



# 1 A EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGOS DE LAVADO DE DINERO Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO EN MÉXICO

---

2 0 1 6

**SEGOB**

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

**SHCP**

SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO

**PGR**

PROCURADURÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA



Poder Judicial  
de la Federación





## Presentación

En los últimos años, la prevención y el combate al Lavado de Dinero (LD), al Financiamiento al Terrorismo (FT) y a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (PADM) han sido una de las principales prioridades de la comunidad internacional, en virtud de que estos ilícitos representan un gran riesgo para la paz y la seguridad internacionales, por sus efectos negativos en la integridad de las instituciones y la estabilidad de los sistemas financieros de los Estados.

México se ha sumado a estos esfuerzos mundiales, al ser parte de los principales organismos multilaterales especializados en la materia, como el Grupo de Acción Financiera. En ese sentido, nuestro país ha realizado importantes avances para fortalecer su régimen de prevención y combate al LD/FT, tales como: la penalización de estos delitos conforme a los más altos estándares internacionales; la creación y fortalecimiento de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (UIF); la emisión de diversas disposiciones en materia de prevención al LD/FT aplicables a las entidades financieras y actividades vulnerables no financieras; el fortalecimiento de las autoridades reguladoras y supervisoras, entre otros.

No obstante, tales medidas legislativas e institucionales obligan a las organizaciones delictivas a buscar nuevos mecanismos y métodos que les permitan disponer de sus ganancias ilícitas. Ante este contexto, es necesario un reforzamiento de nuestro sistema de prevención y combate al LD/FT/PADM que esté en línea con la situación actual de nuestro país, a fin de hacer frente a estos flagelos.

En ese sentido, la 1<sup>a</sup> Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo en México que aquí presentamos, ha sido coordinada por la Unidad de Inteligencia Financiera, con la invaluable colaboración de todas las instancias que participan en el régimen nacional de prevención y combate al LD/FT/PADM, a fin de atender los más altos estándares internacionales diseñados para tales efectos.

Desarrollarla ha resultado un proceso complejo, toda vez que requirió de un alto grado de organización y coordinación por el número de participantes de los sectores público y privado, así como de una metodología determinada para poder recabar y analizar la información relevante de manera adecuada y así poder identificar cuáles son los riesgos, así como la probabilidad e impacto de los mismos en nuestro país.

No obstante, el Gobierno de México reconoce la importancia de contar ahora con la primera ENR que permita obtener como resultado un producto no sólo con legitimidad internacional, sino de utilidad real, lo cual es clave para poder diseñar e instrumentar una adecuada política pública de Prevención al Lavado de Dinero y Contra el Financiamiento al Terrorismo y destinar los recursos humanos y financieros de la manera más eficiente y eficaz en la prevención y el combate a estos flagelos.

Alberto Bazbaz Sacal

Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Ciudad de México, octubre de 2016.





## ÍNDICE

<b>Presentación</b>	<b>3</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>7</b>
<b>2. Metodología</b>	<b>11</b>
<b>3. Riesgos del lavado de dinero en México</b>	<b>15</b>
<b>4. Riesgos del financiamiento al terrorismo en México</b>	<b>23</b>
<b>5. Riesgos del régimen de prevención y combate al LD/FT en México</b>	<b>27</b>
<b>6. Riesgos de los sujetos obligados al régimen de PLD/CFT</b>	<b>33</b>
6. 1 Riesgos del Sistema Financiero Mexicano	34
6. 2 Riesgos de las Actividades Vulnerables	36





## 1. Introducción

México busca constantemente implementar medidas para desarrollar un régimen legal e institucional de Prevención al Lavado de Dinero, Contra el Financiamiento al Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (PLD/CFT/PADM) cada vez más sólido y robusto. Así, ha quedado establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de mayo de 2013, en la Estrategia 1.3.1 del Objetivo 1.3, una línea de acción orientada a implementar y dar seguimiento a mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer la comisión de los delitos de Lavado de Dinero (LD) y Financiamiento al Terrorismo (FT). De igual forma, el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 2013-2018, publicado en el DOF el 16 de diciembre de 2013, señala en la estrategia 5.7, que una de las prioridades del Estado mexicano es detectar operaciones de LD y FT. Uno de los medios para alcanzar dicho objetivo se identifica en la línea de acción 5.7.3:

Cooperar con las autoridades competentes para identificar las vulnerabilidades y amenazas relacionadas a operaciones de LD a las que se encuentra expuesto el sistema económico mexicano.

Para ello, el Gobierno mexicano toma en consideración los estándares internacionales en la materia. El principal organismo internacional que establece estas normas de alcance mundial para fomentar la aplicación efectiva de los sistemas de PLD/CFT/PADM, así como otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional, es el Grupo de Acción Financiera (GAFI), creado en 1989 a iniciativa del Grupo de los Siete (G-7) y que actualmente agrupa a 34 países del mundo y dos organizaciones regionales.

Para lograr sus propósitos, el GAFI monitorea, a través de evaluaciones mutuas, el grado de implementación y cumplimiento de los estándares internacionales que los países deben implementar por medio de medidas adaptadas a sus circunstancias particulares en la materia, conocidos como las 40 Recomendaciones.

### Las 40 Recomendaciones del GAFI

A – POLÍTICAS Y COORDINACIÓN PLD/CFT	R.1	Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en riesgo
	R.2	Cooperación y coordinación nacional
B – LAVADO DE ACTIVOS Y DECOMISO	R.3	Delito de lavado de activos
	R.4	Decomiso y medidas provisionales
C – FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y FINANCIAMIENTO DE LA PROLIFERACIÓN	R.5	Delito de Financiamiento del Terrorismo
	R.6	Sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo y al financiamiento del terrorismo
	R.7	Sanciones financieras dirigidas relacionadas a la proliferación
	R.8	Organizaciones sin fines de lucro
D – MEDIDAS PREVENTIVAS	R.9	Leyes sobre el secreto de las instituciones financieras
	R.10 – 11	Devida diligencia del cliente y mantenimiento de registros
	R.12 – 16	Medidas adicionales para clientes y actividades específicas
	R.17 – 19	Dependencia, Controles y Grupos Financieros
	R.20 – 21	Reporte de operaciones sospechosas
	R.22 – 23	Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD)



E – TRANSPARENCIA Y BENEFICIARIO FINAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS Y OTRAS ESTRUCTURAS JURÍDICAS	R.24 - 25	Transparencia y beneficiario final de las personas y estructuras jurídicas
F – FACULTADES Y RESPONSABILIDADES DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES Y OTRAS MEDIDAS INSTITUCIONALES	R.26 - 28	Regulación y Supervisión
	R.29 - 32	Operativo y Orden Público
	R.33 - 34	Requisitos Generales
	R.35	Sanciones
G – COOPERACIÓN INTERNACIONAL	R.36	Instrumentos internacionales
	R.37	Asistencia legal mutua
	R.38	Asistencia legal mutua: congelamiento y decomiso
	R.39	Extradición
	R.40	Otras formas de cooperación internacional

Los estándares del GAFI se han ido fortaleciendo para ir abordando las necesidades de los sistemas de prevención y combate al LD/FT/PADM, muestra de lo anterior es la de permitir que todos los países se focalicen más en aquellas áreas de alto riesgo o donde se podría mejorar la implementación, lo cual está establecido en la Recomendación 1. La misma establece que los países, como punto de partida, deben primero identificar, evaluar y entender los riesgos que enfrentan tomando en cuenta información relevante de diversas fuentes para luego adoptar las medidas adecuadas para mitigarlos, para lo cual un enfoque basado en riesgo permite que los países implementen acciones más flexibles para orientar los recursos de manera más efectiva y poder aplicar medidas preventivas acordes con la naturaleza de los riesgos identificados. A dicho ejercicio se le conoce como Evaluación Nacional de Riesgos (ENR).

Adicionalmente, la principal novedad de la Metodología de Evaluación del GAFI es la Evaluación de Efectividad. En este contexto, la efectividad es el grado en que los sistemas de prevención y combate al LD/FT/PADM implementan las recomendaciones y mitigan los riesgos y amenazas identificados, teniendo como objeto:

- Mejorar el enfoque de la evaluación hacia los resultados obtenidos;
- Identificar el grado en que los sistemas nacionales de prevención y combate al LD/FT están logrando los objetivos de los estándares, identificando las debilidades sistemáticas;
- Permitir a los países priorizar las medidas para mejorar sus sistemas.
- Proporcionar una apreciación integral de los sistemas nacionales de prevención y combate al LD/FT

Para evaluar la efectividad, el GAFI ha adoptado un enfoque centrado en una jerarquía de 11 resultados específicos que ha llamado Resultados Inmediatos.



### Evaluación de Efectividad

Objetivo de Alto Nivel: Los sistemas financieros y la economía en general están protegidos de las amenazas de lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y, la proliferación; fortaleciendo así la integridad del sector financiero, y contribuyendo a la protección y la seguridad.

Resultados Intermedios:	Resultados Inmediatos:	
La política, la coordinación y la cooperación mitigan el lavado de activos y el financiamiento de los riesgos de terrorismo.	R.I. 1	Los riesgos de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo son comprendidos y, en tal caso, se toman acciones coordinadas a nivel nacional para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y, la proliferación.
	R.I. 2	La cooperación internacional ofrece la información adecuada, inteligencia financiera y evidencia, y facilita la acción contra los criminales y sus bienes.
El producto del delito y los fondos de apoyo al terrorismo son impedidos de entrar en los sectores financieros y en otros sectores, o son detectados y reportados por estos sectores.	R.I. 3	Los supervisores debidamente supervisan, controlan y regulan a las instituciones financieras y a la APNFD para garantizar el cumplimiento de los requisitos PLD/CFT conforme a sus riesgos.
	R.I. 4	Las instituciones financieras y APNFD aplican adecuadamente medidas preventivas PLD/CFT acordes con sus riesgos, y reportan las transacciones sospechosas.
Las amenazas de lavado de activos son detectadas y desmanteladas, y los criminales son sancionados y privados de ganancias ilícitas. Las amenazas de financiamiento del terrorismo son detectadas y desmanteladas, los terroristas se ven privados de los recursos, y se sanciona a los que financian el terrorismo; contribuyendo así, a la prevención de actos terroristas.	R.I. 5	Se impide el uso indebido de las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo; así como la información sobre su titularidad están a disposición de las autoridades competentes, sin impedimentos.
	R.I. 6	Las autoridades competentes utilizan adecuadamente la inteligencia financiera y toda la información pertinente para investigaciones en materia de lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.
	R.I. 7	Los delitos y las actividades del lavado de activos son investigados, y sus autores son procesados y sometidos a sanciones efectivas, proporcionales y disuasorias.
	R.I. 8	Se confiscan los productos e instrumentos del delito.
	R.I. 9	Se investigan los delitos de financiamiento y actividades terroristas, y se procesan a las personas que financian el terrorismo quienes están sujetas a sanciones efectivas, proporcionales y disuasorias.
	R.I. 10	Se impiden a los terroristas, organizaciones terroristas y finanziadores del terrorismo a obtener, transportar y utilizar activos, y a usar indebidamente el sector OSFL.
	R.I. 11	Se les impide a las personas y entidades implicadas en la proliferación de armas de destrucción masiva a obtener, transferir y utilizar fondos, de conformidad con las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relevantes.

México es miembro de pleno derecho del GAFI desde el año 2000, y seis años más tarde del organismo regional -Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT)-. En el marco de dicho grupo, nuestro país ha sido objeto de tres evaluaciones mutuas (en el año 2000, 2004 y 2008). En este contexto, el Estado mexicano ha realizado diversas acciones en aras de mejorar el cumplimiento de los estándares con medidas legislativas, institucionales y de otros órdenes, los cuales han ayudado a fortalecer el sistema de prevención y combate al LD/FT/PADM y mantener un nivel elevado de cumplimiento de dichos estándares internacionales.

A partir de 2004 se estableció un régimen de prevención y combate a los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita - comúnmente conocido como Lavado de Dinero- y del financiamiento al terrorismo, el cual debe ser observado por las distintas instituciones y entidades financieras, así como por quienes realizan actividades vulnerables (AV) conforme a lo que establece la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFIORPI).



Actualmente, México se encuentra próximo a encarar la Cuarta Ronda de evaluaciones del GAFI para revisar el cumplimiento técnico de las 40 Recomendaciones y la efectividad de nuestro sistema nacional de prevención y combate al LD/FT/PADM examinando los 11 Resultados Inmediatos, con la finalidad de demostrar que se están implementando adecuadamente y se están obteniendo resultados satisfactorios. Este proceso de examen concluirá con la presentación del Informe correspondiente en la Reunión Plenaria del GAFI a realizarse en octubre de 2017.

Como señalamos anteriormente, la punta de lanza de este proceso de evaluación es la ENR, cuyos resultados aquí se presentan, la cual tiene por finalidad identificar, evaluar y entender nuestros riesgos de LD/FT/PADM, y en esa medida implementar acciones y orientar los recursos nacionales necesarios para la adecuada prevención y mitigación de manera proporcional a los riesgos identificados.

De esta manera, si bien este ejercicio de autoevaluación se enmarca en los compromisos internacionales del Estado mexicano, lo más importante de este proceso de análisis es que representa una oportunidad para todos los participantes de este sistema de prevención y combate al LD/FT/PADM (Reguladores y Supervisores, Unidad de Inteligencia Financiera, Instituciones de Procuración y Administración de Justicia, Sujetos Obligados y la población en general), de comprender de manera más precisa la naturaleza, extensión y posible impacto de los riesgos de LD/FT/FPADM, con el propósito de determinar las prioridades nacionales y optimizar el uso de los recursos y capacidades para privilegiar la atención de aquellas áreas que resultan prioritarias para la seguridad y la estabilidad de nuestro país.



## 2. Metodología

A finales de 2013, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) resolvió realizar una ENR con la finalidad de elaborar un plan de acción de PLD/CFT, que contribuyera a la efectividad, coordinación e incremento en la calidad de las acciones públicas en dicha materia. Adicionalmente, se resolvió que el ejercicio se desarrollara de acuerdo con los elementos técnicos que subyacen en la nueva Recomendación 1 del GAFI, sin perjuicio de las concreciones y desarrollos que resultaran precisos para adecuar dicha metodología genérica a las características y especificidades del país.

En este sentido, al inicio del ejercicio se establecieron términos de referencia para la ENR, los cuales fueron acordados por todas las autoridades relevantes. En dichos términos de referencia se acordó cuales son las características del ejercicio y se determinó que la ENR debe cumplir con lo siguiente:

- a. **Alcance nacional**, sin detrimento de las especificidades sectoriales o geográficas que resultaran relevantes.
- b. **Enfoque federal**, sin perjuicio de la inclusión de factores y componentes estatales.
- c. **Dimensión dual**, es decir, integración en un único ejercicio de LD y FT.
- d. **Ejercicio coordinado**, con implicación de todas las agencias públicas con responsabilidades en el régimen de PLD/CFT.
- e. **Integración del sector privado**, con las características específicas que a cada uno correspondieran, dependiendo de la naturaleza de la información, así como de las características de la oferta de bienes y servicios prestados por el sector.
- f. **Publicación de resultados**, sin quebranto de las garantías necesarias de confidencialidad y reserva de los datos que pudieran afectar a la seguridad nacional o a las estrategias públicas que por su propia naturaleza no deban ser de conocimiento público.

Para la realización del trabajo se siguió una metodología mixta, de base sustancialmente práctica, que ha revisado cada uno de los componentes institucionales, jurídicos y operativos tanto del ciclo integral de diseño-preparación-ejecución-disfrute de bienes ilícitamente obtenidos, por un lado, como del ciclo paralelo de prevención - detección - inteligencia - investigación -persecución de los delitos de LD/FT.

Se decidió adoptar los conceptos de riesgo, amenazas, vulnerabilidades y consecuencias como se encuentran comprendidos en la guía del GAFI sobre la Evaluación Nacional de Riesgos de LD y FT publicada en febrero de 2013, los cuales se definen a continuación:

*“El riesgo se puede percibir como una función de tres factores: amenaza, vulnerabilidad y consecuencias. Una evaluación de riesgos de LD/FT es un producto o proceso basado en una metodología, acordada por las partes involucradas, que se enfoca en identificar, analizar y entender los riesgos de LD/FT y sirve como un primer paso para abordarlos. Idealmente, una evaluación de riesgos involucra la realización de juicios acerca de las amenazas, vulnerabilidades y consecuencias, las cuales se discuten a continuación.”*

*Una amenaza es una persona o grupo de personas, objeto o actividad con el potencial de dañar, por ejemplo, al Estado, la sociedad, la economía, etc. En el contexto de LD/FT esto incluye criminales, grupos terroristas y sus facilitadores, sus recursos, así como actividades de LD/FT pasadas, presentes y futuras. La amenaza es descrita anteriormente como uno de los factores asociados al riesgo y usualmente sirve como un punto de partida esencial en el desarrollo de la comprensión de los riesgos de LD/FT. Por esta razón, tener una comprensión del entorno en el que se comenten los delitos precedentes y cómo se genera el producto del delito para identificar su naturaleza (y si es posible, su tamaño o volumen) es importante*



para llevar a cabo una evaluación de riesgos de LD/FT.

El concepto de vulnerabilidades utilizado en la evaluación de riesgos comprende aquellas cosas que se pueden explotar por la amenaza o que pueden sustentar o facilitar sus actividades. En el contexto de la evaluación de riesgos de LD/FT, la visualización de las vulnerabilidades distintas de las amenazas significa enfocarse, por ejemplo, en los factores que representan debilidades en los sistemas, controles o ciertas características de prevención de LD/FT de un país. También pueden incluir características de un sector particular, un producto financiero o tipo de servicio que los hace atractivos para propósitos de LD/FT.

Las consecuencias se refieren al impacto o daño que el LD o FT puede causar, incluyendo el efecto de la actividad criminal o terrorista subyacente en los sistemas financieros e instituciones, así como en la economía y la sociedad de manera más general. Las consecuencias del LD o FT pueden ser, en su naturaleza, de corto o largo plazo y también relacionadas a las poblaciones, comunidades específicas, el entorno de negocios, o intereses nacionales o internacionales, así como de la reputación y qué tan atractivo sea el sector financiero de un país. Como se plantea anteriormente, idealmente una evaluación de riesgos incluye la realización de juicios acerca de las amenazas, vulnerabilidades y consecuencias. Dados los retos para determinar o estimar las consecuencias del LD o FT, es aceptable que la incorporación de las consecuencias en la evaluación de riesgos puede no implicar enfoques especialmente sofisticados, y los países pueden, en vez de ello optar por enfocarse principalmente en lograr una comprensión global de sus amenazas y vulnerabilidades. La clave es que la evaluación de riesgos adopte un enfoque que trate de distinguir el alcance de los diferentes riesgos para ayudar a

priorizar los esfuerzos de mitigación.”

Como parte de la organización, se identificaron los factores que pudieran representar una amenaza o vulnerabilidad al régimen de PLD/CFT y en consecuencia se constituyeron 11 mesas de trabajo en las que se realizó la búsqueda y recopilación de datos susceptibles de explotación a los efectos del resultado exitoso del ejercicio. Los módulos de tales mesas son los siguientes:

- a. **Economía informal**, dada la actuación de ésta como escudo protector alrededor de los ilícitos en revisión.
- b. **Corrupción**, dados sus efectos potenciadores sobre los ilícitos financieros.
- c. **Movimientos de efectivo en divisas**, en particular en dólares de los Estados Unidos de América (EE.UU.A.).
- d. **Mapa criminal**, con la finalidad de realizar una descripción lo más completa posible de las personas y organizaciones delictivas que operan en el territorio nacional.
- e. **Economía criminal**, para generar una estimación razonablemente soportada por cifras oficiales del importe de la masa bruta de fondos generados por los delitos precedentes al LD.
- f. **Sectores privados**, para revisar las características de los Sujetos Obligados del régimen PLD/CFT para identificar sus vulnerabilidades.
- g. **Calidad institucional**, con la finalidad de revisar el ciclo íntegro de combate al ilícito criminal y la efectividad de las instituciones participantes.
- h. **Infraestructura jurídica**, para revisar en particular el riesgo asociado a la pluralidad de personas morales que operan en nuestro país.
- i. **Revisión de resultados judiciales**, para generar indicadores a partir de los expedientes judiciales ya sentenciados.
- j. **Financiamiento al Terrorismo**, con el propósito de identificar las amenazas y vulnerabilidades del país en dicha materia.
- k. **Relación binacional con EE.UU.A.**, para determinar



cúales son las amenazas y vulnerabilidades que surgen de la relación geográfica y económica con los EE.UU.A.

Del inicio de la evaluación a diciembre de 2015, se celebraron 47 reuniones de trabajo entre la coordinación y el grupo de enlaces o con algún subconjunto de éste. Los resultados obtenidos por las mesas de trabajo han sido evaluados por la coordinación<sup>1</sup> con la finalidad de establecer el mapa de consecuencias potenciales de los análisis de amenazas y vulnerabilidades establecidos en la fase de trabajo anterior.

En este sentido, las mesas de trabajo permitieron realizar un análisis de las amenazas y vulnerabilidades identificadas, presentando en los capítulos 3, 4 y 5 los resultados más importantes derivados de dicho análisis, así como la determinación de la probabilidad e impacto de los factores de riesgo identificados. Los factores que se mencionan se dividen en dos mapas y una lista de riesgos: los mapas realizados son, el primero, sobre los riesgos de LD derivados de las amenazas y las vulnerabilidades estructurales (capítulo 3) y el segundo, sobre los riesgos derivados de las vulnerabilidades del régimen de PLD/CFT (capítulo 5); mientras que para el FT (capítulo 4) sólo se enlistan las amenazas y vulnerabilidades identificadas como riesgos, así como su probabilidad, ya que según lo mencionado en la guía del GAFI sobre “Riesgos emergentes del financiamiento al terrorismo” publicado en octubre de 2015, se sugiere que dada la complejidad de determinar las consecuencias del FT es preferible sólo concentrarse en la comprensión de las amenazas y vulnerabilidades.

Cada factor fue evaluado en cuanto a su nivel de probabilidad y su impacto como se describe a continuación:

- El nivel de probabilidad fue determinado emitiendo un juicio de valor respecto de la información recabada y analizada para cada factor ya sea de amenaza o de vulnerabilidad; considerando qué tan susceptible es

cada factor de ser un facilitador o generador de LD o FT, dadas las condiciones presentes en el país y en el régimen de PLD/CFT. Los mitigantes identificados en el análisis permiten reducir en cierto grado el nivel de probabilidad de ocurrencia del riesgo.

- El impacto para los factores de riesgo de LD es medido categorizando y graduando las consecuencias que provoca que cada factor sea utilizado como facilitador o generador de LD. En este sentido, se han identificado cuatro categorías de consecuencias (sociales, políticas, financieras y económicas), las cuales pueden impactar en un grado menor, medio o mayor según el factor analizado. Se considera que las categorías sociales y políticas tienen un mayor nivel de impacto que las financieras y económicas, ya que las primeras causan un daño a la jurisdicción que es difícilmente reparable; mientras que en el caso de las segundas, pueden estar más controladas debido a que existen políticas monetarias y fiscales que permiten contrarrestar efectos adversos en los sectores monetario y real de la economía nacional. Así, el nivel de impacto de cada factor se determinó por el número de categorías de consecuencias en las que dicho factor tiene influencia y por el grado de su influencia sobre éstas. A continuación se enlistan algunos ejemplos de consecuencias para las cuatro categorías antes mencionadas (la lista no es exhaustiva ni limitativa):

a) Consecuencias sociales:

- Aumento de las pérdidas de las víctimas a causa de algún delito cometido (directas o indirectas, por ejemplo: miedo, inseguridad, muertes, etc.).
- Aumento de las ganancias de los criminales que les permite seguir cometiendo actos delincuenciales, incrementando su capacidad operativa y logística. Así como, un aumento de la influencia territorial de los criminales, de los carteles, o del aumento o crecimiento de las zonas de influencia.
- Incrementos en el crimen.

<sup>1</sup> Y remitidos para debate a todas las agencias públicas participantes en el ejercicio.



b) Consecuencias políticas:

- Debilitamiento de las instituciones públicas.
- Corrupción.

c) Consecuencias financieras:

- Efectos sobre la reputación del sistema financiero.
- Riesgos para la estabilidad del sistema financiero.

d) Consecuencias económicas:

- Distorsiones en la inversión, el ahorro, el consumo y la disponibilidad de crédito.
  - Competencia desleal que genera distorsiones en precios.
  - Cambios en importaciones y exportaciones.
  - Efectos en la tasa de crecimiento de la economía, la producción, el ingreso y el empleo.
  - Menores ingresos del sector público (incluyendo la evasión fiscal).
  - Volatilidad del tipo de cambio y del tipo de interés.
  - Alteraciones en la demanda de dinero sin explicación económica aparente.
  - Distorsiones en los movimientos de capitales tanto entradas como salidas.
  - Contaminación de negocios legales por negocios ilegales.
- Se decidió medir el impacto para los factores relacionados con las vulnerabilidades del régimen de PLD/CFT en función al grado en el que dichas vulnerabilidades afectan la efectividad de éste, para lograr que:

- a) los recursos ilícitos no sean introducidos al sistema financiero o a la economía,
- b) la introducción de dichos recursos sea oportunamente detectada, y
- c) se castigue correctamente la conducta ilícita identificada y se retiren los recursos ilícitos del delincuente.

años, realizando una nueva ENR que integre los ajustes de los ejercicios anteriores y establezca las adecuaciones que resulten necesarias para responder con efectividad a la internacionalización de la criminalidad financiera, a la evolución de los métodos delictivos y a los resultados de las estrategias públicas de prevención y combate contra el LD/FT.



### 3. Riesgos de lavado de dinero en México

Dos son los factores que representan la mayor amenaza continua para México en relación con el LD: las organizaciones delictivas y el volumen de fondos generados por las actividades ilícitas.

Se denomina delitos precedentes al LD a todas aquellas conductas tipificadas como delitos que generan recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza. En el caso de México, el narcotráfico es uno de los principales delitos precedentes al LD; sin embargo, el tráfico de drogas ilícitas es un componente más de la delincuencia organizada.

A lo largo del tiempo, los narcotraficantes se han sectorizado (control de rutas, zona y región) y aglutinaron el control delictivo de la delincuencia local, acción que potencializó la diversificación del delito como la extorsión, el secuestro, el homicidio, el contrabando, la trata de personas, la piratería comercial, robo de hidrocarburos y minerales; el tráfico de migrantes, órganos, joyas, arte; saqueo y venta de piezas arqueológicas, armas, numerario, flora y fauna, entre otros. La delincuencia organizada<sup>2</sup> representa la mayor amenaza para la seguridad pública y para la economía nacional, por lo que constituye también una amenaza a la seguridad nacional del Estado mexicano, y en lo particular, lo es también a la realización de operaciones de LD.

Por otro lado, la realización de un ejercicio de medición del volumen de recursos generados ilícitamente en una jurisdicción es un reto para el cual no es posible desarrollar una metodología confiable debido a la insuficiente evidencia empírica y a la presencia de

variables imposibles de aislar. Por ejemplo, es inexacto suponer que los ingresos que perciben las organizaciones mexicanas dedicadas al narcotráfico son, en su totalidad, introducidos al Sistema Financiero Mexicano o a la economía del país, toda vez que existen diversas técnicas para lavar recursos y transferir fondos a otros países.

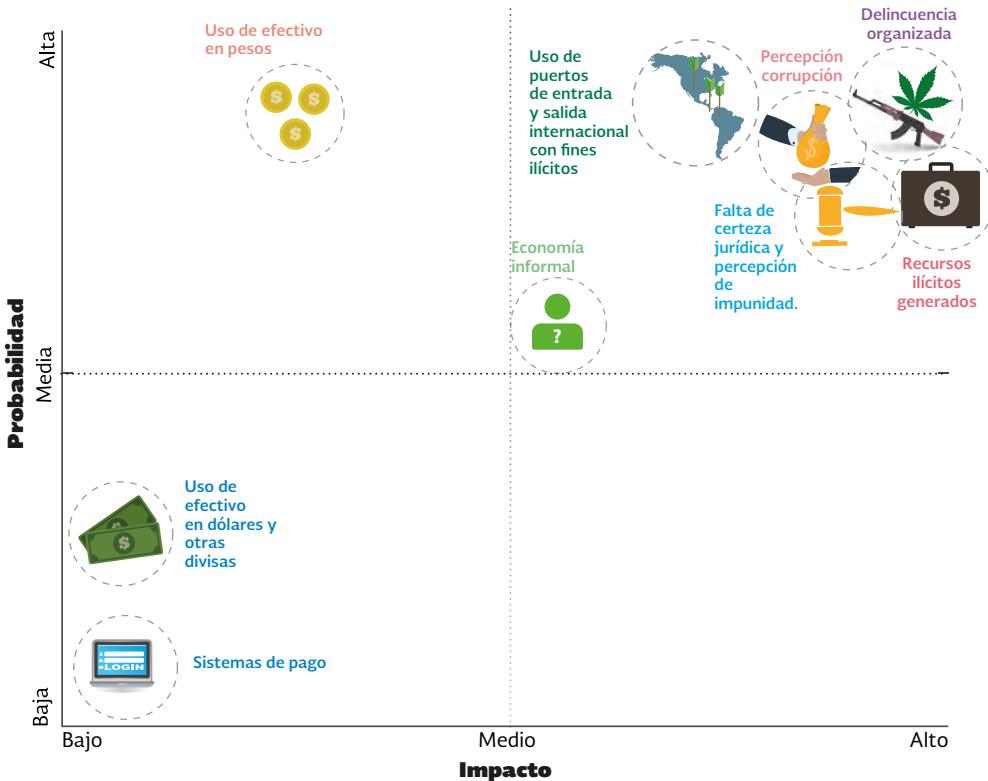
Sin embargo, es lógico asumir que el volumen de recursos susceptibles al LD amerita que la prevención y el combate de dicho delito sean prioritarios para el Estado mexicano.

Además de las amenazas identificadas, existen factores objetivos que impactan directa o indirectamente sobre el nivel de riesgo de cualquier jurisdicción, a los cuales llamaremos vulnerabilidades estructurales ya que son facilitadores –en mayor o menor grado– para la ejecución de actos de LD.

Los que se consideraron que tienen más relevancia en México son: la existencia de circuitos económico - financieros informales, la importancia efectiva entre la pluralidad de medios de pago de la Nación, el rol de las divisas extranjeras en las transacciones domésticas, así como el uso de nuevos métodos de pago susceptibles a mayores riesgos, la posición geográfica y los riesgos derivados de la colindancia con otras jurisdicciones, así como la percepción de la corrupción.

Siguiendo la metodología descrita en el capítulo anterior, a continuación se muestran los riesgos de LD derivados de las amenazas y las vulnerabilidades estructurales identificadas en México:

<sup>2</sup> En virtud de lo estipulado por la Convención de Palermo, una organización delictiva es un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. Asimismo, en términos de la legislación nacional en la materia, por delincuencia organizada se entiende, una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada. (Artículo 16, noveno párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.)



## Delincuencia organizada

La presencia de organizaciones dedicadas a la comisión de delitos en el país es una amenaza latente para la sociedad, ya que generan un ambiente y una imagen de inseguridad, sin soslayar los daños directos provocados a la población por amenazas, extorsiones, secuestros y homicidios que pueden generar una percepción de inseguridad y falta de certeza jurídica en la población. A pesar de los esfuerzos que el Estado mexicano ha realizado en los últimos años con el fin de desarticular a las organizaciones delictivas más importantes<sup>3</sup>, la mayoría subsisten debido a su adaptabilidad, estructura financiera y red de protección.

Además debido a la diversificación criminal, los recursos ilícitos ya no provienen sólo de la producción y tráfico de drogas, sino también de otros delitos, en algunos casos más redituables y de menor riesgo (como son la extorsión, es decir “el cobro de piso”, así como el

robo de combustibles y minerales), que incentivan la permanencia de dichas organizaciones, pese a los esfuerzos para combatirlas. Por tales motivos, se considera que la amenaza que representan las organizaciones delictivas en México en materia de LD es ALTA.

En cuanto al impacto de dicho factor, las consecuencias sociales y políticas se consideran de un alto grado, mientras que las financieras y económicas se encuentran en un grado medio, por lo que se tiene un impacto final ALTO.

## Nivel de recursos ilícitos generados en el país

A fin de realizar una aproximación al volumen de recursos generados ilícitamente en México, se consultaron diversas fuentes de información para obtener estimaciones de los montos ilícitos generados por los delitos de mayor impacto económico cometidos en el

<sup>3</sup> De diciembre de 2012 a mayo de 2016 han sido neutralizados 100 de los 122 objetivos relevantes de la delincuencia organizada.



país. De las categorías de delitos graves que el GAFI establece como mínimo a considerar como delitos determinantes del LD, se logró obtener información referente a 10 de dichas categorías<sup>4</sup>, siendo los delitos fiscales, el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y el robo o hurto los de mayor impacto. Por otro lado, se analizaron las metodologías propuestas por diferentes organismos internacionales y expertos en el tema presentados en el documento “Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes”<sup>5</sup> en el que se enfatiza que todas éstas tienen debilidades y se basan en cálculos que por su naturaleza presentan faltantes de información, por lo que se decidió no elaborar un cálculo de los montos que la delincuencia organizada genera dentro del país para evitar cometer errores de estimación. Sin embargo, se considera que dicho monto es lo suficientemente significativo como para ameritar que la prevención y combate al LD sean una prioridad para el Estado mexicano. Por tal motivo, se considera que la amenaza que representan los recursos ilícitos susceptibles de ser lavados en México generados dentro de la jurisdicción es ALTA.

En cuanto al impacto de este factor, las consecuencias sociales y políticas se consideran de un alto grado, mientras que las financieras y económicas se encuentran en un grado medio, por lo que se tiene un impacto final ALTO.

Es importante destacar que la posibilidad de que algunos recursos ilícitos generados fuera de México sean lavados dentro del país se reduce gracias a los mitigantes que existen. En primer lugar, en general los extranjeros que realizan actos u operaciones dentro del territorio nacional son identificados por los sujetos obligados al régimen de PLD/CFT (SO) y clasificados como de mayor riesgo si existen indicadores que así lo ameriten, razón

por la cual las instituciones realizan un mayor monitoreo sobre éstos dificultando así el ocultamiento de dichos recursos a través de las operaciones realizadas en el Sistema Financiero Mexicano o de actos u operaciones en la economía nacional; en segundo lugar, ninguna ciudad del Estado mexicano es considerada como un centro financiero global o trasnacional, la Ciudad de México es considerada un centro financiero nacional importante, pero en el ámbito internacional ésta ocupa el lugar número 54 de acuerdo al Índice de Centros Financieros Globales (*The Global Financial Centres*) elaborado por Qatar Financial Centre (QFC)<sup>6</sup>.

Por otro lado, el 19 de noviembre de 2012 México y EE.UU.A. firmaron un convenio intergubernamental para facilitar la implementación del *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA), el cual establece un intercambio de información principalmente sobre la obligación que tienen las instituciones financieras nacionales y otros intermediarios extranjeros de informar directamente a los servicios de impuestos que correspondan, sobre las cuentas de más de 50 mil dólares y cuyos titulares sean identificados como ciudadanos en el otro país. Asimismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) emitió un nuevo estándar global único sobre el intercambio automático de información. Este estándar desarrollado por dicho organismo junto con los países del G20 (del cuál México es parte), exhorta a las jurisdicciones a intercambiar información automáticamente con otras jurisdicciones sobre, entre otros temas, los estados de cuenta de los contribuyentes así como procedimientos comunes de diligencia que deben ser seguidos por las instituciones financieras de los países. Este tipo de acciones permite que exista mayor transparencia y facilita el intercambio de información cuando personas extranjeras operan dentro del Sistema Financiero Mexicano.

<sup>4</sup> Delitos fiscales, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, robo (asalto) o hurto, falsificación y piratería de productos, fraude, extorsión, tráfico ilícito de mercancías robadas y otros bienes, secuestro, privación ilegítima de la libertad y toma de rehenes, falsificación de dinero y contrabando.

<sup>5</sup> [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illlicit\\_financial\\_flows\\_2011\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illlicit_financial_flows_2011_web.pdf)

<sup>6</sup> <http://www.longfinance.net/global-financial-centre-index-19/976-gfci-19-the-overall-rankings.html>



## Percepción de corrupción.

Si bien no se tiene un diagnóstico preciso de la magnitud de la corrupción en México, los estudios que miden la percepción de este fenómeno realizados por diversos organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, ubican a nuestro país en los sitios más desfavorables a nivel mundial e incluso mostrando un retroceso en los últimos años. Aunque es posible que ello se deba al aumento de la mayor exposición pública de los actos de corrupción y una mayor transparencia en los procesos, esta percepción revela que los esfuerzos anticorrupción que el Estado mexicano ha realizado en su estructura legal e institucional, muchos promovidos por su adhesión a las tres Convenciones Internacionales Anticorrupción de la ONU, la OEA y la OCDE, no se han traducido en la instrumentación de políticas públicas integrales y efectivas para mitigar este flagelo.

De ahí la importancia que reviste la reciente promulgación, el 18 de julio de 2016, del paquete completo de leyes secundarias que dan forma al Sistema Nacional Anticorrupción<sup>7</sup>, lo cual representa el inicio de una etapa que busca corregir las actuales debilidades institucionales en la materia, a fin de establecer un esquema de coordinación interinstitucional donde cada instancia participante cuente con responsabilidades y atribuciones claras en la prevención, detección, persecución y sanción de los actos de corrupción.

Por otro lado, la percepción de la corrupción que reina en un gran sector de la población es un elemento que pudiera vulnerar fuertemente nuestro sistema de prevención y combate a los flagelos materia de esta evaluación, ya que constituye un facilitador para la comisión de delitos, sin que ello impida la represión de éstos, por lo que se concluye entonces que la vulnerabilidad es ALTA.

En cuanto al impacto de dicho factor, las consecuencias

sociales y políticas se consideran de un alto grado, para las económicas se tiene un grado medio, mientras que las financieras se encuentran en un grado bajo, por lo que se tiene un impacto final ALTO.

## Certeza jurídica y percepción de impunidad.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) y la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE) forman parte de los proyectos impulsados por el Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia, coordinado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). El objetivo de dichas encuestas es la medición del fenómeno de la victimización, a través de recabar información con representatividad tanto a nivel nacional como estatal, que permita por un lado llevar a cabo estimaciones de la prevalencia e incidencia delictiva que afecta a los hogares y a las personas integrantes del hogar, la cifra negra, las características del delito, las víctimas y el contexto de la victimización (la ENVIPE), y por el otro, realizar estimaciones sobre la prevalencia delictiva que afecta a las unidades económicas del sector privado en México (la ENVE).

Sobre la relación de los delitos ocurridos, según dichas encuestas, en proporción a las Averiguaciones Previas (AP) iniciadas, se advierte que el porcentaje de la cifra negra observada en varios delitos es muy alto, lo cual puede deberse a diversos factores, entre ellos, la formulación de denuncias que no constituyen un delito; así como los delitos que no son denunciados, que representan un alto porcentaje, debido a que en muchas ocasiones la afectación a la esfera jurídica de las víctimas es de menor cantidad, representando más costo tanto para las víctimas como para el aparato gubernamental, el proceso de la denuncia en términos de tiempo y recursos en comparación al beneficio que podrían recibir en su caso.

<sup>7</sup> Se expedieron 4 nuevas leyes: 1) Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; 2) Ley General de Responsabilidades Administrativas; 3) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; 4) Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y se reformaron 3: 5) Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 6) Código Penal Federal; 7) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.



Por otro lado, para el caso de los delitos del fuero común no se cuenta con la información que precise el resultado de la determinación en el rubro de AP determinadas -ejercicio de la acción penal, no ejercicio de la acción penal, reserva de la AP-; no obstante, las cifras totales reportadas en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015 del INEGI revelan que en promedio, durante 2012 a 2014, el 53.9% del número de AP iniciadas fueron determinadas y 39.9 % quedaron pendientes de concluir. En cuanto a los delitos del fuero federal se destaca que se observa una disminución continua en el porcentaje de consignaciones con y sin detenido, pues pasaron de 36.7% a 25.2% entre 2012 y 2014. Por tales motivos se concluye que existe una falta de certeza jurídica y una alta percepción de impunidad, por lo que la vulnerabilidad en este sentido es ALTA.

En relación al impacto de este factor, las consecuencias sociales y políticas se consideran de un alto grado, mientras que las económicas se encuentran en un grado bajo, por lo que se tiene un impacto final ALTO.

### Uso de los puertos de entrada y salida internacional para mercancías y pasajeros con fines ilícitos.

México cuenta con un alto volumen de operaciones comerciales en aduanas al ocupar el lugar 15 y 14 de la listas de países con mayor monto exportado e importado en el 2014, respectivamente, según el reporte de estadísticas del comercio internacional 2015 publicado por la Organización Mundial del Comercio<sup>8</sup>. El movimiento de personas entrantes y salientes del país también es considerable con más de 87 millones de visitantes internacionales y 95 millones de visitantes mexicanos en el extranjero, especialmente en la frontera, los cuales concentran más del 70% de ambos rubros. Esto sitúa al país en una posición de vulnerabilidad al hacer más fácil el ocultamiento de operaciones ilícitas, así como el movimiento de

mercancías y recursos ilícitos entre el gran volumen de flujo comercial y de personas.

La Administración General de Aduanas cuenta con medidas para identificar incidencias las cuales han representado un atenuante en los riesgos identificados. La puesta en funcionamiento de la Administración Central de Procesamiento Electrónico de Datos Aduaneros, centro de inteligencia fundado en noviembre de 2012 que planea, organiza, establece, dirige y controla estrategias que han permitido crear e instrumentar mecanismos y sistemas con el fin de prevenir y combatir conductas ilícitas relacionadas con el comercio exterior es un claro ejemplo del compromiso del Estado mexicano para mitigar los riesgos identificados. Sin embargo a pesar de los mitigantes y dado el volumen observado, se considera que existe un alto riesgo de que los puertos de entrada y salida internacionales en México sean utilizados para realizar algún acto ilícito sin que éste sea detectado. Por tales motivos se concluye que la vulnerabilidad de que dichos puertos de entrada y salida internacionales de mercancía y personas faciliten el LD en México es ALTA.

En relación al impacto de este factor, las consecuencias sociales se consideran de un alto grado, mientras que las políticas y económicas se encuentran en un grado medio, por lo que se tiene un impacto final MEDIO - ALTO.

En cuanto al riesgo de contrabando de dinero en efectivo en dólares y el posible abuso de las declaraciones de internación o extracción de efectivo o documentos por cobrar para introducir dólares de origen ilícito de EE.UU.A. hacia México es importante mencionar lo siguiente:

- Se tiene un monto bajo de dólares en efectivo asegurados en aduanas por parte de las autoridades mexicanas y las de EE.UU.A. Si se compara el monto asegurado por incidencias con el monto total de exportación de dólares en efectivo para el 2014, dicho monto equivale al 0.7%. Esto, aunado a por un

<sup>8</sup> [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/statis\\_s/its2015\\_s/its15\\_toc\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2015_s/its15_toc_s.htm)



lado, la significativa disminución del flujo de dólares en efectivo operados en el sector financiero a partir junio de 2010 fecha en la que se emitieron disposiciones para restringir la captación de dólares en algunos sectores financieros y, por otro lado, los bajos montos reportados en Avisos de las AV en las liquidaciones.

Se concluye que el contrabando de efectivo por medio de la frontera norte de México tiene un nivel de probabilidad BAJO.

- Sobre las declaraciones de efectivo y documentos de pasajeros, se observa un decremento de 2014 a 2015 en monto y en número de declaraciones tanto de entrada como de salida, siendo el monto de salida significativamente mayor al de entrada, por lo que se puede concluir que la probabilidad de que se estén usando las declaraciones de entrada para introducir recursos ilícitos a México es BAJA.

#### Dimensión del uso del efectivo en pesos (economía basada en el efectivo).

El análisis de las transacciones en México revela el uso cada vez más frecuente de las operaciones a través de medios digitales; sin embargo, el efectivo sigue siendo el principal medio para realizar transacciones. La Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2015 incluyó – por primera vez- la pregunta: *cómo realiza compras, qué forma de pago utiliza con más frecuencia?* Los resultados preliminares indican que el 92% de los adultos utiliza el efectivo, el 5% las tarjetas de débito y el 3% las tarjetas de crédito. Como se podría esperar, la predominancia del uso de efectivo es mayor en las zonas rurales en comparación con las áreas urbanas. En las primeras, el 97% de los adultos indicó que el medio de pago que utiliza con mayor frecuencia es el efectivo,

mientras que en las segundas este porcentaje fue de 90%.

Conforme a la información proporcionada por el Banco de México, se puede observar que en los últimos años el circulante en poder del público ha ido en aumento, acentuándose esta tendencia a partir de 2014 y continuando en 2015. Por su parte, las transacciones por medios digitales, tales como los cajeros, las terminales punto de venta (TPV) y los medios electrónicos, han mostrado un aumento sostenido en los últimos años. Sin embargo, el efectivo ha mostrado un crecimiento mucho mayor a las transferencias, teniendo el efectivo una tasa media anual de crecimiento de 13.2%, mientras que las transferencias han crecido en 5.7% a partir de 2010. Dado que el uso de pesos en efectivo se considera como un facilitador para las operaciones de LD, se concluye que ésta vulnerabilidad es de nivel ALTO.

En cuanto al impacto de dicho factor, las consecuencias financieras se consideran de un grado medio, mientras que las económicas se encuentran en un grado bajo, por lo que se tiene un impacto final BAJO - MEDIO.

#### Dimensión de la economía informal en México.

Para la estimación de la economía informal<sup>9</sup> el INEGI<sup>10</sup> utiliza los lineamientos internacionales del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) 2008 de Naciones Unidas, el Manual de Medición de la Informalidad de la OIT 2012 y del Manual de la Economía No Observada (OCDE, FMI, OIT, ISTAT). Los resultados presentados en el 2014 indican que el volumen de la economía informal no criminal en México constituye alrededor del 28% del PIB con una utilización de alrededor del 58% de la mano de obra empleada.

<sup>9</sup> El concepto de informalidad que presenta el INEGI incluye integrar las dos dimensiones de informalidad sin duplicados (sector informal y empleo informal) a través de la matriz de Hussmanns, un algoritmo en donde el enfoque de unidad económica aplica a las modalidades de trabajo independiente (empleadores y trabajadoras por su cuenta) mientras que el enfoque laboral es el que aplica a modalidades de trabajo dependiente, tales como el trabajo asalariado.

<sup>10</sup> El INEGI en colaboración con la OIT -vía el Grupo de Delhi, que es un grupo de expertos convocados por la ONU para la medición de la informalidad- ha generado una medición integral de la informalidad laboral en México. El concepto de informalidad al que se refiere el INEGI incluye además del sector informal, otras formas no tradicionales de vulnerabilidad laboral.



En la actualidad, existe una pluralidad de programas en marcha que incentivan la incorporación a la formalidad de los agentes que operan en la economía informal por razones no criminales, tales como el “*Programa para la Formalización del Empleo*”, el “*Régimen de Incorporación Fiscal (RIF)*”, “*Crezcamos Juntos*”, entre otros. En consecuencia, y a pesar de los resultados de dichos programas de formalización en marcha, el excesivo volumen de la economía informal no criminal dificulta la detección de flujos criminales, por lo que la contribución de este factor genérico de riesgo tiene una probabilidad alta. Sin embargo, considerando que existen indicadores suficientes para presumir que la mayoría de los flujos informales no están asociados a actividades criminales, el impacto de tales flujos en el riesgo residual del país es considerado una vulnerabilidad de nivel MEDIO.

En relación al impacto de este factor, las consecuencias financieras y económicas se encuentran en un grado medio, por lo que se tiene un impacto final MEDIO.

### Dimensión del uso del efectivo en dólares y otras divisas.

El uso de efectivo tanto en dólares como en otras divisas es un componente importante de vulnerabilidad en cualquier país, sobre todo en países como México en el que se pudiera pensar que este medio de pago es muy utilizado, ya sea por costumbre, por motivos culturales o por exclusión financiera. Sin embargo, las medidas adoptadas para controlar el uso de efectivo en dólares, el monitoreo de este medio de pago por parte de las autoridades, el decremento significativo observado en el uso de dólares en efectivo en el sistema financiero, y el poco uso de divisas en efectivo observado en los reportes y avisos recibidos por la UIF nos permite determinar que se tiene una vulnerabilidad BAJA – MEDIA.

En cuanto al impacto de dicho factor, las consecuencias financieras y económicas se encuentran en un grado bajo, por lo que se tiene un impacto final BAJO.

### Sistemas de pago.

Los Sistemas de Pago en México han mostrado cambios en años recientes. Las tendencias más importantes son la reducción en el uso de cheques y un incremento de transferencias electrónicas de fondos. Por su parte el uso de internet y teléfonos celulares está disponible para los usuarios de la banca, mientras que el Sistema de Pagos Electrónico Interbancario (SPEI) es un sistema de pagos eficiente y de bajo costo. La regulación es clara y está orientada a incentivar el uso de dichos sistemas. Un ejemplo son las restricciones previstas en la LFPIORPI, que limitan el uso de efectivo, con las consecuentes ventajas para el régimen de PLD/CFT.

La vulnerabilidad que representa observar un gran volumen de operaciones diarias a través del SPEI, se mitiga a través de las alertas generadas por las instituciones financieras como parte de sus políticas de PLD/CFT, y del monitoreo y cooperación con otras autoridades realizado por BANXICO.

En relación con el mercado de monedas virtuales en México, se mantiene una baja penetración entre la población, considerando que el Bitcoin es la única de la que se ha encontrado evidencia que puede ser intercambiada por moneda de curso legal y que es aceptada como medio de pago por algunos proveedores de bienes y servicios, existiendo pocos sitios en línea o cambistas de origen nacional, además pareciera que hay poco conocimiento, difusión e interés ya que según información publicada o declarada en los medios financieros nacionales, las operaciones que se realizan por los principales portales resultan insignificantes con respecto al volumen de transacciones financieras y comerciales que se realizan en el país. Por lo tanto, la



vulnerabilidad de LD/FT asociada a los diferentes sistemas de pago utilizados en México se considera BAJA.

En relación al impacto de este factor, las consecuencias financieras y económicas se encuentran en un grado bajo, por lo que se tiene un impacto final BAJO.



## 4. Riesgos del financiamiento al terrorismo en México

El riesgo del terrorismo en México proviene de manera predominante de dinámicas externas. Hasta el momento no ha existido terrorismo doméstico. Ningún grupo terrorista internacional ha mostrado intenciones de atentar contra intereses nacionales o extranjeros desde el territorio nacional.

La posición geográfica, la porosidad fronteriza y la corrupción que permite la proliferación de redes criminales, plantean la posibilidad de que México sea utilizado como plataforma logística, operativa y financiera del terrorismo internacional.

El terrorismo islamista es la mayor amenaza a la estabilidad internacional por su alta capacidad de violencia y expansión, aunque está disminuido en capacidades operativas en occidente pero persiste en su intención de ataque. Los recientes atentados en Francia, EE.UU.A. y Bélgica ponen de manifiesto que la principal amenaza del fenómeno proviene del ámbito interno, a partir de ciudadanos radicalizados.

No obstante el terrorismo separatista y revolucionario opera a nivel local, persisten en la intención de tejer redes de apoyo transnacional, a partir de construir bases sociales en Latinoamérica y de apoyo internacional entre sus diásporas, respectivamente.

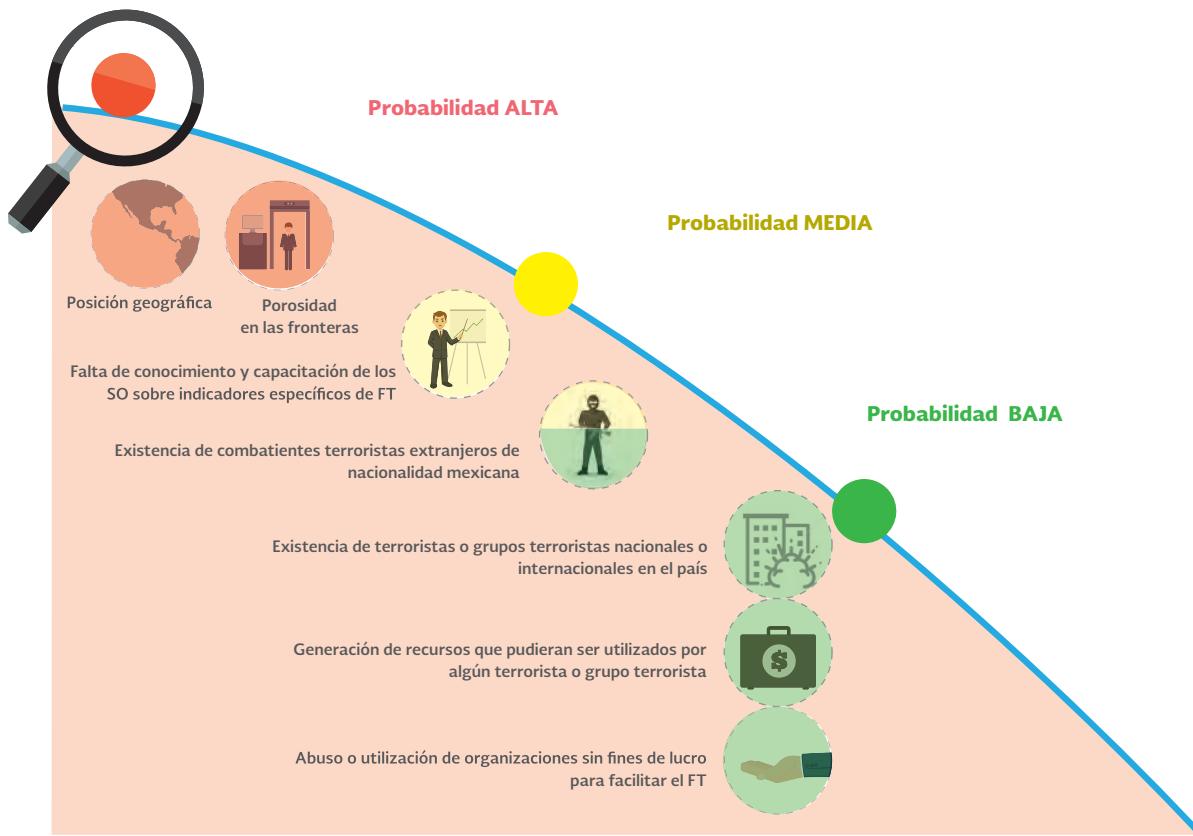
Por otro lado, el régimen de PLD/CFT constituye un sólido mecanismo de mitigación de los riesgos de FT que enfrenta México. Algunos de los mecanismos de prevención instaurados son el dar a conocer a los SO en un periodo que no exceda tres días las actualizaciones de las listas de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), mismas que contienen los nombres de individuos y entidades relacionados con actividades de terrorismo y su financiamiento sujetos a sanciones financieras tales como el bloqueo de activos;

los supervisores del sistema financiero incluyen dentro de sus procedimientos de supervisión la verificación de la aplicación de las listas de los individuos y entidades sancionados por el CSNU; además de diversos procesos de monitoreo y detección instaurados por la UIF tales como el monitoreo diario de listas del CSNU, así como diversos análisis de riesgo que estudian el comportamiento de algunos factores de riesgo (Organizaciones sin fines de lucro, actos u operaciones que tengan alguna relación con algún país considerado de riesgo de terrorismo, entre otros).

Adicionalmente, con el fin de brindar a los SO una base para identificar y establecer indicadores específicos de FT en sus sistemas de monitoreo y alertamiento, la UIF recientemente ha dado a conocer las siguientes guías:

- Guía por la que se dan a conocer las operaciones más comunes que realizan los combatientes terroristas extranjeros del 12 de abril de 2016 aplicable tanto a Entidades Financieras como a Actividades Vulnerables.
- Guía para la identificación de países de riesgo e indicadores en materia de financiamiento al terrorismo del 25 de abril de 2016 aplicable a Entidades Financieras.

Siguiendo la metodología descrita anteriormente, a continuación se describen los riesgos de FT derivados de las amenazas y las vulnerabilidades identificadas en México:



### Vulnerabilidad: Posición geográfica.

Uno de los principales riesgos que se presentan en México con respecto al terrorismo es que, dada su situación geográfica, pudiera ser utilizado como puerta de entrada hacia los EE.UU.A. por parte de sujetos con intenciones de realizar algún acto terrorista, tomando en cuenta que por México pasa una de las principales rutas de migración ilegal a ese país y que éste es identificado como uno de los principales objetivos de algunos grupos terroristas internacionales. Por tales motivos se considera que ésta vulnerabilidad es ALTA.

### Vulnerabilidad: Porosidad en la frontera.

Los altos volúmenes de movimientos de mercancías y personas facilitan el ocultamiento de recursos humanos y/o materiales que pudieran ser utilizados para fines terroristas. A pesar del compromiso del Estado mexicano de tratar de mitigar los riesgos identificados por medio

de la instauración de diversos mecanismos y sistemas con el fin de prevenir y combatir conductas ilícitas que se pudieran presentar en los puertos de entrada y salida internacionales de mercancía y personas en México, se considera que aún existe un alto riesgo de que éstos sean utilizados para realizar algún acto ilícito sin que éste sea detectado. Por tales motivos se concluye que la presente vulnerabilidad es ALTA.

### Vulnerabilidad: Conocimiento y capacitación de los SO sobre indicadores específicos de FT.

El Sistema Financiero Mexicano es susceptible de ser utilizado como plataforma para hacer llegar recursos a grupos terroristas mediante transferencias internacionales utilizando para este fin a alguna persona física o moral, incluyendo a las organizaciones sin fines de lucro.



Las autoridades mexicanas han enfocado sus esfuerzos en asegurar que los SO implementen de manera adecuada el monitoreo de las listas de los individuos y entidades sancionados por el CSNU, sin embargo es necesario también que los SO incorporen dentro de sus sistemas automatizados alertas específicas relacionadas con el FT, lo cual en algunos casos no se realiza por falta de conocimiento y capacitación de los SO en este sentido. Con el fin de brindar a los SO una guía para cumplir con este objetivo, el 12 y el 25 de abril de 2016 la UIF dio a conocer la *Guía por la que se dan a conocer las operaciones más comunes que realizan los combatientes terroristas extranjeros* y la *Guía para la identificación de países de riesgo e indicadores en materia de financiamiento al terrorismo*. En conclusión, se considera que ésta vulnerabilidad es de nivel MEDIO.

**Amenaza: Existencia de combatientes terroristas extranjeros de nacionalidad mexicana.**

México no ha mostrado señales de generar Combatientes Terroristas Extranjeros al interior del país<sup>11</sup>, sin embargo una de sus principales vulnerabilidades es la posibilidad de formar parte de la ruta de los Combatientes Extranjeros de camino a su destino final (la región de Siria e Iraq) o en las rutas de regreso a sus países de origen, así como ser parte de la ruta del dinero que se utiliza para financiar a estos Combatientes. Por tales motivos se concluye que la presente amenaza es BAJA – MEDIA.

**Amenaza: Existencia de terroristas o grupos terroristas nacionales o implantación de alguna célula terrorista internacional en el país.**

Como fue mencionado al inicio del presente capítulo, hasta el momento no ha existido terrorismo doméstico y

ningún grupo terrorista internacional ha mostrado intenciones de atentar contra intereses nacionales o extranjeros desde el territorio nacional. Sin embargo, conscientes de la creciente amenaza del terrorismo global, es importante seguir monitoreando éste fenómeno para lograr una prevención y detección oportuna. En conclusión se tiene que ésta amenaza es BAJA.

**Amenaza: Generación de recursos que pudieran ser utilizados por algún terrorista o grupo terrorista nacional o internacional para realizar algún acto terrorista o coadyuvar a su realización.**

Según lo mencionado anteriormente sobre la posible existencia de grupos terroristas nacionales o la implantación de alguna célula terrorista internacional en el país, es poco probable que se puedan generar recursos que pudieran ser utilizados para algún acto terrorista. No obstante, es importante prevenir y detectar oportunamente los actos u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento. Se concluye que la presente amenaza es BAJA.

**Vulnerabilidad: Posible abuso o utilización de organizaciones sin fines de lucro para facilitar el FT.**

Derivado de diversos procesos de monitoreo y detección instaurados por la UIF para prevenir y detectar actos u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento, no se ha identificado hasta el momento algún factor de riesgo dentro del sector de las organizaciones sin fines de

<sup>11</sup> International Center for the Study of Radicalization and Political Violence (ICSR).



llucro. A pesar de lo antes señalado, el continuo monitoreo de dichos sujetos para identificar las características y el perfil de riesgo de FT es de vital relevancia. En conclusión, se considera que ésta vulnerabilidad es de nivel BAJO.



## 5. Riesgos del régimen de prevención y combate al LD/FT en México

El régimen nacional de PLD/CFT tiene como objetivo proteger el sistema financiero y la economía nacional mediante el establecimiento de medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, a través de una coordinación interinstitucional, que tenga como fines recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos de LD, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento, así como también prevenir y detectar actos u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento.

Una forma general de medir la efectividad del régimen es en términos de qué tan bien previene, detecta y combate los delitos de LD y FT, definiendo dichos conceptos de la siguiente forma:

- Prevenir: que los recursos (ilícitos, para el caso de LD, y con fines ilícitos, para el caso de FT) no sean introducidos al sistema financiero o a la economía nacional.
- Detectar: la introducción de dichos recursos sea oportunamente identificada por los SO's y las autoridades competentes.
- Combatir: que se castigue correctamente la conducta ilícita detectada y se despoje al delincuente de dichos recursos.

En este sentido, la coordinación entre los integrantes del régimen de PLD/CFT es de suma importancia para poder diseñar políticas y actividades adecuadas para combatir el LD, FT y PADM, tal como se indica en la Recomendación 2 de las 40 recomendaciones del GAFI,

así como también para lograr la efectividad del régimen, siendo un componente esencial para lograrla el contar con una percepción de los riesgos que enfrenta el país en dicha materia que sea homogénea a través de todo el régimen, sumando así los esfuerzos, tanto del sector público como privado, para poder mitigar los riesgos identificados.

A continuación se describe a detalle el régimen nacional de PLD/CFT, incluyendo a sus participantes, sus principales funciones, así como la interacción entre cada uno de ellos.

### 1. Sujetos Obligados al régimen de PLD/CFT (SO)

Conformado por los integrantes del Sistema Financiero Mexicano (3,327 al 31 de diciembre de 2015) y quienes realizan actividades vulnerables (59,527 al 31 de diciembre de 2015).

Principales funciones en el régimen de PLD/CFT: Identificar y conocer a los clientes, monitorear las operaciones realizadas, detectar operaciones de riesgo y enviar reportes y avisos a la UIF.

Interacción con otros integrantes del régimen: UIF (envío de reportes - 17.58 millones de enero a diciembre de 2015, avisos - 2.51 millones de enero a diciembre de 2015 e información requerida) y organismos supervisores (envío de información de cumplimiento).

### 2. Organismos Reguladores

Conformado por la Unidad de Banca, Valores y Ahorro (UBVA), la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social (USPSS), la Unidad de Banca de Desarrollo (UBD), la UIF y Banco de México (BANXICO).

Principales funciones en el régimen de PLD/CFT: Creación del marco jurídico relativo a la PLD/CFT por medio de la formulación de políticas de promoción, regulación y supervisión, así como la interpretación del Marco Normativo.



### 3. Organismos Supervisores

Conformado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y BANXICO.

Principales funciones en el régimen de PLD/CFT: Supervisar que los SO del régimen de PLD/CFT cumplan con sus obligaciones adecuadamente por medio de acciones de vigilancia e inspección.

### 4. Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)

Principales funciones en el régimen de PLD/CFT: Recibir reportes y avisos por parte de los SO, analizar la información recibida para detectar posibles conductas de LD/FT y diseminar los productos de inteligencia realizados.

Interacción con otros integrantes del régimen: Procuración de Justicia (envío de denuncias de LD/FT e informes de inteligencia), SO (retroalimentación sobre la calidad de los reportes y avisos enviados, así como diseminación de guías, mejores prácticas, indicadores de riesgo y tipologías) y Organismos Supervisores (Informar sobre el cumplimiento de los SO en términos de los reportes y avisos recibidos).

### 5. Procuración de Justicia

Conformado por la Procuraduría General de la República (PGR), Policía Federal y Procuradurías o Fiscalías Generales de Justicia Estatales.

Principales funciones en el régimen de PLD/CFT: Investigar y perseguir los delitos del orden federal y estatal, incluyendo el LD/FT.

Interacción con otros integrantes del régimen: Impartición de Justicia (consignación de investigaciones de LD/FT) y UIF (retroalimentación sobre la información incluida en las denuncias e informes de inteligencia).

### 6. Impartición de Justicia

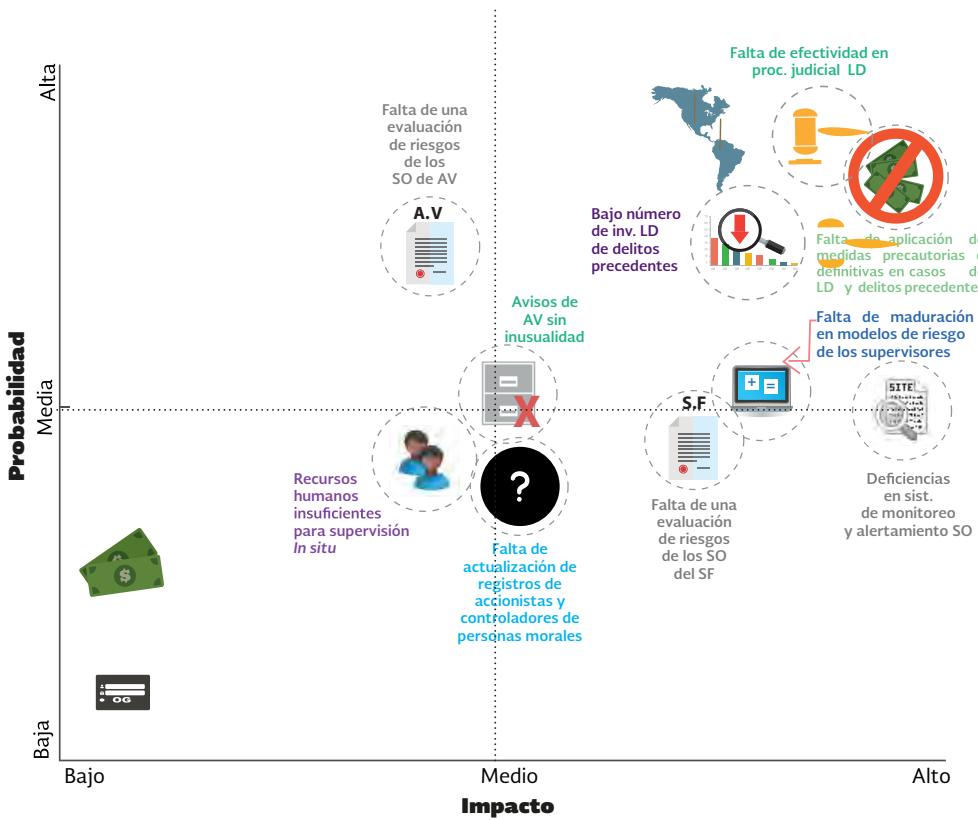
Conformado por Poder Judicial de la Federación (PJF) y Poderes Judiciales Estatales.

Principales funciones en el régimen de PLD/CFT: Impartición de justicia con apego al marco jurídico de la nación, garantizando el Estado de Derecho, incluyendo los casos de LD/FT.

Interacción con otros integrantes del régimen: Procuración de Justicia (identificación de los elementos de prueba del delito admitidos para casos de LD/FT).

En este capítulo se identifican las vulnerabilidades asociadas a las etapas de prevención, supervisión y detección del régimen de PLD/CFT, así como las relacionadas con la investigación, persecución e impartición de justicia en los delitos de LD y FT, mismas que al ser identificadas por los delincuentes, hagan atractivo algún sector, actividad, producto, medio de pago, o cualquier otro elemento para la comisión de dichos delitos. Para estos efectos, se analizaron las atribuciones, recursos disponibles y la forma de llevar a cabo las funciones de los organismos reguladores, los supervisores, la UIF, la PGR y las Procuradurías Generales de Justicia Estatales, así como del Poder Judicial de la Federación y los Poderes Judiciales Estatales.

Siguiendo la metodología descrita anteriormente, a continuación se muestran los riesgos derivados de las vulnerabilidades del régimen de prevención y combate al LD/FT en México, siendo el impacto medido como ya se mencionó en la metodología, en proporción a qué tanto dichas vulnerabilidades afectan la efectividad del régimen:



### Efectividad en el proceso judicial en casos de ORPI.

Según la información analizada, se observa que de 2010 a 2014 del total de sujetos inculpados en las causas penales iniciadas por el delito de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (ORPI), se han sentenciado condenatoriamente al 15% y absolvitoriamente en el 4% en promedio por año. En ambos casos, se observa un decremento en el porcentaje de sentencias al pasar del 20% al 5% de 2010 a 2014 para las sentencias condenatorias, y de 3% a 1% en el mismo periodo para las absolvitorias. En promedio, en el 12% de los casos se concluye el proceso penal por un medio distinto a la sentencia. Por tales motivos y derivado del bajo número de sentencias condenatorias, se concluye que se tiene una vulnerabilidad ALTA. Este factor afecta en gran medida a la efectividad del régimen, por lo que tiene un impacto ALTO.

Aplicación de medidas precautorias o definitivas (aseguramiento, decomiso, abandono o extinción de dominio, por ejemplo) en casos de ORPI y delitos precedentes.

Se advierte que existe un riesgo sustancial en las procuradurías o fiscalías estatales y federal para armonizar los criterios de aseguramiento inmediato de los recursos en todos los casos donde se desarrolle una investigación del delito de ORPI y delitos precedentes (al menos para los de alto impacto económico). Lo anterior, a efecto de dar un sentido de eficiencia y eficacia a las herramientas normativas que posee el Estado mexicano para hacer frente al tema mencionado, pues son pocos los casos donde el aseguramiento precautorio de los bienes y recursos se resuelve en fase de investigación. De la misma forma se advierte un bajo porcentaje en solicitudes a instancias judiciales sobre el tema,



circunstancias que repercuten en la cantidad de recursos y bienes que han sido asegurados en el periodo analizado y que se derivan de asuntos relacionados con la investigación del delito de ORPI y delitos precedentes. Adicionalmente, las actuales deficiencias en los registros públicos de la propiedad, los cuales son administrados por las entidades federativas y no cuentan con un mecanismo estandarizado que asegure el registro adecuado de los propietarios de los inmuebles del país, no permiten la aplicación pronta y precisa de las medidas precautorias y definitivas existentes. Por lo tanto, se concluye que se tiene una vulnerabilidad ALTA en este sentido. De igual forma, este factor afecta en gran medida a la efectividad del régimen, por lo que tiene un impacto ALTO.

#### Número de investigaciones iniciadas de ORPI derivadas de delitos precedentes.

Se ha identificado que existe un retraso en la construcción de un protocolo de actuación del Ministerio Público de la Federación en el que se definan las hipótesis o circunstancias en las que se deberá iniciar una investigación por ORPI, cuando ya se tenga una AP de alguno de los delitos precedentes y se cuente con indicios fundados de que éstos han generado recursos ilícitos, ya que esto ha provocado que se tenga un bajo número de investigaciones iniciadas de ORPI derivadas de delitos precedentes, lo cual constituye una vulnerabilidad MEDIA - ALTA. De igual forma, este factor afecta de manera importante a la efectividad del régimen, por lo que tiene un impacto MEDIO - ALTO.

#### Sistemas de monitoreo y alertamiento de algunos SO.

Derivado de la Evaluación Sectorial de Riesgos y el Análisis de Percepción de Riesgo de los Sujetos Obligados elaborados por la UIF<sup>12</sup>, uno de los principales

resultados identificados es que en algunos casos los Reportes de Operaciones Inusuales enviados por las instituciones que conforman el Sistema Financiero Mexicano no contienen un análisis claro de la operativa presentada por el sujeto reportado en la cual se pueda identificar con facilidad la razón de la inusualidad, así como también la falta de inclusión de alertas de riesgo identificadas de manera internacional para algunos sectores considerados como de alto riesgo de LD, dentro de los sistemas de monitoreo y alertamiento de las instituciones que conforman dichos sectores. Esto provoca que no se identifiquen de manera oportuna y eficaz todos los actos u operaciones que pudieran estar relacionados con algún ilícito, así como de LD/FT, lo cual constituye una vulnerabilidad MEDIA. Por otro lado, este factor afecta en gran medida a la efectividad del régimen, por lo que tiene un impacto ALTO.

#### Maduración en los modelos de evaluación de riesgo aplicados por los supervisores en materia de PLD/CFT para la aplicación del Enfoque Basado en Riesgo.

Todos los supervisores en materia de PLD/CFT que forman parte del régimen cuentan de alguna manera con matrices de riesgos para cada sector supervisado. Sin embargo, en algunos casos éstas se encuentran en un nivel moderado de maduración, no se aplican a la totalidad de los SO o no se tienen implementadas en su totalidad, en algunos casos por falta de información necesaria para evaluar las matrices, por lo que es necesario seguir en un proceso de evolución y de mejora continua para ser fortalecidas a través del conocimiento de los sectores implicados, avanzando en su madurez, lo que permitirá destinar los recursos a objetivos más focalizados. Por tales motivos, se concluye que se tiene una vulnerabilidad MEDIA. Este factor afecta de manera importante a la efectividad del régimen, por lo que tiene un impacto MEDIO - ALTO.

<sup>12</sup> Para mayor referencia de dichos estudios, referirse al capítulo 6.Riesgos de los sujetos obligados al régimen de PLD/CFT.



## Obligatoriedad normativa de la elaboración de una evaluación de riesgos integral por parte de los SO del Sistema Financiero.

Según lo establecido en las Disposiciones de Carácter General (DCG), las instituciones que conforman el Sistema Financiero Mexicano deben establecer en sus políticas internas los procedimientos y criterios para determinar el grado de riesgo en el que deban clasificarse los clientes con los que operan. Sin embargo, aún no se contempla la obligatoriedad para que cada institución elabore una evaluación de riesgos de LD/FT integral, la cual contemple factores no sólo respecto del tipo de clientes, sino también de los productos y/o servicios que ofrece, las zonas geográficas en donde opera y los canales de distribución y recepción de recursos que emplea. Derivado de los diversos acercamientos con los sectores financieros, se ha identificado que varios de éstos tienen como práctica la elaboración de dicha evaluación de riesgos integral a pesar de que no existe una obligatoriedad normativa, ya que ésta es utilizada como mecanismo para identificar los mitigantes que la institución debe adoptar para disminuir sus riesgos. Por tales motivos, se concluye que se tiene una vulnerabilidad MEDIA. Este factor afecta de manera importante a la efectividad del régimen, por lo que tiene un impacto MEDIO - ALTO.

## Obligatoriedad normativa de la elaboración de una evaluación de riesgos integral por parte de los SO de AV.

Según lo establecido en la LFPIORPI y su normativa secundaria, quienes realicen AV podrán establecer criterios y elementos de análisis para considerar a sus clientes o usuarios como de bajo riesgo, sin que esto sea obligatorio, es decir que no se contempla la obligatoriedad para que cada institución elabore una evaluación de riesgos de LD/FT integral, la cual incluya factores tanto del tipo de clientes (no sólo de bajo

riesgo), de los productos y/o servicios que ofrece, las zonas geográficas en donde opera y los canales de distribución y recepción de recursos que emplea. Debido a que quienes realizan Actividades Vulnerables se encuentran sujetos al régimen de PLD/CFT a partir de 2013, es poco probable que éstos tengan como práctica la elaboración de dicha evaluación de riesgos a pesar de no existir una obligatoriedad normativa. Por tales motivos, se concluye que se tiene una vulnerabilidad MEDIA - ALTA. Este factor afecta medianamente a la efectividad del régimen, por lo que tiene un impacto MEDIO.

## El diseño del aviso no cumple al 100% con lo requerido por el GAFI sobre la identificación de inusualidad para los SO de AV.

En los formatos oficiales para el envío de avisos existen 2 campos que sirven para reportar alguna señal de riesgo detectada por el SO dentro de la operación reportada, los cuales son los campos de *Alerta* y *Descripción de la alerta*. El campo Alerta está definido por un catálogo de escenarios de riesgo dentro del sector, además de contar con las opciones de *Sin Alerta*, la cual se usa cuando no existen señales de riesgo en la operación, y la opción de *Otra Alerta*, que se debe indicar cuando se identifique alguna señal de alerta distinta a las preestablecidas en el catálogo existente. El campo de *Descripción de la alerta* es un campo de texto abierto, el cual sirve para que el SO detalle con sus propias palabras las señales de riesgo identificadas. El uso correcto de ambos campos por parte de los SO es de suma importancia para poder identificar alguna operación que pudiera estar relacionada con una operativa de LD/FT o cualquier otro delito, sin embargo no se tiene la obligatoriedad de señalar alguna alerta en el aviso aún cuando se identifique algún escenario de riesgo, con lo cual no se cumple al 100% con lo requerido por el GAFI sobre la identificación de inusualidad para los SO de AV. Sin embargo, en el artículo 27 de las Reglas de Carácter General a que se refiere la LFPIORPI se indica que cuando un SO lleve a cabo una



operación que sea objeto de Aviso en el que cuente con información adicional de que los recursos utilizados pudieran provenir o estar destinados a favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión del delito de ORPI o los relacionados con éste, deberán presentar a la UIF dicho Aviso dentro de las 24 horas siguientes contadas a partir del conocimiento de dicha información, además de aplicar el mismo escenario para el caso de identificar a algún cliente o usuario dentro de la lista de Personas Vinculadas. En este sentido, la UIF dio a conocer a los SO en marzo de 2015 la "Guía para la Elaboración y Envío de Avisos Clasificados como Aviso de 24 Horas" en la cual se establecen los escenarios para el envío de dichos Avisos. Por tales motivos, se concluye que se tiene una vulnerabilidad MEDIA. De igual forma, este factor afecta medianamente a la efectividad del régimen, por lo que tiene un impacto MEDIO.

### Actualización en los registros sobre los accionistas y controladores, así como cambios que se dan en éstos para las personas morales.

Los registros públicos mexicanos cuentan con información valiosa para fines de identificar al beneficiario final de los bienes que son objeto de inscripción. No obstante es importante que cuenten con mecanismos que aseguren que la misma se encuentra disponible y actualizada para todas las autoridades de orden público. Por otro lado, la constitución de personas morales debe ser realizada ante un fedatario público, ya sea notario, corredor o juez. El fedatario público recaba información general de los socios o accionistas, así como de su capital social, domicilio, obligaciones fiscales y respecto al régimen de PLD/CFT, es obligatorio se identifique al dueño beneficiario, aunque si hay un cambio del mismo, este no es obligatorio registrarlo. Tanto las personas morales civiles como mercantiles deben estar inscritas al registro que les corresponda. En el caso de los fideicomisos, los fiduciarios deben ser entidades financieras y son quienes ejercen el control de

dichos vehículos corporativos, por lo que se debe contar con toda la información respecto a los fideicomitentes, fideicomisarios y su patrimonio. En los folios de ambos registros se debe actualizar cualquier cambio en el capital o patrimonio de las sociedades. No obstante, solo cuando se trata de capital fijo se registra a los nuevos socios o accionistas. Por tales motivos, se concluye que se tiene una vulnerabilidad MEDIA. Este factor afecta medianamente a la efectividad del régimen, por lo que tiene un impacto MEDIO.

### Recursos humanos para realizar una supervisión efectiva en materia de PLD/ CFT, especialmente en las áreas enfocadas a la supervisión in situ.

De manera generalizada, se identifica la necesidad de robustecer el número de personal dedicado a las tareas de supervisión de PLD/CFT para todos los organismos supervisores, especialmente en las áreas enfocadas a la supervisión in situ, ya que actualmente la plantilla del personal con que se cuenta es reducida o muy reducida, según el caso, en comparación con el universo de sujetos a verificar, lo cual hace más difícil el poder cumplir de una manera eficiente con sus atribuciones. Esto constituye una vulnerabilidad MEDIA, mientras que este factor afecta medianamente a la efectividad del régimen, por lo que tiene un impacto MEDIO.



## 6. Riesgos de los sujetos obligados al régimen de PLD/CFT

La LFPIORPI contiene un catálogo de actividades consideradas como vulnerables, es decir, que por su naturaleza son susceptibles de ser utilizadas como medios para la comisión de los delitos de LD/FT y que por lo tanto conforman el universo de SO al régimen de PLD/CFT en México, las cuáles se dividen en las entidades que conforman el Sistema Financiero Mexicano y las Actividades Vulnerables no financieras (AV).

Con el fin de conocer, analizar y evaluar las vulnerabilidades de los sectores tanto financieros como de las AV, la UIF realizó por primera vez en el 2012 una Evaluación Sectorial de Riesgos (ESR) y en el 2015 se elaboró la segunda edición de este estudio, para la cual se analizaron un total de 18.4 millones de Reportes de Operaciones Relevantes (ROR), poco más de 342 mil Reportes de Operaciones Inusuales (ROI) y 3.4 millones de Avisos de AV correspondientes al periodo de 2012 a 2014<sup>12</sup>, además de incorporar información de fuentes externas para un mayor aprovechamiento e interpretación de la información observada en las bases de datos internas. Para dicha evaluación se diseñó una metodología en la cual se toman en cuenta una lista de factores y elementos de riesgo determinados tanto por la experiencia de las áreas de la UIF, como del análisis de documentos publicados por organismos internacionales relacionados con la evaluación de riesgos de LD/FT. En esta sección se presentan los principales resultados de dicha evaluación tanto para los sectores que conforman al Sistema Financiero Mexicano como para las AV.

Es importante señalar que el riesgo mostrado para cada sector no se refiere al grado de utilización de éste para realizar operaciones de LD o FT, sino que denota su nivel de susceptibilidad para que algún cliente o usuario quiera utilizarlo para realizar dichas operaciones. En este sentido, tomando en cuenta que dentro de los factores

de riesgo contemplados en la metodología se encuentran las características de los productos y servicios ofrecidos, así como de los clientes y usuarios, las zonas geográficas de operación y los canales de distribución y de recepción de recursos, es evidente que aquellos sectores que operen con un rango más amplio de dichos factores, en la mayoría de los casos, tendrán mayor susceptibilidad de ser utilizados para realizar alguna operación de LD o FT que aquellos cuya operación es más limitada.

Por otro lado, también es importante destacar que para los sectores conocidos tradicionalmente con mayor riesgo o susceptibilidad, se han instaurado mayores controles y medidas de mitigación con el fin de evitar ser utilizados para dichos fines ilícitos, tales como la instauración de procedimientos que permitan realizar mejor las labores de identificación y conocimiento del cliente, sistemas automatizados robustos que monitorean las operaciones de los clientes con el fin de identificar cualquier cambio en su perfil, fortalecimiento de las áreas de PLD/CFT de las instituciones, mayor y mejores programas de capacitación en el tema, entre otros.

Asimismo, la participación del sector privado en la elaboración de la ENR, es una pieza esencial para el desarrollo del proyecto, por un lado, al identificar, conocer y monitorear las operaciones de sus clientes o usuarios les permite identificar posibles operaciones de LD/FT y enviar esa información a la UIF, de esta forma realizan una actividad clave para la efectividad del régimen de PLD/CFT; mientras que por el otro, al identificar, entender y evaluar los riesgos que sus instituciones presentan de ser utilizados para realizar operaciones de LD/FT, los obliga a desarrollar medidas para mitigar dichos riesgos, asignando sus recursos a la mitigación de los que mayor probabilidad e impacto les generen. La identificación de los riesgos identificados en la ENR permite tener un régimen de PLD/CFT integral y sincronizado.

<sup>12</sup> Período tomado con respecto a la fecha de operación, salvo el caso de los ROI para los que se utilizó fecha de detección de la inusualidad.



La UIF elaboró cuestionarios para cada sector dentro del régimen PLD/CFT con el fin de entender la manera como el sector privado percibe los riesgos de poder ser utilizados en la realización de operaciones de LD/FT a través de sus instituciones, dado los clientes y/o usuarios con los que opera, los países y zonas geográficas con las que tiene contacto, los tipos de productos, servicios y transacciones ofrecidos y los canales de distribución disponibles, tomando en cuenta las medidas que se han implementado con el fin de mitigar los riesgos identificados. En febrero de 2016 se realizó el envío de los cuestionarios, teniendo respuesta de 2,349 SO de los sectores financieros (76%) y de 8,308 SO de las AV (14%).

Con las respuestas recibidas de cada sector de dichos cuestionarios, se llevó a cabo el Análisis de Percepción de Riesgo de los Sujetos Obligados (APRSO).

## 6.1. Riesgos del Sistema Financiero Mexicano

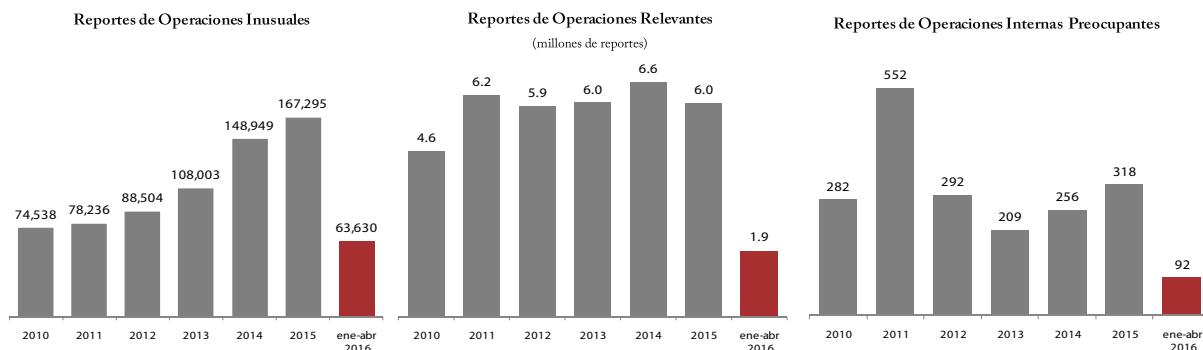
En la siguiente tabla, se muestra la estructura del Sistema Financiero Mexicano y las instituciones financieras que al 31 de diciembre de 2015 estaban sujetas al régimen PLD/CFT, y por lo tanto están obligadas a enviar información a la UIF.

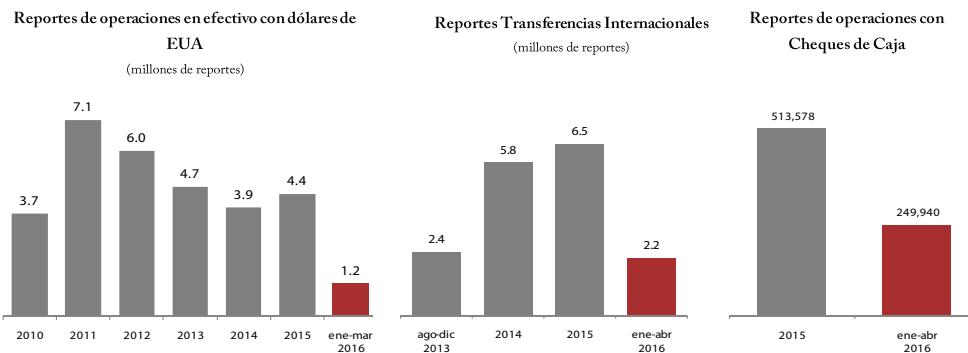
Instituciones y participación de mercado en el sistema financiero mexicano

Tipo de Institución	Número de Entidades	Activos en millones de pesos	Participación de los activos totales (%)
Instituciones de Banca Múltiple	44	7,699,658	54.27%
AFORES (Siefores)	11	2,550,896	17.98%
Instituciones de Banca de Desarrollo	6	1,547,177	10.91%
Seguros	102	1,164,846	8.21%
Casas de Bolsa	36	575,574	4.06%
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple ER	34	380,497	2.68%
Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo	145	100,930	0.71%
Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero	1	48,605	0.34%
Uniones de Crédito	92	45,877	0.32%
Sociedades Financieras Populares	45	26,978	0.19%
Fianzas	15	23,979	0.17%
Almacenes Generales de Depósito	14	12,516	0.09%
Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión	34	9,166	0.06%
Casas de Cambio	8	619	0.00%
Sociedades Distribuidoras de Sociedades de Inversión	7	209	0.00%
SOFOMES no reguladas	1,443	-	-
Centros Cambiarios	1,215	-	-
Transmisores de Dinero	51	-	-
Asesores en Inversión	24	-	-
<b>Total</b>	<b>3,327</b>	<b>14,187,526</b>	<b>100%</b>

Fuente: CNBV, CNSF, CONSAR y CASFIM

A continuación se muestra la estadística de recepción de reportes de la UIF a abril de 2016:





Como se mencionó al inicio del presente capítulo, en el 2015 se realizó la segunda edición de la ESR. Siguiendo la metodología diseñada para tales efectos, la evaluación de riesgos de los sectores financieros que actualmente envían reportes a la UIF y tomando en cuenta las vulnerabilidades identificadas, los resultados son los siguientes:

Sector	Riesgo Final
Banca Múltiple G-7 <sup>13</sup>	<b>Riesgo ALTO</b>
Casas de Bolsa	
Casas de Cambio	
Banca Múltiple - Comercial	
Banca Múltiple - Consumo	
Centros Cambiarios	
Banca Múltiple - Inversión	<b>Riesgo MEDIO-ALTO</b>
Transmisores de Dinero	
Uniones de Crédito	
Banca de Desarrollo	
Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo	<b>Riesgo MEDIO</b>
Sociedades Financieras Populares	
Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión	
Aseguradoras	
AFORES	
Sociedades Distribuidoras de Acciones de Sociedades de Inversión	<b>Riesgo BAJO-MEDIO</b>
Fianzas	
SOFOMES No Reguladas	
Almacenes Generales de Depósito	
SOFOMES Reguladas	

<sup>13</sup> Las siete instituciones de banca múltiple con mayor participación de mercado, que a diciembre de 2015 eran Banamex, Banorte, BBVA Bancomer, HSBC, Inbursa, Santander y Scotiabank Inverlat.



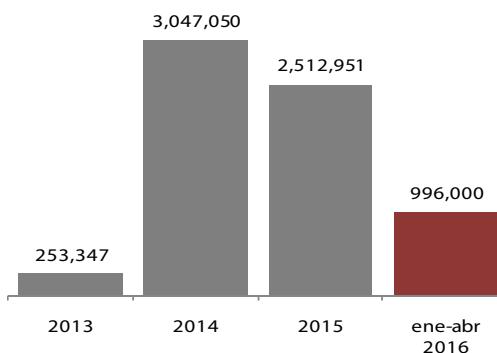
## 6.2. Riesgos de las Actividades Vulnerables

En la siguiente tabla se muestra el número de SO de AV registrados al 31 de diciembre de 2015, siendo un total de 59,527 SO, distribuidos por actividad de la siguiente forma (un mismo SO puede estar dato de alta en más de una actividad):

Actividad Vulnerable	SO registrados
Juegos con Apuesta, Concursos o Sorteos	264
Tarjetas de Servicios o de Crédito	224
Tarjetas Prepagadas, Vales o Cupones	618
Monederos y Certificados de Devoluciones o Recompensas	39
Cheques de Viajero	8
Mutuo, Prestamos o Créditos	11,767
Transmisión de Derechos Sobre Bienes Inmuebles	12,585
Metales y Piedras Preciosas, Joyas o Relojes	2,839
Obras de Arte	218
Vehículos Aéreos, Marítimos o Terrestres	3,358
Servicios de Blindaje	64
Traslado o Custodia de Dinero o Valores	56
Servicios Profesionales	2,357
Fe Pública (Notarios y Corredores)	4,235
Fe Pública (Servidores Públicos)	7
Recepción de Donativos	3,883
Servicios de Comercio Exterior	935
Derechos Personales de Uso o Goce de Inmuebles	23,047
<b>Total de inscripciones</b>	<b>66,504</b>

A continuación se muestra la estadística de recepción de avisos de la UIF a partir del 30 de octubre de 2013, fecha en la que entró en vigor la obligación de presentar avisos por parte de los SO, a abril de 2016:

**Avisos de Actividades Vulnerables**





Como se mencionó al inicio del presente capítulo, en el 2015 se realizó la segunda edición de la ESR. Cabe destacar que esta es la primera vez que se realiza la evaluación con el contenido de los Avisos enviados por los SO, ya que a la fecha de la edición anterior aún no entraba en vigor la LFPIORPI y por lo tanto aún no se recibían Avisos. Siguiendo la metodología diseñada para tales efectos, la evaluación de riesgos de las AV que actualmente envían Avisos a la UIF y tomando en cuenta las vulnerabilidades encontradas los resultados son los siguientes:

Sector <sup>14</sup>	Riesgo Final
Compra y Venta de Vehículos	<b>Riesgo ALTO</b>
Mutuo, Préstamo o Crédito	
Transmisión de Derechos Sobre Inmuebles	
Juegos y Sorteos	<b>Riesgo MEDIO</b>
Tarjetas de Servicio y Crédito	
Metales, Piedras, Joyas y Relojes	
Obras de Arte	
Fe Pública	
Arrendamiento de Inmuebles	
Tarjetas Prepagadas	
Traslado y Custodia de Valores	
Recepción de Donativos	
Servicios Profesionales	
Tarjetas de Devolución y Recompensas	<b>Riesgo BAJO-MEDIO</b>
Servicios de Blindaje	

<sup>14</sup> En cuanto al sector de cheques de viajero al momento de la elaboración de la ESR no se contaba con Avisos para el análisis.

