducción	9
3. El problema del lavado de dinero y su dimensión actual.....	13
3.1. ¿Qué es el lavado de dinero?	13
3.2. El ciclo del lavado de dinero.....	15
3.3. Externalidades del lavado de dinero	20
4. Directrices internacionales en materia de lavado de dinero: el papel del GAFI.....	26
4.1. Origen y objetivos del Grupo de Acción Financiera Internacional	26
4.2. Estructura organizacional: simple y eficiente.....	28
4.3. El estándar internacional: las recomendaciones del GAFI y sus notas interpretativas	30
4.4. Metodología de evaluación: cumplimiento técnico y efectividad	34
5. Las actividades vulnerables en el marco de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita	40
5.1. Objeto de la LFPIORPI	40
5.2. Las actividades vulnerables	43
5.3. Obligaciones y sanciones.....	46
5.4. Análisis de multas	49
6. Relevancia de la recomendación 23 del GAFI.....	53
6.1. Criterios elementales de la recomendación 23 y nivel de cumplimiento de los países miembros del GAFI.....	53
6.1.1. La recomendación 28 del GAFI.....	56
6.2. Evaluación de la efectividad	58

7. Propuesta de política pública. Consolidación del régimen de PLD/CFT en México	61
7.1. Análisis del problema	62
7.2. Análisis de soluciones	63
7.3. Análisis de factibilidad	64
7.4. Recomendación de política pública	67
7.5. Plan de acción de política pública	67
8. Conclusiones	71
9. Referencias	75
10. Anexos.....	78

1. Metodología de investigación

1.1. Justificación

En 2018, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito estimó que la cantidad de dinero que se blanquea anualmente a nivel global representa entre 2 y 5% del PIB mundial, es decir, una aproximación de 800 000 millones de dólares a 2 billones de dólares actuales.

Mientras tanto, en México, las APNDF no han podido alcanzar un nivel de cumplimiento óptimo de los criterios esenciales a que se refiere la recomendación 23 del GAFI. Esto, en palabras de dicho ente intergubernamental, refleja un entendimiento pobre de sus 40 recomendaciones y evidencia el desconocimiento del riesgo al cual las actividades vulnerables se encuentran expuestas, al ser utilizadas como medio para el blanquear capitales ilícitos.

Tomando en consideración las características propias de cada una de las dieciséis actividades vulnerables listadas en la LFPIORPI, resulta complicado establecer criterios generales que resulten aplicables a cada una de ellas. Debido a las particularidades de su operación, cada una debe ser tratada con especial atención, lo cual dificulta la supervisión de su cumplimiento normativo.

Por otro lado, la recomendación 23 del GAFI, relacionada estrictamente con el desempeño de las APNDF en materia de prevención de lavado de dinero, es la única que México tiene como “no cumplida”. Esta situación evidencia la falta de atención a las demandas de cada sector y pone en duda la viabilidad de la inclusión de dichas actividades al régimen de prevención de lavado de dinero.

Aunado a ello, el SAT —quien funge como la autoridad supervisora de las actividades vulnerables, específicamente mediante la ACAV— cuenta con pocos recursos humanos y materiales para, eficientemente, llevar a cabo las atribuciones que le fueron conferidas. Para la supervisión del régimen ALA/CFT, al cual pertenecen más de 98 000 sujetos obligados, la ACAV cuenta con poco menos de 50 personas. Además, estas no se dedican de tiempo completo a actividades de inspección y

vigilancia, sino que a la par deben realizar actividades como coordinación con otras autoridades, emisión de comentarios a reformas, publicación de guías, dar respuesta a consultas, entre otras.

Actualmente, para el gobierno en curso, el tema que rige la agenda pública es el “combate a la corrupción”. Por tal razón resulta imprescindible mejorar la calificación de México ante el GAFI y, sobre todo, revisar el marco normativo de las actividades vulnerables. Esto último tanto para confirmar la viabilidad de su inclusión, como diseñar acciones que permitan dar cumplimiento a cada uno de los criterios esenciales a que se refiere la recomendación 23 del GAFI.

Finalmente, una mejor posición y calificación de México ante dicho ente intergubernamental refrenda el compromiso adquirido a nivel internacional y, al mismo tiempo, refleja que el país cuenta con medidas para impedir el ingreso de capitales ilícitos. Además, ello brinda confianza a corporativos globales, en razón de que dichas instituciones privadas —en transacciones como inversión o compra de acciones— deben velar por preservar unas sanas finanzas y sobre todo evitar el riesgo reputacional que significaría involucrarse en operaciones con recursos de procedencia ilícita.

1.2. Objetivo general

El objetivo general de la presente investigación es identificar los elementos que merman el desempeño de las actividades vulnerables que inciden en la calificación de México respecto a la recomendación 23 del GAFI. Aunado a ello, se plantea una alternativa regulatoria que permita diseñar una política pública cuyo fin sea, por una parte, elevar el nivel de cumplimiento de México ante al GAFI y, por otra, que la autoridad pueda recibir información de calidad para emplearla en la construcción de casos relevantes en materia de lavado de dinero.

1.3. Objetivos particulares

- Dimensionar el problema del lavado de dinero en la actualidad.

- Analizar los objetivos y alcances de los estándares internacionales en materia de PLD/CFT: la estructura del GAFI.
- Revisar el marco normativo mexicano aplicable a las APNDF.
- Mapear el nivel de cumplimiento global de la recomendación 23.
- Presentar una propuesta de política pública que tenga por objeto consolidar el régimen de PLD/CFT en México, así como robustecer las actividades de supervisión llevadas a cabo por la ACAV.

1.4. Metodología

La presente investigación se avoca a la revisión documental de fuentes formales disponibles; por lo tanto, es de tipo no experimental. Asimismo, la investigación es de tipo transversal, puesto que los datos se obtuvieron en un momento determinado y corresponden al periodo en que se realizó la revisión tanto de la literatura disponible como de los sitios en internet. Por otro lado, la investigación es de tipo explicativa, por cuanto determina las relaciones entre las variables *cumplimiento de las actividades vulnerables / cumplimiento de las APNDF*, estableciendo los factores que pueden explicar los fenómenos que se estudian.

1.5. Pregunta de investigación e hipótesis

- Pregunta de investigación: ¿La fragilidad de la supervisión de las actividades vulnerables constituye un riesgo potencial para el régimen PLD/CFT?
- Hipótesis: La falta de atención a las demandas de cada sector obligado pone en duda la viabilidad de que se incluyan dichas actividades en el régimen de prevención de lavado de dinero.

2. Introducción

¿Cuál es la importancia de que un país cuente con un régimen sólido para la prevención de lavado de dinero? La mayoría de las opiniones apunta a que se trata de un problema público de gran magnitud porque el lavado de dinero, generalmente, surge junto con la comisión de otros delitos, tales como tráfico de drogas o estupefacientes, contrabando de armas, corrupción, fraude, trata de personas, prostitución, extorsión, piratería, evasión fiscal, terrorismo, entre otros. De tal modo, sus efectos trascienden actividades y naciones.

Para hacer frente a los desafíos que el lavado de dinero provoca en el ámbito global, el 14 de julio de 1989, se creó el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). Desde entonces, este ente intergubernamental promueve políticas para proteger al sistema financiero mundial del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Pero, además, supervisa los progresos de los países en la aplicación de sus recomendaciones, así como aquellas medidas regulatorias que establece cada legislación local para abordarlas, principalmente, a través de sus cuarenta recomendaciones.

En tal contexto, México publicó la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI o ley antilavado), donde se especifican las actividades y profesiones que han de estar sujetas al cumplimiento de obligaciones en materia de PLD. Con ello, agencias de autos, asociaciones civiles, notarios públicos, corredores inmobiliarios y otros, de un día para otro, han tenido que dimensionar los alcances de la política de prevención de lavado de dinero; implementar medidas tendientes a identificar a sus clientes y dar cumplimiento a una serie de obligaciones.

Sin embargo, el cambio de paradigma ha implicado, no solo un costo regulatorio, sino también una “novedad” y, como consecuencia, un desafío técnico. Así, ha surgido un obstáculo para México, pues, si bien el sector financiero lleva un amplio recorrido en cuanto al cumplimiento de estándares internacionales de PLD, el marco normativo para las actividades vulnerables impactó la efectividad del

régimen de prevención de lavado de dinero respecto a las APNFD. Por otra parte, considerando las características propias de las quince actividades vulnerables listadas en la LFPIORPI, resulta complicado establecer criterios generales aplicables a cada una de ellas, así como la supervisión de su cumplimiento.

Para el Gobierno de México, uno de los temas que rige la agenda pública es el “combate a la corrupción”, por lo cual resulta imprescindible mejorar su calificación ante el GAFI y, sobre todo, revisar el marco normativo de las actividades vulnerables. Esto último, para confirmar su viabilidad e identificar áreas de oportunidad, con el fin de cumplir cada uno de los criterios de la recomendación 23. Finalmente, una mejor posición y calificación de México ante dicho ente intergubernamental refrenda el compromiso del Estado mexicano y refleja que el país cuenta con medidas que impiden el ingreso de capitales ilícitos a la economía nacional.

En tal sentido, sobresale la importancia de la política pública de prevención del lavado de dinero en México, toda vez que esta se encuentra destinada a disminuir el poder adquisitivo de organizaciones criminales, mientras funge como garantía, para inversionistas nacionales y extranjeros, de la licitud del capital que circula en territorio nacional. Por otra parte, cobran relevancia los sujetos obligados, al ser ellos quienes tienen contacto directo con sus clientes, revisan las operaciones que estos realizan y, en su caso, entregan a la autoridad información de valor, de manera que esta sirve de insumo para la formación de casos pertinentes en materia de lavado de dinero.

Por lo anterior, considero que es relevante la investigación sobre la efectividad del régimen de prevención de lavado de dinero, pues la recomendación 23 del GAFI —relacionada estrictamente con el desempeño de las APNFD en materia de prevención de lavado de dinero— es la única que México tiene como “no cumplida”. Esto evidencia la falta de atención a las demandas de cada sector y pone en duda la viabilidad de que se incluyan dichas actividades en el régimen de prevención de lavado de dinero. Por tanto, cabe cuestionar la pertinencia de la lista de APNFD que designa la ley antilavado, pues incluye actividades que no aportan

información de valor a la autoridad. Además, se estima que es necesario implementar incentivos para que las APNFD puedan comprender los alcances del régimen de prevención de lavado, mientras estas son impulsadas a entregar información de valor a la autoridad.

Por lo anterior, el objetivo general del presente trabajo es identificar los elementos que merman el desempeño de las actividades vulnerables en México. Aunado a ello, se plantea una alternativa regulatoria que permita diseñar una política pública eficiente para elevar el nivel de cumplimiento de México ante al GAFI, mientras la autoridad recibe información de calidad para la construcción de casos relevantes en materia de lavado de dinero.

Esta investigación busca ser un documento técnico, dirigido a los tomadores de decisión, expertos en temas de prevención de lavado de dinero. Considero que conocer la situación actual del lavado de dinero, las tipologías, la estructura del GAFI y sus alcances, así como las consecuencias positivas de elevar la calificación de México, serán herramientas de valor para focalizar el uso de recursos humanos y materiales. Por ello, se busca: *a)* proporcionar información sobre las implicaciones del lavado de dinero; *b)* delimitar la intervención del Grupo de Acción Financiera Internacional en la política pública nacional; *c)* analizar el marco normativo vigente, y *d)* evaluar el nivel de cumplimiento de las actividades vulnerables.

Se prevé que esta investigación desarrolla los elementos necesarios para sentar las bases de una campaña de educación y concientización al interior de aquellas industrias que se consideran como “actividades vulnerables”. Así, se podría fortalecer el conocimiento sobre los requisitos de identificación que deben aplicar a sus clientes, y el cumplimiento con las normas y reglamentos en la materia.

Para ello, en el curso de los capítulos siguientes, se explicarán algunos de los conceptos fundamentales que facilitarán la comprensión general del blanqueo de capitales ilícitos, así como el impacto que tiene el incumplimiento de obligaciones regulatorias en la materia, tanto para el gobierno como el gobernado. Entre tanto, es importante señalar que el lavado de dinero es una de las pocas industrias ilícitas que se encuentra en constante renovación. Bajo esa premisa, cabe destacar que la

regulación en la cual se basa la presente investigación únicamente podrá considerarse como válida al momento de su publicación.

3. El problema del lavado de dinero y su dimensión actual

3.1. ¿Qué es el lavado de dinero?

El fin de la mayoría de las actividades delictivas es generar ganancias económicas para el crimen organizado: los cárteles de la droga, los traficantes de personas, los defraudadores fiscales y muchos otros. En principio, la idea del lavado de dinero es simple. La persona que ha recibido alguna forma de ganancias mal habidas tratará de asegurarse de utilizar esos fondos sin que la gente se dé cuenta de que son el resultado de un comportamiento inapropiado o ilegal.

Así, el lavado de dinero o blanqueo de capitales ilícitos es el “procesamiento de recursos criminales para disfrazar su origen ilegal”.¹ O bien, es el acto ilegal por medio del cual individuos u organizaciones criminales intentan disfrazar, ocultar o encubrir el origen de sus recursos. De esta forma, el blanqueo de capitales ilícitos permite a las organizaciones criminales e individuos disfrutar de un estilo de vida cómodo, a través de la adquisición de bienes, productos y servicios, con recursos aparentemente lícitos, sin arriesgar la continuidad de su actividad delictiva.

Los recursos de procedencia ilícita pueden ser “lavados” a través de múltiples mecanismos que involucran numerosas actividades y profesiones; sin embargo, la mayoría de los delincuentes se enfrenta a un problema general al momento de querer utilizar los recursos obtenidos ilícitamente: necesitan “limpiar” grandes cantidades de dinero y hacerlo con frecuencia. Es decir, no se trata de operaciones aisladas, sino de un esquema de necesidad constante.

Los recursos de procedencia ilícita suelen concentrarse en cuatro categorías: narcotráfico, delitos de cuello blanco (como fraude y evasión fiscal), corrupción y terrorismo.² Claramente, estos delitos tienen características que los hacen incompatibles para su estudio y cuantificación. Esto se complica, debido a la

¹ Financial Action Task Force. *¿What is money laundering?* Consultado el día 10 de agosto de 2020, de FATF sitio web: <http://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/>

² Reuter Peter & Truman Edwin (2004). *Chasing Money Laundering*. Washington DC: Institute for International Economies.

multiplicidad de variables involucradas que van, desde las personas afectadas, el número participantes en una organización criminal, el flujo de efectivo, la internacionalización de las transacciones, hasta el lugar de operación, entre muchas otras. Por consiguiente, realizar una cuantificación del dinero ilícito que circula a nivel mundial es una tarea titánica y compleja —por no decir imposible—.

No obstante, según el último análisis realizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), en 2011, se logró identificar que los ingresos totales generados por cada uno de los principales negocios del crimen organizado transnacional —narcotráfico, contrabando, falsificación de medicamentos, tráfico de armas, trata de personas, tráfico de recursos naturales, corrupción, extorsión, entre los más relevantes— ascendieron en ese momento a 3.6% del PIB mundial. En términos absolutos, esto correspondió a una cifra media de billones de dólares para el año 2009.³

Lo anterior abona a la declaración de 1998 del Fondo Monetario Internacional, sobre el tamaño agregado del lavado de dinero, el cual se estimó que podía estar entre el dos y el cinco por ciento del producto interno bruto mundial.⁴ Utilizando las estadísticas de 1998, estos porcentajes indicarían que el lavado de dinero oscila entre 590 mil millones de dólares y 1.5 billones de dólares. En ese momento, la cifra más baja se equiparaba con al valor de la producción total de una economía del tamaño de España.⁵

Reconociendo que el propósito del lavado de dinero es ocultar la fuente de los fondos ilícitos, resulta lógico concluir que es difícil medir su alcance mundial. No obstante, en un artículo reciente, McCarthy resume algunas de las estimaciones más comunes. Si bien el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han

³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*. Consultado el 10 de agosto de 2020, de UNODC sitio web: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit-financial-flows_31Aug11.pdf

⁴ Fondo Monetario Internacional. *Money Laundering: The Importance of International Countermeasures*. Consultado el 10 de agosto de 2020, de IMF sitio web: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp021098>

⁵ Financial Action Task Force. *¿What is money laundering?* Consultado el día 10 de agosto de 2020, de FATF sitio web: <http://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/>

estimado que entre 2 y 4% del PIB mundial procede de fuentes ilícitas. Pero, utilizando análisis de regresión y previsiones, Agarwal y Agarwal⁶ sugieren un nivel aún más alto, de entre 5 y 6%. A este ritmo, entre 2 y 2.5 billones de dólares pasarían por el mercado de blanqueo de dinero anualmente. Sin embargo, Walker⁷ afirma que esta cifra es demasiado baja y, utilizando modelos de insumo-producto y gravedad, propone que la verdadera cantidad es de alrededor de tres trillones de dólares al año.⁸

Si bien cada estimación está sujeta a ciertas críticas y áreas de oportunidad, sigue habiendo consenso entre los evaluadores, en el sentido de que el mercado del blanqueo de capitales ilícitos es importante y, aunque nadie cuenta con una estimación precisa, todos coinciden en que el volumen del dinero que se “lava” cada año resulta alarmante.

3.2. El ciclo del lavado de dinero

El lavado de dinero, esencialmente, es un proceso constituido por tres etapas: colocación, estratificación e integración (véase el gráfico 1).⁹

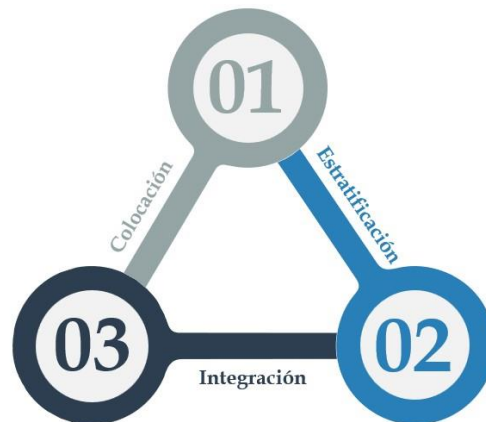
⁶ Agarwal and A. Agarwal, “Money laundering: new forms of crime, and victimization”, paper presented at the National Workshop on New Forms of Crime, and Victimization, with reference to Money Laundering. University of Madras, Indian Society of Victimology, Department of Criminology, 2006.

⁷ J. Walker, Estimates of the Extent of Money Laundering in and through Australia, paper prepared for the Australian Transaction Reports and Analysis Centre (Austrac), John Walker Consulting Services, Queanbeyan, Australia, September 1995.

⁸ Killian J. McCarthy. (2013) *Why do some states tolerate money laundering? On the competition for illegal money* en: Brigitte Unger & Daan van der Linde (ed.), *Research Handbook on Money Laundering*, capítulo 10.

⁹ Financial Action Task Force. *¿What is money laundering?* Consultado el día 10 de agosto de 2020, de FATF sitio web: <http://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/>

Gráfico 1. Ciclo de lavado de dinero



Fuente: Elaboración propia.

En este proceso, el objetivo es que el producto ilícito entre al sistema financiero u otras actividades comerciales, aprovechando algún punto de debilidad percibido (*fase de colocación*). Posteriormente, los fondos se mueven a través de esquemas sofisticados, a fin de desdibujar la trazabilidad de su origen (*fase de estratificación*). Finalmente, se reintegran los recursos ilícitos a la economía y se hace uso de ellos a través de la adquisición de bienes raíces, vehículos, artículos de lujo, desarrollos inmobiliarios, entre otros (*fase de integración*).

La colocación es la fase inicial del proceso de blanqueo de recursos ilícitos. En esta etapa se parte de la idea de que los fondos ilegítimos se han obtenido de alguna manera, tal vez como resultado de la comisión de algún delito, como extorsión, robo, tráfico de drogas, explotación infantil, turismo sexual, entre otras. En ese orden de ideas, los delincuentes buscarán colocar los recursos en el sistema financiero o en actividades comerciales, para iniciar el proceso de blanqueo de dinero. Así, la colocación no se constriñe al depósito de efectivo en una cuenta bancaria o a la compra de productos o servicios. Más bien, la colocación significa puramente el traslado de los fondos desde su fuente original, que comúnmente es efectivo, hacia alguna otra forma que permita al blanqueador de dinero emprender una estratificación para disfrazar el origen de esas cantidades.

Los blanqueadores de dinero normalmente identifican a entidades del

sistema financiero o actividades comerciales en donde parece haber un control menos obvio sobre la identidad de quien realiza cualquier operación o celebra un contrato. Así, el Grupo de Acción Financiera Internacional ha identificado una serie de actividades que comúnmente suelen ser empleadas durante esta fase del ciclo de lavado de dinero:

- La compra de pinturas;
- La compra de antigüedades;
- La adquisición de divisas;
- La compra de productos de inversión;
- La compra de pólizas de seguro (innecesarias);
- La compra de vehículos automotores (terrestres, marítimos o aéreos);
- La adquisición de fichas en un casino;
- Compra de billetes de lotería;
- Adquirir acciones de empresas privadas;
- Proporcionar préstamos en efectivo, y
- Compra de artículos de lujo como relojes o joyas.

Una vez que los fondos o recursos de procedencia ilícita se han colocado, la siguiente etapa del proceso de blanqueo de capitales es la de *estratificación*. Como bien se ha mencionado, el objetivo de la fase de estratificación es disfrazar el producto del delito, de manera que su fuente original y la posición de los fondos no tengan trazabilidad alguna.

En algunos casos, los blanqueadores realizarán una serie de transacciones mucho más complejas. En los planes más sofisticados, el blanqueador de dinero moverá los fondos entre varias cuentas en distintas jurisdicciones y, a través de distintas empresas —muchas de ellas simuladas—, se asegurarán de que el rastro sea lo más complicado posible. Esencialmente, esto oscurecerá la pista de auditoría y cortará el vínculo con el producto delictivo original.

En el desarrollo de la etapa de estratificación, los blanqueadores de dinero

se enfrentarán a diversos obstáculos, dependiendo del método de inversión elegido. Por ejemplo, las antigüedades y pinturas pueden ser adquiridas legítimamente en forma privada y, por lo tanto, tienen un bajo nivel de riesgo para el lavador de dinero, es decir, puede comprarlas en mercados de antigüedades, tiendas, subastas o incluso bazares; incluso pueden ser heredadas, encontradas o regaladas. Algunas de estas rutas mantienen registros formales de la compra o venta, mientras que otras no. Así, identificamos que esta actividad legítima puede no tener registros, lo cual proporciona una ventana de oportunidad para el lavador de dinero, pues puede haber pocas pruebas del origen de los recursos con los cuales se adquieren.

En esa línea, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) ha identificado tres procesos a los que comúnmente recurren los blanqueadores para disfrazar el producto del delito y desplazar su valor mediante el uso de transacciones comerciales, en un intento de legitimar su origen ilícito:

- Operaciones en efectivo: Comercio ficticio, liquidación de cuentas y banca clandestina (otorgamiento de préstamos).
- Movimientos a través de cuentas bancarias: Los fondos que se transfieren a cuentas bancarias gestionadas por lavadores de dinero se mueven, en la mayoría de los casos, a través de complejos esquemas de estratificación o estructuras *proxy*. Las estructuras *proxy* consisten en una compleja cadena de cuentas de empresas ficticias, establecidas tanto en el país como en el extranjero. Los fondos de diferentes clientes se mezclan dentro de las mismas cuentas, lo cual dificulta el rastreo de los fondos procedentes de un individuo en particular.
- Operaciones con criptomonedas: Los delincuentes que participan en delitos cibernéticos o fraudes informáticos, así como en la venta de bienes ilícitos a través de tiendas en línea, suelen utilizar los servicios de redes de mulas de dinero. El producto ilícito obtenido de esos delitos suele tener forma de

moneda virtual y se almacena en monederos electrónicos o carteras de moneda virtual que pasan por una compleja cadena de transferencias.¹⁰

La integración es la etapa final del proceso de lavado de dinero. En ella, el producto ilícito se reintegra en un sistema financiero legítimo, para ser asimilado por otros activos lícitos del sistema. Aquí es donde el producto delictivo disfrazado puede ser devuelto y utilizado por el blanqueador de dinero, toda vez que, a simple vista, parecerá un recurso legítimo. Los lavadores de dinero colocan el dinero “limpio” en la economía normal para que parezca que ha sido ganado legítimamente. El objetivo principal del blanqueador de dinero es integrar los fondos con éxito, de manera que sea difícil para cualquiera distinguir entre los fondos legítimos e ilegítimos (ganancias criminales), para así poder usarlos libremente con cualquier fin.

En ese sentido, conforme a lo señalado por Richard James, “el éxito de una operación de estratificación radica en asegurar que las transacciones de estratificación crucen varias fronteras nacionales, ya sea física o electrónicamente, o a través de estructuras empresariales en las que participen entidades de varios países diferentes”. Por tanto, es común que en la estratificación participen, por lo menos, dos o tres jurisdicciones.¹¹

La Agencia Federal de Investigación de los Estados Unidos (FBI por sus siglas en inglés) ha identificado que los métodos de integración más empleados por los blanqueadores se encuentran relacionados con la compra de mercancías. Los delincuentes, en complicidad con otros, falsifican su valor y tergiversan las transacciones financieras relacionadas con el comercio, en un esfuerzo por ocultar simultáneamente el origen de las ganancias ilícitas e integrarlas al mercado. Así, una vez que los delincuentes intercambian dinero ilícito en efectivo por mercancías comerciales, para los organismos de represión es difícil rastrear el origen de estos

¹⁰ Financial Action Task Force. *Professional Money Laundering*. Consultado el día 10 de agosto de 2020, de FATF sitio web: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Professional-Money-Laundering.pdf>

¹¹ Richards James R. (1998). *Transnational Criminal organization, Cybercrime and money laundering. A handbook For Officers, Auditors and Financial Investigator*. Nueva York: CNC.

fondos.¹²

Las anteriores son solo algunas de las formas en que los activos pueden ser integrados de nuevo en la economía formal. Sin embargo, existen esquemas sumamente complejos en los cuales resulta difícil identificar a cada uno de los sujetos que intervienen en él. Es importante no perder de vista que, normalmente, el objetivo del blanqueador es obtener un pago de una institución legítima (empresa, banco, paraestatales, entidades públicas, entre otras). Una vez logrado esto, el ciclo de lavado de dinero se suele completar y el delincuente es libre de utilizar los fondos para cualquier propósito que requiera, esperando no ser detectado.

3.3. Externalidades del lavado de dinero

Cualquier acción u omisión relacionada con la producción, consumo y capacidad económica de los individuos suele tener un impacto en terceras personas, que no necesariamente participan de forma directa en tal acción u omisión. Algunas veces, las consecuencias, positivas o negativas, pueden resultar en grandes problemas que los economistas denominan como “externalidades”. Estas figuran como una de las principales razones que llevan a los gobiernos a intervenir en el ámbito económico.¹³

Para Jonathan Gruber, una externalidad es un efecto no intencional del proceso productivo —o del consumo— que afecta a terceros negativa o positivamente. La actividad del agente provoca una pérdida —o ganancia— de bienestar a otro agente, y esta pérdida de bienestar es involuntaria y no compensada.¹⁴

Así, las externalidades y problemas públicos, en su mayoría, se originan a

¹² Agencia Federal de Investigación de EUA. *Combating Money Laundering and Other Forms of Illicit Finance: Regulator and Law Enforcement Perspectives on Reform*. Consultado el día 10 de agosto de 2020, de FBI sitio web: <https://www.fbi.gov/news/testimony/combating-money-laundering-and-other-forms-of-illicit-finance>

¹³ Helbling, Thomas. (2010). *¿Qué son las externalidades?* Consultado el 13 de marzo de 2019, de IMF Sitio web: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2010/12/pdf/basics.pdf>

¹⁴ Gruber, Jonathan. (2011). *Public finance and public policy*. Worth Publishers: NY.

partir de una “falla de mercado”, que no es más que aquella situación donde un mercado genera un resultado ineficiente.¹⁵ Algunas de las fallas de mercado relacionadas con el lavado de dinero (LD) son las siguientes:

- Competencia imperfecta: Surge “cuando el vendedor o el comprador cuenta con la capacidad de influir de forma significativa en los precios de los servicios o productos en el mercado”.¹⁶ Se relaciona con el LD debido a que los delincuentes cuentan con una ventaja competitiva, al poder operar aún en condiciones desfavorables, sectores poco productivos, con precios por debajo de los costos de producción; mientras que el resto de los competidores se enfrenta a múltiples restricciones que van desde el pago de contribuciones a los costos de oportunidad, entre otros.
- Asimetría de la información: Coloca en una posición privilegiada a quienes tienen acceso a información, con la intención de hacer mal uso de ella en su beneficio.¹⁷ Así, los lavadores de LD siempre tienen incentivos para buscar un dominio de información que les permita actuar al margen de la ley y, muchas veces, esa intención se traduce en actos de corrupción y debilitamiento de las instituciones.

Ahora bien, retomando el tema de las externalidades, resulta importante precisar que estas se presentan como consecuencia de la realización de una actividad determinada o comportamiento que tiende a mermar el bienestar de terceros, sin que estos reciban un pago o compensación por dicho daño. En ese sentido, el LD es un problema público, debido a que genera las siguientes externalidades negativas:

¹⁵ Parkin, Michael & Loría, Eduardo. (2011). *Microeconomía, versión para Latinoamérica*. Person: México.

¹⁶ Enciclopedia Económica. Competencia Imperfecta. Consultado el 13 de marzo de 2019, de EC Sitio web: <https://enciclopediaeconomica.com/competencia-imperfecta/>

¹⁷ Enciclopedia Financiera. Asimetría de la Información. Consultado el 13 de marzo de 2019, de EF sitio web: <https://enciclopediaeconomica.com/competencia-imperfecta/>

- Merma el bienestar económico: Tomando en consideración que entendemos al bienestar económico como la suma del crecimiento nacional más desarrollo, el flujo de recursos ilícitos impide la consecución de este fin debido a que:
 - a. Daña peligrosamente la reputación del país y, partiendo de la globalización económica y financiera a la cual nos enfrentamos, resulta arriesgado que una nación cuente con una imagen poco confiable al momento de solicitar algún tipo de financiamiento, apoyo o intervención extranjera.
 - b. Debilita a las instituciones públicas, debido a que no genera la confianza de inversionistas y la propia ciudadanía se cuestiona acerca de la capacidad de ejecución del Estado y sus instituciones.
- Consolida las actividades delictivas: Ello se deriva de que los delincuentes pueden hacer uso de los recursos ilícitos de forma desmedida, su organización se fortalece e incluso podría esperarse un aumento en el número de delitos cometidos, para obtener mayores ingresos.
- Incentiva el efecto corruptor: Las estructuras criminales son capaces de hacer uso de la corrupción, a fin de contar con información privilegiada que les permita colocarse en una posición privilegiada, para estar alertas y tomar contramedidas respecto de las políticas que se puedan implementar contra el lavado de dinero.
- Produce inestabilidad monetaria: Resultado de una distribución inadecuada de recursos ocasionada por la distorsión artificial de los precios de bienes y servicios. El LD afecta la información de los agentes del mercado y les envía señales distorsionadas; en consecuencia, la asignación de recursos resulta poco eficiente.

- Genera expectativas de mercado erróneas: El LD produce situaciones que pueden derivar en dificultades de liquidez, volatilidad de los mercados, saltos bruscos en el tipo de cambio, entre otros. Asimismo, la economía subterránea que aparentemente resulta “próspera” resta fiabilidad a las estadísticas oficiales sobre desempleo, población económicamente activa, ingresos, consumo, etcétera. Las políticas y los programas diseñados en el marco de estadísticas no fiables pueden ser inadecuados y contraproducentes (véase el anexo 1).¹⁸
- Escape del sistema tributario: Las operaciones de la economía subterránea escapan del sistema tributario y, de esa manera, reducen el nivel de recaudación de impuestos. Si la base imponible o cumplimiento tributario sufre erosión, los gobiernos pueden responder elevando las tasas impositivas. Esto alienta una mayor fuga hacia la economía clandestina y, a su vez, agrava las restricciones propietarias del gobierno.¹⁹

Tomando en consideración las múltiples externalidades que se producen por causa del lavado de dinero, es importante señalar que el flujo de recursos ilícitos genera costos que tienden a impactar directamente a las economías familiares, los mercados y el desarrollo nacional.

Si el dinero ilícito es ingresado a la economía por los consumidores, estos tendrán mayor capacidad de pago para acceder a otros bienes y servicios a los cuales antes no tenían acceso. Por consiguiente, el incremento en las cantidades demandadas de ese tipo de bienes ocasionará efectos sobre el nivel de precios. Ello, a su vez, alterará las preferencias de aquellos consumidores que participan en el flujo circular de la economía con recursos de origen lícito.²⁰

¹⁸ Friedrich Schneider y Dominik Enste. (2002). Ocultándose en las sombras: *El crecimiento de la economía subterránea*. Fondo Monetario Internacional: París.

¹⁹ Friedrich Schneider y Dominik Enste. (2002). Ocultándose en las sombras: *El crecimiento de la economía subterránea*. Fondo Monetario Internacional: París.

²⁰ Suárez, Edmundo. (2009). *La dimensión económica del lavado de activos*. Consultado el 13 de marzo de 2019, de UIAF sitio web: <https://es.scribd.com/document/298635587/La-Dimension-Economica-Del-Lavado-de-Activos>

Si el dinero ilícito es ingresado a la economía por las empresas productoras de bienes y servicios, estas tendrán la capacidad de ofrecer menores precios, como consecuencia de una reducción “aparente” en sus costos de producción. Por lo tanto, la oferta de bienes y servicios producidos con recursos de origen ilícito ocasionará que las cantidades demandadas en equilibrio se puedan obtener a un menor precio. De este modo, se generarán alteraciones en el equilibrio de mercado, modificando las preferencias del consumidor, y se crearán barreras de entrada a nuevas empresas dispuestas a participar.²¹

Se puede decir que, entre los efectos del uso de recursos de procedencia ilícita en la economía nacional, destacan el impuesto que se incluye en los costos de producción, los precios de mercado y los ingresos de la población. En ese sentido, las corrientes económicas, en su mayoría, señalan que, ante la presencia de una externalidad negativa, se debe gravar el objeto o acción que la produce, a fin de minimizar su presencia y efectos. Sin embargo, el LD, en primer lugar, es una actividad ilícita que no podría gravarse mediante un impuesto y, en segundo lugar, el flujo de recursos ilícitos tiene una fuente infinita de posibilidades.

Por lo anterior, no sería lógico gravar esta actividad; más bien, convendría mitigar los efectos negativos que el lavado de dinero ocasiona en la ciudadanía, mismos que impiden la consecución de uno de los principales fines del Estado: el bien común. Los esfuerzos deben dirigirse a la implementación de políticas públicas tendientes a robustecer el régimen de prevención de lavado de dinero, a través de leyes y reglamentos que impidan la inmersión de recursos ilícitos en la economía nacional.

Como se desarrolló a lo largo del presente capítulo, el uso de recursos de procedencia ilícita propicia numerosas externalidades que impactan en diversos aspectos de la economía nacional, lo cual evidencia la necesidad de que el Estado intervenga para minimizar los efectos. En ese sentido, la intervención del Estado se

²¹ Suárez, Edmundo. (2009). *La dimensión económica del Lavado de Activos*. Consultado el 13 de marzo de 2019, de UIAF sitio web: <https://es.scribd.com/document/298635587/La-Dimension-Economica-Del-Lavado-de-Activos>

justifica por el fin que persigue, al implementar acciones que tienden a minimizar los daños y distorsiones que producen este tipo recursos. Dicho poder de intervención debe ser ejecutado por las autoridades técnicas, quienes, dentro de su ámbito de competencia, orientan e instruyen las acciones del Estado.

Por tal motivo, se estima que la intervención del Estado sería correcta, al poder identificar operaciones y movimientos relacionados con el lavado de dinero que, al final del día, atentan contra la seguridad nacional, la estabilidad económica y social del país, e incluso se reflejan en cargas impositivas para el mercado. Finalmente, todo ello repercute de manera grave en el desarrollo y bienestar de los ciudadanos de un país.

4. Directrices internacionales en materia de lavado de dinero: el papel del GAFI

4.1. Origen y objetivos del Grupo de Acción Financiera Internacional

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) fue establecido por la Cumbre del G-7, celebrada en París en julio de 1989, en respuesta a las crecientes preocupaciones de la comunidad internacional sobre los riesgos del lavado de dinero. Reconociendo la amenaza que representaba —y aún representa— el lavado de dinero para el sistema financiero y las instituciones bancarias, los jefes de Estado del G-7 y el presidente de la Comisión Europea convocaron un Grupo de Acción de los Estados miembros del G-7, la Comisión Europea y otros ocho países.

Así, en dicha convención, se encomendó al Grupo de Acción que examinara las técnicas y tendencias del lavado de dinero; revisara las medidas que ya se habían adoptado a nivel nacional o internacional, y estableciera las medidas que todavía había que adoptar para combatir el blanqueo de capitales ilícitos. Un año después de la creación del GAFI, en julio de 1990, el Grupo publicó un informe que contenía un conjunto de cuarenta recomendaciones, las cuales ofrecían un plan de acción integral necesario para luchar contra el lavado de dinero. Desde entonces, el GAFI se ha convertido en el organismo de referencia mundial en la lucha contra el blanqueo de capitales.

A lo largo de los años, el GAFI ha evolucionado a la par de la modernización de las técnicas que emplean los lavadores de dinero, al tener la necesidad de replantear sus objetivos e incluso ampliar el alcance de sus recomendaciones. Así, tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, se añadió a la misión del GAFI la elaboración de estándares internacionales relacionados con la lucha contra el financiamiento al terrorismo, para que, a finales de octubre de ese mismo año, se añadieran las ocho recomendaciones especiales sobre el financiamiento a este rubro.

De lo anterior, se desprende que el GAFI es un organismo intergubernamental cuyo objetivo es la elaboración y promoción de políticas, tanto a nivel nacional como

internacional, para combatir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Por consiguiente, es un “órgano de formulación de políticas” que trabaja para generar la voluntad política necesaria en los países miembro y llevar a cabo reformas legislativas y reglamentarias, tendientes a robustecer el régimen de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

En ese marco, el mandato actual del GAFI, aprobado en abril de 2019, requiere que el organismo realice las siguientes funciones, a fin de alcanzar sus objetivos:

1. Identificar y analizar el lavado de dinero, el financiamiento al terrorismo y otras amenazas a la integridad del sistema financiero, incluyendo los métodos y las tendencias correspondientes;
2. Elaborar y perfeccionar las normas internacionales de lucha contra el lavado de dinero, el financiamiento al terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva para que estén actualizadas y sean eficaces;
3. Evaluar y supervisar a los países miembros, mediante “evaluaciones mutuas” y procesos de seguimiento, para determinar el grado de cumplimiento técnico, de aplicación y eficacia de las cuarenta recomendaciones;
4. Responder, según sea necesario, a las amenazas emergentes y riesgos nuevos para la integridad del sistema financiero, y
5. Participar y consultar con el sector privado y la sociedad civil sobre los asuntos relacionados con la labor general del GAFI, a través de un foro consultivo anual u otros métodos tendientes a mantener un contacto constante que fomente la transparencia y el diálogo para una aplicación eficaz de las cuarenta recomendaciones.²²

Finalmente, es importante precisar que el GAFI no tiene una duración definida o

²² Financial Action Task Force. *Ministerial Declaration Mandate 2019*. Consultado el día 10 de agosto de 2020, de FATF sitio web: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/FATF-Ministerial-Declaration-Mandate.pdf>

ilimitada y que su existencia gira en torno a la aprobación de sus miembros, en cuanto coinciden en que es un organismo necesario.

4.2. Estructura organizacional: simple y eficiente

Conforme al último mandato del GAFI, cuya vigencia se extiende hasta finales de 2022, el organismo se encuentra integrado por las siguientes estructuras internas:

El Pleno. Reúne a todos los países miembros²³ y es el órgano a través del cual el GAFI toma todas las decisiones por consenso. Los asuntos para la decisión del Pleno son preparados por expertos en el marco de grupos de trabajo definidos con tareas muy particulares. Así, dentro de las tareas del Pleno del GAFI se encuentran:

- Nombrar al presidente, al vicepresidente y al grupo directivo;
- Aprobar el programa de trabajo y el presupuesto del GAFI;
- Adoptar las normas, directrices e informes elaborados por el GAFI, y
- Decidir sobre la membresía, el estatus de FSRB y el estatus de observador para el GAFI.²⁴

Finalmente, el presidente del GAFI convoca al menos tres sesiones plenarias que normalmente se desarrollan en febrero, junio y octubre de cada año.

La Presidencia. Cada año, los miembros del GAFI seleccionan una de sus jurisdicciones miembro para ocupar la Presidencia por un periodo no renovable de dos años. El puesto de presidente suele ser ocupado por funcionarios

²³ Los actuales miembros del GAFI son: Alemania (1990); Argentina (2000); Australia (1990); Austria (1990); Bélgica(1990); Brasil (2000); Canadá (1990); Dinamarca (1991); España (1990); Estados Unidos (1990); Finlandia (1991); Francia (1990); Grecia (1991); Hong Kong-China (1991); Islandia (1992); Irlanda (1991); Italia (1990); Japón (1990); Luxemburgo (1990); México (2000); Nueva Zelanda (1991); Noruega (1991); Países Bajos (1990); Portugal (1991); Rusia (2003); Singapur (1992); Sudáfrica (2003); Suecia (1990); Suiza (1990); Turquía (1991), y Reino Unido (1990). También son miembros dos organizaciones internacionales la Comisión Europea (1990) y el Consejo de Cooperación del Golfo (1991).

²⁴ Financial Action Task Force. *Ministerial Declaration Mandate 2019*. Consultado el día 10 de agosto de 2020, de FATF sitio web: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/FATF-Ministerial-Declaration-Mandate.pdf>

gubernamentales de alto nivel de las jurisdicciones miembro. Así, el mandato del presidente del GAFI, normalmente, comienza el 1 de julio y termina el 30 de junio, dos años después de asumir el cargo. Los nombramientos, tanto del presidente como del vicepresidente, tienen lugar en el pleno de febrero, para que sus respectivos mandatos comiencen el 1 de julio. Dentro de las funciones que lleva a cabo el presidente se encuentran:

- Convocar y presidir las reuniones del pleno y del grupo directivo;
- Representar al GAFI en el exterior, y
- Encargarse de tomar todas las decisiones y acciones necesarias para lograr los objetivos del GAFI, en términos del mandato que se encuentre vigente y conforme a las instrucciones giradas por el Pleno.²⁵

El Grupo Directivo o Steering Group. Es el órgano asesor de los países miembro a cargo del presidente del GAFI. Su integración se vota en reuniones plenarias bajo estándares de representación equilibrada, considerando la diversidad de las regiones geográficas que integran al GAFI.

El Secretariado. Se encarga de realizar funciones y tareas en soporte, principalmente prepara y ejecuta las decisiones del pleno y apoya al presidente. Bajo esa línea, las principales responsabilidades del Secretariado son:

- Asegurar una comunicación eficiente con los miembros y otras personas;
- Administrar los recursos financieros, materiales y humanos asignados al GAFI;
- Mantener los registros, administrar los sitios web internos y externos del GAFI, así como ocuparse de la correspondencia.²⁶

²⁵ Financial Action Task Force. *Ministerial Declaration Mandate 2019*. Consultado el día 10 de agosto de 2020, de FATF sitio web: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/FATF-Ministerial-Declaration-Mandate.pdf>

²⁶ Financial Action Task Force. *Ministerial Declaration Mandate 2019*. Consultado el día 10 de agosto de 2020, de FATF sitio web: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/FATF-Ministerial-Declaration-Mandate.pdf>

Es importante precisar que, si bien el Secretariado del GAFI se localiza en la sede de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en París, Francia, el GAFI es totalmente independiente de esta organización.

Por último, cabe resaltar que todos estos componentes interactúan de manera flexible para permitir que se discutan las cuestiones y se tomen decisiones de manera rápida cuando sea necesario. Por ejemplo, tras los atentados del 11 de septiembre, el GAFI recibió de los ministros de Finanzas del G-7 el mandato de elaborar medidas para prevenir, detectar y enjuiciar las operaciones de financiamiento al terrorismo.

Así, en una reunión plenaria especial celebrada en Washington, D. C., los días 29 y 30 de octubre de 2001, el Pleno del GAFI aprobó las ocho recomendaciones especiales sobre el financiamiento al terrorismo. Es decir, en menos de siete semanas se elaboró y aprobó una norma totalmente nueva. A raíz de estas decisiones, se creó un grupo de trabajo dedicado a elaborar medidas y directrices detalladas para aplicar las Ocho Recomendaciones Especiales. El grupo de trabajo elaboró notas interpretativas, documentos de mejores prácticas y otros estudios para ayudar a los gobiernos de todo el mundo a tomar las medidas necesarias. Este ejemplo ilustra la forma en que el GAFI reacciona en situaciones donde se identifican amenazas emergentes o en las cuales es necesario adoptar estrategias de protección al sistema financiero.

4.3. El estándar internacional: las recomendaciones del GAFI y sus notas interpretativas

Las recomendaciones del GAFI sobre el lavado de dinero, en conjunto con las nueve recomendaciones especiales en materia de financiamiento al terrorismo, establecen el marco regulatorio básico para desarrollar normas y políticas públicas al interior de las naciones tendientes a detectar, prevenir y suprimir estos delitos. Por su éxito, las recomendaciones del GAFI han sido avaladas por más de 170 países, siendo ampliamente aceptadas como la norma internacional de referencia contra el lavado

de dinero y el financiamiento al terrorismo.

Las recomendaciones del GAFI se adoptaron por primera vez en 1990, y luego se revisaron por primera vez en 1996. En junio de 2003, el GAFI completó otra ronda de revisión de sus recomendaciones, a la luz de los cambios más recientes en los métodos y técnicas del lavado de dinero, y en respuesta a las solicitudes de elaborar medidas eficaces para contrarrestar las nuevas tendencias y tipologías identificadas por los países miembro.

Un par de factores fueron la causa de esta amplia revisión. En primer lugar, a finales de 1990, el GAFI, a través de su ejercicio de tipologías, había observado una combinación cada vez más sofisticada de las técnicas que utilizaban los lavadores de dinero. En ella, participaba una amplia gama de profesionales, incluidos algunos que no pertenecían al sector financiero. Aunado a lo anterior, se habían producido novedades a nivel internacional, como la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la aprobación de la segunda Directiva de la Unión Europea relativa a la lucha contra el blanqueo de dinero y la aprobación de las Ocho Recomendaciones Especiales sobre el financiamiento al terrorismo en 2001. En suma, todos estos factores, combinados con la experiencia adquirida a través del proceso de la identificación de países y zonas no cooperantes, llevaron al GAFI a examinar y revisar las Cuarenta Recomendaciones bajo una óptica más amplia y compleja.²⁷ El proceso de revisión estuvo abierto a los miembros y no miembros del GAFI, observadores y representantes de los sectores financieros, así como a otras partes interesadas.

En ese marco, la revisión de recomendaciones del GAFI principalmente resultó en lo siguiente: *a)* amplió y armonizó la definición del delito de lavado de dinero para incluir una amplia gama de delitos determinantes que generan un alto volumen de ganancias ilícitas; *b)* dispuso medidas más detalladas de identificación

²⁷ Financial Action Task Force. *History of the FATF*. Consultado el día 10 de agosto de 2020, de FATF sitio web: <https://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/>

de clientes por parte de las instituciones financieras; c) pidió la creación de unidades de inteligencia financiera en todos los países, y d) pidió una mayor eficiencia, amplitud y rapidez de la cooperación internacional.

Asimismo, la revisión derivó en una amplia gama de medidas específicas tendientes a proteger el sistema financiero internacional contra las amenazas que estaban surgiendo a raíz de la globalización financiera internacional. En particular, prestaron atención a las siguientes amenazas:

- Los riesgos que representan las personas políticamente expuestas extranjeras y la necesidad de exigirles una mayor diligencia;
- La vulnerabilidad de las operaciones de la banca corresponsal transfronteriza;
- Las amenazas que emanan del surgimiento de nuevas tecnologías, particularmente del riesgo asociado con operaciones que no sean cara a cara;
- La utilización de bancos ficticios por parte de las redes de lavado de dinero;
- La utilización de profesiones u otras actividades ajenas a los sistemas financieros en el diseño o la ejecución de operaciones de lavado de dinero.

Las Cuarenta Recomendaciones del GAFI más las nueve asociadas con el financiamiento al terrorismo, actualmente, se integran de la siguiente manera:

Gráfico 2. Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional

Políticas PLD/FT y Coordinación	Lavado de Dinero y Confiscación	Financiamiento al Terrorismo y Proliferación	Medidas Preventivas	Transparencia e Identificación de Beneficiario Final	Facultades y Responsabilidades de las Autoridades	Cooperación Internacional
R.1. Enfoque Basado en Riesgo	R.3 Delito de Lavado de Dinero	R.5 Delito de Financiamiento al Terrorismo	R.9 Leyes sobre el secreto de las instituciones financieras	R.24 Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas	Regulación y Supervisión	R.36 Instrumentos internacionales
R.2 Cooperación y coordinación nacional	R.4 Decomiso y medidas provisionales	R.6 Sanciones financieras relacionadas al financiamiento del terrorismo	Identificación de Clientes y Conservación de Información	R.25 Transparencia y beneficiario final de otras estructuras jurídicas	R.26 Regulación y supervisión de las instituciones financieras	R.37 Asistencia legal mutua
		R.7 Sanciones financieras relacionadas con la proliferación	R.10 Debida diligencia del cliente		R.27 Facultades de los supervisores	R.38 Asistencia legal mutua: congelamiento y decomiso
		R.8 Organizaciones sin fines de lucro	R.11 Mantenimiento de registros		R.28 Regulación y supervisión de las APNFD	R.39 Extradición
			Medidas adicionales para clientes y actividades específicas		Aplicación de la Ley	R.40 Otras formas de cooperación internacional
			R.12 Personas expuestas políticamente.		R.29 Unidades de inteligencia financiera	
			R.13 Banca correspondal		R.30 Responsabilidades de las autoridades de orden público e investigativas	
			R.14 Servicios de transferencia de dinero o valores.		R.31 Facultades de las autoridades de orden público e investigativas	
			R.15 Nuevas tecnologías		R.32 Transporte de efectivo	
			R.16 Transferencias electrónicas		Requisitos Generales	
			Dependencia, controles y grupos financieros		R.33 Estadísticas	
			R.17 Dependencia en terceros		R.34 Guía y retroalimentación	
			R.18 Controles internos y filiales y subsidiarias		Sanciones	
			R.19 Países de mayor riesgo		R.35 Sanciones	
			Reporte de Operaciones Sospechosas			
			R.20 Reporte de operaciones sospechosas			
			R.21 Revelación (tipping-off) y confidencialidad			
			Actividades y Profesionales NO Financieras Designadas			
			R.22 APNFD: debida diligencia del cliente			
			R.23 APNFD: Otras medidas			

Fuente: Elaboración propia.

Las recomendaciones del GAFI constituyen un esquema de medidas completo y consistente que los países miembro deben implementar para combatir el lavado de dinero, el financiamiento al terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. En ese sentido, es importante tomar en consideración que los países tienen distintos marcos legales, administrativos y operacionales, así como sistemas financieros diversos, por lo cual no pueden tomar medidas idénticas contra estas amenazas. Así, las recomendaciones del GAFI fijan un estándar internacional que los países deberían implementar con medidas adaptadas a sus circunstancias particulares, las cuales se reflejarán en el marco regulatorio nacional que deberán observar autoridades, instituciones del sistema financiero, entre otros.²⁸

4.4. Metodología de evaluación: cumplimiento técnico y efectividad

Desde sus inicios, el GAFI ha realizado evaluaciones entre sus países miembros para observar el cumplimiento de sus recomendaciones. El proceso de evaluación mutua es fundamental para garantizar la credibilidad de las recomendaciones y su aplicación satisfactoria, y representa un pilar central de la labor del GAFI en los últimos diez años.

Mediante el proceso de evaluación *peer to peer*, es decir, evaluación entre homólogos, el GAFI evalúa la aplicación de las recomendaciones del grupo y la eficacia de los sistemas de lucha contra el lavado de dinero en todas las jurisdicciones de los países miembros. El GAFI examina a cada país miembro sobre la base de una visita *in situ*, realizada por un equipo de tres a seis expertos seleccionados en los ámbitos jurídico, financiero y de aplicación de la ley de otros gobiernos miembros.

Durante la visita, el equipo elabora un informe donde evalúa la medida en que el país ha aplicado un sistema eficaz para combatir el lavado de dinero, fundamentalmente basado en las recomendaciones del GAFI. En el informe se destacan las esferas en las cuales todavía es necesario seguir avanzando y se

²⁸ Financial Action Task Force. *FATF 40 Recommendations*. Consultado el día 10 de agosto de 2020, de FATF sitio web: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>

incluye un cuadro con el resumen de las calificaciones del cumplimiento de cada una de las cuarenta y nueve recomendaciones.

Posteriormente, el GAFI realiza un seguimiento de las evaluaciones cuando se identifican deficiencias importantes en el régimen de prevención de lavado de dinero en los países. La política del GAFI relacionada con el tratamiento de los miembros que no cumplen con las cuarenta recomendaciones representa un enfoque gradual destinado a reforzar la presión de los pares sobre los gobiernos miembros para que adopten medidas que refuercen sus sistemas de lucha contra el lavado de dinero.

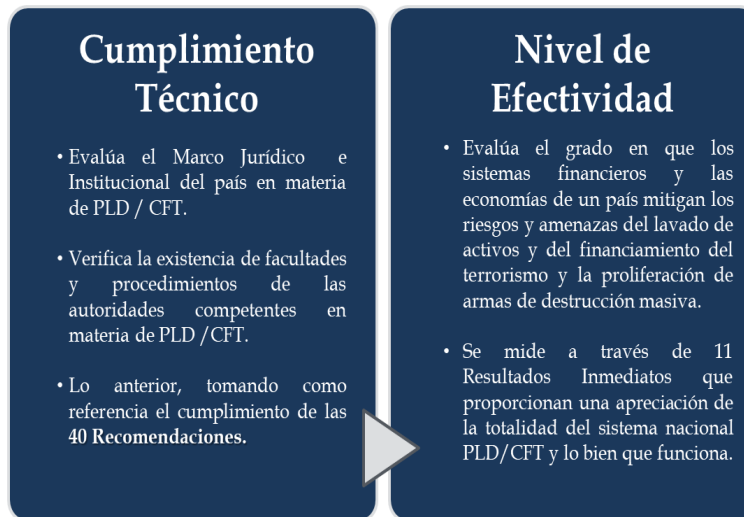
Esta política comienza por exigir al país que presente un informe de seguimiento sobre la marcha de los trabajos en las reuniones plenarias. Otros pasos incluyen una carta del presidente del GAFI o el envío de una misión de alto nivel al país miembro que no cumpla. El GAFI también puede aplicar la recomendación 21, que se traduce en la emisión de una declaración en la cual se pide a las instituciones financieras que presten especial atención a las relaciones y transacciones comerciales con personas, empresas e instituciones financieras domiciliadas en el país que no cumple. Además, como medida final, se puede suspender la condición de miembro del GAFI al país en cuestión.

La metodología para evaluar el cumplimiento técnico con las recomendaciones del GAFI y la efectividad del sistema de prevención de lavado de dinero y combate al financiamiento al terrorismo (PLD/CFT) proporciona la base para emprender las evaluaciones de cumplimiento técnico con las recomendaciones del GAFI y revisar el nivel de efectividad del sistema PLD/CFT.²⁹

De lo anterior se desprende que la evaluación de los países miembro del GAFI abarque dos aspectos: el **cumplimiento técnico** y el **nivel de efectividad**.

²⁹ Grupo de Acción Financiera del Caribe. *¿Qué es la metodología del GAFI?* Consultado el día 10 de agosto de 2020, de GAFIC sitio web: <https://www.cfatf-gafic.org/es/que-es-la-metodologia-del-gafi>

Gráfico 3. Aspectos de evaluación del GAFI



En conjunto, las evaluaciones tanto del cumplimiento técnico como de la efectividad **presentan un análisis integrado** de la medida en que el **país cumple con los Estándares del GAFI** y el **éxito logrado** en cuanto a **mantener un sistema sólido PLD/CFT**.

Fuente: Elaboración propia.

El componente de **cumplimiento técnico** de la metodología se refiere a la aplicación de los requisitos específicos de las recomendaciones del GAFI, incluidos el marco normativo de los medios coercitivos y la existencia de las facultades y los procedimientos de las autoridades competentes para dar cumplimiento a las recomendaciones. Así, esta evaluación podría representarse en forma de *checklist*, a través de la cual los evaluadores identifican los elementos de la política nacional que deben estar presentes para demostrar el pleno cumplimiento de las recomendaciones. Los criterios que se han de evaluar están numerados secuencialmente para cada recomendación, sin embargo, la secuencia de criterios no representa un orden de importancia.

En cada recomendación, el grupo de expertos evaluadores debe llegar a una conclusión sobre la medida en que un país cumple o no con la norma. Para el caso de cumplimiento técnico, la metodología proporciona cuatro posibles niveles de cumplimiento que son los siguientes:

Tabla 1. Cumplimiento técnico

Calificaciones técnicas de cumplimiento		
Cumplida	C	No existe ninguna deficiencia.
Mayoritariamente cumplida	MC	Solo existen deficiencias menores.
Parcialmente cumplida	PC	Existen deficiencias moderadas.
No cumplida	NC	Existen deficiencias importantes.
No aplicable	NA	Un requisito no se aplica, debido a las características estructurales, legales o institucionales de un país.

Por otro lado, la evaluación del nivel de efectividad de las recomendaciones tiene por objeto proporcionar una apreciación integral del funcionamiento del sistema PLD/CFT del país. La evaluación de la efectividad se basa en un enfoque totalmente diferente al del cumplimiento técnico de las recomendaciones. Es decir, no exige comprobar si se cumplen los requisitos específicos o que todos los elementos de una determinada recomendación están en vigor. Más bien, requiere que los evaluadores identifiquen si se están logrando o no los resultados esperados del sistema PLD/CFT, es decir, si el marco regulatorio y las condiciones propias de cada país abonan al cumplimiento de los objetivos del GAFI.

El proceso de evaluación depende del juicio de los evaluadores. Ellos trabajarán junto con los países evaluados, por consiguiente, es esencial que estos conozcan la responsabilidad de demostrar que su sistema PLD/CFT es eficaz, toda vez que, si no dispone de algunas pruebas, los evaluadores solo podrán concluir que el sistema no es efectivo.

Los evaluadores resumen la conclusión del nivel de efectividad a través de cuatro posibles calificaciones. Estas se basan en la magnitud con que los países aborden las cuestiones y entreguen las pruebas correspondientes. Las calificaciones sobre el nivel de efectividad que pueden asignarse a cada país son las siguientes:

Tabla 2. Nivel de efectividad

Calificaciones de efectividad		
Nivel alto de efectividad	Alto	El resultado inmediato se ha logrado en gran medida.
Nivel substancial de efectividad	Substancial	El resultado inmediato se ha logrado.
Nivel moderado de efectividad	Moderado	Hasta cierto grado, se logra el resultado inmediato.
Nivel bajo de efectividad	Bajo	No se logra el resultado inmediato o se logra en grado insignificante.

Como se ha explicado a lo largo de este capítulo, la columna vertebral de los regímenes internacionales contra el blanqueo de capitales y el financiamiento al terrorismo son las Cuarenta Recomendaciones del GAFI junto con las Nueve Recomendaciones Especiales contra el financiamiento al terrorismo. Todas ellas se elaboraron para implementarlas en el contexto de los grandes y sofisticados entornos financieros que se desarrollan en cada uno de los países miembro.

La calificación del nivel de cumplimiento de los estándares establecida por el GAFI se basa, principalmente, en evidencia documental normativa, así como en cualquier otra prueba susceptible de ser entregada a los evaluadores en ese momento. La calificación técnica se basa principalmente en un *checklist* sobre el desarrollo normativo e integración de las Cuarenta Recomendaciones en la regulación financiera y la aplicable a las actividades y profesiones no financieras







designadas (APNFD). Sin embargo, esta no podría reflejar una imagen objetiva del régimen del país si no estuviera acompañada de las conclusiones de la revisión de la efectividad, toda vez que estas últimas son las que mayormente se apegan a la realidad del país.

No tiene ningún sentido contar con un perfecto cumplimiento técnico, si la efectividad se encuentra en números rojos. Entonces, considerando el cumplimiento técnico y de efectividad de México respecto a las actividades vulnerables, se abordarán en el próximo capítulo sus esfuerzos regulatorios para alcanzar un nivel óptimo en relación con los estándares internacionales.

5. Las actividades vulnerables en el marco de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita

En México, el delito de operación con recursos de procedencia ilícita se encuentra previsto en el Código Penal Federal, específicamente en los artículos 139 Quáter y 400 Bis.

El Código Penal Federal, tipifica como delitos:

	<p>Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Art. 400 del Código Penal Federal.</p> <p> Prisión: 5 - 15 años.</p> <p> Multa: 84,490 MX - 422,450 MX</p>	<p>Al que por cualquier medio que fuere ya sea directa o indirectamente, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán destinados para financiar o apoyar actividades de individuos u organizaciones terroristas, o para ser utilizados, o pretendan ser utilizados, directa o indirectamente, total o parcialmente, para la comisión, en territorio nacional o en el extranjero, de cualquiera de los delitos previstos en los ordenamientos legales siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Terrorismo2. Sabotaje,3. Terrorismo Internacional4. Ataques a las vías de comunicación5. Robo, <i>previsto en el artículo 368 Quinquies.</i>
	<p>Financiamiento al Terrorismo Art. 139 Quáter del Código Penal Federal.</p> <p> Prisión: 15 - 40 años (<i>más las que resulten</i>)</p> <p> Multa: 33,796 MX - 101,388 MX</p>	<p>Al que 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</p> <p>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.</p>

En ese sentido, el Ejecutivo federal se encarga de diseñar y publicar la regulación en la materia, tanto para instituciones financieras, como para las APNDF, a fin de consolidar el régimen preventivo. En este caso la LFPIORPI constituye el marco normativo que sienta las bases de cumplimiento para distintas actividades comerciales; aquellas que el GAFI considera son susceptibles de ser utilizadas para la comisión de los delitos que nos ocupan.

5.1. Objeto de la LFPIORPI

El 31 de agosto de 2010, el titular del Ejecutivo mexicano presentó ante la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados el documento denominado “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal para la Prevención e

Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo; se reforma el artículo 27 y se adiciona el artículo 27 Bis, ambos del Código Fiscal de la Federación”.³⁰

Dicho documento encontraba congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, específicamente por cuanto hacía reconocer, al eje rector denominado “México en Paz”, la utilidad del régimen de prevención de lavado de dinero aplicable al sector financiero. Su estricta aplicabilidad y vigilancia por parte de autoridades reguladoras y supervisoras había minimizado el riesgo e incluso blindado a las actividades e instituciones financieras para no ser utilizadas en procesos de blanqueo de capitales o de financiamiento al terrorismo.

Así, hasta 2010, el régimen de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo se encontraba limitado a instituciones financieras. Sin embargo, se identificó que en el país existían otros sujetos de naturaleza jurídica diversa a la financiera, cuyas actividades también podían llegar a ser utilizadas por organizaciones criminales para llevar a cabo procesos de lavado de dinero, y cuya operación escapaba a la regulación de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo (LD/FT).

En consecuencia, se identifica la necesidad de regular a los denominados *gatekeeper* (como internacionalmente se identifica a este tipo de actividades), es decir, aquellas actividades o profesiones que por sus conocimientos o la naturaleza de sus servicios pueden llegar a utilizarse como medios para incorporar a la economía formal, recursos de procedencia ilícita. Esto abona a las áreas de oportunidad identificadas por el GAFI en el reporte de evaluación mutua de México que se llevó a cabo en 2008, donde el organismo intergubernamental describe los siguientes hallazgos:

En México no existe un régimen preventivo ALD/CFT aplicable a las APNFD. Las autoridades nacionales están en proceso de analizar cada sector, sus riesgos, vulnerabilidades, los organismos reguladores existentes, la eficacia

³² Honorable Congreso de la Unión. *Proceso legislativo de la Ley Federal para la Prevención de Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita*. Consultado el día 10 de agosto de 2020, de FATF sitio web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxii/003_DOF_17oct12.pdf

de los reglamentos y las posibilidades de compatibilizar sus controles y actividades actuales con nuevas medidas preventivas de ALD/CFT. Sin embargo, no se proporcionó a la misión ninguna prueba de tal análisis. [...] En México no existen regulaciones específicas de ALD/CFT o de otro tipo que impongan el tipo de DDC, el mantenimiento de registros y los requisitos de vigilancia de las recomendaciones del GAFI para las APNFD.³¹

La regulación de los *gatekeepers*, APNFD o actividades vulnerables, no solo obedeció a una congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, sino que también, en gran medida, fue el resultado de la presión internacional por el impacto reputacional de la ausencia de regulación en materia de LD/FT para este tipo de actividades, profesiones y servicios.

Finalmente, la iniciativa del Ejecutivo tendría cuatro objetivos medulares:

1. Identificar y regular actividades y profesiones susceptibles de ser utilizadas para operaciones de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo;
2. Restringir operaciones en efectivo que se consideran de valor alto y que constituyen uno de los principales mecanismos de inversión para la delincuencia organizada;
3. Generación de información de valor a través del envío de reportes a las autoridades, y
4. Creación de facultades de coordinación entre autoridades a fin de compartir información con el objetivo de crear mejores estrategias para el combate de la delincuencia organizada.³²

El 17 de octubre de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal para la Prevención de Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (la **LFPIORPI** o **ley antilavado**), cuyo texto normativo, finalmente,

³¹ Financial Action Task Force. *Mutual Evaluation Report*. Consultado el día 10 de agosto de 2020, de FATF sitio web: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Mexico%20ful.pdf>

³² Honorable Congreso de la Unión. *Proceso legislativo de la Ley Federal para la Prevención de Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita*. Consultado el día 10 de agosto de 2020, de FATF sitio web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxii/003_DOF_17oct12.pdf

materializa los cuatro objetivos que inicialmente fueron planteados.

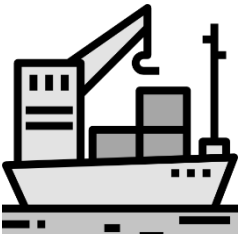


5.2. Las actividades vulnerables

A partir de la publicación de la ley antilavado en México, se incorporaron al régimen de PLD/FT 18 actividades y profesiones que, por sus características, podían ser utilizadas para operaciones de blanqueo de capitales. Así, el artículo 17 de la LFPIORPI identifica como “actividades vulnerables” las siguientes:

Gráfico 4. Umbrales para las actividades vulnerables

<p>Juegos y sorteos (casinos, concursos)</p> 	<p>Tarjetas de servicio y crédito (no financieras)</p> 	<p>Tarjetas de prepago cupones</p> 
<p>Umbral de identificación: \$29,126.50</p> <p>Umbral de aviso: \$57,804.90</p>	<p>Umbral de identificación: \$72,144.10</p> <p>Umbral de aviso: \$115,161.70</p>	<p>Umbral de identificación: \$57,804.90</p> <p>Umbral de aviso: \$57,804.90</p>
<p>Tarjetas de devolución y recompensa</p> 	<p>Cheques de viajero</p> 	<p>Mutuo préstamo o crédito (no financiero)</p> 
<p>Umbral de identificación: \$57,804.90</p> <p>Umbral de aviso: \$57,804.90</p>	<p>Umbral de identificación: Siempre</p> <p>Umbral de aviso: \$57,804.90</p>	<p>Umbral de identificación: siempre</p> <p>Umbral de aviso: \$143,840.10</p>

<p>Desarrollo inmobiliario</p> 	<p>Obras de arte</p> 	<p>Metales, joyas y relojes</p> 
<p>Umbral de identificación: Siempre</p> <p>Umbral de aviso: \$719,200.50</p>	<p>Umbral de identificación: \$72,144.10</p> <p>Umbral de aviso: \$143,840.10</p>	<p>Umbral de identificación: \$215,984.20</p> <p>Umbral de aviso: \$431,520.30</p>
<p>Vehículos (aéreos, terrestres y marítimos)</p> 	<p>Servicios de blindaje</p> 	<p>Traslado y custodia de valores</p> 
<p>Umbral de identificación: \$287,680.20</p> <p>Umbral de aviso: \$575,360.40</p>	<p>Umbral de identificación: \$215,984.20</p> <p>Umbral de aviso: \$431,520.30</p>	<p>Umbral de identificación: Siempre</p> <p>Umbral de aviso: \$287,680.20</p>
<p>Servicios profesionales (abogados y contadores)</p> 	<p>Servicios de fe pública (notarios y corredores)</p> 	<p>Recepción de donativos</p> 
<p>Umbral de identificación: Siempre</p> <p>Umbral de aviso: Operación financiera</p>	<p>Umbral de identificación: todas</p> <p>Umbral de aviso: \$719,200.50</p>	<p>Umbral de identificación: \$287,680.20</p> <p>Umbral de aviso: \$575,360.40</p>

<p>Servicios de comercio exterior</p> 	<p>Arrendamiento de bienes inmuebles</p> 	<p>Activos virtuales</p> 
<p>Umbral de identificación: Siempre</p> <p>Umbral de aviso: Pedimento</p>	<p>Umbral de identificación: \$143,840.10</p> <p>Umbral de aviso: \$287,680.20</p>	<p>Umbral de identificación: Todas</p> <p>Umbral de aviso: \$57,804.90</p>

Fuente: Elaboración propia (ver Anexo 2).

Es importante señalar que cada una de las actividades vulnerables se encuentra limitada a la materialización de operaciones por determinados umbrales. La ley antilavado los denomina como “umbrales de identificación” y “umbrales de aviso”. En relación con lo anterior, el Portal de Prevención de Lavado de Dinero para Actividades Vulnerables (SPPLD) los define de la siguiente forma:

- **Umbral de identificación:** Algunas de las actividades vulnerables comprendidas en el artículo 17 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita son consideradas como tales por el simple hecho de su realización, a otras más se les otorga este carácter cuando el monto de algún acto u operación excede la cantidad establecida en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.
- **Umbral de aviso:** Otra de las obligaciones de quienes realizan actividades vulnerables es la presentación de avisos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre las operaciones que sus clientes o usuarios lleven a cabo por un monto superior al establecido en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia

lícita. De similar manera que, con la obligación de identificación, en algunas actividades el aviso se presenta por la simple realización de la actividad, mientras que en otros existe un umbral de aviso.³³

5.3. Obligaciones y sanciones

Como todo cuerpo normativo, la ley antilavado describe, a lo largo del capítulo VII “De las sanciones administrativas”, las diferentes conductas que habrán de ser materia de sanción por parte de la autoridad supervisora. Asimismo, se reconocen tres niveles de gravedad, según el impacto y trascendencia que la conducta tenga en el régimen integral de prevención de lavado de dinero y la estabilidad de la economía nacional.

Las sanciones a que se refiere el capítulo VII de la LFPIORI consisten en multas tasadas en unidades de medida y actualización (UMA), cuya clasificación, de acuerdo con su gravedad, atiene a lo siguiente:

Tabla 3. Sanciones por gravedad de la conducta

Nivel de gravedad	Descripción de la conducta	Multa en UMA*
Menor gravedad	<ul style="list-style-type: none"> • Abstenerse de atender los requerimientos que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (la Secretaría). • No cumplir en tiempo con presentar los reportes a que obliga la ley antilavado. • Abstenerse de dar las facilidades necesarias para la práctica de las visitas de verificación. 	<ul style="list-style-type: none"> • De \$17,924.00 a \$268,860.00

³³ Sistema del Portal de Prevención de Lavado de Dinero. Umbrales de Identificación y de Aviso. Consultado el día 10 de febrero de 2021, de SPPLD sitio web: <https://sppld.sat.gob.mx/pld/interiores/umbrales.html>

<p>Gravedad seria</p>	<ul style="list-style-type: none">• No recabar los datos y documentos que permitan la identificación del dueño beneficiario o beneficiario controlador.• Abstenerse de custodiar o proteger la información o documentación soporte de la actividad vulnerable.• Incumplir con las formalidades establecidas para los actos u operaciones que se encuentren en el marco de la restricción de uso de dinero en efectivo para su liquidación.	<ul style="list-style-type: none">• De \$268,860.00 a \$1,344,300.00
------------------------------	--	--

<p>Gravísimas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No recabar los datos y documentos que permitan la identificación del dueño beneficiario o beneficiario controlador. • Omitir recabar datos y documentos que permitan conocer la identidad del cliente. • Destruir o permitir la destrucción de información y documentación soporte de los reportes que se presenten ante la Secretaría por conducto del Servicio de Administración Tributaria. • Omitir presentar los reportes a que se refiere la LFPIORPI. Incumplir con la obligación de identificar plenamente a clientes. 	<ul style="list-style-type: none"> • De \$268,860.00 a \$8,962,000.00 o bien, de 10 a 100% del valor de la operación.
--------------------------	---	--

Fuente: Elaboración propia.
 *Multas expresadas en MXN.

Aunado a las multas que establece el capítulo VII de la ley antilavado, también se prevén agravantes y atenuantes, así como la circunscripción de casos en los cuales será necesario dar vista a las autoridades correspondientes. Esto con el fin de que, paralelamente, se inicien los procedimientos a que haya lugar, tales como el de inhabilitación o el procedimiento administrativo de sanción para servidores públicos.

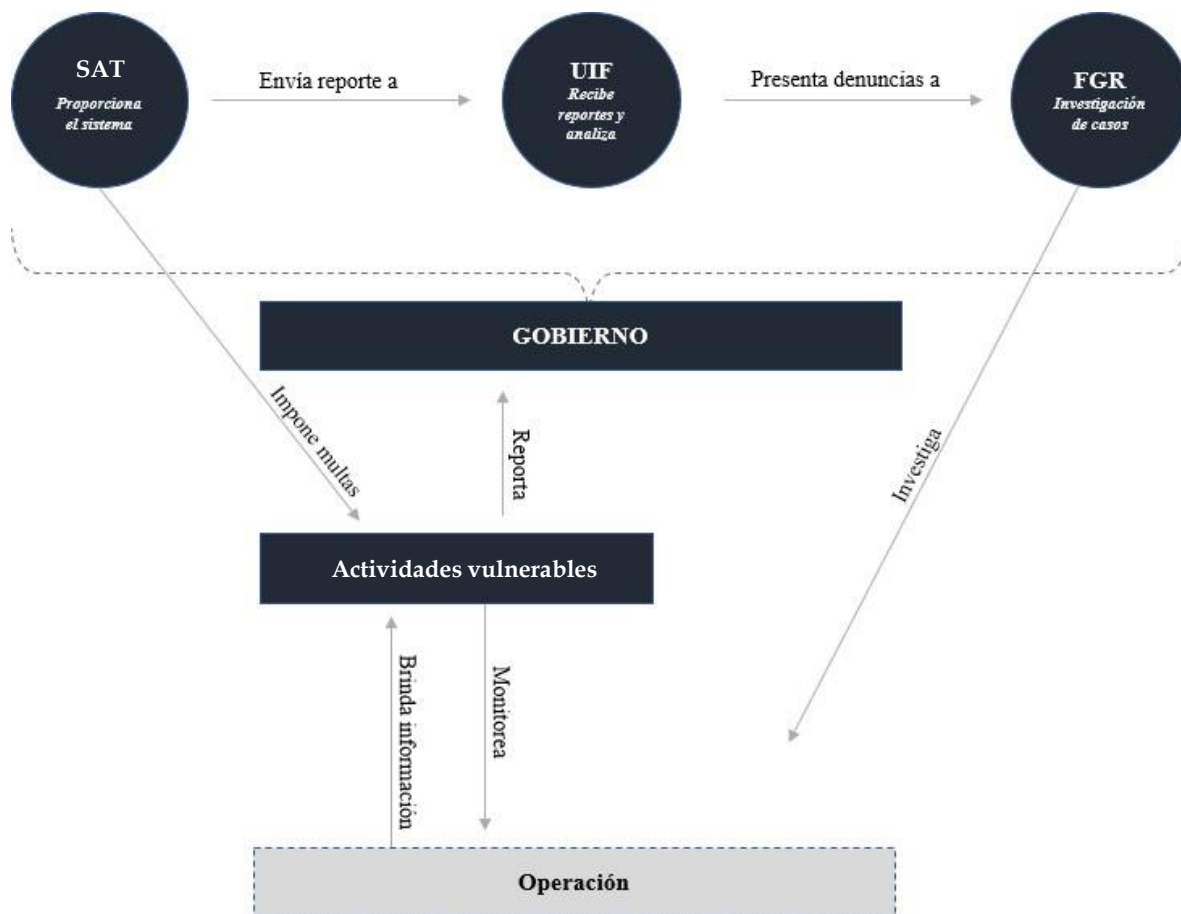
En adición a lo anterior es importante señalar que la LFPIORPI se encuentra acompañada de regulación secundaria que describe la forma y características en que las obligaciones deben ser cumplidas. No obstante lo anterior, desde un punto de vista estrictamente jurídico, existen inconsistencias legales que merman el

cumplimiento de ciertas obligaciones en razón de que no cumplen con las características jurídicas necesarias para que las autoridades supervisoras puedan exigir su cumplimiento. Por tanto, la legalidad de la regulación secundaria de la LFPIORPI debe ser materia de una investigación más exhaustiva.

5.4. Análisis de multas

El análisis para la emisión de multas debe partir de identificar que la omisión de enviar reportes a la Secretaría se encuentra clasificada como infracción gravísima, sancionada con multas elevadas. Esta condición, generalmente, lleva a las actividades vulnerables a implementar medidas de “sobrecumplimiento”, que resultan en el envío masivo de reportes. Si bien esta medida garantiza su cumplimiento regulatorio frente al supervisor, también evidencia el reporte de operaciones inocentes o irrelevantes. Pero, ante el temor de una multa millonaria, el riesgo reputacional a nivel global y la posible cancelación de la licencia bancaria, prefieren darlas a conocer ante cualquier suspicacia, pasando por alto el establecimiento de los umbrales de identificación y aviso.

Modelo 1



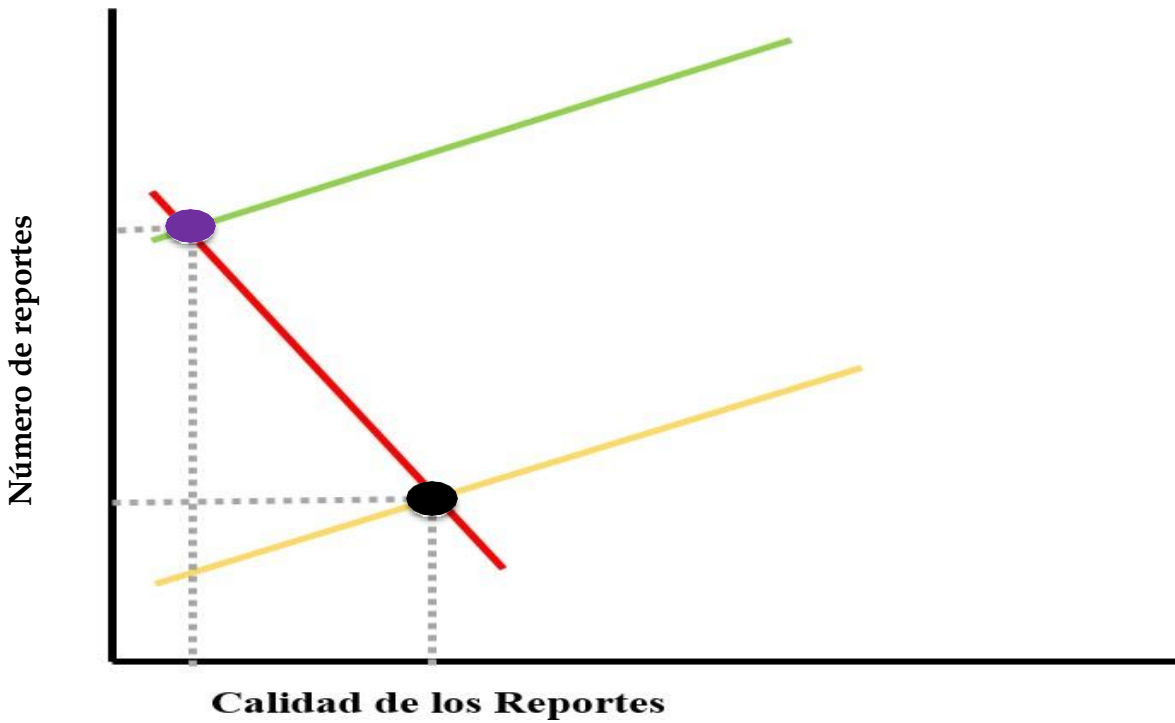
Fuente: Elaboración propia.

Derivado del análisis de las multas establecidas en la LFPIORPI, se estima que el envío masivo de reportes elimina por completo su valor, toda vez que, si las actividades vulnerables dan el mismo tratamiento a una operación inusual mínima y a una de mayor evidencia, es como si en realidad no se estuviera reportando nada (ver modelo 2). Por consiguiente, el “sobrecumplimiento” podría derivar en las siguientes consecuencias:

- Merma de las utilidades del banco (al emplear sistemas robustos de monitoreo y capacitar a personal);

- Uso no adecuado de recursos en el gobierno (toda vez que la autoridad debe emplear más recursos económicos y humanos en filtrar la información enviada por quienes realizan actividades vulnerables), y
- Tergiversación de las conductas que efectivamente se encuentren vinculadas a operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Modelo 2



—	Número y calidad de los reportes previo aumento de multas.	Pocos reportes, mucha calidad.
—	Aumento de multas.	Regulación PLD
—	Número y calidad de los reportes posterior aumento de multas.	Muchos reportes, poca calidad.

Fuente: Elaboración propia.

6. Relevancia de la recomendación 23 del GAFI

6.1. Criterios elementales de la recomendación 23 y nivel de cumplimiento de los países miembros del GAFI

Como se estudió, el GAFI evalúa el nivel de cumplimiento de cada una de las cuarenta recomendaciones, conforme a la “Metodología para Evaluar el Cumplimiento Técnico con las Recomendaciones del GAFI y la Efectividad de los Sistemas ALA/CFT” (en adelante, la Metodología). Su medición se constriñe a un estudio de cumplimiento técnico y efectividad. Por cuanto hace al cumplimiento técnico, cada una de las cuarenta recomendaciones del GAFI se encuentra integrada por criterios esenciales, que fungen como indicadores de evaluación para este ente.

La importancia del estudio de la recomendación 23 para la presente investigación radica en que es la recomendación que directamente evalúa el régimen preventivo ALA/CFT de las actividades vulnerables. Sin embargo, como se desarrolla más adelante, la recomendación 23 no puede estudiarse de manera aislada, sino en concordancia con otras recomendaciones tales como la 28.

Conforme a lo señalado en la Metodología, la recomendación 23 —relacionada estrictamente con el régimen de prevención de lavado de dinero aplicable a las actividades y profesiones no financieras designadas— se evalúa según los criterios esenciales que la integran.

23.1 Los requisitos de reportar operaciones sospechosas contenidos en la Recomendación 20 deben aplicarse a todas las APNFD sujetas a las siguientes calificaciones:

(a) Abogados, notarios, otros profesionales jurídicos y contadores independientes, cuando, en nombre de o para un cliente se involucran en una transacción financiera en relación con las actividades descritas en el criterio 22.1(d).

(b) Comerciantes de metales preciosos y de piedras preciosas, cuando se involucran en alguna transacción en efectivo con un cliente por monto igual o superior a USD/EUR 15.000.

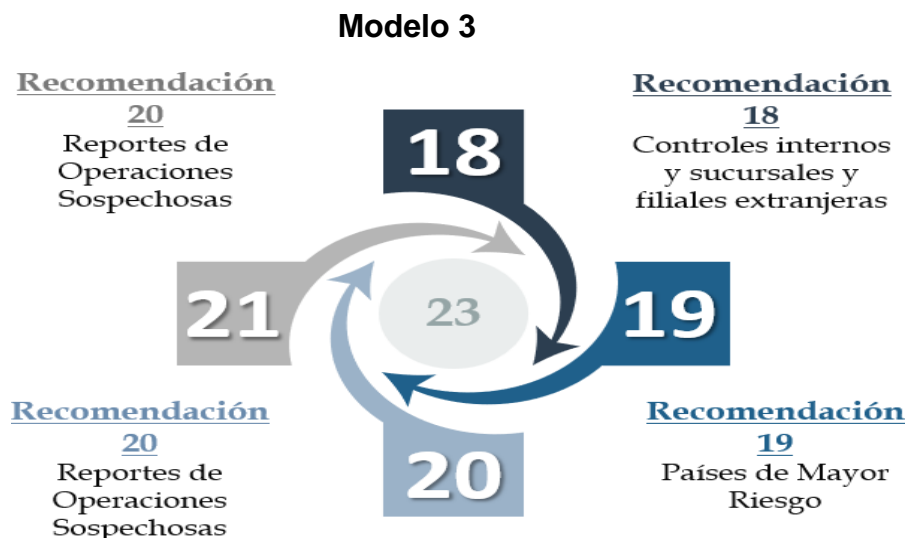
(c) Proveedores de servicios fiduciarios y societarios, cuando en nombre de o para un cliente se involucran en una transacción en relación con las actividades descritas en el criterio 22.1(e).

23.2 En las situaciones que se describen en el Criterio 23.1, las APNFD deben cumplir con los requisitos de controles internos contenidos en la Recomendación.

23.3 En las situaciones que se describen en el Criterio 23.1, las APNFD deben cumplir con los requisitos de países de mayor riesgo contenidos en la Recomendación 19.

23.4 En las situaciones que se describen en el Criterio 23.1, las APNFD deben cumplir con los requisitos de revelación (*tipping-off*) y confidencialidad contenidos en la Recomendación 21.48.³⁴

De lo anterior se desprende que la evaluación de la recomendación 23 implica un análisis integral del régimen PLD/CFT de un país, debido a que su evaluación parte de una referencia cruzada con otras recomendaciones, tales como la 18, 19, 21 y 22 (ver Modelo 3).



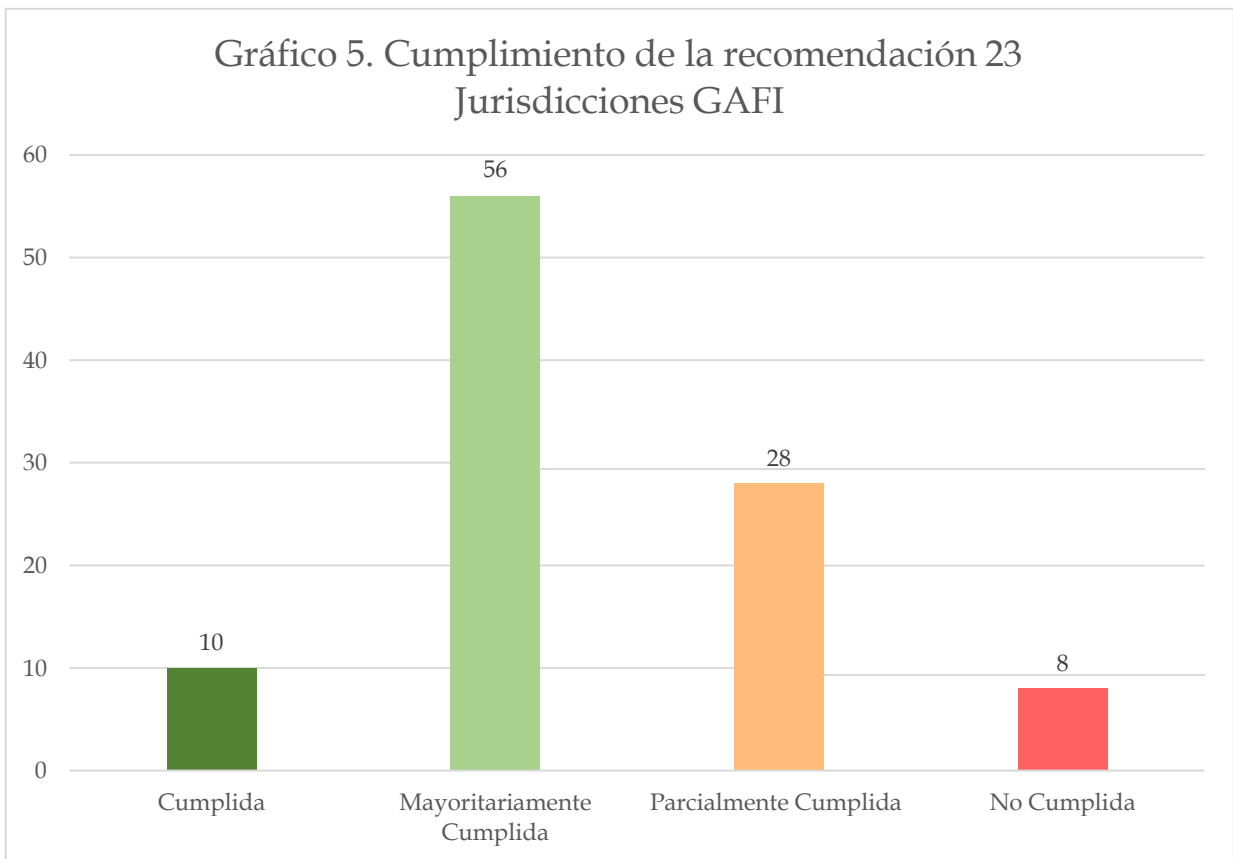
Fuente: Elaboración propia.

³⁴ Grupo de Acción Financiera del Caribe. ¿Qué es la metodología del GAFI? Consultado el día 10 de agosto de 2020, de Gafic sitio web: <https://www.cfatf-gafic.org/es/que-es-la-metodologia-del-gafi>

Conforme a la Metodología emitida por el GAFI, la evaluación técnica de la recomendación 23 se fundamenta en la revisión de criterios esenciales relacionados con cada una de las recomendaciones a que se refiere el Modelo 3. Así, cada uno de los países miembros del GAFI deberá mostrar al grupo de evaluadores la evidencia relacionada con la ejecución de los siguientes supuestos:

- 23.1 Reporte de operaciones sospechosas. Debe presentarse cuando exista: Sospecha; motivos razonables, intento [de que los recursos proceden de una actividad delictiva].
- 23.2 Controles internos y sucursales y filiales extranjeras. Implementación de los siguientes procedimientos: Enfoque basado en riesgo; selección rigurosa de funcionarios; programa de capacitación continua; auditoría anual independiente; salvaguardar la confidencialidad.
- 23.3 Países de mayor riesgo. Implementación de los siguientes procedimientos: Mayor diligencia a transacciones realizadas con personas de riesgo; aplicar contramedidas proporcionales.
- 23.4 Revelación (*tipping-off*) y confidencialidad. Implementación de los siguientes procedimientos: Prohibido revelar a clientes que serán materia de un aviso o reporte a la UIF. Los sujetos obligados deberán comunicar a sus funcionarios y empleados que están protegidos de responsabilidad penal y civil frente a la divulgación de información PLD/CFT.

En ese sentido, el cumplimiento técnico de los países miembros de GAFI respecto de la recomendación 23 se encuentra distribuido de la siguiente forma:



Fuente: Elaboración propia.

Conforme a lo anterior, las ocho jurisdicciones que tienen por no cumplida la recomendación 23 son: Australia, Canadá, China, Haití, Jordania, Madagascar, **México** y Estados Unidos.

6.1.1. La recomendación 28 del GAFI

La supervisión del cumplimiento del régimen preventivo contra el LD/FT es aplicable tanto a instituciones financieras como a las APNDF. En ese sentido, la recomendación 28 del GAFI es la que sienta las bases para que las autoridades de los países miembro lleven a acto actividades de inspección y vigilancia tendientes a asegurar el cumplimiento de la regulación aplicable.

Conforme a lo señalado en la Metodología, la recomendación 283 —relacionada estrictamente con la supervisión del régimen de prevención de lavado de dinero aplicable a las actividades y profesiones no financieras designadas— se

evalúa según los criterios esenciales que la integran:

- 28.1 Los casinos se sometan a regulación y supervisión ALA/CFT.
- 28.2 Debe haber una autoridad competente u organismo de autorregulación (OAR) designado como responsable de monitorear y asegurar el cumplimiento de los requisitos ALA/CFT por parte de las APNFD.
- 28.3 Los países deben garantizar que las otras categorías de APNFD estén sujetas a sistemas de monitoreo de cumplimiento de los requisitos ALA/CFT.
- 28.4 La autoridad competente debe tener atribuciones suficientes.
- 28.5 La supervisión de las APNFD debe realizarse de manera sensible al riesgo.

Por lo anterior, el cumplimiento técnico de México respecto a cada uno de los criterios esenciales en comento se encuentra evaluado de la siguiente forma:

Criterio esencial	Calificación	Implicaciones
28.1	Mayormente cumple	Los casinos en México deben tener autorización expresa de la Secretaría de Gobernación para operar.
28.2	Cumple	El SAT es quien, conforme a lo señalado en el RISAT, cuenta con facultades expresas para realizar estas actividades de supervisión.
28.3	Cumple	Todas las actividades vulnerable, regulatoriamente pueden ser supervisadas por el SAT.

28.4	Parcialmente cumple	Facultades limitadas.
28.5	Parcialmente cumple	No hay supervisión con enfoque basado en riesgo.
Calificación total de la recomendación: Parcialmente cumplida		

Fuente: Elaboración propia, con datos del IEM, 2018.

Conforme a lo anterior, existe una falta de disposiciones que establezcan el enfoque basado en el riesgo en la supervisión y atribuciones robustas para el SAT. Asimismo, se carece de sanciones proporcionadas y disuasivas para garantizar el cumplimiento del régimen ALA/CFT.

Estas carencias nos llevan directamente a concluir que es necesario robustecer las actividades de supervisión del SAT, para elevar el nivel de cumplimiento de la recomendación 28, además de tener bases para defender el desempeño integrado de las APNDF, en términos de la recomendación 23.

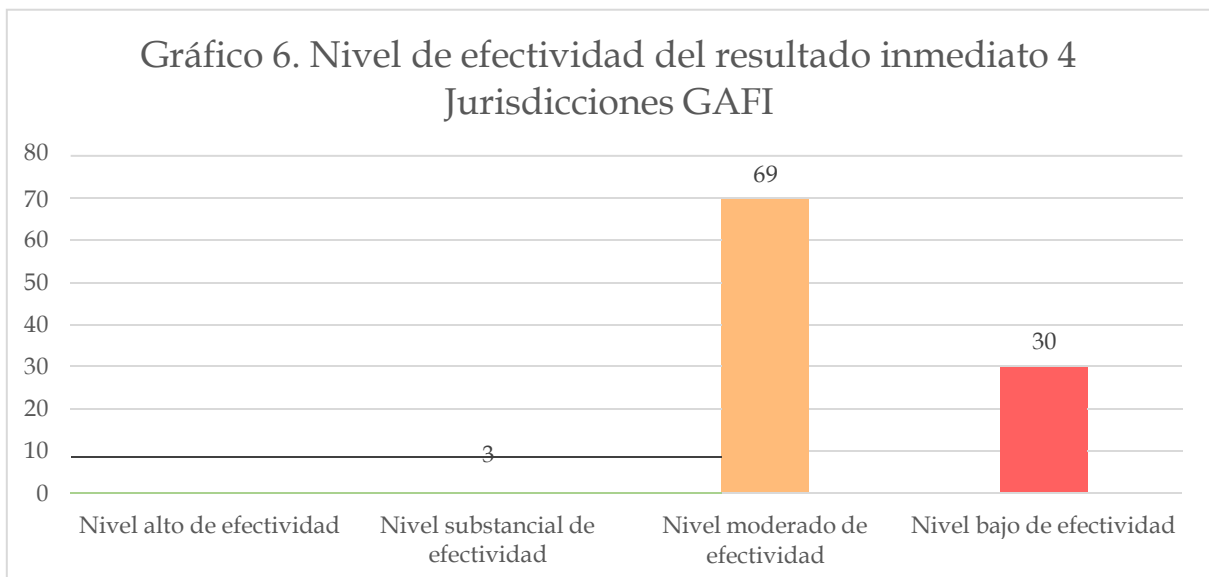
6.2. Evaluación de la efectividad

La evaluación de la efectividad de la recomendación 23 es el aspecto más importante, debido a que el Grupo Evaluador exigirá a las jurisdicciones resultados concretos contra el LD/FT. Estos tendrán que reflejar una implementación armónica de las recomendaciones del GAFI en el marco regulatorio nacional, a fin de que la emisión de regulaciones tenga mayor alcance que las buenas intenciones.

La efectividad de la recomendación 23 se mide a través del resultado inmediato 4, cuyos criterios elementales son:

- 4.1 Entendimiento de riesgos: Sector financiero y actividades vulnerables.
- 4.2 Aplicación de medidas de mitigación. Implementación de la metodología con enfoque basado en riesgo (riesgo inherente y riesgo residual).
- 4.3 Aplicación de medidas de KYC y CDD: Comportamiento transaccional; conservación de información; sistema de alertamiento, e interrupción de operaciones.
- 4.4 Aplicación de medidas intensificadas. Implementación de los siguientes procedimientos: PEPS, corresponsales; jurisdicciones de riesgo; sanciones; lanzamiento de nuevos productos y/o tecnología.
- 4.5 Cumplimiento de obligaciones PLD/CFT: Envío de reportes; envío de avisos; alta y registro de sujetos obligados.
- 4.6 Aplicación de controles internos. Implementación de los siguientes procedimientos: operaciones internas preocupantes; honorabilidad y experiencia técnica de funcionarios, y *tipping-off*.

Así, el nivel de la efectividad de los países miembros de GAFI respecto del resultado inmediato 4 se encuentra distribuido de la siguiente forma:



Fuente: Elaboración propia.

Conforme a lo anterior, México forma parte de las treinta jurisdicciones que cuentan

con un bajo nivel de efectividad respecto al resultado inmediato 4. Ello significa que el país presenta deficiencias respecto a los siguientes rubros:³⁵

- Entendimiento sobre los riesgos del LD y FT;
- Identificación de beneficiarios finales;
- Identificación de personas políticamente expuestas, y la asignación de medidas reforzadas en su procedimiento de identificación;
- Lista de personas bloqueadas/supervisión aplicable a las APNDF;
- Presentación baja de reportes por APNDF;
- Controles internos para APNDF, y
- Fiscalización adecuada del cumplimiento de las APNDF.

Así, la evidencia sugiere que, en gran medida, las deficiencias de México se encuentran relacionadas con actividades de supervisión. Estas, en términos de la ley antilavado y el Reglamento Interior del SAT, deben ser ejecutadas por la Administración Central de Actividades Vulnerables (ACAV), adscrita a la Administración General Jurídica, de dicho órgano desconcentrado. Por tal razón, en la propuesta de política pública que se desarrollará a lo largo del próximo capítulo, se aborda el tema de la carga de trabajo de la ACAV. Esto, considerando el universo de sujetos obligados registrados en el SPPLD por realizar alguna de las actividades consideradas como vulnerables, en el marco de la LFPIORPI.

³⁵ Grupo de Acción Financiera del Caribe. *Informe de Evaluación Mutua de México 2018* Consultado el día 10 de febrero de 2021, de GAFI sitio web: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>

7. Propuesta de política pública. Consolidación del régimen de PLD/CFT en México

A lo largo de este trabajo, se han analizado los lineamientos en torno al lavado de dinero (PLD/CFT) para enmarcar la situación actual de México. De este modo, se ha evidenciado la necesidad de priorizar el incremento de su nivel de cumplimiento respecto a la recomendación 23, ante el GAFI y el mundo. Por ello, de manera general, se expone en el presente capítulo una propuesta de política pública para tal fin, y en aras de robustecer el régimen para blindar la economía nacional contra la incorporación de ingresos ilícitos.

La propuesta de política pública toma como base los fundamentos teóricos que señala Julio Franco Corzo en la obra *Diseño de Políticas Públicas*. De tal modo, se resume a continuación lo que el autor ofrece como metodología de cinco etapas para el diseño de políticas públicas viables.

Gráfico 7. Etapas en el diseño de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia con datos de Julio Franco Corzo.

7.1. Análisis del problema

Para el caso de México, las actividades vulnerables cuentan con un marco regulatorio específico, circunscrito a la ley antilavado y su normatividad secundaria. Sin embargo, México forma parte de las ocho jurisdicciones que tienen como “no cumplida” la recomendación 23 y parcialmente cumplida la recomendación 28. Esta situación impacta directamente en su calificación en cuanto al nivel de efectividad que evalúa el resultado inmediato 4. Como se puede observar, el problema por atacar es la baja calificación de México respecto al régimen PLD/CFT de las actividades vulnerables, en comparación con el entorno internacional.

Este problema afecta a nivel nacional, por lo cual su solución beneficiaría a todos los habitantes del país, tanto a personas físicas como morales. Al robustecer el régimen PLD/CFT aplicable a las actividades vulnerables, las autoridades gubernamentales podrán llevar a cabo procedimientos de supervisión, y en su caso sanción, pues contarán con más información sobre la trazabilidad de operaciones económicas que realicen en conjunto con las actividades vulnerables. En consecuencia, se incrementará la calificación de México frente al GAFI y, con ello, la posibilidad de atraer capital extranjero con la seguridad que ello implica. En este caso, se debe atender la problemática derivada de las actividades contaminantes que gravan el ingreso.

La baja calificación de México se debe principalmente al poco entendimiento que las actividades vulnerables tienen sobre los riesgos de LD/FT. Asimismo, se puede atribuir al incumplimiento de obligaciones porque quienes son “sujetos obligados” desconocen que lo son, y a la falta de recursos humanos y materiales de las autoridades reguladoras y supervisoras.

Tabla 4. Proceso de identificación del problema público

Situación privada social problemática	Problema social	Problema público	Política pública
Calificaciones deficientes identificadas por el GAFI, respecto a la regulación LD/FT y operación de las actividades vulnerables.	No se incluye el tema en la agenda pública y, por consiguiente, no se realizan los ajustes regulatorios y operativos necesarios.	Riesgo reputacional de México a nivel internacional y posible ventana al LD/FT.	

Fuente: Elaboración propia con base en modelo de Julio Corzo.

Por lo anterior, identificamos que estamos ante la presencia de un problema público que requiere la atención de los distintos órdenes de gobierno para mitigarlos. Es decir, resulta inminente la inclusión de esta cuestión en la agenda de gobierno para así avanzar en el diseño de una política pública que la resuelva.

7.2. Análisis de soluciones

En primer lugar, se debe partir del supuesto teórico del diseño e implementación de una reforma estructural de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operación con Recursos de Procedencia Ilícita. Esta no solo ha de buscar la derogación de actividades vulnerables que no proveen información valiosa a la autoridad, sino que, además, se tendrá que enfocar en agregar actividades y profesiones que indudablemente se encuentran expuestas a riesgos de LD/FT. Adicionalmente, la reforma deberá prever una coordinación institucional entre autoridades, a fin de sumar esfuerzos y optimizar el uso de recursos humanos y materiales.

La población objetivo serán aquellos sujetos obligados regulados por la ley antilavado, así como aquellas personas relacionadas indirectamente, es decir, clientes o consumidores de actividades o profesiones no financieras sujetas al

cumplimiento del régimen de PLD/CFT, tales como jugadores de casino, compradores de coches, compradores de relojes, entre otros. Asimismo, es necesario tener en cuenta que el impulso de la implementación de la reforma a la LFPIORPI debe hacerse desde el supuesto de una coordinación entre autoridades y sector público, pues, con ello, se busca minimizar costos para la autoridad respecto a la difusión del régimen PLD/CFT. Así también se tendría que incrementar la profesionalización de expertos, a fin de constatar que, a una fecha determinada, se cuente con los conocimientos adecuados y el comportamiento ético necesario para realizar actividades en materia de PLD/CFT.

Por último, se debe contar con un estudio claro de eficacia, para así promulgar una reforma óptima, la cual cuantifique los costos regulatorios, los costos de operación y los beneficios que se pretenden alcanzar. Es necesario evitar que la implementación de la reforma a la LFPIORPI y su normatividad secundaria den lugar a la existencia de arbitrariedades regulatorias que, en lugar de contribuir a robustecer el régimen PLD/CFT, propicien malas interpretaciones, con el consecuente aumento de incumplimientos y merma de la estabilidad económica nacional.

Aunado a lo anterior, se deben considerar estudios previos para calcular los periodos óptimos de implementación. Toda vez que el cumplimiento regulatorio se incrementará de forma considerable, es necesario cuantificar de forma adecuada el periodo de transición.

Recapitulando, la intención de la reforma es amplificar la ley antilavado, reestructurar las actividades vulnerables, robustecer el régimen PLD/CFT del país y concientizar a la sociedad sobre los riesgos que representa el LD/FT. Aunque, de inmediato, se busca una alternativa efectiva para aumentar la calificación de México frente al GAFI y asegurar los procedimientos de supervisión.

7.3. Análisis de factibilidad

Por cuanto hace a la reforma de la ley antilavado, se podría remitir a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma emitida por el Poder Ejecutivo, cuyo trabajo represente la coordinación institucional de autoridades supervisoras y reguladoras. Asimismo, se podrían realizar las modificaciones pertinentes en los ordenamientos

jurídicos aplicables, a fin de implementar de manera adecuada la reforma.

En cuanto al aspecto presupuestal, se debe contar con recursos para poder realizar las funciones necesarias de supervisión y regulación. Asimismo, el presupuesto destinado a la implementación de la reforma a la ley antilavado debe estar claramente etiquetado para cumplir con su objetivo inicial: reestructurar el régimen PLD/CFT aplicable a las actividades vulnerables y elevar la calificación de México frente al GAFI.

En ese sentido, y conforme a lo señalado en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2021, el SAT contará con un presupuesto de \$12,415,233,393.00 MXN. Ello definitivamente refleja una factibilidad presupuestal, pues la propuesta se relaciona con el aumento de personal adscrito a la Administración Central de Actividades Vulnerables, a fin de robustecer y ampliar el espectro de las Actividades de Supervisión (ver Anexo 3).

La ACAV será la protagonista de la reforma planteada, en razón de que es la unidad administrativa del SAT que regulatoriamente cuenta con las facultades para supervisar el cumplimiento del régimen preventivo de las APNDF. La importancia de robustecer a la ACAV versa en que es precisamente bajo su mando que anualmente se da a conocer el “Padrón Anual de Visitas”, y este constituye la matriz de los sujetos obligados que serán objeto de una visita de verificación por parte de la autoridad. Entonces, el SAT requiere de una coordinación entre autoridades que le permita hacer uso eficiente de sus recursos materiales y humanos. El ejemplo claro es la retroalimentación que tiene de la UIF respecto a los incumplimientos detectados en la información contenida en los avisos.

Como parte de la reforma, se estima conveniente incluir un apartado referente a la profesionalización de personas que presten servicios relacionados con la supervisión de actividades vulnerables. Esto es posible, a través de la emisión de un certificado temporal como prueba fehaciente de que determinada persona cuenta con los conocimientos indispensables para llevar a cabo tareas relacionadas con la prevención del blanqueamiento de capitales.

Por su parte, los recursos que ingresen a la Hacienda Pública, por el pago de derechos de la certificación en materia de PLD/CFT para las actividades vulnerables,

deben estar claramente etiquetados y destinados a la creación y fortalecimiento de políticas y programas que difundan el marco regulatorio y capaciten a los sujetos obligados respecto al cumplimiento de sus obligaciones. Incluso, cabe la posibilidad de que un porcentaje de dichos ingresos se destine a incrementar el salario de los servidores públicos que realizan funciones relacionadas con la materia. Esto último debido a que se trata de un tema complejo, por lo cual requiere de personal experto, cuyo conocimiento en el mercado suele ser costoso.

Asimismo, este diseño debe de hacerse con la visión de mediano y largo plazo. Cuando se tenga consolidado el régimen PLD/CFT de las actividades vulnerables, el dinamismo de las tipologías de lavado de dinero probablemente orillará a la regulación de nuevas activadas y profesiones.

Por otro lado, el aspecto de factibilidad política y económica debe procurar la congruencia de la reforma. En este sentido, considero que se debe tener un acercamiento con los distintos *stakeholders*, a fin de transmitir un mensaje “transparente”. Es decir, que la reforma a la ley antilavado no se encuentre teñida con los colores de un partido político, sino que transmita la necesidad de robustecer el régimen PLD/CFT como medio para garantiza la estabilidad del sistema financiero y la economía nacional.

Por último, la factibilidad administrativa debe enfocarse en mantener la sencillez en el costo regulatorio para los sujetos obligados, además, de dotarlos de herramientas tecnológicas y plataformas eficientes que faciliten el cumplimiento de las nuevas obligaciones. Sin embargo, insisto en que se revisen y actualicen los salarios de los servidores públicos involucrados, a modo de que correspondan a la complejidad de la materia en la cual se desarrollan.

Para ello, será necesario analizar la factibilidad de derogar la prohibición de diez años que refiere la “ley de austeridad”, pues esta fomenta la apatía de expertos en PLD/CFT para ocupar cargos en el servicio público. Además, incentiva la salida de personal capacitado, ante el temor de no poder dedicarse al tema en el que se hicieron expertos.

7.4. Recomendación de política pública

Como se ha constatado, es necesaria la implementación de una reforma a la LFPIORPI con los siguientes fines: *a)* reestructurar el régimen de PLD/CFT aplicable a las actividades vulnerables; *b)* que sus recursos —provenientes de la certificación en la materia— estén etiquetados para la implementación de políticas y programas para difundir el marco regulatorio y capacitar a los sujetos obligados, y *c)* incrementar el salario de los servidores públicos involucrados en la materia.

Con fines de seguimiento, en archivo anexo, se describen las acciones propuestas, a fin de atender cada uno de los criterios esenciales a que se refieren las recomendaciones 23 y 28 del GAFI.

Al ser el lavado de dinero un tema nacional e internacional, esta reforma necesariamente deberá ser materia de análisis. La actividad delincinencial se reestructura a una rápida velocidad, de manera que, probablemente, se pueda generar la derogación de aquellas actividades vulnerables que hoy representan un riesgo de LD/FT. Esto con el fin de incorporar las actividades involucradas en los nuevos esquemas de blanqueamiento de capitales. Por ello, la reforma y su implantación deben sujetarse a un tiempo determinado.

Para tal fin, el país se debe sumar a las recomendaciones y acuerdos internacionales en materia de PLD/CFT. Mientras, los recursos que se obtengan, desde su aplicación hasta la óptima implementación, deben servir para robustecer el régimen PLD/CFT y concientizar sobre los riesgos asociados a este tipo de conductas.

7.5. Plan de acción de política pública

Conforme a lo señalado por Julio Franco Corzo, un plan de acción de política pública debe considerar al menos seis aspectos: *a)* planeación legal; *b)* planeación administrativa y programación presupuestal; *c)* reglas de operación; *d)* cabildeo; *e)* evaluación y monitoreo, y *f)* estrategia de comunicación.

A partir de lo anterior, la implementación efectiva de la política pública considerará los siguientes aspectos:

a) Planeación legal

Conforme a lo dispuesto en la propia LFPIORPI, corresponderá a la SHCP modificar la ley antilavado, así como la normatividad secundaria, a fin de robustecer el proceso de supervisión del SAT; filtrar las actividades vulnerables reguladas y dotar a los sujetos obligados de un procedimiento administrativo sencillo que les permita transitar y elevar su nivel de cumplimiento conforme a los nuevos requerimientos.

En ese sentido, también se requerirá una modificación del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, a fin de materializar uno de los ejes de la reforma a la LFPIORPI, es decir, consolidar a las actividades de supervisión de la ACAV.

b) Planeación administrativa y programación presupuestal

- Recursos humanos: Incrementar el número de plazas destinadas a la supervisión de las actividades vulnerables. A través del SAT, robustecer a la Administración Central de Actividades Vulnerables para que pueda llevar a cabo eficazmente las tareas de supervisión. Asimismo, crear programas presupuestarios a través de los recursos etiquetados, enfocados a la profesionalización y capacitación de los sujetos obligados.
- Infraestructura física: Robustecer la supervisión de las actividades vulnerables definitivamente requerirá de espacios físicos, oficinas y muebles. En ese sentido, se deberá tomar en consideración el gasto que implica el aumento de plazas.
- Tecnológicos: Considerar la compra de licencias y programas que coadyuven a la vigilancia *extra situ* que realice el SAT.

c) Reglas de operación

Los programas presupuestarios creados a partir de los recursos etiquetados —provenientes de la certificación PLD— deberán contar con reglas de operación para un ejercicio del gasto público enfocado a los temas de prevención de lavado de dinero y cumplimiento normativo.

d) Cabildeo

Si bien el cabildeo no se encuentra claramente regulado, sí constituye una de las principales herramientas para impulsar la materialización de una política pública.³⁶ Partiendo de la composición tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores, se identifica que, al estar constituida en su mayoría por el partido Morena, representa un punto a favor de la propuesta. En este caso, la corriente ideológica del partido y el fin último perseguido por la política pública comulgan; es decir, constituyen un frente contra las actividades ilícitas que, probablemente, pudiera contribuir a la “destrucción de la corrupción”.

Aunado a lo anterior, la política pública deberá contener datos cuantitativos y cualitativos que aporten credibilidad al proyecto y que, al mismo tiempo, reflejen una necesidad imperante de materializar la propuesta. Finalmente, para promover el cumplimiento de la LFPIORPI, se deberá considerar como un asunto de competencia federal y local. Así, las autoridades de los tres niveles de gobierno podrán recibir las bondades de la política pública. Asimismo, contarán con las capacidades para diseñar los instrumentos necesarios con el fin de mitigar el riesgo de LD/FT al que pudieran encontrarse expuestas. Es necesario cabildear dentro de la agenda pública nacional para, además de elevar el cumplimiento de México frente al GAFI, crear conciencia sobre los temas de prevención de lavado de dinero y las implicaciones negativas de ingresar recursos de origen ilícito a la economía nacional.

e) Evaluación y monitoreo

Es necesario aplicar evaluación de diseño y de impacto a los programas presupuestarios creados a través de los recursos etiquetados, a fin de poder monitorear y evaluar los avances respecto al cumplimiento de obligaciones en materia de prevención de lavado de dinero. Adicionalmente, se tendrán que diseñar evaluaciones para las autoridades encargadas de la supervisión de la LFPIORPI.

Al estar bajo la óptica internacional, se estima que el GAFI podría fungir

³⁶ Torres Estrada, P. (2019). *Los razonamientos jurídicos de la Política Pública*. México: Tirant.

perfectamente como la instancia evaluadora. Ello consistiría en llevar a cabo ejercicios de seguimiento en cada requerimiento de avances que realice a México, para que, finalmente, este atienda sus observaciones en el requerimiento inmediato siguiente.

f) Comunicación

La comunicación en este caso es fundamental para involucrar a todos los actores de una manera eficiente. Se trata de crear y difundir campañas que concienticen a la población sobre las externalidades negativas que ocasionan el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Asimismo, se incluiría la difusión de las acciones de los programas presupuestarios generados para que tengan un mayor impacto a nivel internacional.

8. Conclusiones

La complejidad de la presente investigación radica en que el lavado de dinero, en múltiples ocasiones, involucra conductas que superficialmente son indistinguibles de otras actividades comerciales cotidianas. Es decir, es posible que en un proceso ilícito se mezcle con actividades donde las personas —en el marco de la ley— depositan, transfieren y utilizan fondos y recursos para fines lícitos.

Recordemos que el lavado de dinero procede del producto de actividades ilícitas (corrupción, drogas, extorsión, fraude, terrorismo, vicio), pero también de actividades que no son en sí mismas ilícitas (como evasión de controles regulatorios, comercio informal, entre otras). Tal situación confirma la complejidad de los elementos por considerar para poder regular el LV.

En ese sentido, y por la intrincada estructura del lavado de dinero, el GAFI sentó las bases mínimas para que los países pudieran construir un régimen PLD/CFT que contribuyera a minimizar los riesgos a los cuales se encuentran expuestas las economías nacionales. Por tanto, las cuarenta recomendaciones en materia de lavado de dinero, así como las nueve relacionadas con el FT, constituyen la columna vertebral de la normatividad PLD/CFT, que cada país construye de acuerdo con sus necesidades geográficas, políticas y sociales.

Se tiene perfectamente identificado que el régimen PLD/CFT resulta aplicable tanto para instituciones financieras (casas de bolsa, bancos, uniones de crédito, Sofomes), como para actividades, profesiones o financieras (casinos, agencias de automóviles, organizaciones sin fines de lucro, joyeros, notarios, entre otros). En esa línea, el propio GAFI evalúa el nivel de cumplimiento de sus recomendaciones, en el marco de la regulación PLD/CFT, que cada uno de los países miembro ha desarrollado a fin de proteger a su sistema financiero de este tipo de actividades y conductas.

México no es la excepción y, como miembro del GAFI, se encuentra sujeto al escrutinio del organismo internacional. Destaca que, conforme a las observaciones plasmadas en el Reporte de Evaluación Mutua de 2018, parece que toda la reglamentación mexicana ha ido avanzando gradualmente a fin de focalizar los recursos hacia donde más se necesitan o pueden emplearse de manera productiva.

Desde esa óptica, resulta obvio que el mayor riesgo de lavado de dinero lo representan las instituciones financieras, razón por la cual han sido las protagonistas de la regulación PLD/CFT frente a las crecientes actividades vulnerables. Lo anterior confirma que la única recomendación que México tiene como “no cumplida” es precisamente la recomendación 23, que se encuentra estrictamente relacionada con el entendimiento de las recomendaciones en torno a las actividades vulnerables.

Así, México se encuentra dentro de las ocho naciones que tienen la misma calificación. Esta situación extraña mucho a la comunidad internacional, debido a que sus pares son naciones como Jordania, Madagascar y Macao. por tanto, cabe cuestionar, ¿qué se hizo para llegar a esa calificación? O, más bien, ¿qué no se hizo? Asimismo, conviene dar respuesta a las siguientes interrogantes:

- ¿Los organismos reguladores, supervisores y de aplicación de justicia se comunican efectivamente entre sí?
- ¿Existe un tratamiento regulatorio adecuado para la gama de actividades vulnerables e instituciones financieras propensas al LD/FT?
- ¿Existe una profesionalización respecto al cumplimiento del régimen PLD/CFT para las actividades vulnerables?
- ¿El personal de “primera línea” de las instituciones financieras y actividades vulnerables toma medidas adecuadas para identificar o prevenir el lavado de dinero a partir de los clientes o usuarios?

Por supuesto, la respuesta a todas estas preguntas tiene que ser “no”. De lo contrario, las calificaciones sobre cumplimiento del Estado mexicano se concentrarían en la categoría de las cumplidas. Sin perjuicio de ello, la política pública que en este trabajo se propone parte precisamente de identificar las fallas en la operación de la ley antilavado. Si bien el regulador cuenta con experiencia en la materia, lo cierto es que, al momento de materializar el contenido de la norma, surgen muchas dudas que dificultan el cumplimiento.

¿Qué se propone exactamente? Una reforma integral a la LFPIORPI, que no

solo busque cumplir con la evaluación técnica del GAFI, sino que, al mismo tiempo, constituya un medio regulatorio que coadyuve a elevar el cumplimiento de la efectividad de México ante este mismo organismo. Si bien las instituciones financieras actualmente cuentan con controles mucho más estrictos en cuanto PLD/CFT, resultaría incongruente exigir el mismo estándar de la noche a la mañana para las actividades vulnerables.

No se trata de cambios menores, sino de una reestructura regulatoria que implica costos elevados, tales como implementar un sistema automatizado, designar a un oficial de cumplimiento certificado, remitir reportes de operaciones sospechosas a la Unidad de Inteligencia Financiera —como se realice en el Sistema Financiero—, entre otras.

La reforma propuesta a lo largo de la presente investigación se concentra en tres ejes que sentarán las bases para transitar de una calificación de “no cumplida” a, por lo menos, “parcialmente cumplida”:

- Robustecer las facultades de las autoridades reguladoras y supervisoras, dotándoles de salarios competitivos, de acuerdo con su responsabilidad.
- Limpiar las actividades vulnerables reguladas en el artículo 17 de la LFPIORPI, a fin de identificar si efectivamente aportan información de valor.
- Exigir una profesionalización de los expertos en materia de PLD/CFT para actividades vulnerables, a través de una certificación o jornadas de capacitación por parte de las autoridades.

Por ello, podemos concluir que la reforma a la LFPIORPI debe planearse a corto, mediano y largo plazos. Ello por motivo de la constante transformación de las actividades vinculadas con el lavado de dinero y, sobre todo, de que los gobiernos en México tienen una caducidad de seis años. Si bien la reforma a la LFPIORPI constituirá un avance significativo para el cumplimiento de la recomendación 23, lo cierto es que el camino aún es largo.

Definitivamente, la sinergia entre autoridades y sujetos obligados jugará un papel decisivo, puesto que la autoridad no podría realizar sus funciones sin

información provista por los sujetos obligados, quienes, sin un marco regulatorio, se enfrentarían exponencialmente a los riesgos que representa el LD/FT.

9. Referencias

Agencia Federal de Investigación de EUA. *Combating Money Laundering and Other Forms of Illicit Finance: Regulator and Law Enforcement Perspectives on Reform*. Consultado el día 10 de agosto de 2020, de FBI sitio web: <https://www.fbi.gov/news/testimony/combating-money-laundering-and-other-forms-of-illicit-finance>

Enciclopedia Económica. Competencia Imperfecta. Consultado el 13 de marzo de 2019, de EC sitio web: <https://enciclopediaeconomica.com/competencia-imperfecta/>

Enciclopedia Financiera. Asimetría de la Información. Consultado el 13 de marzo de 2019, de EF Sitio web: Consultado el 13 de marzo de 2019, de EC Sitio web: <https://enciclopediaeconomica.com/competencia-imperfecta/>

Financial Action Task Force. *FATF 40 Recommendations*. Consultado el día 10 de agosto de 2020, de FATF sitio web: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>

Financial Action Task Force. *History of the FATF*. Consultado el día 10 de agosto de 2020, de FATF sitio web: <https://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/>

Financial Action Task Force. *Ministerial Declaration Mandate 2019*. Consultado el día 10 de agosto de 2020, de FATF sitio web: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/FATF-Ministerial-Declaration-Mandate.pdf>

Financial Action Task Force. *Mutual Evaluation Report*. Consultado el día 10 de agosto de 2020, de FATF sitio web: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Mexico%20ful.pdf>

Financial Action Task Force. *Professional Money Laundering*. Consultado el día 10 de agosto de 2020, de FATF sitio web: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Professional-Money-Laundering.pdf>

Financial Action Task Force. *¿What is money laundering?* Consultado el día 10 de agosto de 2020, de FATF sitio web: <http://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/>

Financial Times. *Prospering in the pandemic: the top 100 companies*. Consultado el día 10 de febrero de 2021, de FT sitio web: <https://www.ft.com/content/844ed28c-8074-4856-bde0-20f3bf4cd8f0>

Fondo Monetario Internacional. *Money Laundering: the Importance of International Countermeasures*. Consultado el 10 de agosto de 2020, de IMF sitio Web: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp021098>

Friedrich Schneider y Dominik Enste. (2002). *Ocultándose en las Sombras: El crecimiento de la economía subterránea*. Fondo Monetario Internacional: París.

Gruber, Jonathan. (2011). *Public finance and public policy*. Worth Publishers: NY
Grupo de Acción Financiera del Caribe. *¿Qué es la metodología del GAFI?*

Consultado el día 10 de agosto de 2020, de Gafic sitio web: <https://www.cfatf-gafic.org/es/que-es-la-metodologia-del-gafi>

Helbling, Thomas. (2010). *¿Qué son las externalidades?* Consultado el 13 de marzo de 2019, de IMF sitio web: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2010/12/pdf/basics.pdf>

Honorable Congreso de la Unión. *Proceso legislativo de la Ley Federal para la Prevención de Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita*. Consultado el día 10 de agosto de 2020, de FATF sitio web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxii/003_DOE_17oct12.pdf

Killian J. McCarthy. (2013) Why do some states tolerate money laundering? On the competition for illegal money en Brigitte Unger & Daan van der Linde (ed.), *Research Handbook on Money Laundering*, capítulo 10.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Estimating Illicit Financial Flows Resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*. Consultado el 10 de agosto de 2020, de UNDOC sitio web: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf

Parkin, Michael & Loría, Eduardo. (2011). *Microeconomía, versión para Latinoamérica*. Person: México.

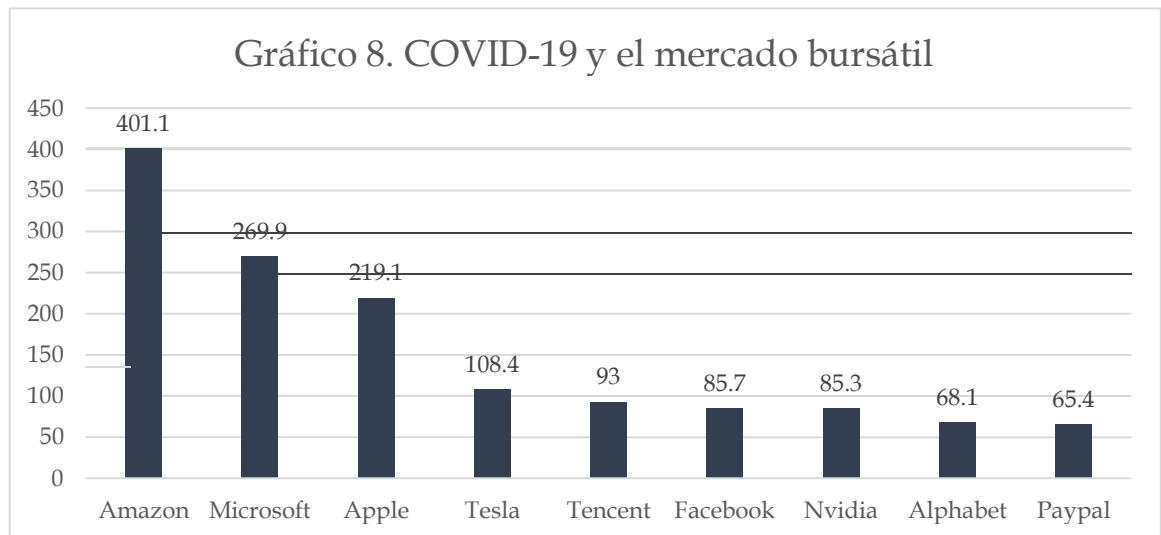
- Reuter Peter & Truman Edwin. (2004). *Chasing Money Laundering*. Washington DC: Institute for International Economies.
- Richards James R. (1998). *Transnational Criminal organization, Cybercrime and money laundering. A Handbook for Officers, Auditors and Financial Investigator*. Nueva York: CNC.
- Suárez, Edmundo. (2009). *La dimensión económica del Lavado de Activos*. Consultado el 13 de marzo de 2019, de UIAF sitio web: [https://es.scribd.com/document/298635587/La-Dimension- Economica-Del-Lavado-de-Activos](https://es.scribd.com/document/298635587/La-Dimension-Economica-Del-Lavado-de-Activos)
- Sistema del Portal de Prevención de Lavado de Dinero. Umbrales de Identificación y de Aviso. Consultado el día 10 de febrero de 2021, de SPPLD sitio web: <https://sppld.sat.gob.mx/pld/interiores/umbrales.html>
- Torres Estrada, P. (2019). *Los razonamientos jurídicos de la Política Pública*. México: Tirant.

10. Anexos

Anexo 1. México: competencia desleal en tiempos de COVID-19 con recursos aparentemente de procedencia ilícita

La pandemia de 2020 ha perturbado las actividades comerciales a lo largo del mundo. El impacto económico del SARS-CoV-2 varía según las regiones, el tipo de negocio y la sana competencia del mercado. Por tanto, la gravedad de las consecuencias ha dependido, en gran medida, de los factores económicos alrededor de pequeños y grandes comercios. Si bien es cierto que la pandemia ha arrodillado a la economía mundial, también lo es que la restricción a la movilidad, el teletrabajo, los incesables viajes por negocios y la sana distancia han ayudado a consolidar o crear ventanas de oportunidad para ciertos negocios.

De tal modo, el diario *Financial Times*³⁷ revela en sus estadísticas, de junio de 2020, las principales diez empresas que han brillado durante la pandemia, de acuerdo con el valor añadido de sus acciones, durante los meses de febrero a junio de 2020.



Crecimiento de capitalización de mercado (miles de millones).

Fuente: Elaboración propia con datos del Diario *Financial Times*.

Si bien, a nivel global, la evidencia muestra que la consolidación de los comercios

³⁷ Financial Times. *Prospering in the pandemic: the top 100 companies*. Consultado el día 10 de febrero de 2021, de Financial Times sitio web: <https://www.ft.com/content/844ed28c-8074-4856-bde0-20f3bf4cd8f0>

se concentra en el sector tecnológico, la propia demanda de insumos médicos, farmacológicos y de protección, de igual manera, consolida la relación comercial con negocios vinculados a la manufactura de este tipo de bienes. En ese sentido, los laboratorios, como principales proveedores de certeza en cuanto a la portación del virus, juegan un papel fundamental en las proyecciones de contagios así como en la economía nacional.

El caso de los laboratorios en México

De acuerdo con los números publicados por el diario *El Financiero*, en 2018, existían en México entre diez mil y once mil laboratorios en todo el territorio nacional. Según información publicada en sitios oficiales, todos ellos operan bajo costos relativamente similares.

Sin embargo, en 2008, surgió el laboratorio denominado Salud Digna, el cual ofrece precios extremadamente bajos en servicios de laboratorios, así como oftálmicos, operando bajo el esquema fiscal de institución de asistencia privada (IAP). Esto le permite obtener los beneficios fiscales aplicables a este grupo, así como algunos otros, debido a que se entiende que su principal objetivo sería la asistencia social, al atender a población de bajos recursos económicos. Sin embargo, en su investigación documental, *El Traidor*, Anabel Hernández señala que estos laboratorios constituyen uno de los esquemas más robustecidos de Ismael Zambada para pulverizar el origen de los recursos ilícitos con los cuales opera.³⁸

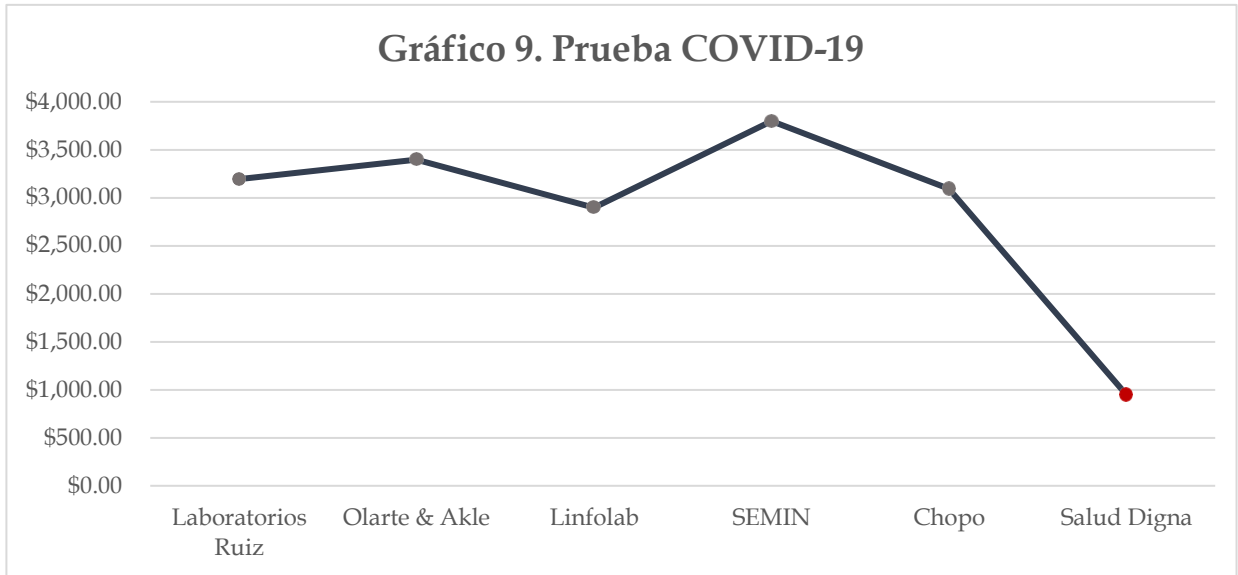
¿Y qué con el origen de los recursos? Suponiendo —sin conceder— que la operación de Salud Digna efectivamente tuviera su origen en recursos de procedencia ilícita, esa podría ser una de las razones por las cuales el ofrecimiento de precios excesivamente bajos no repercute en la operación del laboratorio, toda vez que ese es el *front* del negocio y tras bambalinas el principal cometido es blanquear o “legalizar” recursos, aparentemente, de fuente ilícita. La cuestión de los precios excesivamente bajos se confirma con los costos de la prueba de antígenos COVID-19:

³⁸ Anabel, Hernández. (2019). *El Traidor*. México: Grijalbo.

Tabla 5. Costo de prueba PCR por laboratorio

Laboratorio Prueba covid PCR	Costo
	\$3,196.00
	\$3,400.00
	\$2,900.00
	\$3,800.00
	\$3,095.00
	\$950.00

Fuente: Elaboración propia con datos de sitios oficiales.



Fuente: Elaboración propia con datos de sitios oficiales.

Entonces, la evidencia refleja que, en un supuesto de participación con recursos de procedencia ilícita en el mercado de laboratorios y pruebas PCR COVID-19, resulta imposible competir contra un jugador que ofrece precios excesivamente bajos y que definitivamente genera expectativas erróneas en el mercado.

Anexo 2. Información obtenida íntegramente del SPPLD³⁹

Umbral de identificación

Algunas de las actividades vulnerables comprendidas en el artículo 17 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita son consideradas como tales, por el simple hecho de su realización. A otras más se les otorga este carácter cuando el monto de algún acto u operación excede la cantidad establecida en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

Umbral de aviso

Otra de las obligaciones para quienes realizan actividades vulnerables es la presentación de avisos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre las operaciones que sus clientes o usuarios lleven a cabo por un monto superior al establecido en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. En semejanza a la obligación de identificación, en algunas actividades, el aviso se presenta por la simple realización de la actividad, mientras que en otros existe un umbral de aviso.

Tabla 6. Umbrales de identificación y de aviso para actividades vulnerables

Actividad	Umbral de identificación		Umbral de aviso	
	UMA	MXN	UMA	MXN
Juegos con apuesta, concursos y sorteos	325	\$29,126.50	645	\$57,804.90
Tarjetas de crédito o de servicios	805	\$72,144.10	1285	\$115,161.70
Tarjetas prepagadas	645	\$57,804.90	645	\$57,804.90
Cheques de viajero	Siempre	Siempre	645	\$57,804.90

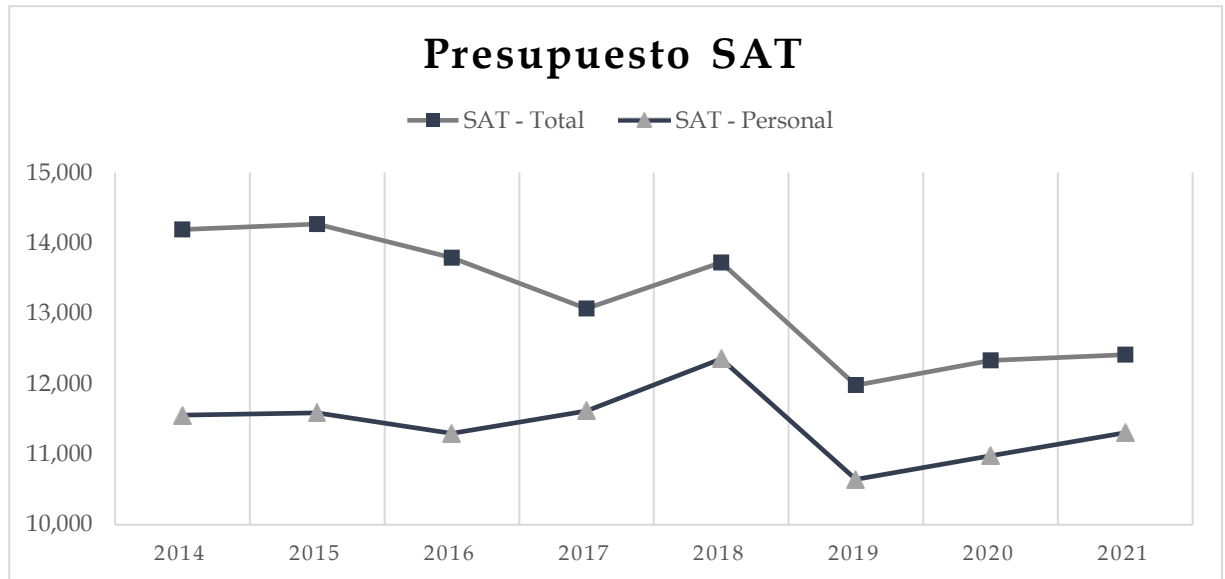
³⁹ Sistema del Portal de Prevención de Lavado de Dinero. Umbrales de Identificación y de Aviso. Consultado el día 10 de febrero de 2021, de SPPLD sitio web: <https://sppld.sat.gob.mx/pld/interiores/umbrales.html>

Préstamos o créditos, con o sin garantía	Siempre	Siempre	1605	\$143,840.10
Servicios de construcción, desarrollo o comercialización de bienes inmuebles	Siempre	Siempre	8025	\$719,200.50
Comercialización de piedras y metales preciosos, joyas y relojes	805	\$72,144.10	1605	\$143,840.10
Subasta y comercialización de obras de arte	2410	\$215,984.20	4815	\$431,520.30
Distribución y comercialización de todo tipo de vehículos (terrestres, marinos, aéreos)	3210	\$287,680.20	6420	\$575,360.40
Servicios de blindaje (vehículos y bienes inmuebles)	2410	\$215,984.20	4815	\$431,520.30
Transporte y custodia de dinero o valores	Siempre	Siempre	3210	\$287,680.20
Derechos personales de uso y goce de bienes inmuebles	1605	\$143,840.10	3210	\$287,680.20
Recepción de donativos por parte de organizaciones sin fines de lucro	1605	\$143,840.10	3210	\$287,680.20
Operaciones con activos virtuales	Siempre	Siempre	645	\$57,804.90

En términos del decreto emitido por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2021, el valor diario de la UMA para 2021 es de \$89.62 (pesos mexicanos) a partir del primero de febrero del 2021.

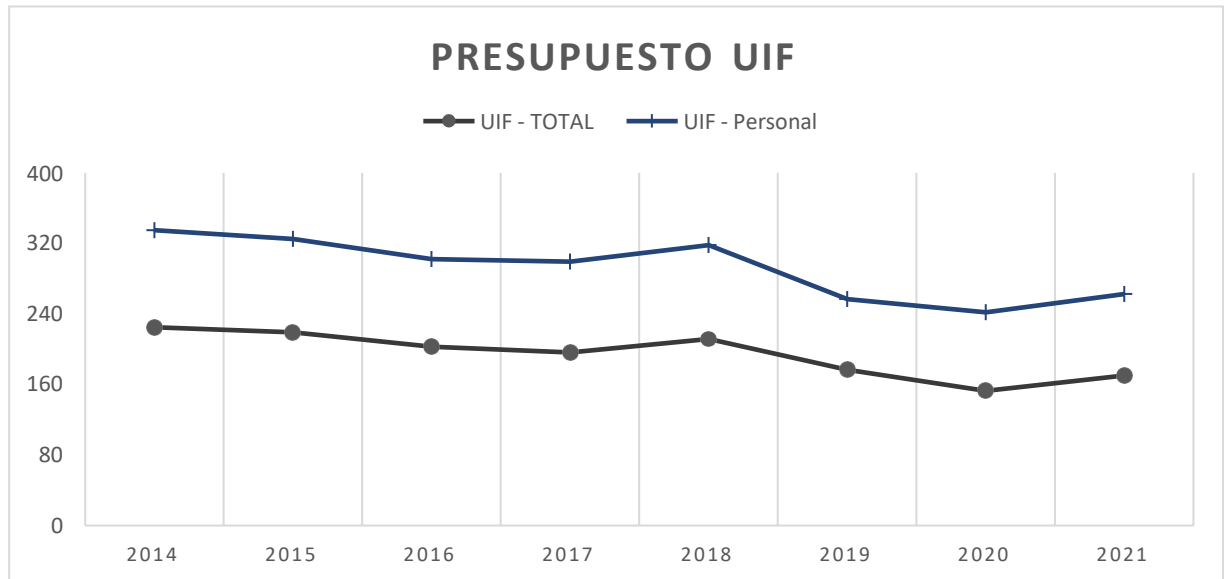
Anexo 3

Gráfico 10. Histórico 2014-2021
Presupuesto asignado al Servicio de Administración Tributaria



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Gráfico 11. Histórico 2014-2021
Presupuesto asignado al Servicio de Administración Tributaria



Propuesta en torno a la recomendación 23

Criterios esenciales	Recomendación
<p>23.1 Reporte de operaciones sospechosas</p>	<p>Reformar el artículo 18 y 23 de la LFPIORPI, a fin de incluir la obligación de presentar avisos de operaciones inusuales. Se estima conveniente reformar el artículo 18 para incluir la obligación y el 23 para describir las particularidades de los avisos de mérito.</p> <p>Aunado a ello, la regulación secundaria (Reglamento o Reglas de Carácter General) deberán prever los supuestos en que los sujetos obligados deberán presentar ante la UIF, a través del SAT, los avisos en comento.</p> <p>Sin embargo, es importante prestar atención a la implementación de sistemas automatizados, en razón de que la presentación de este tipo de avisos requiere que los sujetos obligados sean capaces de emitir alertas ante la materialización de los escenarios establecidos por ellos mismos, así como por la autoridad. Lo anterior deberá ser materia de un profundo análisis por parte del regulador, pues representa un costo regulatorio amplísimo que puede mermar la implementación del criterio esencial que nos ocupa.</p>

<p>23.2 Controles internos y sucursales y filiales extranjeras</p>	<p>Reformar el artículo 18 de la LFPIORPI, a fin de incluir la obligación de implementar controles internos en todas sucursales y filiales extranjeras del sujeto obligado. Se estima conveniente agregar un artículo en el Reglamento de la LFPIORPI con la descripción de los controles que forzosamente deben ser implementados en agencias comerciales ubicadas en el extranjero.</p>
<p>23.3 Países de mayor riesgo</p>	<p>Reformar el artículo 18 de la LFPIORPI, a fin de incluir la obligación de realizar un <i>screening</i> de los clientes frente a individuos y entidades listados por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Se estima conveniente reformar las reglas de carácter general, a fin de abrogar el artículo 38 en razón de que su contenido será elevado a la ley como obligación para aquellos que realicen actividades vulnerables.</p>
<p>23.4 Revelación (<i>tipping-off</i>) y confidencialidad</p>	<p>Reformar el artículo 18 de la LFPIORPI, a fin de incluir la obligación de confidencialidad por parte de los sujetos obligados. Se estima conveniente agregar un artículo en el Reglamento de la LFPIORPI con la descripción de la información que no podrá ser revelada por aquellos que realicen actividades vulnerables.</p>

Propuesta en torno a la recomendación 28

Criterios esenciales	Recomendación
28.1 Los países deben garantizar que los casinos se sometan a regulación y supervisión ALA/CFT.	No se propone modificación alguna en razón a que el GAFI identifica que México tiene por cumplido el presente criterio esencial.
28.2 Debe haber una autoridad competente u organismo de autorregulación (OAR) designado como responsable de monitorear y asegurar el cumplimiento de los requisitos ALA/CFT por parte de las APNFD.	No se propone modificación alguna en razón a que el GAFI identifica que México tiene por cumplido el presente criterio esencial.
28.3 Los países deben garantizar que las otras categorías de APNFD estén sujetas a sistemas de monitoreo de cumplimiento de los requisitos ALA/CFT	No se propone modificación alguna en razón a que el GAFI identifica que México tiene por cumplido el presente criterio esencial.
28.4 La autoridad competente debe tener atribuciones suficientes.	Se propone reformar el RISAT a fin de robustecer las atribuciones de la ACAV, así como dotarla de facultades que le permitan coadyuvar con otras autoridades reguladoras como la UIF, a realizar actividades de supervisión y vigilancia focalizadas, con elementos objetivos. Esto en busca de ir sobre aquellos sujetos obligados cuyos incumplimientos generan un impacto importante en el sistema financiero y el régimen ALA/CFT del país.
28.5 La supervisión de las APNFD debe realizarse de manera sensible al riesgo.	

