

FATF



GAFILAT

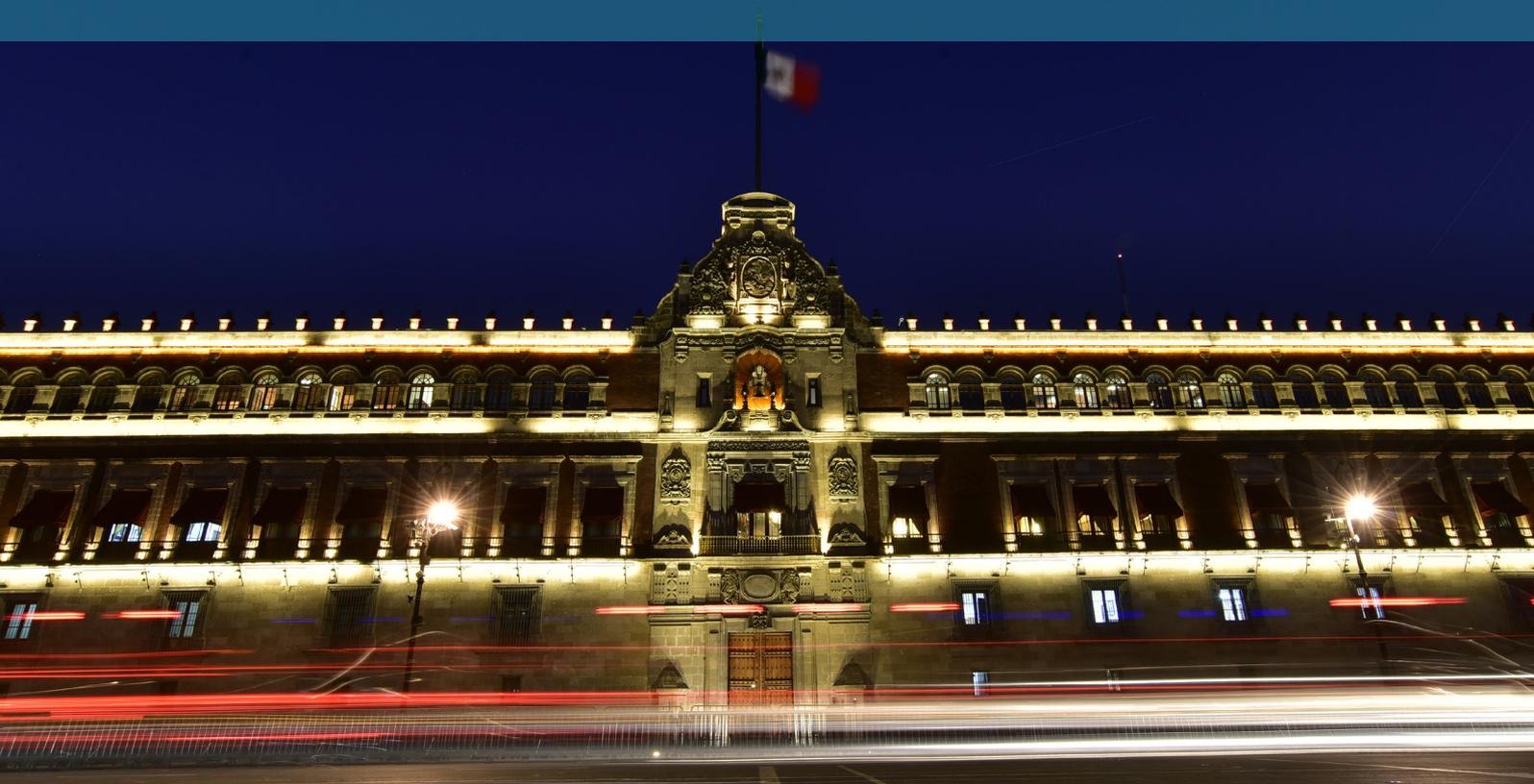


Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo

México

Informe de Evaluación Mutua

Enero de 2018





El Grupo de Acción Financiera (GAFI) es un ente intergubernamental que desarrolla y promueve políticas para proteger el sistema financiero global contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva. Las Recomendaciones del GAFI son reconocida como el estándar global anti lavado de activos (ALA) y contra la financiación del terrorismo (CFT).

Para mayor información acerca del GAFI, por favor visite el sitio web: www.fatf-gafi.org.

El Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) es una organización intergubernamental de base regional que agrupa a 17 países de América del Sur, Centroamérica y América de Norte para combatir el lavado de activos y la financiación del terrorismo, a través del compromiso de mejora continua de las políticas nacionales contra ambos temas y la profundización en los distintos mecanismos de cooperación entre los países miembros.

Para mayor información acerca del GAFILAT, por favor visite el sitio web: <http://www.gafilat.org>.

Este documento y/o cualquier mapa incluido en él son desarrollados sin perjuicio del estatus o soberanía sobre cualquier territorio, a la delimitación y límites de fronteras internacionales, y al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Esta Evaluación fue adoptada por el GAFI en su Reunión Plenaria de noviembre de 2017.

Citing reference:

FATF y GAFILAT (2018), *Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo - México*, Informe de Evaluación Mutua, FATF, Paris
www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-mexico-2018.html

© 2018 FATF/OECD y GAFILAT. Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo. No se permite la reproducción o traducción de esta publicación sin previo permiso escrito. Las solicitudes para dicho permiso, para toda o parte de la publicación, deberá ser realizada a la Secretaría del GAFI, 2 rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16, Francia (fax: +33 1 44 30 61 37 o e-mail: contact@fatf-gafi.org)

ÍNDICE

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo.....	3
Hallazgos Principales	3
Riesgos y situación general	5
Nivel general de efectividad y cumplimiento técnico	5
Acciones prioritarias.....	12
Calificaciones de efectividad y cumplimiento técnico	13
Informe de Evaluación Mutua.....	14
Prólogo	14
CAPÍTULO 1. RIESGOS Y CONTEXTO DE LA/FT.....	15
Evaluación de riesgo de LA/FT y alcance de las cuestiones de mayor riesgo	15
CAPÍTULO 2. POLÍTICAS Y COORDINACIÓN NACIONALES ALA/CFT	32
Hallazgos principales y acciones recomendadas	32
Resultado Inmediato 1 (Riesgo, política y coordinación)	33
CAPÍTULO 3. SISTEMA LEGAL Y CUESTIONES OPERATIVAS	38
Hallazgos principales y acciones recomendadas	38
Resultado Inmediato 6 (Inteligencia financiera para LA/FT).....	40
Resultado Inmediato 7 (Investigación y procesamiento de LA)	56
Resultado Inmediato 8 (Decomiso).....	63
CAPÍTULO 4. FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y FINANCIAMIENTO DE LA PROLIFERACIÓN.....	73
Hallazgos principales y acciones recomendadas	73
Resultado Inmediato 9 (Investigación y procesamiento de FT).....	74
Resultado Inmediato 10 (Medidas preventivas de FT y sanciones financieras).....	76
Resultado Inmediato 11 (Sanciones financieras por FP).....	80
CAPÍTULO 5. MEDIDAS PREVENTIVAS.....	83
Hallazgos principales y acciones recomendadas	83
Resultado Inmediato 4 (Medidas preventivas)	84
CAPITULO 6. SUPERVISIÓN	98
Hallazgos principales y acciones recomendadas	98
Resultado Inmediato 3 (Supervisión)	99
CAPITULO 7. PERSONAS Y ESTRUCTURAS JURÍDICAS	115
Hallazgos principales y acciones recomendadas	115
Resultado Inmediato 5 (Personas y estructuras jurídicas)	116
CAPITULO 8. COOPERACIÓN INTERNACIONAL	122
Hallazgos principales y acciones recomendadas	122
Resultado Inmediato 2 (Cooperación internacional)	123
ANEXO DE CUMPLIMIENTO TÉCNICO	134
Recomendación 1 – Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en el riesgo.....	134
Recomendación 2 – Cooperación y coordinación nacional.....	137
Recomendación 3 – Delito de lavado de activos.....	139
Recomendación 4 – Decomiso y medidas provisionales.....	141
Recomendación 5 – Delito de financiamiento del terrorismo	144
Recomendación 6 - Sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo y al financiamiento del terrorismo.....	146
Recomendación 7 – Sanciones financieras dirigidas relacionadas a la proliferación.....	151

Recomendación 8 – Organizaciones sin fines de lucro	154
Recomendación 9 – Leyes sobre el secreto de las instituciones financieras	158
Recomendación 10 – Debida diligencia del cliente.....	158
Recomendación 11 – Mantenimiento de registros	164
Recomendación 12 – Personas expuestas políticamente.....	166
Recomendación 13 – Banca corresponsal	167
Recomendación 14 – Servicios de transferencia de dinero o valores.....	167
Recomendación 15 – Nuevas tecnologías	168
Recomendación 16 – Transferencias electrónicas.....	169
Recomendación 17 – Dependencia en terceros	171
Recomendación 18 – Controles internos y filiales y subsidiarias	172
Recomendación 19 – Países de mayor riesgo.....	173
Recomendación 21 – Revelación (tipping-off) y confidencialidad.....	175
Recomendación 22 – APNFD: Debida diligencia del cliente	176
Recomendación 23 – APNFD: Otras medidas	180
Recomendación 24 – Transparencia y beneficiario final de otras estructuras jurídicas	181
Recomendación 25 – Transparencia y beneficiario final de otras estructuras jurídicas	185
Recomendación 26 – Regulación y supervisión de las instituciones financieras	186
Recomendación 27 – Facultades de los supervisores	189
Recomendación 28 – Regulación y supervisión de las APNFD	190
Recomendación 29 – Unidades de Inteligencia Financiera.....	191
Recomendación 30 – Responsabilidades de autoridades de orden público e investigativas	195
Recomendación 31 – Facultades de las autoridades de orden público e investigativas	197
Recomendación 32 – Transporte de efectivo	199
Recomendación 33 – Estadísticas	203
Recomendación 34 – Guía y retroalimentación	204
Recomendación 35 – Sanciones	205
Recomendación 36 – Instrumentos internacionales	207
Recomendación 37 – Asistencia legal mutua.....	207
Recomendación 38 – Asistencia legal mutua: congelamiento y decomiso	209
Recomendación 39 – Extradición.....	210
Recomendación 40 – Otras formas de cooperación internacional.....	211
Resumen de cumplimiento técnico – Deficiencias clave	217
ÍNDICE DE SIGLAS	223

RESUMEN EJECUTIVO

1. Este informe ofrece un resumen de las medidas de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) vigentes en México a la fecha de la visita in situ (28 de febrero al 16 de marzo de 2017). Analiza el nivel de cumplimiento con las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI) y el nivel de efectividad del sistema ALA/CFT de México, y suministra recomendaciones acerca de cómo se puede fortalecer dicho sistema.

Hallazgos Principales

-) México tiene un régimen ALA/CFT maduro, con un marco legal e institucional consecuentemente bien desarrollado. Hubo una mejora significativa en algunas áreas del régimen ALA/CFT del país comparado con el que existía cuando el país fue evaluado por última vez en el año 2008. Sin embargo, se enfrenta con un riesgo significativo de lavado de activos (LA) proveniente principalmente de las actividades más generalmente asociadas con la delincuencia organizada, tales como tráfico de drogas, extorsión, corrupción y evasión fiscal.
-) La mayoría de las autoridades clave tiene una buena comprensión de los riesgos de LA y de financiamiento del terrorismo (FT), y en general hay una buena cooperación y coordinación de políticas. México finalizó su Evaluación Nacional de Riesgo (ENR) en junio de 2016 y desde entonces adoptó varias acciones de alto nivel para mitigar los riesgos identificados en la ENR. Estas acciones, aunque dieron lugar a ciertos resultados concretos, no fueron lo suficientemente integrales ni prioritarias como para resultar en una adecuada asignación de recursos en el ámbito federal, estatal y comunitario. Se está desarrollando una estrategia nacional en base a las conclusiones de la ENR. El éxito de estas medidas dependerá de su correcta implementación.
-) El sector financiero demuestra una buena comprensión de las principales amenazas de LA provenientes de los grupos de delincuencia organizada (GDO) y actividades delictivas asociadas, como así también de delitos fiscales, pero su reconocimiento de la corrupción como amenaza principal es desigual. Si bien reconocen la amenaza general de la delincuencia organizada que enfrenta México, la apreciación por parte de las profesiones y actividades no financieras designadas (APNFD) de los riesgos de LA parece limitada. La comprensión de las instituciones financieras (IF) y APNFD acerca de las técnicas de LA más complejas, tales como el uso indebido de las personas jurídicas, es limitada.
-) La unidad de inteligencia financiera (UIF) pone a disposición la inteligencia financiera y otra información relevante y las autoridades competentes acceden a ella en forma habitual. Si bien la UIF funciona bien y está produciendo buena inteligencia financiera, el volumen de inteligencia financiera comunicada a la Procuraduría General de la República (PGR) es limitado en cantidad, lo que da lugar a un bajo número de investigaciones financieras.
-) Hasta hace relativamente poco, la PGR no consideraba la identificación e investigación del LA como una de sus prioridades clave. El LA no es investigado ni perseguido penalmente de manera proactiva y sistemática, sino de manera reactiva, caso por caso, sin perjuicio del hecho de que recientemente se realizaron algunas investigaciones de alto perfil. En vista de las serias amenazas que representan los principales delitos determinantes (por ej., la delincuencia organizada o el tráfico de drogas), las autoridades competentes parecen otorgar mucha más prioridad a la investigación de estos delitos que al LA. Consecuentemente, la cantidad de acciones penales y condenas por casos de LA es muy baja. Se detectaron deficiencias significativas en el modo en que se investigan los casos de LA. Específicamente, solo muy raramente se realizan investigaciones financieras paralelas y el LA rara vez es perseguido penalmente como un delito autónomo. El nivel de corrupción que afecta a las

autoridades de orden público (AOP), en particular en el ámbito de los estados, socava su capacidad para investigar y perseguir penalmente los delitos graves.

- J No se persigue el decomiso del producto y de los instrumentos del delito en forma sistemática como un objetivo de las políticas y no es proporcional con los riesgos de LA/FT. Las autoridades no están utilizando las medidas cautelares a su disposición en forma apropiada y oportuna, excepto por el uso de la lista de personas bloqueadas (LPB) de la UIF. No se decomisa en forma adecuada el efectivo sospechoso y falsamente declarado.
- J En general, México tiene un marco institucional y legal vigente sólido para investigar y perseguir penalmente el FT e imponer sanciones financieras dirigidas (SFD). Las autoridades otorgaron a las IF alertas para detectar potenciales casos de FT y la UIF realizó un análisis relacionado con el FT. No obstante, México podría hacer más para garantizar que las autoridades pertinentes estén mejor equipadas con las herramientas correctas en cuanto a capacitación, experiencia y establecimiento de prioridades, a fin de que sean capaces de detectar y desbaratar el FT en forma efectiva.
- J Una preocupación grave a lo largo todos los sectores es que se identifica al beneficiario final solamente en forma limitada, influyendo sistemáticamente en la efectividad de las entidades en relación con la evaluación y la gestión de los riesgos de LA/FT. En gran medida debido a las debilidades en el marco jurídico, las IF intentan identificar a los beneficiarios finales solo en circunstancias limitadas (las autoridades han promulgado modificaciones a la normativa que, según afirman, abordan esta deficiencia, pero dichas modificaciones no se encontraban vigentes al momento de la visita in situ). Cuando las IF deben identificar a los beneficiarios finales (personas jurídicas consideradas de alto riesgo y personas físicas), las IF depositan una confianza indebida en la auto declaración de los clientes para identificar a los beneficiarios finales. Para la mayoría de las personas jurídicas que no están categorizadas como de grado de riesgo alto, las IF solamente tienen información sobre la propiedad legal superficial de los clientes corporativos sin buscar alcanzar a las personas físicas que, en última instancia, poseen o controlan la entidad. Las APNFD generalmente creen que no es su función identificar a los beneficiarios finales.
- J Los supervisores del sector financiero tienen una buena comprensión de los riesgos dentro de los sectores por los cuales son responsables y han implementado enfoques basados en el riesgo razonables para la supervisión ALA/CFT. La fiscalización de las APNFD se encuentra menos desarrollada y cuenta significativamente con menos recursos. En general, a la fecha, no se aplicaron sanciones de manera efectiva, disuasiva y proporcionada.
- J México tiene un marco legal e institucional vigente sólido para solicitar y otorgar asistencia legal mutua (ALM) y extradición. Las autoridades también utilizan frecuentemente otras formas de cooperación internacional para intercambiar información con otros países. En la práctica, México decidió como una cuestión de política, fortalecer y favorecer otras formas de cooperación y solo utilizar la ALM cuando sea estrictamente necesario. Resulta claro que el uso de otras formas de cooperación es efectiva, fluida y que produjo resultados tangibles con EE. UU. La provisión de ALM por parte de México está en cierta forma limitada por la ausencia de una base legal para ciertas técnicas de investigación. En cuanto a la solicitud de ALM, las autoridades no la solicitan en forma proactiva ni parecen darle prioridad cuando existe un elemento transnacional, y cuando las evidencias o los activos están ubicados en el exterior, generando un impacto negativo en la efectividad de las investigaciones y procedimientos penales.

Riesgos y situación general

2. Sobre la base de la información provista en la ENR y otros documentos de fuentes públicas, el monto del producto generado por los delitos determinantes cometidos en y fuera de México es alto. Los principales delitos nacionales generadores de fondos se pueden dividir en tres niveles de magnitud: (i) delincuencia organizada nacional, que incluye tráfico de drogas y de personas; (ii) corrupción, y (iii) evasión fiscal. El país también enfrenta riesgos particulares relacionados con el lavado del producto derivado de delitos determinantes extranjeros, la mayoría relacionados con la delincuencia organizada transnacional mexicana (por ej., en EE. UU, y en mucho menor medida América del Sur y Central).

3. Los bancos son los que están en mayor riesgo, pero otros sectores son vulnerables a las actividades de LA. Los bancos dominan el sector financiero, manejan un gran volumen de operaciones y están bien interconectados con el sistema financiero internacional. Las casas de bolsa y las APNFD, especialmente los prestadores de servicios de fe pública y los agentes inmobiliarios participan en un alto volumen de operaciones y están expuestos a las amenazas de LA.

4. Los métodos típicos de LA incluyen el uso de empresas pantalla y ficticias para ocultar al beneficiario final, la compraventa de inmuebles y bienes de alto valor y el contrabando de efectivo en ambas direcciones de la frontera EE. UU. - México. El uso significativo de efectivo y la relativamente importante economía informal incrementa en forma significativa el riesgo de que el producto ilícito pueda ser recanalizado a la economía formal regulada. Sin embargo, de conformidad con el análisis del Banco de México, las restricciones sobre las IF sobre la recepción de efectivo en dólares estadounidenses dieron lugar a una importante disminución en el volumen de dólares estadounidenses que entra y sale del sistema financiero. No obstante, el uso de pesos mexicanos como efectivo se ha incrementado.

5. El riesgo de FT parece ser relativamente bajo, si bien se han detectado algunos casos. Las autoridades y el sector privado están de acuerdo acerca de que el riesgo general de FT es bajo.

Nivel general de efectividad y cumplimiento técnico

6. El régimen ALA/CFT mexicano mejoró en forma significativa desde que fuera evaluado por última vez en el año 2008. Sin embargo, se enfrenta con un riesgo significativo de LA proveniente principalmente de las actividades más a menudo asociadas con la delincuencia organizada, tales como tráfico de drogas, extorsión, como así también corrupción y evasión fiscal.

7. México tiene un marco legal e institucional sólido para luchar contra el LA/FT y el financiamiento de la proliferación (FP). El marco legal e institucional es particularmente sólido respecto de la tipificación del LA y el FT, la inteligencia financiera, pero menos respecto de las medidas preventivas clave, incluida la identificación de los beneficiarios finales y el reporte de operaciones sospechosas, la reglamentación y supervisión de las APNFD y la transparencia de las entidades.

8. En cuanto a la efectividad, México logra resultados substanciales en la comprensión y combate de riesgos, SFD y cooperación internacional. Se necesitan mejoras más significativas en otras áreas, especialmente la investigación y persecución penal del LA y el decomiso.

Evaluación de riesgos, coordinación y elaboración de políticas (Capítulos 2—RI.1; R.1, R.2, R.33)

9. La comprensión de las autoridades acerca de los riesgos de LA y FT es relativamente buena. La ENR finalizó en junio de 2016 con la participación de todas las autoridades competentes y del sector privado. Fue desarrollada con la asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo y siguió la orientación suministrada por el GAFI y otros organismos multilaterales. Este primer ejercicio ofrece una base razonable

para actualizar la estrategia ALA/CFT del país y desarrollar la próxima evaluación de riesgo. La ENR considera datos cualitativos y cuantitativos de las AOP y también inteligencia civil, militar y naval e información de supervisión. La ENR también incluye un análisis de evaluación de riesgo sectorial y el análisis de las respuestas al cuestionario de percepción de riesgo que la UIF envió a los sujetos obligados. El análisis y la comprensión general de los riesgos parece basarse más en la información de la UIF que en la información de las AOP. Si bien la ENR reconoce que el uso de las sociedades pantalla es una de las técnicas de LA más generalizadas en México, no reflejó apropiadamente la magnitud de la vulnerabilidad debido a la ausencia de información rápidamente disponible y precisa sobre el beneficiario final, ni ofreció una evaluación de los riesgos planteados por cada tipo de persona jurídica. Independientemente de la ENR, la UIF, las AOP y el Servicio de Administración Tributaria (SAT) realizaron un análisis de las sociedades mercantiles que tienen un riesgo mayor de ser utilizadas en forma indebida para operaciones de LA/evasión fiscal (en caso del SAT) y, por lo tanto, tienen una mejor comprensión de esos riesgos.

10. México está desarrollando una estrategia nacional basada en las conclusiones de la ENR. En noviembre de 2016, se crearon dos grupos de alto nivel de funcionarios para el desarrollo de políticas y acciones ALA/CFT de una forma más coordinada y dinámica. En este contexto, el gobierno mexicano ya adoptó varias acciones de alto nivel para mitigar algunos de los riesgos consignados en la ENR. Emitió nuevas normas ALA/CFT, mejoró la coordinación entre organismos y brindó retroalimentación a las IF y APNFD respecto de los resultados de la ENR. Sin embargo, estas acciones, aunque dieron lugar a ciertos resultados concretos, no fueron lo suficientemente integrales ni prioritarias como para resultar en una adecuada asignación de recursos en el ámbito federal, estatal y comunitario. La implementación en algunas áreas sigue siendo una preocupación debido a la falta de capacidad (por ej., SAT) y a la alta rotación de los funcionarios jerárquicos en organismos críticos de la administración pública.

11. En general, existe una buena coordinación sobre cuestiones de LA entre la UIF, la PGR y los supervisores, pero menor entre las AOP y la PGR. La coordinación de los asuntos de FT está menos desarrollada. La falta de cooperación entre organismos en materia de LA, en particular entre la PGR y las AOP en el ámbito federal y estatal, dificulta la capacidad de México para abordar los casos de LA en forma efectiva.

12. No hay sectores exceptuados de las obligaciones ALA/CFT, y las autoridades incluso incorporaron algunas actividades vulnerables (AV) que exceden el estándar (por ej., los concesionarios de automóviles).

13. El sector financiero estuvo estrechamente involucrado en el desarrollo de la ENR y se lo informó acerca de sus resultados; la participación de las APNFD fue más limitada, aunque se las alentó a involucrarse. Hubo una amplia actividad de acercamiento por parte de la UIF y los supervisores para comunicar los resultados de la ENR a los sujetos obligados.

Inteligencia financiera, lavado de activos y decomiso (Capítulo 3—RI.6-8; R.3, R.4, R.29-32)

14. Las autoridades competentes del ámbito federal, estatal y local reciben y acceden en forma regular a una amplia gama de inteligencia financiera suministrada o mantenida por la UIF. Sin embargo, habitualmente no se utiliza la inteligencia financiera para respaldar las investigaciones de LA/FT y rastrear activos. La UIF funciona bien y produce buenos análisis estratégicos operativos y de alta calidad que sirven para que la PGR inicie las investigaciones de LA y delitos determinantes asociados. La UIF tiene los recursos y habilidades para reunir y utilizar una amplia variedad de inteligencia y otra información relevante para desarrollar análisis y producir buena inteligencia. Varias autoridades competentes tienen acceso directo a la base de datos de la UIF, lo que mejora su habilidad para utilizar la inteligencia financiera en tiempo oportuno, acorde con sus propias necesidades operativas, sin tener que esperar las comunicaciones de la UIF.

15. Sin embargo, habitualmente la inteligencia financiera no conduce al inicio de investigaciones de LA. Las comunicaciones espontáneas de la UIF a la PGR relacionadas con el LA y los delitos subyacentes generalmente son pocas. Varios otros elementos afectan el inicio de las investigaciones de LA y la identificación y rastreo de activos por parte de la PGR, especialmente: (i) la falta de reporte por parte de las APNFD, demoras en las comunicaciones de la UIF y las deficiencias relacionadas con el régimen de los transportes de efectivo; y (ii) la falta de información sobre el beneficiario final, en el ámbito federal y estatal, que afecta la capacidad de la UIF de identificar objetivos y activos específicos, y (iii) la falta de habilidades de la PGR y las AOP.

16. México creó un marco institucional y legal para investigar el LA y los delitos determinantes. Sin embargo, considerando la seria amenaza que representan los principales delitos determinantes, las autoridades competentes otorgan mucha mayor prioridad a la investigación de los delitos determinantes y se le presta poca atención al LA. Se establecieron dos unidades especializadas dentro de la PGR para llevar a cabo investigaciones de LA en el ámbito federal, pero no tienen un equivalente en el ámbito estatal. Asimismo, en el ámbito federal, otras unidades no están impedidas de conducir investigaciones de LA proveniente de delitos determinantes. La multiplicidad de unidades responsables de la investigación de LA da lugar a dificultades de coordinación y de garantía del intercambio apropiado de pruebas e información. A la luz de los resultados extremadamente bajos logrados en términos de cantidad de investigaciones iniciadas, acciones penales promovidas y condenas logradas, los recursos financieros y humanos (incluida la capacitación especializada) asignados a estas unidades no parecen ser suficientes. Los niveles significativos de corrupción que afectan a las AOP, en particular del ámbito estatal, socavan su capacidad para investigar y perseguir penalmente los delitos graves.

17. Las bajas tasas de condenas también indican un bajo grado de efectividad en el modo en que se inician (por ejemplo, investigaciones abiertas sin fundamentos razonables suficientes) y se conducen las investigaciones (por ejemplo, deficiencias en la metodología de la investigación o en la investigación financiera, procedimientos extremadamente largos y falta de coordinación interna en el ámbito federal y estatal). Por último, muy raramente se realiza una investigación de LA paralela cuando la unidad competente inicia una investigación sobre los principales delitos determinantes.

18. El producto y los instrumentos del delito pocas veces son decomisados y no se persiguen como un objetivo de las políticas. La UIF se esforzó para mejorar la rapidez de la aplicación de las medidas cautelares respecto del producto e instrumentos que están sujetos al decomiso a través del sistema de LPB. Las deficiencias técnicas en el sistema de declaración transfronteriza dificultan la capacidad de detectar y decomisar en forma efectiva los movimientos transfronterizos de dinero falsamente declarados. La cantidad de decomisos es muy baja en relación con el perfil de riesgo de México.

Financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación (Capítulo 4—RI 9-11; R.5-8)

19. Las autoridades mexicanas y el sector privado demostraron comprensión de los riesgos de FT, que clasifican como «medio-bajo». Se enfocan principalmente, en lo que respecta a los riesgos de FT, en los reportes de operaciones sospechosas (ROS) enviados por las IF que involucran jurisdicciones de alto riesgo.

20. México tiene en vigor un marco institucional para investigar y perseguir penalmente el FT, con una unidad *ad hoc*, la Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas (UEITA). Sin embargo, esta unidad no cuenta con protocolos o manuales que contengan pautas para una identificación y priorización claras de los casos potenciales de FT. Además, parece que las investigaciones que realiza la UEITA son investigaciones basadas en la inteligencia recopilada por la UIF o la agencia de inteligencia civil y nunca avanzan al siguiente nivel, que es la iniciación de una investigación penal.

21. La ausencia de casos de FT resulta en una falta de experiencia del órgano responsable para la persecución penal del FT, que torna difícil concluir que el sistema es efectivo. La consecuencia de lo precedente es que la UEITA tiene una capacidad disminuida para identificar potenciales casos de FT y conducir investigaciones de estos casos mediante el uso de las técnicas investigativas disponibles según la ley de procedimiento penal. Por último, según la ley mexicana, el FT no es uno de los delitos por los cuales se le puede imputar a las personas jurídicas responsabilidad penal.

22. México tiene un marco legal y normativo sólido para la implementación de las SFD relacionadas con el FT y la FP. Las IF y las APNFD fueron capaces de demostrar una comprensión de sus obligaciones de congelamiento y de informar, y el sistema vigente para detectar, congelar y reportar activos relacionados con el LA (que es el mismo sistema que el utilizado para el cumplimiento con las SFD) parece ser efectivo, si bien nunca se identificaron coincidencias positivas por FT o FP. La supervisión débil de las APNFD genera cierta preocupación respecto de si existe un adecuado cumplimiento en el sector no financiero y las deficiencias relacionadas con el beneficiario final podrían impactar en la capacidad de los sujetos obligados de detectar la potencial evasión de sanciones. México aún tiene que poner en vigencia un sistema basado en el riesgo para el monitoreo dirigido del sector de las organizaciones sin fines de lucro (OSFL), si bien las autoridades dieron el primer paso para realizar una evaluación de riesgo revisada y están revisando las reglamentaciones de las OSFL para que sean también revisadas de conformidad.

Medidas preventivas (Capítulo 5—RI.4; R.9-23)

23. El sector financiero, especialmente las IF clave, demuestra una buena comprensión de las amenazas primarias de LA provenientes de la delincuencia organizada y actividades delictivas asociadas, aunque su reconocimiento de la corrupción como una amenaza principal es irregular. En contraposición, si bien reconocen la amenaza general que representa la delincuencia organizada para México, las APNFD no demostraron una apreciación adecuada de los riesgos de LA. La comprensión tanto de las IF como de las APNFD acerca de las técnicas de LA más complejas y del uso indebido de personas jurídicas es limitada. Su comprensión de los riesgos de FT también está menos desarrollada.

24. Las IF y la mayoría de las APNFD en general comprenden sus obligaciones ALA/CFT, incluida la debida diligencia del cliente (DDC), el mantenimiento de registros y la obligación de informar. La calidad de las medidas básicas de DDC y el mantenimiento de registros de las IF, en general, parece ser buena, pero se ve impactada en forma negativa por algunas deficiencias técnicas. Sin embargo, las conversaciones sugirieron que los abogados y los contadores tienen un nivel de concientización menor respecto de sus obligaciones ALA/CFT.

25. Todos los sectores parecen estar identificando a sus clientes, pero debido en gran medida a las deficiencias en el marco legal,¹ se identifica a los beneficiarios finales solo de manera limitada, recayendo sistemáticamente en la efectividad de las entidades para evaluar y gestionar los riesgos de LA/FT. Las IF tratan de identificar a los beneficiarios finales solo en circunstancias limitadas. Cuando las IF deben identificar a los beneficiarios finales (personas jurídicas consideradas de alto riesgo y personas físicas), las IF depositan una confianza excesiva en la autodeclaración de los clientes para este fin. Para la mayoría de las personas jurídicas que no están categorizadas con un grado de riesgo alto, las entidades solamente obtienen información sobre la propiedad legal superficial de los clientes corporativos sin buscar alcanzar a las personas físicas que, en última instancia, poseen o controlan la entidad. Las APNFD generalmente creen que no es su función identificar a los beneficiarios finales.

¹ Las autoridades promulgaron modificaciones a la norma, que afirman abordarán este vacío para las IF, pero estas modificaciones no se encontraban vigentes al momento de la visita *in-situ*.

26. Las metodologías aplicadas por las IF centrales para la categorización del riesgo de los clientes no son lo suficientemente sólidas como para reflejar en forma razonable los perfiles de riesgo de los clientes, como lo demuestra el hecho que las IF solo califican una muy pequeña porción de sus personas expuestas políticamente (PEP) nacionales como de alto riesgo. Las APNFD no están sujetas a los requisitos de identificación de PEP (extranjeras o nacionales). Como resultado, los riesgos que generan las PEP nacionales se gestionan solamente en forma limitada.

27. Si bien la calidad de los ROS ha mejorado en forma general durante los últimos años, persiste la preocupación respecto de la substancia de los reportes, la rapidez de los envíos y el bajo nivel de reporte de las APNFD. La base de la obligación de reportar de las IF se ve de alguna manera desdibujada entre sospechosa e inusual, lo que puede haber contribuido a la preocupación sectorial acerca de que los análisis son inadecuados. La presentación de reportes de operación inusual (ROI)/ROS por parte de grandes IF no siempre es tan rápida como debería ser. La presentación de reportes de las APNFD, en general, es pobre tanto cuantitativa como cualitativamente. Una preocupación particular es que los profesionales (abogados y contadores) no han presentado un solo ROS en los últimos tres años.

Supervisión (Capítulo 6—RI.3; R.26–28, R. 34–35)

28. Los supervisores del sector financiero tienen una buena comprensión de los riesgos de LA dentro de los sectores por los cuales son responsables y desarrollaron modelos sólidos que les permite diferenciar los riesgos entre las diferentes instituciones. La situación es mucho menos clara con respecto a las APNFD, donde la base para la apreciación de riesgo del SAT no está plenamente desarrollada. La gran cantidad de entidades por las cuales el SAT es responsable representa un desafío material para la comprensión del riesgo a nivel de los negocios individuales.

29. Los supervisores del sector financiero adoptaron enfoques basados en el riesgo para elaborar sus programas anuales de inspecciones in situ. Existen buenos indicios de que los inspectores identifican cada vez más áreas de riesgo clave y que están trabajando junto a las instituciones sobre esos aspectos. Nuevamente, el panorama es menos alentador con respecto a las APNFD. Si bien el SAT emplea un modelo de riesgo de ALA, el organismo no cuenta con los suficientes recursos y pudo, en los últimos tres años, inspeccionar menos del 0,2 por ciento de las entidades por las cuales es responsable. Asimismo, el SAT no tiene facultad para monitorear el cumplimiento con el CFT.

30. No se están aplicando sanciones de manera efectiva, disuasiva y proporcionada. Si bien los supervisores financieros tienen una cantidad de acciones remediales a su disposición, el sistema está orientado mucho más hacia la aplicación de sanciones financieras por incumplimiento con obligaciones específicas. Debido al desfase temporal para alcanzar una resolución final con las instituciones, la mayoría de las sanciones aplicadas hasta finales de 2016 se basaban en disposiciones anteriores a 2014, bajo las cuales las penas eran extremadamente bajas. La legislación actual provee potencialmente penas más rigurosas, pero en qué medida resultarán en sanciones más proporcionadas y disuasivas (especialmente para las instituciones más grandes) solo podrá juzgarse en su debido momento.

31. En términos generales, los supervisores, generalmente en cooperación con la UIF, realizaron grandes esfuerzos para acercarse a los sectores regulados. En particular, el sector financiero considera que esto mejoró su comprensión de sus obligaciones. Prácticamente la totalidad del acercamiento a las APNFD fue realizado por la UIF más que por el SAT, focalizándose principalmente en la obligación de informar, pero también abordando los resultados de la ENR, las tipologías y los indicadores de alerta

Transparencia de las personas y estructuras jurídicas (Capítulo 7—R.I.5; R. 24–25)

32. La ley mexicana define los diferentes tipos, formas y características básicas de las personas y estructuras jurídicas, y en los sitios web oficiales del gobierno se describen los procesos para su creación. Ésta es información pública a la que puede accederse a través de Internet.

33. La ENR no diferencia de manera específica los riesgos asociados con los diferentes tipos de persona jurídica, aunque sí menciona que el uso de sociedades ficticias es una de las técnicas de LA más generalizadas. Sin embargo, las AOP, la UIF y el SAT parecen tener una buena comprensión de los riesgos relacionados con los usos indebidos de las personas y estructuras jurídicas con fines delictivos. De acuerdo con las autoridades, el fenómeno más generalizado es el uso indebido de sociedades pantalla y ficticias para cometer los delitos determinantes, como la auto distribución, la malversación de fondos y la evasión fiscal, como así también para invertir los productos ilícitos de la delincuencia organizada y la corrupción en propiedades inmuebles, restaurantes, tiendas y otros negocios en México, Estados Unidos u otros países extranjeros. Parece haber un riesgo no menor de uso indebido de fideicomisos, aunque todos los fideicomisos deben estar registrados de una u otra manera.

34. En México, existe una cantidad de medidas que proveen las salvaguardas para prevenir el uso indebido de personas y estructuras jurídicas. Las acciones al portador, las acciones nominativas y los directores dominicales no están permitidos en México. La constitución de todos los tipos de personas jurídicas (con una excepción) debe realizarse a través de notarios o corredores públicos, que a su vez están sujetos a disposiciones ALA, incluida la DDC y el mantenimiento de registros y la comunicación inmediata de esta información a la UIF. En el caso de los fideicomisos, los fiduciarios solamente pueden ser IF, que están sujetas al rango completo de obligaciones ALA/CFT. Todos los fideicomisos deben estar registrados en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) o en el Sistema de Control y Transparencia, o en el Departamento de Información del Sistema Financiero del Banco de México. Sin embargo, todas las medidas descritas precedentemente son efectivas únicamente en forma limitada para abordar los riesgos del uso indebido de personas y estructuras jurídicas.

35. Al momento de transferir acciones en la sociedad, si no hay cambios en los documentos de constitución y en el capital, no hay obligación de que participe un notario, aunque la administración de la persona jurídica tiene la obligación por ley de mantener un registro en los libros sobre la transferencia de acciones. Esto impacta en la capacidad de las autoridades competentes de obtener información actualizada incluso del nivel más básico con respecto a la titularidad legal de las sociedades en forma oportuna.

36. El sistema actual de los registros únicos a nivel federal (es decir, Registro Público de Comercio—RPC y el RFC), está operativo recién desde septiembre de 2016. Hay seis estados (Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Ciudad de México), donde hay un atasco de sociedades creadas antes de septiembre 2016 que todavía no han sido ingresadas a los registros federales únicos. Cuando una persona jurídica todavía no ha sido ingresada en el RFC/RPC, puede tomar hasta una semana para que las autoridades recuperen la información.

37. El nivel de cumplimiento con las obligaciones de beneficiario final entre los notarios continúa siendo débil. Dado que los notarios son el elemento central para garantizar la precisión y la autenticidad de la información que se presenta a los registros federales, esto genera dudas acerca de la precisión de esta información.

38. Para identificar al beneficiario final, generalmente las autoridades dependen de técnicas investigativas o de asistencia internacional, que requieren de tiempo y, por lo tanto, no garantizan el acceso oportuno a la información sobre el beneficiario final.

39. No hay sanciones específicas previstas por el incumplimiento con la obligación de mantener un registro de accionistas o miembros y de actualizarlo en consecuencia (para personas jurídicas); sin embargo,

todo acto que no esté registrado en los libros de la entidad legal no tendrá validez legal. Las sanciones disponibles con respecto a los notarios y a las instituciones financieras que actúan en su capacidad de fiduciarios, no se aplican de manera efectiva.

Cooperación internacional (Capítulo 8—RI.2; R. 36–40)

40. México tiene un marco legal e institucional vigente sólido para solicitar y otorgar ALM y extradición. Las autoridades también utilizan frecuentemente otras formas de cooperación internacional para intercambiar información con otros países.

41. México decidió como política fortalecer y favorecer otras formas de cooperación y solo solicitar ALM «cuando sea estrictamente necesario». Esta estrategia produjo resultados sustanciales con Estados Unidos. La efectividad de la ALM se ve dificultada por (i) la falta de pautas específicas para priorizar las solicitudes extranjeras; (ii) la falta de disposiciones legales que regulen las entregas vigiladas y los equipos de investigación conjunta. Con respecto a la solicitud de ALM a otros países, la deficiencia principal es que la PGR no es proactiva ni parece conferir una alta prioridad a conseguir ALM cuando el delito tiene un elemento transnacional y las pruebas o los activos están ubicados en el exterior.

Acciones prioritarias

Las acciones recomendadas prioritarias para México, en base a estos resultados, son:

- J Priorizar la investigación de LA y asignar recursos adicionales, fortalecer la investigación financiera y la coordinación interna dentro de las unidades fiscales, a nivel federal y estatal. En paralelo, la PGR debería aumentar el nivel de especialización de sus unidades, particularmente dentro de aquellas que abordan el LA y la corrupción.
- J Integrar al decomiso como un objetivo de la política dentro de las políticas ALA/CFT nacionales.
- J Mejorar la calidad de los ROS brindando mayor orientación a los sujetos obligados y aumentar las comunicaciones de la UIF para respaldar las investigaciones de LA.
- J Iniciar investigaciones financieras paralelas de conformidad con los riesgos de LA/FT de México; con ese fin México debería brindar capacitación y experiencia técnica a la PGR y a la Policía Federal
- J Mejorar la comprensión de las IF y APNFD (particularmente los notarios, abogados y contadores) en relación con los riesgos de LA generados por la corrupción y su capacidad de gestionar dichos riesgos, incluso mediante: (i) la profundización del análisis de corrupción como una amenaza de LA en la ENR; (ii) la solicitud a las entidades que determinen si el beneficiario final es una PEP y apliquen controles conforme a la norma; (iii) la extensión de los requisitos sobre las PEP a las APNFD, y (iv) la provisión de pautas sobre la evaluación de la gestión de riesgos asociados con las PEP nacionales.
- J Fortalecer las medidas de beneficiario final a través de (i) extender los requisitos sobre la identificación de los beneficiarios finales incluso de las personas jurídicas, introducidas en las modificaciones de febrero/marzo de 2017 a las entidades que no están cubiertas; (ii) entablar conversaciones con todas las IF y APNFD (en particular, notarios, abogados y contadores) para aclarar las expectativas de supervisión con respecto a los requisitos sobre los beneficiarios finales y para brindar pautas sobre mejores prácticas; (iii) desalentar la confianza indebida en las auto declaraciones de los clientes; y (iv) garantizar que la información adecuada, precisa y actualizada del beneficiario final de las personas y estructuras jurídicas mexicanas esté a disposición de las autoridades competentes de manera oportuna, requiriendo que dicha información se obtenga a nivel federal.
- J Revisar los recursos aplicados a la supervisión ALA/CFT en virtud de los perfiles de riesgo que emergen de los modelos desarrollados por los supervisores. Se debe prestar atención inmediata al SAT, mediante alguna medida, ya que tiene una carencia significativa de recursos.
- J Realizar una revisión de las penas financieras disponibles a los supervisores para establecer si pueden ser aplicadas en forma realista para que sean efectivas, proporcionadas y disuasivas, especialmente en relación con las instituciones financieras más grandes. El SAT debe adoptar medidas inmediatas para establecer una metodología para la aplicación de sanciones que no sean del nivel mínimo dispuesto en la ley.
- J Garantizar que las APNFD estén sujetas a inspecciones de cumplimiento CFT sustanciales ya sea por parte del SAT o de otra autoridad competente.
- J Adoptar las medidas legislativas necesarias para permitir que México brinde la cooperación internacional más amplia posible. Establecer un sistema de gestión de casos para facilitar el seguimiento de solicitudes de asistencias pasivas y activas y adoptar pautas adecuadas que describan

cómo deben priorizarse las solicitudes. Finalmente, la PGR debería adoptar un abordaje más proactivo hacia las investigaciones de LA que tienen una dimensión transnacional.

Calificaciones de efectividad y cumplimiento técnico

Calificaciones de efectividad

RI.1	RI.2	RI.3	RI.4	RI.5	RI.6	RI.7	RI.8	RI.9	RI.10	RI.11
Sustancial	Sustancial	Moderado	Bajo	Moderado	Moderado	Bajo	Bajo	Moderado	Sustancial	Sustancial

Calificaciones de cumplimiento técnico

R.1	R.2	R.3	R.4	R.5	R.6	R.7	R.8	R.9	R.10
LC	LC	C	LC	LC	C	C	PC	C	PC

R.11	R.12	R.13	R.14	R.15	R.16	R.17	R.18	R.19	R.20
LC	PC	LC	LC	PC	PC	PC	PC	LC	PC

R.21	R.22	R.23	R.24	R.25	R.26	R.27	R.28	R.29	R.30
LC	PC	NC	PC	LC	LC	LC	PC	C	LC

R.31	R.32	R.33	R.34	R.35	R.36	R.37	R.38	R.39	R.40
LC	PC	PC	LC	LC	LC	PC	PC	LC	LC

INFORME DE EVALUACIÓN MUTUA

Prólogo

Este informe resume las medidas ALA/CFT implementadas a la fecha de la visita in situ. Analiza el nivel de cumplimiento con las 40 Recomendaciones del GAFI y el nivel de efectividad del sistema ALA/CFT de México, y recomienda cómo se puede fortalecer el sistema.

Esta evaluación se basó en las Recomendaciones del GAFI del 2012 y se elaboró utilizando la Metodología del 2013. La evaluación se basó sobre la información provista por el país e información obtenida por el equipo de evaluación durante su visita in situ al país del 28 de febrero al 13 de marzo de 2017.

La evaluación fue realizada por un equipo de evaluación compuesto por:

- Richard Lalonde, FMI (jefe del equipo);
- Chady El-Khoury, FMI (UIF y experto legal);
- Ke Chen, FMI (experta financiera);
- Concepción Verdugo-Yepes, FMI (economista);
- Sergey Teterukov, Secretaría del GAFI (experto financiero);
- Alejandra Quevedo, Secretaría de GAFILAT (experta legal);
- Richard Chalmers, consultor (experto financiero);
- Angelique Roberts, Departamento del Tesoro de Estados Unidos (experta financiera);
- Ignacio de-Lucas, fiscal español (experto legal)

El informe fue revisado por Gonzalo Alvarado (Perú), Javier Cruz Tamburrino (Chile) y Marlene Manuel-Fevrier (Canadá).

Anteriormente, México fue sometido a una Evaluación Mutua del GAFI en 2008, realizada de conformidad con la Metodología del GAFI de 2004. La Evaluación Mutua de 2008 concluyó que México cumplía con 7 Recomendaciones; cumplía mayormente con 17; cumplía parcialmente con 19; y no cumplía con 6. Con respecto a las recomendaciones *Core* y *Key*, se consideró que México cumplía parcialmente o no cumplía con 9 de las 16 Recomendaciones *Core* y *Key*. Se colocó en México bajo el proceso de seguimiento regular inmediatamente después de la adopción de su Informe de Evaluación Mutua de 2008. Luego de las medidas adoptadas para abordar las deficiencias relacionadas con las 9 Recomendaciones *Core* y *Key*, México pasó del seguimiento regular a las actualizaciones bienales en febrero de 2014. La Evaluación Mutua de 2008 y el informe de seguimiento de 2014 están disponibles en: <http://www.fatf-gafi.org/countries/#Mexico>.

CAPÍTULO 1. RIESGOS Y CONTEXTO DE LA/FT

42. México se independizó en el año 1821 y en 1857 se estableció como una república federal. México tiene una economía de \$1,26 billones (2015), lo que lo convierte en la décimo quinta economía en el mundo y la segunda en América Latina; está conformado por 32 estados (incluida la Ciudad de México). Es la tercera nación más poblada de América, con una población estimada de 119,5 millones (2015), de los cuales aproximadamente el 76,5 por ciento vive en áreas urbanas. México ocupa un territorio de 758.446 millas cuadradas (1.964.375 kilómetros cuadrados) y las tres ciudades más grandes son la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

43. México tiene una economía de libre mercado sólidamente vinculada con sus socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: EE. UU. y Canadá. Su mayor socio comercial es EE. UU., que representa aproximadamente el 83 por ciento del total de sus exportaciones y el 48 por ciento del total de sus importaciones (2016). Las tres principales fuentes de moneda extranjera son las exportaciones de mercancía (incluidas las industrias maquiladoras), las remesas de trabajadores y el turismo. Durante el año 2016, las remesas hacia México alcanzaron la cifra récord de USD 27 mil millones.

44. La Constitución mexicana estipula un gobierno tripartito, dividido en el poder legislativo, ejecutivo y judicial. El Congreso bicameral de la Federación (o Unión) o poder legislativo está compuesto por un Senado y una Cámara de Diputados y sanciona las leyes federales, declara la guerra, impone impuestos, aprueba el presupuesto nacional, los tratados internacionales y ratifica las designaciones diplomáticas. El poder ejecutivo está representado por el presidente, quién es el jefe de estado como así también el comandante en jefe de las fuerzas militares. El presidente también designa al Gabinete y a otros funcionarios jerárquicos (para algunos cargos se necesita la aprobación del Senado) y es responsable de ejecutar y hacer cumplir la ley. Tiene la facultad de vetar los proyectos de ley. La Corte Suprema de Justicia está compuesta por once jueces designados por el presidente con aprobación del Senado, y es la que interpreta las leyes y juzga los casos de competencia federal. Otras instituciones del poder judicial son el Tribunal Electoral, tribunales colegiados, unitarios y distritales y el Consejo de la Judicatura Federal.

45. Todos los estados constituyentes de la Federación son en gran parte autónomos en lo que respecta a su administración interna y el gobierno federal de México, en general, no puede intervenir en ningún asunto particular de los estados. El poder judicial se confiere a los tribunales que cada estado establece según su constitución. La Ciudad de México es la capital del país y el asiento del poder de la Unión. Está constituida en forma independiente y es gobernada por los poderes de la ciudad.

Evaluación de riesgo de LA/FT y alcance de las cuestiones de mayor riesgo

Descripción general de los Riesgos de LA/FT

Amenazas de LA/FT

46. Según la información suministrada en la ENR de las autoridades y en otras fuentes públicas, los principales delitos determinantes que generan fondos ilegales que representan un alto nivel de amenaza de LA/FT en México parecen ser el tráfico de drogas (incluido en el contexto de los grupos de delincuencia organizada), la corrupción y la evasión fiscal.² Otras fuentes significativas de fondos lavados incluyen

² Véase, RCSNU (2016) Volumen II; página 175 y ONUDD (2011); *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organised crimes* (Estimación de los flujos financieros ilícitos resultantes del tráfico de drogas y otra delincuencia organizada transnacional), páginas 65–68. Véase también ONDCP, *National Drug Control Strategy* (Estrategia Nacional de Control de Drogas) 2006, página 35. Por último, véase *Insight Crime Analysis - Investigation and Analysis of Organised Crime* (Análisis de InsightCrime - Investigación y Análisis de la delincuencia

secuestros, extorsión, violaciones a la propiedad intelectual y tráfico de personas. La mayoría de estos delitos son cometidos por GDO. A pesar de los limitados datos disponibles, parece que también podrían estar ingresando a México grandes cantidades del producto del delito generado en jurisdicciones extranjeras (por ejemplo, EE. UU y posiblemente América Central), a través de transferencias electrónicas internacionales o en efectivo. Esto puede presentar considerables amenazas de LA a México.³⁴ También parece que el producto del delito generado en México podría salir de México para ser lavado.

47. El tráfico de drogas y el producto de la producción se consideran una fuente significativa de fondos disponibles para el LA en México. México sigue siendo un país importante de tránsito de cocaína y heroína, y un país proveedor de heroína, marihuana y meta anfetaminas destinados a EE. UU.⁵ Los principales delitos de los grupos de delincuencia organizada son el tráfico de marihuana y drogas sintéticas, seguido por el tráfico de cocaína y la elaboración de marihuana. Los principales GDO que se encuentran en México y sus socios están consolidando su dominio del tráfico de drogas al por mayor en EE. UU., entre otros mercados.⁶ Los GDO tienen acceso y control de las rutas de contrabando a lo largo de la frontera con EE. UU. y la capacidad para producir (u obtener), transportar y distribuir casi todas las principales drogas ilícitas de consumo en EE. UU. Según el informe de 2011 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), la mayoría de los ingresos de los carteles de droga mexicanos se obtiene en EE. UU. Parte de este dinero se contrabandea nuevamente hacia México, donde se lo lava, mientras que el resto del dinero se lava en EE. UU. y en otras jurisdicciones extranjeras.⁷ Los datos oficiales muestran que los montos han disminuido significativamente luego de que, en 2010, se impusieron estrictas restricciones de efectivo en dólares estadounidenses para el sistema financiero mexicano.

48. El producto del delito se lava en México a través de una variada serie de métodos y mediante el uso de múltiples sectores.⁸ El lavado de dinero es una actividad esencial para los grupos de delincuencia organizada en México, que dependen del contrabando de efectivo en grandes cantidades en ambas direcciones de la frontera EE. UU. - México, de las transferencias bancarias y electrónicas tradicionales y de las maniobras de LA basadas en el comercio, particularmente desde que en 2010 México impuso restricciones a las IF para recibir dólares estadounidenses en efectivo. Los grupos de delincuencia organizada acumulan bienes de todo tipo en México y en el exterior, comenzando con dinero y moneda extranjera, vehículos, armas y joyas, seguido por propiedades urbanas y rurales utilizadas como refugios; invierten en negocios lícitos, incluso a través de la creación de sociedades pantalla y mediante el uso de montos considerables de efectivo en sectores económicos tales como sociedades comerciales, restaurantes, hoteles, clubes nocturnos y sociedades de construcción y transporte, entre otros.

organizada): <http://www.insightcrime.org/news-briefs/statistics-suggest-little-progress-mexico-money-laundering-situation>

³ *International Narcotics Control Strategy Report* (Informe 2016 sobre la Estrategia Internacional para el Control de Narcóticos) (RCSNU). Volumen II, *ML and Financial Crimes* (Lavado de activos y delitos financieros); <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2016/vol2/253420.htm>

⁴ Véase la publicación de ONUDD Transnational OC in Central America and the Caribbean, Threat assessment, 2012 (La delincuencia organizada transnacional en América Central y el Caribe, Evaluación de la Amenaza), https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_english.pdf.

⁵ Por ejemplo, más del 90 por ciento de la cocaína traficada hacia Norteamérica se produce en Colombia, se contrabandea en bote o submarino hacia México o vía América Central hacia México y luego por tierra hacia EE. UU. y Canadá (ENR de México).

⁶ NDIC, *National Drug Threat Assessment* (Evaluación Nacional de Amenaza de Drogas) 2011, véase también ONUDD 2011.

⁷ ONUDD (2011): *Estimating illicit Financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organised crimes* (Estimación de los flujos financieros ilícitos resultantes del tráfico de drogas y otra delincuencia organizada transnacional), página 68.

⁸ Sin embargo, el producto del delito de otras jurisdicciones se puede lavar en México. La ENR, pág. 307, muestra que existen 114 solicitudes de asistencia legal internacional formuladas por 20 países a México en relación con delitos de LA, entre otros, Colombia, Panamá, Perú, Honduras, y EE. UU.

49. La corrupción es una fuente de fondos ilegales y hace posible el LA y sus delitos determinantes. Algunos GDO tienen la capacidad de sobornar o intimidar a las autoridades, particularmente en el ámbito estatal y local y, en menor medida, en el ámbito federal.⁹ Resulta difícil medir con precisión el producto del delito asociado con la corrupción y el nivel de corrupción en México. Si bien México se encuentra en la posición número 95 del índice 2015 de percepción de corrupción de Transparencia Internacional,¹⁰ la percepción de corrupción en México se encuentra entre las más dominantes de los países de la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica (OCDE).¹¹ Además, el Índice del Estado de Derecho del World Justice Project, en el capítulo relacionado con la ausencia de corrupción, coloca a México en la posición 24 de 30 con respecto a su grupo regional y en la ubicación 32 de 37 con respecto a su grupo de ingresos similares. Este índice sugiere que la corrupción también podría estar socavando al sistema de justicia penal en México.¹²

50. La evasión fiscal sigue siendo significativa en México. La recaudación fiscal es baja (si bien ha incrementado en forma substancial en los últimos años), en parte, debido a la evasión fiscal, como así también a las deficiencias en el sistema judicial que han dado lugar a pocas condenas y encarcelaciones por fraude impositivo. Si bien México realizó importantes progresos en la lucha contra la evasión fiscal mediante la mejora de la capacidad del servicio de administración fiscal, un estudio solicitado por el SAT estima que el monto de la evasión y el fraude fiscal en México asciende aproximadamente a MXN 483.875 millones (equivalente a USD 23.341 millones aproximadamente según el tipo de cambio actual) en 2012.¹³

51. Por último, pero no por ello menos importante, los riesgos de FT parecen ser mucho menores que los riesgos de LA. No existen organizaciones terroristas internacionales conocidas que operen en México. Los organismos de seguridad mexicanos siguieron la pista brindada por informes de fuentes públicas que afirmaban que existían campos de entrenamiento de terroristas en México, más recientemente en abril de 2015. En cada instancia, se detectó que los informes periodísticos no tenían fundamento.¹⁴ Las autoridades extranjeras vecinas tampoco consideran el cruce fronterizo ilegal de terroristas como una amenaza inminente o significativa dentro de las fronteras mexicanas.¹⁵ Sin embargo, las fronteras permeables podrían facilitar los movimientos de terroristas desde Sudamérica y Centroamérica hacia EE. UU.¹⁶ La ENR analizó las amenazas y vulnerabilidades a fin de obtener la probabilidad de que México pueda ser usado para el FT. La ENR concluye que la existencia potencial de terroristas nacionales o la implantación de células terroristas en el territorio mexicano, la posibilidad de que se puedan recaudar grandes cantidades de fondos para financiar el terrorismo y la existencia de combatientes terroristas extranjeros en México son riesgo bajo. Si bien la ENR reconoce que la inmigración ilegal hacia EE. UU. es un fenómeno habitual y que teóricamente

⁹<http://www.idea.int/sites/default/files/publications/protecting-politics-detering-the-influence-of-organised-crime-on-elections.pdf>, véase p. 46.

¹⁰ Véase: <https://www.transparency.org/country/MEX>.

¹¹ Informe de México de Estudios Económicos de la OCDE; enero de 2015: En un escala de 1 a 5 (siendo 1 «nada corrupto» y 5 «extremadamente corrupto»), México califica como el más corrupto entre los países de la OCDE en 3.8.

¹² Estado del Derecho World Justice Project 2016, <http://data.worldjusticeproject.org/# perfiles de países>, página 111.

¹³ ENR, página 49. En diciembre de 2015, el SAT publicó una lista de 1.031 contribuyentes que habrían realizado operaciones inexistentes valuadas en 442.954 millones de pesos, vinculadas con 63.000 sociedades mercantiles que deducen impuestos o solicitan bonificación fiscal por operaciones inexistentes, y también publicó una lista de 558 sociedades mercantiles que facturaron operaciones inexistentes, incluidas en la lista final asociada con 35.682 devoluciones de impuestos por operaciones inexistentes, según el Artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación. El efecto de estas publicaciones sobre los ingresos superó los 3.448 millones de pesos. Véase ENR, página 48.

¹⁴ Véase <https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2015/257519.htm>

¹⁵ Véase <https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2016/272234.htm#Mexico>

¹⁶ Véase ENR, página 374.

los terroristas podrían cruzar la frontera como inmigrantes, sin embargo, las autoridades no consideran que sea una amenaza inminente o significativa.

Vulnerabilidades de LA/FT

52. Un sector financiero bien conectado a nivel regional, un marco regulatorio sofisticado y una economía mayormente basada en el efectivo presentan desafíos significativos para el régimen ALA/CFT de México.¹⁷ El sector bancario, en particular los siete bancos más grandes (conocidos como los G-7), parece representar el riesgo más alto de LA, seguido por las casas de bolsa (que ofrecen servicios de transferencia de dinero/valores y manejan grandes montos de efectivo en dólares estadounidenses)¹⁸ y varios proveedores de servicios monetarios (por ejemplo, casas de cambio, centros cambiarios y transmisores de dinero), debido a los tipos de actividades y servicios desarrollados (por ejemplo, se pueden realizar o aceptar operaciones de cambio y operaciones nacionales e internacionales). Los bancos del G-7 representan alrededor del 80 por ciento del total de los activos bancarios. Todos los bancos del G-7 cuentan con productos y servicios con características de riesgo (por ejemplo, se pueden realizar operaciones en efectivo, operaciones de cambio, transferencias nacionales e internacionales, operaciones a través de comisionistas; productos o servicios que permiten que al menos una de las partes de la operación no sea identificada).¹⁹ Con respecto al área geográfica, los bancos del G-7 también representan un alto riesgo, ya que tienen un alto porcentaje de reportes de operaciones en efectivo (ROE), ROS y ROE en dólares estadounidenses, que involucran operaciones en áreas donde existe un alto nivel de delitos determinantes, las bases de los GDO y un alto riesgo de LA (por ej., la frontera norte). Los reportes trimestrales de transferencias electrónicas transfronterizas también muestran un alto porcentaje de estos reportes relacionados con operaciones con jurisdicciones extranjeras de alto riesgo.²⁰

53. Con altas tasas regionales de migración, una economía informal considerable (23,6 por ciento del PBI),²¹ baja inclusión financiera, controles fronterizos débiles y un alto volumen de contrabando de dólares estadounidenses, México enfrenta un desafío importante en la discriminación de los flujos delictivos entre los flujos lícitos. Si bien existen varios programas e iniciativas para trasladar las actividades informales lícitas a la economía formal, como así también políticas de inclusión financiera que mejoraron el acceso y uso de productos y servicios financieros y que, por lo tanto, mitigan parte del riesgo de LA asociado con la economía informal, la proliferación de efectivo, la facilidad con la que se lo puede mover y una reticencia de ciertas personas a utilizar el sistema financiero, constituyen vulnerabilidades significativas.

54. El sistema de justicia penal parece no estar produciendo buenos resultados en algunas áreas. Las tasas de decomisos y condenas parecen ser bajas.²² Las estadísticas remitidas por las autoridades muestran los resultados de las acciones adoptadas para combatir el LA, entre ellas, el aseguramiento de dinero y las condenas, que parecen bajas en el contexto de la exposición de México a las drogas y a la delincuencia organizada.

¹⁷ Para una descripción del Sistema Financiero Mexicano, véase la Evaluación de Estabilidad del Sistema Financiero, Informe de País del FMI N.º 16/361. Véase también la ENR, tabla 48.

¹⁸ Véase también la ENR, Capítulo 5, páginas 104-105.

¹⁹ ENR, página 163.

²⁰ ENR, página 164.

²¹ Fuente: Estimaciones preliminares de las autoridades para 2015.

²² Véase Anexo RI.7.3, Departamento de Estado de EE. UU., Internacional, *International Narcotics Control Strategy Report* (INCSR) (Informe sobre la Estrategia Internacional para el Control de Narcóticos) 2016, Volumen II, <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2016/vol2/253420.htm>. Véase también Zapata y otros (2016), *ML and Financial Risk Management in Latin America, with Special Reference to Mexico* (Lavado de Activos y Gestión del Riesgo Financiero en América Latina, con Referencia Especial a México)

Evaluación de riesgo del país y alcance de las cuestiones de mayor riesgo

Evaluación de riesgo del país

55. México finalizó su primer informe de ENR en junio de 2016, después de un ejercicio de evaluación de riesgo de LA/FT de dos años que abarcó a todo el gobierno. La primera etapa del proceso fue realizada por la UIF en coordinación con otras autoridades competentes, incluidos legisladores, supervisores, Banco de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), servicios de inteligencia, agencias de orden público y la PGR, y se basó sobre una diversa gama de información y documentación, siendo los informes sobre operaciones sospechosas y por encima del umbral una fuente clave de datos cuantitativos para la ENR. La segunda etapa se benefició enormemente de las consultas con el sector privado, incluidas asociaciones industriales, los organismos autorreguladores y las investigaciones a través de encuestas y cuestionarios elaborados por la UIF centrados en los riesgos inherentes de LA/FT de las IF, las APNFD y sus actividades. La ENR aborda los factores estructurales, incluyendo la corrupción y los temas relacionados con la efectividad del marco ALA/CFT.

56. Los antecedentes utilizados para arribar a las conclusiones parecen creíbles y reales. La evaluación se concentró en los riesgos de LA proveniente de actividades delictivas que se desarrollan principalmente dentro del país, en el producto del delito que necesita ser lavado y en los sectores afectados por el LA. El documento también incluye una evaluación de las consecuencias económicas del LA/FT. En términos generales, el proceso de realización de la evaluación de riesgo fue apropiado. En este sentido, éste fue el primer ejercicio adecuado del gobierno mexicano para desarrollar una ENR en materia de ALA/CFT. Sin embargo, existen varias áreas que exigen mejoras que las autoridades mexicanas deberían consideradas en futuras actualizaciones.

57. En general, la ENR se nutre de numerosas fuentes de información, pero se le otorga mayor peso a la información de la UIF. La sección sobre «Las autoridades regulatorias y de supervisión del régimen ALA/CFT» se basa sobre datos brutos provistos por todos los supervisores (*Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)*, *Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF)*, *Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR)*, y el SAT). Además, las agencias de orden público y el poder judicial (*PGR*, *Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE)*, and *Consejo de la Judicatura Federal*) suministraron datos brutos para evaluar «la investigación y el otorgamiento de justicia respecto de los casos de LA/FT».

58. En ciertos aspectos, las conclusiones no parecen ser razonables o completas. Con respecto a la corrupción, el análisis de la ENR se centró en la «percepción de corrupción» y en el marco y medidas vigentes para combatirla. La ENR reconoció a la «percepción de corrupción» como altamente vulnerable al LA, ya que facilita el delito y socava los esfuerzos de los órganos del orden público. También reconoce a la corrupción como uno de los muchos delitos determinantes que existen en México. La ENR, sin embargo, no evalúa su importancia ni identifica a la corrupción una amenaza principal de LA. En el caso de las personas y estructuras jurídicas, no se aborda en su totalidad el riesgo que representan. Es más, la ENR podría haber reflejado mejor las tendencias y tipologías de LA/FT comúnmente utilizadas en una economía que es en gran medida informal (por ejemplo, LA basado en el comercio). México podría continuar mejorando su análisis sobre los montos del producto del delito generado en el exterior y lavado en o a través de México, en particular desde Centroamérica y el Caribe. Por último, las autoridades podrían haber analizado en la ENR los riesgos de LA relacionados con la corrupción con mayor claridad y profundidad, particularmente la importancia de la corrupción como una amenaza de LA.

Alcance de los asuntos de mayor riesgo

59. Las siguientes son las áreas que el equipo evaluador consideró que justifican una mayor atención:

- J A la luz de las principales amenazas (por ejemplo, tráfico de drogas, corrupción y evasión fiscal), el sector bancario parece presentar el mayor riesgo de LA. El equipo exploró la noción de los riesgos de LA de los bancos, en particular los del G-7, incluida en conexión con las relaciones bancarias corresponsales, las estrategias de mitigación y los controles que han puesto en práctica, en particular para el uso de dólares estadounidenses en efectivo y el LA basado en el comercio.
- J Las casas de bolsa y los proveedores de servicios monetarios también parecen ser vulnerables a los canales de actividad de LA en México. El equipo exploró, en particular, su noción de los riesgos de LA/FT, estrategias de mitigación del riesgo y los controles que han implementado, en relación con sus operaciones.
- J Los evaluadores también se concentraron en cuán bien se lleva a cabo la supervisión ALA/CFT del segmento del G-7 de los múltiples bancos, casas de bolsa, servicios de transferencia de dinero o valores y las múltiples instituciones bancarias comerciales.
- J En virtud de la evidencia de que las sociedades mercantiles están frecuentemente involucradas en maniobras de LA, los evaluadores también se concentraron en cuán bien prevenidas están acerca del uso indebido, y en determinar si las autoridades competentes cuentan con un acceso adecuado, preciso y oportuno a la información del beneficiario final y control.
- J Como un tema transversal, el equipo debatió la colocación de efectivo (incluido el efectivo contrabandado desde EE. UU. hacia México por los transportes de efectivo) en el sistema financiero y los esfuerzos para abordar los riesgos asociados.
- J El equipo se centró en las medidas adoptadas por las autoridades (en particular las AOP, la procuraduría general, el poder judicial y la cooperación internacional en términos de inteligencia financiera entre las UIF y las AOP) a fin de mitigar las amenazas de LA y su capacidad y estrategias para hacerlo, especialmente en relación con asegurar mayores cantidades de condenas y decomisos del producto del delito de LA.
- J A la luz de los esfuerzos de México y del rol de liderazgo en la promoción de la inclusión financiera, el equipo analizó en qué medida están coordinadas las políticas sobre inclusión financiera y ALA/CFT del país y las implicancias de las primeras para con las últimas.

Áreas de menor riesgo y atención

60. El equipo evaluó al sector seguros y consideró que esta es un área de posible riesgo más bajo de LA/FT. Además, la ENR y las conversaciones con las autoridades indicaron que algunos de los sectores obligados presentan un riesgo más bajo de LA (por ejemplo, los proveedores de fe pública, arrendamiento de inmuebles, tarjetas de prepago, traslado y custodia de efectivo o valores, recepción de donativos, servicios profesionales, e instrumentos de almacenamiento de valores monetarios).²³ El equipo de evaluación dedicó menos atención a estas áreas.

²³ Véase ENR, Tabla 87.

Materialidad

61. Según el INEGI, el PBI a precios de mercado era de MXN 18.127.177,52 durante el año 2015, que se divide entre el sector primario (productos básicos), secundario (industrias) y terciario (servicios) en 3,61, 32,7 y 63,62 por ciento. En 2015, México ocupó el 15º lugar en el mundo con respecto al tamaño de su PBI. Según el Banco de Pagos Internacionales (BPI), en el año 2013, el peso ocupó el 8º lugar entre las monedas de mayor operación en el mundo, y es la moneda de mayor operación en los países emergentes.

62. El sector financiero de México está dominado por los bancos y es relativamente pequeño comparado con otros mercados emergentes de pares.²⁴ Los activos del sector financiero representaron el 90 por ciento del PBI en el año 2015, siendo más de la mitad activos de la banca comercial. Las actividades de los bancos de desarrollo crecieron rápidamente desde las reformas del año 2014, alcanzando alrededor del 10 por ciento de los activos del sector financiero para fines del año 2015. El sector no bancario permanece subdesarrollado, pero en los últimos años creció a un ritmo más rápido que los bancos. Los fondos de pensión, los fondos mutuos de inversión y las compañías de seguro representan el 30 por ciento de los activos del sector financiero. Otros intermediarios financieros: IF que no toman depósitos, reguladas y no reguladas (SOFOMES), instituciones de ahorro y crédito, almacenes de depósito que operan mayormente en áreas rurales. Son pequeños, pero representan un papel importante en las microfinanzas e inclusión financieras.

63. Todos los tipos de APNFD están presentes en México. El sector más grande (en términos de activos) incluido dentro del régimen ALA/CFT son las concesionarias de automóviles, seguido por agentes inmobiliarios y los comerciantes de metales y piedras preciosas, joyas o relojes.

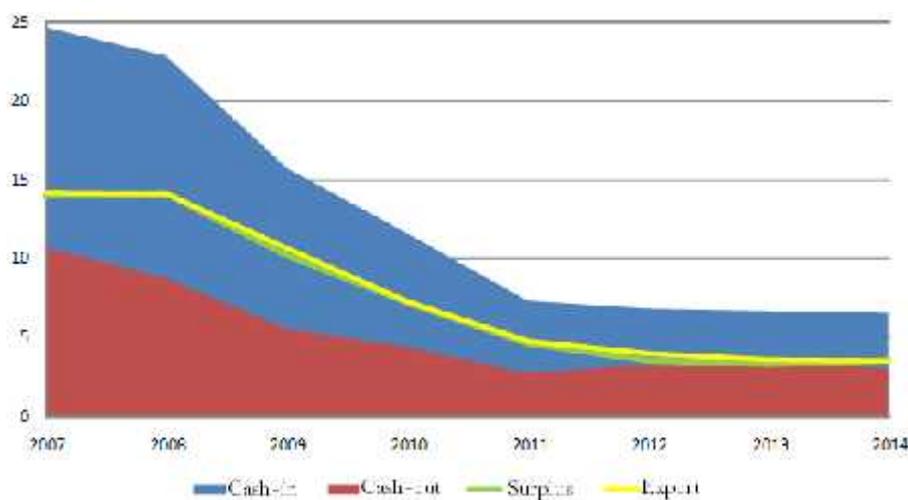
64. La gran circulación de efectivo físico (en pesos y dólares estadounidenses) sigue siendo preocupante. Si bien hubo una reducción considerable en las operaciones con dólares estadounidenses en efectivo desde 2007 hasta el 2014, el excedente y las exportaciones de dólares estadounidenses continúa siendo significativo (USD 5 mil millones en 2014).²⁵ A fin de comprender la naturaleza de dichas operaciones, en 2009, la UIF y el Banco de México emitieron una solicitud de información dirigida a los bancos, centros cambiarios y casas de bolsa. Sobre la base de la información recibida, en el año 2007 las autoridades no pudieron identificar el origen específico de los excedentes de dólares estadounidenses; sin embargo, las autoridades atribuyeron los excedentes lícitos al comercio transfronterizo, al turismo o las remesas de los inmigrantes recibidas en efectivo, y la parte de este excedente que no se había explicado para fines económicos lícitos podía posiblemente relacionarse con el producto ilícito. Desde el año 2010 al 2014, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emitió modificaciones a las disposiciones ALA/CFT para limitar el cobro de dólares estadounidenses en efectivo para los sectores arriba mencionados. En contraste con una reducción importante en el uso de dólares estadounidenses en efectivo, más recientemente hubo un incremento en el uso del peso mexicano en efectivo, que ha crecido a una tasa anual promedio del 13,2 por ciento, mientras la tasa de transferencias ha sido del 5,7 por ciento (véase Figura 1).²⁶

²⁴ Informe de País del FMI N.º 16/361, Evaluación de Estabilidad del Sistema Financiero, página 10.

²⁵ Véase ENR, página 101.

²⁶ Véase ENR, página 76 a 78.

Figura 1. Monto de efectivo entrante, efectivo saliente, excedente y exportaciones (en miles de millones de USD)



Elementos estructurales

65. Como se indicó en la ENR, algunos elementos estructurales clave para controles ALA/CFT efectivos no parecen estar presentes en México. Si bien la estabilidad política e institucional están bien establecidas, la rendición de cuentas y el estado de derecho son relativamente débiles, considerando que México clasifica en una posición relativamente baja en este sentido.²⁷

66. Los beneficios del nuevo sistema judicial aún se tienen que ver. Sin embargo, se realizó un cierto progreso en la reforma del sistema de justicia penal, que cambió de un sistema escrito que era lento y carecía de credibilidad a un sistema «acusatorio» que permite la formulación de preguntas. El nuevo sistema se encuentra totalmente operativo para delitos del ámbito de los estados (para todos los casos) en todos los estados. Según las autoridades, el nuevo sistema judicial permite que se realicen audiencias ante la presencia de un juez, y que sean públicas y orales para promover la transparencia, equidad e imparcialidad. Bajo el sistema acusatorio, la etapa de investigación se acorta. Sin embargo, la procuraduría y las agencias de orden público aún necesitan adaptarse a los nuevos requisitos procesales del sistema oral.

Antecedentes y otros factores contextuales

Corrupción

67. La corrupción es un factor contextual que puede influir significativamente en la efectividad de las medidas ALA/CFT del país. La corrupción hace posible el LA y sus delitos determinantes. El tradicionalmente débil sistema de justicia penal ayudó a promover un sector público que se percibe como altamente corrupto, al menos en el ámbito local y de las entidades federativas. Si bien en parte esto se debe a la ineficiencia de un sistema legal que persigue penalmente pocos delitos determinantes y LA, también es el resultado de otras debilidades institucionales en las fuerzas de seguridad locales en áreas que son centros

²⁷ Véase Indicadores de Transparencia Internacional e informes del Foro Económico Mundial.

para la delincuencia organizada (por ejemplo, Veracruz, Baja California Sur, Sinaloa y Jalisco).²⁸ Una preocupación importante de las autoridades es la necesidad de reducir la capacidad de algunos GDO de sobornar o intimidar a las autoridades, particularmente en el ámbito de las entidades federativas y local y, en menor medida, en el ámbito federal.

68. Las leyes del Sistema Nacional Anticorrupción fueron promulgadas el 18 de julio de 2016. La promulgación de estas leyes transforma en forma substancial la arquitectura anticorrupción de México al implementar una serie de medidas (por ejemplo, la creación de una Fiscalía Anticorrupción y los tribunales anticorrupción especializados). Uno de los grandes cambios de las reformas es que abarcan más allá del ámbito Federal e incluyen todos los niveles de gobierno. La nueva ley obliga a los estados mexicanos a hacer lo mismo con sus propios sistemas locales anticorrupción, de este modo aborda algunas de las lagunas del sistema anticorrupción en México. Sin embargo, para que esta reforma crucial respalde la efectividad del régimen ALA/CFT, la clave para un cambio verdadero en las prácticas anticorrupción yace en su implementación.

Informalidad

69. Si bien muchas partes de la economía son formales, la informalidad es desigual en diferentes sectores de la economía. (Por ejemplo, comercio 44 por ciento, industria 23 por ciento, construcción 11 por ciento). El cincuenta y siete por ciento de los trabajadores tiene una relación de empleo informal y una mayoría de los negocios pequeños aún opera en el sector informal. El gobierno comenzó a abordar el problema a través de la creación de un nuevo régimen impositivo para las micro y pequeñas empresas que busca promover la formalización de la fuerza laboral, y, a través de una estrategia integral, en el año 2014 lanzó «Formalízate»²⁹, que aúna los beneficios y recursos de diversos programas. La ENR identificó al uso significativo del efectivo y a la economía informal relativamente grande como una situación que incrementa en forma significativa el riesgo de que el producto ilegal pueda ser vuelto a canalizar en la economía formal regulada.

Inclusión Financiera

70. La inclusión financiera sigue siendo una prioridad en la agenda de las autoridades. Según la última información del Programa de Evaluación del Sector Financiero (PESF), la provisión de servicios financieros se concentra en las áreas urbanas, y solo el 29 por ciento de la población mexicana más pobre es titular de una cuenta, comparado con un promedio del 41 por ciento en América Latina.³⁰ La introducción de cuentas Niveles 1, 2 y 3 (véase las discusiones más abajo como así también el criterio 1.8 en el Anexo de Cumplimiento Técnico - ACT) representa un esfuerzo de las autoridades mexicanas para lograr el equilibrio entre la promoción de la inclusión financiera y la gestión de los riesgos de LA/FT.

Estrategia ALA/CFT

71. Desde la publicación de la Estrategia ALA/CFT 2010, México logró grandes avances en la creación de un marco legal e institucional ALA/CFT sólido e integral que incluyó: (i) la aprobación o modificación de varias leyes y reglamentaciones para penalizar el LA/FT conforme a los estándares del GAFI; (ii) la mejora de la eficiencia de la prevención y lucha contra el LA; (iii) el establecimiento de todas las obligaciones necesarias para las instituciones financieras (incluidos los requisitos de supervisión financiera y de DDC);

²⁸ Estudios Económicos de la OCDE sobre México de Enero de 2015, véase también un informe del año 2014 del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) sobre “Evaluación del control de la confianza y certificación al personal del servicio profesional de carrera de las Instituciones de Seguridad Pública.”

²⁹ La iniciativa «Formalízate» tiene como objetivo estimular el empleo formal facilitando la participación de las empresas informales en la economía formal, y fortalece las inspecciones a las empresas respecto del cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social, un paso positivo para avanzar en la reducción de la informalidad.

³⁰ Informe de País del FMI N.º 16/361, Evaluación de Estabilidad del Sistema Financiero, página 30.

(iv) la incorporación al régimen ALA/CFT de las APNFD y otros negocios y profesiones de riesgo; (v) el establecimiento de un régimen de congelamiento de activos para terroristas, FT y LA; (vi) la mejora de la coordinación nacional entre organismos; y (vii) la mejora de la efectividad del sistema judicial y anticorrupción. Siguiendo la conclusión de la ENR en junio de 2016, el país se encuentra en el proceso de finalizar y documentar una estrategia nacional revisada que aborda los riesgos de LA/FT identificados en la ENR, lo que dará lugar a políticas para mitigar con mayor efectividad esos riesgos.

Marco legal e institucional

72. El LA y FT son delitos federales. Así, las autoridades federales son responsables de participar directamente en la prevención y lucha contra dichos delitos, sin excluir la colaboración que las autoridades de los estados o municipios puedan suministrar dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. Las autoridades nacionales que participan en la prevención y lucha contra el LA/FT son las siguientes:

Ministerios

73. Según las disposiciones constitucionales (Artículo 90) y las disposiciones legales (principalmente compiladas en una única norma federal denominada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), los asuntos administrativos de la federación son atendidos por las Secretarías (es decir, ministerios) que son consideradas parte de la Administración Pública Federal Centralizada.

74. Los ministerios involucrados en las acciones ALA/CFT son:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

75. A través de varias de sus unidades administrativas (véanse los siguientes párrafos), la SHCP representa un papel fundamental en la prevención y detección de las actividades de LA/FT, principalmente mediante la emisión de disposiciones de carácter general ALA/CFT aplicables a las IF y otros negocios obligados, supervisando su cumplimiento y recibiendo y analizando los reportes y la información relativa a operaciones preocupantes vinculadas con el LA/FT. La SHCP está a cargo de regular a las IF y otorga las autorizaciones o permisos para la creación y operación de cada una de ellas. El Subsecretario de Finanzas y Crédito Público prepara todas las normas aplicables a las IF a través de las siguientes unidades:

- J Unidad de Banca, Valores y Ahorro.
- J Unidad de Seguros Pensiones y Seguridad Social.
- J Unidad de Banca de Desarrollo.

76. Si bien la SHCP no es directamente responsable de supervisar el cumplimiento con el régimen ALA/CFT, dicha función es llevada a cabo por los siguientes organismos que son parte de la estructura de la SHCP, y se los menciona como organismos descentralizados (órganos desconcentrados, es decir, organismos con autonomía técnica respecto de las políticas y líneas de acción que siguen, que son gobernados por los consejos, están integrados por funcionarios del gobierno (la mayoría de los cuales son designados por la SHCP) y, en algunos casos, representantes del sector privado):

- J Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).
- J Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF).
- J Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

UIF (*Unidad de Inteligencia Financiera*)

La SHCP alberga a la UIF, que es un departamento que depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Unidad de Inteligencia Financiera es la UIF de México. Es un órgano administrativo que forma parte de la SHCP. Es la autoridad nacional central para la recepción, el análisis y la comunicación de información financiera relativa a casos de LA/FT.

Secretaría de Relaciones Exteriores

77. Negocia y firma tratados, acuerdos y convenciones en nombre de México; actúa como el transmisor de exhortos; y generalmente asiste en las cuestiones de ALM y extradiciones.

b) Organismos de orden público y operativos

Procuraduría General de la República (PGR)

78. Es responsable de investigar y promover la acción penal pública de todos los delitos federales, incluidos el LA y el financiamiento del terrorismo. La *Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada* (SEIDO) tiene la responsabilidad principal de aplicación de medidas penales por LA y FT.

79. La SEIDO está compuesta de seis unidades especializadas: La Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra la Salud (la Unidad Especializada en Delitos de Drogas); Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda (Unidad Especial Antilavado de Activos); Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas (Unidad Especializada Antiterrorismo que analiza, junto con la Unidad Antilavado de Activos, los casos de FT); Unidad Especializada en Investigación de Delitos en Materia de Secuestros; Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos (Unidad Especializada en Tráfico de Personas), Unidad Especializada en Investigación de Robo de Vehículos. Además de estas unidades nacionales, las oficinas regionales de la Procuraduría General de la República también ejercen la acción penal de los delitos de LA que se cometen en su localidad y no son tramitados por las unidades nacionales. La PGR es asistida por la Agencia de Investigación Criminal, una fuerza policial que funciona bajo su autoridad y mando inmediato. Asimismo, la PGR es responsable de solicitar y recibir las solicitudes de ALM sobre cuestiones penales efectuadas de conformidad con los tratados o conforme a la reciprocidad.

Policía Federal

80. La Policía Federal es una fuerza policial que se encuentra bajo la autoridad y mando inmediato de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y tiene los siguientes objetivos principales:

-) Resguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, como así también preservar las libertades el orden y la paz públicas;
-) Implementar y operar las políticas de seguridad pública en el área de prevención y combate al delito;
-) Prevenir la comisión de delitos, e
-) Investigar la comisión de delitos bajo la dirección y el mando del Ministerio Público de la Federación, solamente en casos específicos como organismo indirecto y solamente cuando sea solicitado por esta autoridad. Esta función no constituye su obligación principal.

81. Es importante mencionar que la Policía Federal tiene una unidad ALA exclusiva bajo el departamento de drogas para asistir al Ministerio Público de la Federación en la investigación de casos de LA, cuando así lo requiera esta autoridad, sin dificultar sus obligaciones y en plena coordinación con otros cuerpos policiales, como la Policía Ministerial Federal que, como un órgano diferente, tiene otras tareas y se encuentra bajo una autoridad diferente, como se explica en el próximo párrafo.

Policía Federal Ministerial

82. La Policía Federal Ministerial es una fuerza policial que se encuentra bajo la autoridad y mando inmediato de la PGR. Esta fuerza policial, como auxiliar directo de los agentes del Ministerio Público de la Federación es responsable de la investigación de un evento específico (previa denuncia penal o ex officio) y de la posterior acusación (supuestos actores) al juez.

Administración General de Aduanas

83. La Administración General Aduanas es una unidad administrativa del SAT, facultada para recibir todas las declaraciones de efectivo o instrumentos monetarios que excedan USD 10.000, en valores transportados a través de la frontera y reporta estas declaraciones a la UIF. En el año 1999, la Aduana creó la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera que implementa medidas para prevenir el contrabando de mercancías de comercio exterior, particularmente dinero, drogas, tabaco, bebidas alcohólicas, armas, automóviles y joyas.

Servicio de Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público (SAE)

84. El SAE fue establecido de conformidad con el Artículo 76 de la «Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público». El principal objetivo del SAE es contribuir a fortalecer las finanzas públicas y los derechos sobre bienes a través de una administración efectiva y eficiente y la transferencia de bienes y empresas, incluido a través de la destrucción de activos y liquidación de sociedades que le fueran asignadas. El SAE puede administrar, enajenar o destruir bienes del sector público, ya sea directamente o a través de fideicomisarios, liquidadores o administradores que pueda designar. Dichos fideicomisarios, liquidadores o administradores serán preferentemente unidades o entidades de la Administración Pública Federal o autoridades de los estados o municipios. El SAE tendrá los siguientes comités de apoyo: Comité de Bienes Asegurados; Comité de Donaciones; otros comités que sean requeridos. El Comité de Bienes Asegurados a que se refiere la fracción I del artículo anterior, tendrá por objeto fungir como órgano de apoyo del SAE respecto de la administración, enajenación y destrucción de los bienes asegurados, decomisados y abandonados en procedimientos penales federales que sean transferidos a ese organismo; emitir la opinión respectiva con respecto a la compensación económica por la devolución de dichos activos, con cargos al fondo correspondiente.

c) Otros organismos del sector financiero

Banco de México

85. Es el Banco Central de México. Sus facultades y administración son constitucionalmente autónomas según lo previsto por el Artículo 28 de la Constitución. Sus misiones principales son proveer a la economía una moneda nacional y lograr la estabilidad del poder de compra de dicha moneda. Asimismo, es responsable de promover un desarrollo saludable del sistema financiero y fomentar la buena operatividad de los sistemas de pagos.

El sector financiero y las APNFD

86. El sector financiero de México está dominado por los bancos y está altamente concentrado en torno a estructuras conglomeradas—que en general incluyen bancos y entidades del sector seguro y bursátil. Los siete bancos más grandes (conocidos como los G-7), todos totalmente de propiedad de grupos financieros, representan alrededor del 80 por ciento del total de los activos bancarios. El sector tiene una importante presencia extranjera, pero la mayor parte de la actividad sigue siendo local. Sin embargo, el sector financiero de México se está integrando rápidamente al sistema financiero global y a un ritmo más rápido que muchos de sus pares de los mercados emergentes (especialmente en América Latina).³¹

87. Existe una amplia y diversa gama de intermediarios financieros complementarios, incluidas las sociedades cooperativas de ahorro y crédito, uniones de crédito, sociedades financieras de objeto múltiple, etc. que prestan servicios a muchos miembros de la sociedad que tienen un acceso limitado a los servicios bancarios. Los negocios de servicios monetarios (NSM) en México incluyen a los transmisores de dinero, los centros cambiarios que solamente llevan a cabo el cambio de divisas, y las casas de cambio que están autorizadas a llevar a cabo tanto actividades de transmisión como de cambio de divisas. Los transmisores de dinero y los centros cambiarios son supervisados con fines ALA/CFT solamente, mientras que las casas de cambio también están reguladas con fines prudenciales. Los centros cambiarios solo pueden operar en efectivo o con cheques de viajeros y están sujetos a un tope de USD 10.000 por cliente por día. Existen alrededor de 1.500, muchos ubicados en los estados norteros. Asimismo, existen entidades que ofrecen servicios financieros limitados a una escala muy pequeña y no están reguladas como las IF. Sin embargo, están categorizadas como AV, por lo tanto, están sujetas a las obligaciones ALA/CFT.

88. Las tablas que siguen ilustran los tipos de IF, su cantidad, magnitud y actividades:

Tabla 1. Tipos de instituciones financieras

Tipo de Institución	Cantidad de entidades a diciembre de 2015	Activos en millones de pesos a diciembre de 2015	Autoridades de supervisión ALA/CFT
IF			
Bancos	44	7.699.658	CNBV
Instituciones Bancarias de Desarrollo	6	1.547.177	
Casas de Bolsa	36	575.574	
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOME ER)	34	380.497	
Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito (SOCAP)	145	100.930	
Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero	1	48.605	
Uniones de Crédito	92	45.877	
Sociedades Financieras Populares (SOFIPO y SOFINCO)	45	26.978	
Almacenes Generales de Depósito	14	12.516	
Operadores de Fondos de Inversión	34	9.166	
Casas de Cambio	8	619	
Distribuidores de Fondos de Inversión	7	209	
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple no reguladas (SOFOME ENR)	1.443	Desconocido	
Centros Cambiarios	1.215	Desconocido	
Transmisores de Dinero	51		
Asesores de Inversión	24	Desconocido	
Compañías de Seguros	102	1.164.846	CNSF
Sociedades de Fianzas	15	23.979	
Administradoras de Fondos para el Retiro	11	2.550.896	CONSAR
IF categorizadas como AV (cantidades al 2014)			
Sociedad mercantil de cheques del viajero	7	Desconocido	SAT
Sociedades de tarjetas de almacenamiento de valor ³²	34		
Sociedades de préstamos de dinero y créditos	10.020	7.871.982	

³¹ Informe de País del FMI N.º 16/361, Evaluación de Estabilidad del Sistema Financiero, páginas 11 y 18.

³² Estas también incluyen las sociedades de tarjetas de prepago, vales y cupones.

Sociedades de tarjetas de servicio y crédito	700	1.363.516	
Sociedades de servicios de traslado o custodia de dinero o valores	60	Desconocido	

Tabla 2. Actividades cubiertas bajo el Estándar del GAFI

Actividades cubiertas bajo el Estándar del GAFI	Tipos de IF autorizadas a realizar dichas actividades
1. Aceptación de depósitos y otros fondos reintegrables del público (incluida la banca privada)	Bancos, bancos de desarrollo, SOFIPOS, SOCAPS, SOFINCOS, uniones de crédito, fondos de inversión.
2. Préstamos (incluidos créditos al consumo, créditos hipotecarios, descuento de facturas, con o sin recurso; y financiamiento de operaciones comerciales (incluido el decomiso).	Bancos, bancos de desarrollo, SOFIPOS, SOCAPS, SOFINCOS, uniones de crédito, SOFOMES, préstamos, sociedades de préstamos de dinero y crédito, sociedades de tarjetas de crédito y tarjetas de servicio, casas de empeño.
3. Arrendamiento financiero (excepto estructuras de arrendamiento financiero en relación con productos de consumo).	Bancos, bancos de desarrollo, uniones de crédito, SOFOMES, SOFIPOS, SOCAPS, SOFINCOS.
4. La transferencia de dinero o valores incluida la actividad financiera tanto en el sector formal o informal (por ejemplo, actividad de transmisión alternativa), pero no incluye ninguna persona física o jurídica que provea a las IF solo con el mensaje u otro sistema de apoyo para la transmisión de fondos).	Bancos, bancos de desarrollo, SOFIPOS, SOCAPS, SOFINCOS, casas de cambio, casas de bolsa, transmisores de dinero, administradoras de fondos para el retiro
5. Emisión y gestión de medios de pago (por ej., tarjetas de crédito y débito, cheques, cheques del viajero, giros postales y giros bancarios, dinero electrónico).	Bancos, bancos de desarrollo, SOFIPOS, SOCAPS, SOFINCOS, SOFOME, sociedades emisoras de cheques de viajeros, sociedades de tarjetas de almacenamiento de valores (incluidas las sociedades de tarjetas de prepago, vales y cupones).
6. Garantías y compromisos financieros	Bancos, bancos de desarrollo, uniones de crédito, compañías de seguro, sociedades de garantías/fianzas.
7. Comercian en: <ul style="list-style-type: none">) instrumentos del mercado monetario (cheques, letras, certificados de depósito, derivados, etc.);) moneda extranjera;) instrumentos de canje, tasas de interés e índices;) valores transferibles; y) negociación a futuro de productos primarios. 	Bancos, bancos de desarrollo, casas de bolsa, fondos de inversión, administradoras de fondos para el retiro, casas de cambio, centros cambiarios
8. Participación en cuestiones de títulos valores y en la provisión de servicios financieros relacionados con dichos asuntos.	Bancos (incluidos los bancos de desarrollo), SOCAPS, SOFOMES, uniones de crédito, casas de bolsa, fondos de inversión, asesores de inversión.
9. Gestión de carteras individuales y colectivas	Bancos, bancos de desarrollo, casas de bolsa, SOFOMES, administradoras de fondos para el retiro, fondos de inversión y asesores de inversión.
10. Custodia y administración de efectivo o títulos valores líquidos en nombre de terceros.	Bancos, casas de bolsa, fondos de inversión, servicios de traslado o custodia de dinero o valores, sociedades de almacenamiento.

11. De otro modo invierten, administran o gestionan fondos o dinero en nombre de otras personas.	Bancos, bancos de desarrollo, casas de bolsa, SOFORES, fondos de inversión, administradoras de fondos para el retiro.
12. Suscripción y colocación de seguros de vida y otras inversiones relacionadas con los seguros (incluidas empresas de seguro y a intermediarios de seguros (agentes y corredores)).	Compañías de seguros, intermediarios y sociedades mutualistas de seguros.
13. Cambio de moneda y divisas.	Bancos, bancos de desarrollo, casas de cambio, centros cambiarios

89. México sometió a todos los tipos de APNFD a las obligaciones ALA/CFT. Los notarios son proveedores de fe pública fundamentales en muchos frentes del régimen ALA/CFT, incluyendo la creación de sociedades, operaciones inmobiliarias y autenticación de documentos de identificación. Existe una gran cantidad de abogados (alrededor de 450.000) y contadores (alrededor de 600.000) que ofrecen una amplia gama de servicios profesionales incluidos aquellos previstos por el estándar. Solamente un pequeño porcentaje de ellos pertenece a una de las asociaciones/colegios y no hay información sobre cuántos de ellos realizan las actividades cubiertas y, por lo tanto, están sujetos a las obligaciones ALA/CFT. Como se ilustra en la siguiente tabla, por cada sector, solamente una parte de los operadores están registrados a la UIF (en el caso de los abogados y los contadores están parte es extremadamente baja) No existen indicios de que todas las empresas, especialmente los abogados y los contadores, sujetos obligaciones ALA/CFT estén registrados en la UIF.

Tabla 3. Tipos de APNFD

APNFD abarcadas por el Estándar	Cantidad total al 2014	Activos fijos al 2014 (millones de pesos)	Cantidad de operadores registrados en la UIF hasta la visita in situ	Autoridades de supervisión ALA/CFT
Juegos con apuesta, concursos y sorteos	1.041	9.766.732	237	SAT
Agentes inmobiliarios	Desconocido	50.044.017	12.717	
Comercialización de metales y piedras preciosas, joyas o relojes	13.767	100.640.105	2.961	
Servicios de traslado o custodia de dinero o valores ¹	60	Desconocido	54	
Abogados	Desconocido	Desconocido	2.484	
Contadores	Desconocido	Desconocido		
Notarios públicos	4.000+ (estimación al momento de la visita in situ)	2.526.429	3.726	
Corredores públicos	411	Desconocido	342	

Fuente: ENR (tablas 86 y 88), Anexo 1 del Cuestionario de Evaluación Mutua UIF

Medidas preventivas

90. Las medidas preventivas aplicables a varias IF están previstas en las leyes principales que gobiernan a los sectores respectivos y también están expresadas en las reglamentaciones emitidas por la SHCP de conformidad con las leyes respectivas (véase ACT para mayores detalles). Las reglamentaciones aplicables a varios sectores son similares en estructura y están adaptadas a los sectores respectivos. Desde 2008, México se enfocó en fortalecer su marco legal e institucional ALA/CFT en línea con los estándares en constante evolución, incluyendo la aprobación o modificación de varias leyes y reglamentaciones. Algunas de las modificaciones más reciente se centraron en mejorar la transparencia de los fideicomisos (2014) y permitir un mayor intercambio de información entre los bancos mexicanos y las IF extranjeras (2014). La última

modificación a las reglamentaciones se emitió en febrero/marzo de 2017, aplicables a las IF³³ con períodos transitorios para las IF existentes que varían de una disposición a otra, razón por la cual no estaban en vigencia durante la visita *in situ* y no fueron tomadas en consideración en el análisis de este informe. Una vez que entren en vigor, estas modificaciones fortalecerían las obligaciones de ciertas IF, incluida la identificación de los beneficiarios finales y la evaluación de los riesgos de LA/FT en base a los clientes, productos y servicios, factores geográficos y canales de entrega. Las entidades que realizan actividades financieras categorizadas como AV están sujetas al mismo marco legal que las APNFD (véase abajo).

91. En 2014 se incluyó a las APNFD en el régimen ALA/CFT, lo que marca un importante paso adelante desde el último IEM de México en 2008. Además de las actividades previstas por el estándar, México sometió a ciertas otras actividades consideradas de alto riesgo a las obligaciones ALA/CFT. Estas incluyen, por ejemplo, los comerciantes de automóviles y de arte. Las obligaciones ALA/CFT de las APNFD están previstas en la *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita* y también están contempladas en las *Reglamentaciones de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita* y en las *Reglamentaciones Generales derivadas de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita*. Estas medidas se aplican a diferentes tipos de APNFD solo cuando superan determinados umbrales que varían de un sector a otro.

Personas y estructuras jurídicas

92. Bajo la ley mexicana, existe una amplia variedad de entidades legales que se pueden clasificar de muy diversas maneras. Las entidades privadas incluyen: “Sociedades” (término utilizados bajo la ley mexicana para hacer referencia a un tipo especial de sociedad corporativa) de naturaleza civil o comercial; sindicatos, asociaciones profesionales, y otras entidades formadas por trabajadores o empleadores; sociedades cooperativas y mutuales; otras asociaciones con propósitos políticos, científicos, artísticos, recreativos, o todo otro propósito legal, siempre que sean «no desconocidas» por la ley; entidades privadas extranjeras, por ejemplo entidades privadas gobernadas por la ley del estado en que fueron constituidas. Desde septiembre de 2016, también existe un tipo específico de sociedad mercantil disponible en México: Sociedad por Acciones Simplificada. Fue creada en un esfuerzo por estimular a los pequeños negocios y alentar los emprendimientos. Se puede crear en forma electrónica a través del Registro Público del Comercio, no se necesita un capital accionario mínimo y un mínimo de dos socios. Los ingresos de la sociedad se limitan a cinco millones de pesos, luego de lo cual la sociedad debe transformarse en una sociedad común.

³³ Para las casas de bolsa: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5475647&fecha=09/03/2017

Para los transmisores de dinero: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5475646&fecha=09/03/2017

Para las casas de cambio: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5475645&fecha=09/03/2017

Para las SOFOME: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5475644&fecha=09/03/2017

Para centros cambiarios: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2017&month=03&day=09>

Para las SOFIPOS y SOFINCOS:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209160/DCG_Compiladas_Entidades_De_Ahorro_y_Credito_Popular.pdf

Para los almacenes de depósito:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209164/DCG_Compiladas_Almacenes_Generales_de_Deposito.pdf

Para las SOCAP:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209162/DCG_Compiladas_Sociedades_Cooperativas_de_Ahorro_y_Prestamo.pdf

Para los asesores de inversión:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209165/DCG_Compiladas_Asesores_en_Inversiones.pdf

Para las uniones de crédito:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209163/DCG_Compiladas_Uniones_de_Credito.pdf

93. Si bien bajo la ley mexicana solo los individuos o las entidades legales tienen derecho a ser propietarias de bienes, se pueden crear algunas otras estructuras jurídicas bajo la ley mexicana para segregar ciertos derechos u obligaciones, incluidos los derechos de propiedad de los activos. Dichas estructuras son: «fideicomisos» (una estructura con efectos similares a aquellas producidas por los *trust*) y las «asociaciones en participación» (es decir, unión transitoria de empresas).

Estructuras de supervisión

94. La SHCP es el órgano responsable de la reglamentación general del cumplimiento con las obligaciones ALA/CFT, pero la responsabilidad operativa es delegada por una norma a CNBV, CNSF, CONSAR y SAT respectivamente (dirigirse a la Tabla 3 precedente para conocer sus respectivas competencias).

95. La legislación principal que gobierna cada tipo de institución dentro del sector financiero y las regulaciones que la acompañan otorgan a la CNBV, la CNSF y la CONSAR una amplia gama de facultades para supervisar a las instituciones autorizadas y registradas para el cumplimiento con las obligaciones tanto prudenciales como ALA/CFT. Los tres supervisores financieros tienen facultades establecidas por ley para llevar a cabo inspecciones, solicitar toda información relevante de las instituciones que supervisan y aplicar sanciones por el incumplimiento con las medidas preventivas, pero la CNBV no cuenta con facultades explícitas para revocar una licencia bancaria por incumplimientos en materia ALA/CFT.

96. El SAT es responsable de monitorear y asegurar el cumplimiento por parte de todas las AV (incluidas las actividades financieras definidas y las APNFD) con sus obligaciones ALA. No tiene facultad para monitorear el cumplimiento con el CFT. El SAT tiene facultades para realizar inspecciones y solicitar información, pero sus facultades de sanción (a través de la SHCP) están limitadas a la imposición de sanciones financieras, excepto para los notarios, corredores públicos y agentes de aduana, a quienes puede revocarles la autorización.

Cooperación internacional

97. México tiene un sólido marco legal e institucional vigente para solicitar y suministrar información. México coopera con numerosos países, especialmente con EE. UU. La unidad de cooperación internacional dentro de la PGR es la autoridad central para todas las solicitudes de ALM y extradiciones entrantes y salientes. La Secretaría de Relaciones Exteriores también es consultada en relación con algunas solicitudes de ALM y extradición. Los supervisores, la UIF y las AOP también cooperan con sus homólogos extranjeros en forma bilateral.

CAPÍTULO 2. POLÍTICAS Y COORDINACIÓN NACIONALES ALA/CFT

Hallazgos principales y acciones recomendadas

Hallazgos principales

) El entendimiento que tienen las autoridades acerca de los riesgos del LA y FT es bueno, pero es menor con respecto al riesgo generalizado de corrupción. Se concluyó la ENR en 2016 con la participación de todas las autoridades competentes y el sector privado. La ENR no diferencia de manera específica los riesgos asociados con los diferentes tipos de personas jurídicas, aunque sí menciona que el uso de sociedades fantasmas es una de las técnicas de LA más generalizadas.

) En noviembre de 2016, se crearon dos grupos de alto nivel con el objetivo de desarrollar y coordinar los esfuerzos para revisar la política ALA/CFT del país. Las autoridades se encuentran en el proceso de finalizar y documentar una estrategia nacional ALA/CFT integral y coordinada que aborde los riesgos de LA/FT identificados al priorizar acciones específicas.

) Existe generalmente una buena coordinación en los temas de LA entre la UIF, la PGR y los supervisores, pero no tanta entre las AOP y la PGR. La coordinación de los asuntos sobre FT está menos desarrollada. Los desafíos para la cooperación interinstitucional acerca del LA, en particular entre las autoridades de orden público a niveles federal y estatal, obstaculizan la capacidad de México de abordar los casos de LA de manera más efectiva.

) No existen sectores que se encuentren exentos de los requisitos de ALA/CTF, pero vale la pena resaltar que las autoridades agregaron algunas AV que van más allá del estándar (por ejemplo, concesionarios de autos).

) El sector financiero estuvo estrechamente involucrado en el desarrollo de la ENR y emitió informes sobre sus resultados; la participación de las APNFD fue más limitada. Hubo un amplio acercamiento de parte de la UIF y de los supervisores para comunicar los resultados de la ENR a los sujetos obligados.

Acciones recomendadas

) La próxima ENR debe anticipar mejor las tendencias emergentes de los delitos determinantes y riesgos asociados de LA.

) Adoptar medidas que garanticen que se fortalezca la cooperación interinstitucional, entre las AOP en los niveles federal y estatal.

) Adoptar medidas para garantizar que exista un análisis más integral de los riesgos y las vulnerabilidades de FT de ciertos sectores, productos o servicios, y una mejor comunicación para que los organismos concernientes mejoren su comprensión de los riesgos de FT.

) Además, México debería revisar el análisis de vulnerabilidades de algunos sectores de APNFD, como los notarios, abogados y contadores.

) México debería finalizar la actualización de la estrategia nacional y la documentación de su política nacional luego de la publicación de la ENR para coordinar qué prioridad darles a los riesgos clave a través de medidas de prevención, evasión y mitigación.

J México debe adoptar medidas adicionales para mejorar el nivel de concientización de las APNFD acerca de los resultados de las evaluaciones nacionales del LA/FT.

Resultado Inmediato 1 (Riesgo, política y coordinación)

Comprensión del país de sus riesgos de LA/FT

98. El proceso de la ENR estableció las bases para que el sector privado y los organismos gubernamentales puedan comprender mejor los riesgos de LA/FT de México. Donde el proceso de la ENR abordó o identificó amenazas y vulnerabilidades más altas, surgió una comprensión nacional acorde. Los funcionarios mexicanos informan que se desarrolló un análisis más integral, subyacente a la evaluación. Por ejemplo, la UIF condujo varias evaluaciones de riesgo sectorial de IF y AV, y hay evaluaciones de riesgo confidenciales a nivel organismo realizadas por las AOP federales clave dentro de su área de experiencia (por ejemplo, el terrorismo). Además, los evaluadores recibieron otros documentos que describían las revisiones de las áreas de riesgo de LA que se elaboraron para demostrar la comprensión del riesgo por parte de las autoridades (por ejemplo, en el caso de corrupción).

99. En general, México logró un buen nivel de comprensión de sus riesgos de LA a través de un proceso de evaluación del riesgo que finalizó en junio de 2016. Existe una buena comprensión de los riesgos de LA dentro de la UIF y los supervisores financieros, pero no es tan así dentro del SAT que supervisa a las APNFD.

100. El foco principal de las autoridades mexicanas en relación con los riesgos de FT se encuentra en los ROS emitidos por las IF que implican jurisdicciones de alto riesgo y el análisis de la UIF de su base de datos para identificar objetivos (véase más en RI.6). A principios de 2017, la UIF produjo para un programa de monitoreo especial de las OSFL basado sobre un patrón facilitado por el SAT. Se ejecuta un proceso para identificar las características y el perfil de riesgo de FT y para conducir monitoreos intensivos de sus operaciones financieras y de capital. La UIF sigue y analiza nuevas tendencias y técnicas de FT identificadas relacionadas con los grupos terroristas (por ejemplo, EIIL, Al-Qaeda) publicadas por el GAFI. Las opiniones de las autoridades reflejaron una buena comprensión de las áreas de riesgo potencial de FT en México. No obstante, México no tiene políticas claras para identificar o designar organizaciones terroristas. Las autoridades competentes no fueron claras con respecto a si algunos grupos que operan en la región o en las zonas de conflicto son considerados organizaciones terroristas en México. Esto podría afectar los esfuerzos y distraer la atención de las autoridades competentes para desbaratar el FT.

101. El conocimiento que tiene México de los riesgos de LA asociados con el tráfico de drogas, en el contexto del delito nacional y transnacional, está particularmente bien desarrollado. Tal como se indica más arriba, la corrupción no fue identificada como una amenaza importante de LA en la ENR, lo que no ayudaría a que las autoridades prioricen de forma adecuada su abordaje. Sin embargo, existe un creciente reconocimiento de riesgos de LA relacionados con la corrupción por parte de la UIF y la PGR, entre los que se incluyen los principales canales y métodos para lavar el producto de la corrupción mayormente cometida en México con estructuración e integración dentro y fuera de México, tal como se demostró en algunos casos, inclusive la corrupción a gran escala y la connivencia entre la delincuencia organizada y ciertos funcionarios jerárquicos estatales y municipales (como es el caso del gobernador Duarte en Veracruz)³⁴ y el uso indebido

³⁴José de Córdoba y Juan Montes, *Mexico's States of Corruption—A Vanished Governor and Near-empty Coffers* (Estados de corrupción de México: un gobernador desaparecido y cofres casi vacíos), Wall Street Journal, 14 de marzo de 2017. Algunos analistas han identificado a Veracruz, un estado estrecho a lo largo del Golfo de México, como un caso de estudio de corrupción y de la creciente influencia de los carteles de droga y las organizaciones delictivas. El ex gobernador Javier Duarte (2010-2016) se fugó a comienzos de 2016 luego de que posiblemente haya defraudado al estado en aproximadamente USD 2.500 millones para su propio enriquecimiento. Para un debate sobre corrupción en la aplicación de la ley, los militares y los funcionarios jerárquicos políticos con vínculos con grupos de delincuencia

de fondos públicos por ex gobernadores u otros funcionarios públicos. A pesar de que las autoridades tienen conocimiento de que la corrupción en los organismos de orden público es generalizada, en particular en los niveles estatales y municipales, principalmente debido a extorsiones o por estar infiltradas por los GDO, no se advirtió en el informe ni las autoridades con las que el equipo se reunió durante la misión lo destacaron como una vulnerabilidad.

102. En términos generales, la ENR cuenta con muchas fuentes de información, pero se le dio más importancia a la información de la UIF en el análisis y la comprensión de las autoridades. Sin embargo, el análisis del marco normativo y la investigación de los casos de LA/FT se basó mayormente sobre la información proporcionada por las autoridades de supervisión, las AOP y el poder judicial, respectivamente. El abordaje que adoptaron los supervisores financieros para evaluar el riesgo difiere levemente de la base usada para elaborar la ENR (que se sustenta en gran medida en información a disposición de la UIF), pero las conclusiones son ampliamente similares y consistentes. En todos los casos, los modelos de riesgo adoptados por los supervisores respectivos se benefician de los aportes significativos de la UIF, que surgen de su análisis de la calidad y contenido de los ROS y ROE que se han remitido. Con respecto a las APNFD, los hallazgos de la ENR no parecieron razonables al calificar a notarios y profesionales, quienes están altamente expuestos a riesgos asociados con el uso indebido de las personas jurídicas, como de bajo riesgo. El SAT tiende a tener una mirada más limitada de los riesgos de LA/FT que los otros, y no parece comprender que los riesgos LA/FT a lo largo de todos los países identificados en la ENR podrían impactar particularmente sobre los sectores de las APNFD.

103. México también tiene una buena comprensión de las amenazas significativas que enfrenta de varias fuentes (por ej., el tráfico de drogas, la delincuencia organizada, la evasión fiscal, el tráfico de personas, la extorsión, el robo de petróleo y el tráfico de armas). La ENR también podría haber anticipado mejor los riesgos emergentes de LA asociados con la gran economía informal. Un factor de amenaza para la ENR es la cantidad de productos del delito que se generan en el exterior y se lavan en México. No obstante, podría detallar mejor la estimación de esas cantidades y los canales de lavado. La comprensión de las autoridades acerca de los canales usados para lavar los productos de delitos cometidos en el exterior también es limitada.

Políticas nacionales para abordar los riesgos de LA/FT identificados

104. México recientemente estableció dos grupos de alto nivel sobre ALA y CFT que parecen actuar como el principal mecanismo de coordinación de políticas ALA/CFT a nivel nacional.³⁵ En los dos grupos de alto nivel, bajo el liderazgo de la UIF y la PGR, se discuten los cambios importantes en las políticas que requieren respaldo político y/o cambios legislativos. En términos generales, las políticas, las actividades y las asignaciones de recursos ALA/CFT no se encuentran lo suficientemente bien encausadas en el abordaje de los riesgos de LA/FT a través de las distintas evaluaciones de riesgo públicas y confidenciales, nacionales y de los organismos. Algunos organismos discutieron sus planes estratégicos con los evaluadores, aunque las autoridades no parecen tener metas de rendimiento anuales. México no posee una política integral que priorice la investigación financiera y el procesamiento del LA como un delito autónomo. Las partes componentes—la inteligencia financiera, la investigación, el procesamiento y las sanciones—no están funcionando congruentemente para mitigar los riesgos de LA. Si bien los supervisores del sector financiero desarrollaron un abordaje razonable basado en el riesgo para encuadrar su programa anual de inspecciones in situ, y los procedimientos de inspección se basan cada vez más en el riesgo, existen pocos indicios que sugieran que el SAT desarrolló un abordaje basado en el riesgo para la supervisión.

organizada, véase Beittel (2017), *Organised Crime and Drug Trafficking Organizations, CRS Report for Congress* (Delincuencia organizada y organizaciones de tráfico de drogas, Informe al Congreso de CRS), R41576, página

³⁵Tal como se refleja en las actas del 22 de febrero de 2017 de las asambleas de los grupos de alto nivel sobre ALA/CFT. Las autoridades proporcionaron un documento que contiene una lista de las asambleas, decretos, talleres, reuniones bilaterales con Estados Unidos, acuerdos de colaboración, cooperación internacional sobre eliminación de riesgo.

105. Los dos grupos de alto nivel están compuestos por los mismos organismos que coordinan la implementación de los esfuerzos ALA/CFT a nivel operativo y ofrecen una plataforma para que los organismos compartan información, tal como amenazas y tendencias de LA/FT. Las reuniones también facilitaron la coordinación e implementación de políticas ALA/CFT en todos los organismos. Los grupos de alto nivel introdujeron algunas medidas preliminares en febrero de 2017 para darle prioridad a las acciones necesarias para mitigar las amenazas y vulnerabilidades identificadas del sistema. En particular la UIF, los supervisores y la PGR adoptaron algunas respuestas de políticas para abordar las amenazas actuales y emergentes.³⁶ Sin embargo, la identificación de las amenazas y vulnerabilidades no impactó en la asignación de recursos de las autoridades competentes. Las autoridades mexicanas explicaron que esto se debe al hecho de que todavía se está desarrollando un ejercicio independiente para desarrollar una estrategia nacional integral ALA/CFT, objetivos y políticas, que consideran la conclusión de la ENR y que está por finalizarse. La nueva estrategia nacional ALA/CFT también debería dar prioridad a la coordinación ALA/CFT con políticas anticorrupción y evasión fiscal.

106. Además, el estado mexicano tomó medidas concretas para promover una coordinación exhaustiva entre los organismos ALA y anticorrupción. Se promulgaron disposiciones legales para permitir a las autoridades respectivas que inicien esa coordinación. Como parte de las disposiciones legales, la UIF firmó acuerdos de colaboración con las autoridades a cargo de investigar casos de corrupción, como la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal, que les permitió a dichos organismos desarrollar casos de anticorrupción y de lavado de los respectivos productos con información de esas autoridades. Las autoridades le dieron prioridad a la investigación de los productos reales de la corrupción, tal como lo refleja la enmienda a la Constitución publicada en 2015, que creó el Sistema Nacional Anticorrupción precisamente para implementar a nivel federal y estatal una acción coordinada entre todas las autoridades pertinentes con respecto a la auditoría de fondos públicos y al análisis de información e investigación de casos de corrupción.

Exenciones, requisitos reforzados y simplificados

107. México no exceptúa de los requerimientos ALA/CFT a ninguna actividad cubierta por la norma. No obstante, las autoridades financieras emitieron una serie de disposiciones para establecer un sistema simplificado de identificación y monitoreo de cuentas bancarias con pocas operaciones para facilitar el acceso al sistema bancario de la población no bancarizada desde 2009 a 2011. Las cuentas de depósitos de bajo riesgo se clasifican, a los fines ALA/CFT, en tres niveles de operación (véase criterio 1.8 en el ACT).

108. Las cuentas del Nivel 1 parecen ser de bajo riesgo, porque a pesar de que existen requisitos mínimos para su apertura, hay salvaguardas vigentes como la limitación de depósitos y saldos, así como la imposibilidad de transferir fondos, lo que hace que estas cuentas no sean atractivas a los fines de LA. Además, el rango de operaciones que pueden realizar los titulares de estas cuentas es limitado. Las cuentas Nivel 2 y 3 relajan los umbrales de los depósitos y los saldos, pero imponen requisitos de identificación cada vez más estrictos. El análisis conducido por las autoridades indicó que los saldos mensuales promedio de las cuentas de Nivel 1 y Nivel 2 se encontraban muy por debajo de los toques. Además, la UIF no detectó casos de uso indebido de cuentas Nivel 1 o 2 para LA o FT. No hubo análisis de las cuentas Nivel 3. Las exenciones parecen ampliamente apropiadas dados los riesgos de LA/FT identificados. México no tiene requisitos claros para evaluar en forma adecuada los riesgos antes de permitir requisitos simplificados a las IF categorizadas como AV y a las APNFD.

³⁶En la actualidad los Grupos de Alto Nivel aprobaron siete políticas o acciones. Entre estas políticas se incluyó el establecimiento de protocolos relativos a la iniciación de investigaciones paralelas relacionadas con el LA, en particular, cuando la investigación original está relacionada con los delitos determinantes que, según la ENR, tienen más impacto y generan la mayor cantidad de productos del delito. Además, estos grupos también van a presentar un proyecto de ley al congreso relativo a la extinción de dominio que incrementará el poder de las autoridades administrativas en este respecto.

109. México identificó ciertas actividades que podrían representar un riesgo de LA y sujetó a ciertos sectores no abarcados por el estándar a los requerimientos ALA/CFT, como los concesionarios de vehículos y los vendedores de obras de arte.

110. México introdujo algunas medidas para restringir el uso de efectivo en ciertas circunstancias. Se deberían brindar justificaciones para los pagos en efectivo por encima de cierto umbral. Aparte de las restricciones para recibir pagos en USD en efectivo mencionadas más arriba, se introdujo una cantidad de medidas para restringir el uso de efectivo en pesos (por ej., para la compra de propiedades y vehículos). A pesar de que el excedente de dólares estadounidenses disminuyó drásticamente a lo largo de los últimos años, la ENR demuestra que el uso de pesos mexicanos en efectivo continuó creciendo, excepto con relación a los productos y servicios para los que se establecieron restricciones (por ej., la compra/venta de propiedades y vehículos, metales y piedras preciosas, etc.).³⁷

Objetivos y actividades operativas de las autoridades competentes

111. Mientras que las autoridades de supervisión del sector financiero coinciden ampliamente con las conclusiones de la ENR, de la que son un componente clave, cada una de ellas desarrolló sus propias evaluaciones de riesgo del sector, que se basan sobre datos más sustanciales y diversos que los que se usaron para sus secciones relevantes de la ENR. Mayormente, existe una coherencia en las conclusiones y, por lo tanto, en el modo en que las autoridades de supervisión buscan emplear sus recursos limitados según las evaluaciones de riesgo. La situación no es tan clara con respecto al SAT.

112. La UIF adapta sus políticas de manera regular sobre la base de los resultados de su análisis operativo y estratégico. Podría alinear mejor su política para concentrarse en funciones centrales (recepción, análisis y comunicación) sin invertir más en las funciones complementarias que está realizando en la actualidad (por ej., bloqueo de cuentas, análisis táctico que requiere de operaciones de campo) o que planea para el futuro (por ej., investigaciones financieras).

113. Las AOP y la PGR deben asignar más recursos y avanzar en la alineación de sus objetivos y políticas para perseguir el LA, las investigaciones paralelas relacionadas con los delitos subyacentes y el FT.

Coordinación y cooperación nacionales

114. Los Grupos de Alto Nivel sobre ALA y CFT recientemente creados comenzaron a coordinar las políticas nacionales ALA/CFT, aunque todavía hay pocos resultados para mostrar. Existe generalmente una buena coordinación en los temas de LA entre la UIF, la PGR y los supervisores, pero no tanta entre las AOP y la PGR. La coordinación sobre asuntos de FT está mucho menos desarrollada.

115. En la supervisión bancaria de México, la ley prevé el intercambio de información, incluida la información confidencial, entre la SHCP, el Banco de México, la CONSAR, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la CNBV. Cada vez que fuera conveniente, las autoridades firmaron MDE para facilitar los intercambios.

116. Gracias a la cooperación entre la CNBV y la UIF, y la PGR, se fortalecen los programas de inspección anuales de los supervisores financieros. En este sentido, la información recabada por la UIF es relevante para que los supervisores se preparen para una inspección. Particularmente, la UIF comparte un informe de

³⁷ Véase ENR, Tabla 17 de la página 77.

seguimiento que facilita la planificación de los asuntos que se van a discutir durante las inspecciones. Una vez que se completan, se informa a la UIF los resultados de las inspecciones.

117. Los canales de comunicación entre la UIF y los supervisores incluyen informes de seguimiento que se realizan por medio de comunicaciones escritas, solicitudes de información y, en algunos casos, acceso controlado a las bases de datos de la UIF. También se realizan reuniones a nivel laboral con los distintos organismos.

Conciencia de los riesgos por parte del sector privado

118. Las autoridades tienen mecanismos activos para garantizar que las IF, las APNFD y otros sectores tengan conciencia de los resultados relevantes de las evaluaciones de riesgo LA/FT nacionales. El resumen de la ENR, de la cual el sector privado fue un participante activo, es un documento público disponible en el sitio web de la UIF. La UIF, junto con la CNBV, continúa promoviendo la implementación de requisitos sobre una base sensible al riesgo en línea con la norma y realizando reuniones con los ejecutivos jerárquicos de las entidades, y por medio de la participación en programas de capacitación y seminarios. Otros supervisores no son muy proactivos en generar conciencia de los riesgos en los sectores que supervisan. La información del riesgo ofrecida no está lo suficientemente personalizada para sus respectivos sectores.

119. Los representantes del sector privado que asistieron a las reuniones tenían conocimiento de la ENR y expresaron su acuerdo general con sus resultados. Sin embargo, la opinión de las APNFD acerca del nivel de riesgo al que se encuentra expuesto su propio sector se contradice con los hallazgos de la ENR. Se puede atribuir esta diferencia a la escasa participación de las APNFD en el proceso y a su generalmente bajo nivel de conciencia sobre temas ALA/CFT, o un intento de excusarse para no asumir sus responsabilidades en la lucha contra el LA/FT.

120. La UIF continúa siendo el vehículo más importante para que las autoridades y el sector privado compartan los aportes sobre los riesgos. La UIF se orienta principalmente hacia el sector de los depósitos que refleja el papel significativo que tienen los bancos como garantes primarios del sector financiero, junto con las casas de bolsa y los STDV. Además, es el distribuidor principal de orientación general sobre asuntos ALA/CFT, incluyendo la gestión de riesgo, a las APNFD, y trabaja mancomunadamente con los supervisores del sector financiero en la orientación de sus sectores respectivos.

Conclusión General sobre el Resultado Inmediato 1

121. **En general, México ha alcanzado un nivel sustancial de efectividad en el RI.1.**

CAPÍTULO 3. SISTEMA LEGAL Y CUESTIONES OPERATIVOS

Hallazgos principales y acciones recomendadas

Hallazgos principales

A pesar de que México está produciendo buena inteligencia financiera, no posee una política integral en curso que priorice la investigación financiera y el procesamiento de LA como un delito autónomo. Las partes componentes—la inteligencia financiera, la investigación, la acción penal, la condena y las sanciones—no están funcionando de manera coherente para mitigar adecuadamente los riesgos de LA. El número de condenas y decomisos por LA es bajo.

Resultado Inmediato 6

-)] La UIF funciona bien y produce buenos análisis operativos y estratégicos que generalmente sirven a la PGR en el inicio de investigaciones de LA y delitos determinantes asociados. LA UIF tiene los recursos y las habilidades para recabar y usar una amplia variedad de información de inteligencia y de otro tipo también relevante para desarrollar análisis y producir buena inteligencia. Varias autoridades competentes tienen acceso directo a la base de datos de la UIF para respaldar sus necesidades operativas.
-)] No obstante, las comunicaciones espontáneas de la UIF a la PGR relativas al LA y delitos subyacentes son generalmente bajas. Aunque la UIF está comunicando diferentes tipos de inteligencia para que usen los organismos receptores, la PGR generalmente no usa la inteligencia financiera de modo apropiado para iniciar las investigaciones de LA/FT y rastrear los activos.
-)] El débil sistema de declaración de transporte de efectivo, las deficiencias en la presentación de reportes de las APNFD y, en general, las deficiencias en el régimen de presentación de reportes, combinados con la falta de disponibilidad de información del beneficiario final impactan sobre la capacidad de la UIF de analizar de manera correcta y compartir la inteligencia precisa en forma oportuna.

Resultado Inmediato 7

-)] Hasta hace relativamente poco, la PGR no consideraba la identificación e investigación del LA como una de sus prioridades clave. La mayor parte de los esfuerzos de la PGR se centran en la consolidación de la investigación de las amenazas planteadas por los delitos determinantes cometidos por los GDO (principalmente las actividades de tráfico de drogas) y se le presta escasa atención al LA.
-)] Se han establecido dos unidades especializadas (la Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, Falsificación o Alteración de Moneda (UEIORPIFAM) y la Unidad Especializada en Análisis Financiero (UEAF)) con el fin de fortalecer la investigación y el procesamiento del LA. Sin embargo, no hay procedimientos operativos estándar que describan cuándo se debe iniciar una investigación de LA, con la consecuencia de que estas unidades rara vez inician una investigación de LA paralela cuando la unidad competente inicia una investigación por los delitos determinantes principales, como tráfico de drogas, corrupción o delincuencia organizada. Además, los procesos y los criterios aplicables para priorizar los casos siguen siendo confusos y rara vez se investiga y persigue penalmente al LA como un delito autónomo.
-)] La tasa de condenas es extremadamente baja. Las cifras revelan un alto grado de ineficacia en el modo en el que se inician las investigaciones (investigaciones iniciadas sin fundamentos suficientemente razonables) y en el modo en el que se conducen (por ejemplo, deficiencias en la metodología de la investigación, procedimientos extremadamente largos, falta de coordinación interna entre los diferentes

organismos especializados a nivel federal y estatal y falta de experiencia). Con respecto a la metodología de la investigación, la información financiera proporcionada por la UIF se subutiliza y rara vez se emplean técnicas de investigación especiales, lo que se agrava por el hecho de que no hay disposiciones legales para entregas vigiladas.

-) Las deficiencias identificadas en lo referente al RI.2 (por ejemplo, la PGR no busca ninguna asistencia de manera proactiva a través de mecanismos de cooperación internacional cuando el delito tiene algún componente transnacional) tienen un impacto negativo sobre la investigación de LA.

Resultado Inmediato 8

-) Los productos del delito no son efectivamente decomisados México no tiene una política definida para perseguir al producto del delito, y las investigaciones del producto del delito no son parte de la estrategia investigativa general.
-) La UIF se ha empeñado en mejorar la oportunidad en la solicitud de medidas cautelares para instrumentos y productos sujetos a decomiso a través del sistema de LPB. Sin embargo, esto no ha dado lugar a mejoras en el nivel de decomisos.
-) Las deficiencias técnicas en el sistema de declaración transfronterizo afectan la capacidad de abordar efectivamente y confiscar movimientos de dinero transfronterizos falsamente declarados y sospechosos.
-) La falta de recursos, capacidad y experiencia limitan la capacidad de priorizar de manera exitosa las investigaciones de LA y de delitos determinantes, y el seguimiento y el decomiso de los productos del delito. La falta de estadísticas completas de decomisos hace que sea un desafío evaluar la medida en que México persigue el decomiso de manera exitosa. Sin embargo, las estadísticas disponibles sugieren que la cantidad de decomisos es baja en términos absolutos y en relación con el perfil de riesgo de México.

Acciones recomendadas

Resultado Inmediato 6

-) La UIF debe aumentar el nivel de comunicaciones de información e inteligencia espontáneas y oportunas relativas al LA y delitos subyacentes. Las comunicaciones de la UIF combinadas con una acción más proactiva de la PGR darán lugar a un número creciente de investigaciones financieras.
-) La UIF debe aumentar la cantidad de solicitudes de información adicionales para los fines de análisis operativos y comunicaciones de la UIF, especialmente de las APNFD.
-) En coordinación con los supervisores, la UIF debe mejorar más la orientación y la retroalimentación que les da a los sujetos obligados para que mejoren la calidad de las ROS de las IF y la cantidad de ROS de las APNFD.

Resultado Inmediato 7

-) La PGR debe: (i) priorizar la investigación de LA tanto a nivel federal como estatal; (ii) garantizar que las unidades responsables de la investigación y el procesamiento de los principales delitos determinantes consideran al LA como una prioridad; y (iii) crear conciencia acerca de la importancia de tener acceso a

herramientas de cooperación internacional con el fin de recabar evidencia de otros países y asegurar activos ubicados en el exterior.

- J Desde un punto de vista institucional, la PGR debe fortalecer la coordinación interna entre sus unidades, a niveles federal y estatal, y para ese fin, establecer criterios que delimiten sus competencias individuales. En paralelo, la PGR debe aumentar el nivel de especialización de sus unidades, particularmente dentro de aquellas que abordan el LA.
- J Desde un punto de vista operativo, la PGR debe desarrollar un manual que describa claramente (i) cuándo debe iniciarse una investigación de LA; (ii) los criterios a aplicar para dar prioridad a estos casos; y (iii) la metodología de la investigación que se va a usar para garantizar la evidencia necesaria, por medio del mejor uso de información financiera y técnicas de investigación especiales.

Resultado Inmediato 8

- J Las autoridades mexicanas deben integrar el decomiso como un objetivo de política principal dentro de las políticas y estrategias ALA/CFT nacionales.
- J México debería tener como práctica el inicio de investigaciones financieras paralelas de acuerdo con los riesgos de LA/FT de México; para ese fin, México debe ofrecer capacitación y experiencia técnica a la PGR.
- J México debe desarrollar procedimientos internos para la cooperación y coordinación entre la PGR y la UIF para priorizar las investigaciones que pueden conducir a activos sujetos al decomiso.
- J México debe mejorar las deficiencias técnicas en su sistema de declaración para perseguir y efectivamente decomisar movimientos de dinero transfronterizos que fueron falsamente declarados/no declarados o revelados.
- J México debe considerar finalizar e implementar la reforma del encuadre legal de la extinción de dominio para fortalecer el régimen de decomisos en su totalidad.

122. Los Resultados Inmediatos relevantes considerados y evaluados en este capítulo son RI.6-8. Las recomendaciones relevantes para la evaluación de la efectividad de esta sección son R.3, R.4 y R.29-32.

Resultado Inmediato 6 (Inteligencia financiera para LA/FT)

Uso de inteligencia financiera y otro tipo de información

123. Las autoridades mexicanas—especialmente la PGR y las AOP—tienen acceso integral a la inteligencia financiera y a otro tipo de información relevante. Sin embargo, a menudo no usan esta información en investigaciones financieras para desarrollar indicios y rastrear los productos del delito relacionados con el LA, los delitos determinantes asociados y el FT. A pesar de que la PGR y la SAT tienen acceso directo a una amplia variedad de datos e inteligencia que está en poder de la UIF, y están teniendo más acceso a la información (ver tabla a continuación), las investigaciones financieras a menudo se originan en comunicaciones espontáneas que realiza la UIF y no tanto en el inicio de investigaciones paralelas de LA que surgen de comunicaciones de la UIF a pedido.

124. La UIF ha firmado varios memoranda de entendimiento (MDE) para facilitar el acceso y uso controlados (que incluya efectuar consultas) de la inteligencia financiera y otra información por parte del SAT y la PGR. Desde 2010 a diciembre de 2016, la PGR efectuó 4.635 solicitudes de información a la UIF.

La cantidad de solicitudes de información se redujo notablemente desde 2014 a 2016 a partir de que la PGR obtuvo acceso directo a la base de datos de la UIF. Desde entonces, la PGR efectuó 1.322 consultas, mientras que el SAT realizó 16.772 consultas a través del acceso controlado desde 2014 a diciembre de 2016. Algunos organismos especializados no acceden lo suficiente a la base de datos de la UIF, lo que les permitiría iniciar investigaciones sobre LA (ver tabla a continuación).

Tabla 4. Cantidad de accesos controlados a la información de la UIF

Año	SAT (por número de consultas)	PGR (por número de consultas)	Consultas de otros organismos concernientes (por número de personas)
2014	8.829	998	10.293
2015	5.890	4	48.908
2016	2.053	320	144.726

Tabla 5. Principales solicitantes de información a la UIF

Solicitudes de información de la PGR							
Autoridad	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ministerio Público Fiscal				1			
Unidad Especializada en Análisis Financiero						7	6
Dirección General de Control Regional de Recursos de Amparo	154	34	5	4	4		
Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (anteriormente SEIDO);				16	24		
Unidad Especializada en Investigación de Robo y Asalto de Vehículos	27	48	59	34	18	9	13
Unidad Especializada en la Investigación de Delitos contra la Salud	306	383	277	102	17	22	77
Unidad Especializada en la Investigación de Delitos en Materia de Secuestros	64	92	69	24	13	8	4
Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda	407	546	358	163	116	65	24
Unidad Especializada en la Investigación del Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas	85	74	97	41	9	3	3
Unidad Especializada en la Investigación del Tráfico de Menores, Personas y Órganos	50	75	97	10	13		4
Oficina General de Control de Proceso Penal de la Delincuencia Organizada			1				
Total	1104	1305	1105	455	252	128	145

125. La base de datos de la UIF a la que acceden la PGR y la SAT contiene una amplia gama de información financiera, administrativa y de orden público. Contiene una gran cantidad de ROS y ROE³⁸ (por favor consultar más información en el RI.3). La mayoría de la información y los datos están completamente integrados en la base de datos de la UIF (por ejemplo, ROS, ROE) mientras que a otro tipo de información se accede directamente (por ejemplo, bases de datos comerciales) o indirectamente (por ejemplo, Sistema de Pago de Transferencias Interbancarias (SPEI), Declaraciones Informativas de Impuestos F35).

126. Desde 2013, la UIF integró más de 650 millones de registros de fuentes mencionadas en el cuadro que aparece más abajo a su base de datos. Se integraron setenta y una fuentes de información (de un total de 100) en su repositorio de datos. La información se relaciona con alrededor de 14 millones de sujetos y es de fácil

³⁸ La UIF recibe ROS y ROE que incluyen ROE de operaciones en dólares en efectivo, reportes de transferencias de fondos internacionales, operaciones con cheques de caja, total de monedas en centros cambiarios y reportes de transporte de efectivo.

acceso y búsqueda. La amplia gama de información y datos le otorgan a la UIF una buena capacidad de coincidencias y con esta capacidad puede identificar rápidamente objetivos y posibles productos del delito.

Tabla 6. Información a la que accedió la UIF

Tipo de Información	Información y Datos	Integrados a la base de datos de la UIF (I), acceso directo (AD), acceso indirecto (AI)
Información financiera	ROS, ROE, Transporte de efectivo	I, AD
	Operaciones a través de las transferencias interbancarias del SPEI, información de la cámara de compensación electrónica nacional acerca de las operaciones interbancarias de transferencias de fondos de cheques electrónicos y pagos de débito directos (Cecoban), operaciones en dólares estadounidenses, información recabada por el Banco de México.	
Información fiscal	Datos generales de los contribuyentes y declaraciones de impuestos federales anuales, a nivel federal como estatal.	AD
Información sobre comercio exterior	Información anual sobre operaciones de comercio exterior, importaciones y exportaciones (SIINCO, sistema integral de contribuyentes), información sobre solicitudes aduaneras de Estados Unidos y México (Unidad de Transparencia Comercial), consultas por solicitudes de importación y exportación individuales.	I, AD
Información de las autoridades de orden público	Órdenes judiciales y registros penitenciarios.	I, AI
Información societaria	Registro de la Secretaría de Economía que incluye 30 estados con información básica. La información no está actualizada y faltan algunos estados (SIGER, Sistema Integral de Gestión Registral).	AD
Registro Nacional de la Población	Registro nacional de la población, registro de seguridad social e instituto nacional de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales (información del gobierno federal relacionada con los directores, contratos, informes, salarios, subsidios, servicios, concesiones y permisos).	AD
Información sobre activos	Información sobre operaciones notariales, declaraciones de activos de funcionarios públicos (declarant), consulta de funcionarios públicos con penas administrativas (sistema de registro de funcionarios públicos sancionados).	I, AD
Información migratoria	Información sobre entradas y salidas de nacionales y extranjeros, información sobre pasajeros, vuelos,	I, AI

	líneas aéreas y medios de pago, información sobre vuelos.	
Software de código abierto y especializado	Por ejemplo, worldcompliance, estadísticas nacionales que incluyen información financiera y económica, estadísticas judiciales, etc.	AD

127. La UIF y la FinCEN de EE. UU. comparten ROS y otra información relevante en forma anual o según sea necesario. Esto se relaciona mayormente con operaciones transfronterizas entre los dos países que enriquecen sus bases de datos y disparan más casos. Desde 2013, las dos UIF compartieron 138.297 reportes que posibilitaron complementar la investigación de 105 individuos en México.

128. Los representantes de la PGR y el SAT se reunieron con el equipo de evaluación y confirmaron que el acceso que ellos tienen a la inteligencia financiera de la UIF es muy útil para sus investigaciones. Sin embargo, existen varios impedimentos al uso efectivo de inteligencia financiera y otra información para desarrollar pruebas y rastrear los productos del delito relacionados con el LA, delitos determinantes asociados y el FT.

129. La primera categoría de impedimentos es que parte de la información a la que se accede no siempre está completa o actualizada (*calidad de la información*); la segunda, es que la información a la que se accede no siempre da lugar al inicio de investigaciones financieras de LA (*uso de inteligencia financiera*), y la tercera está particularmente relacionada con casos de FT (*casos de FT*).

130. La *calidad* de parte de la *información* contenida en la base de datos de la UIF o a la que accede la UIF no siempre está completa. Por ejemplo, la UIF no tiene acceso rápido a información precisa sobre beneficiario final de las personas y estructuras jurídicas, y la información básica en el registro comercial no está siempre actualizada (ver más en RI.5). Además, los reportes de declaración de frontera a menudo están relacionados con casos de contrabando de efectivo más que con sospechas que emanan del régimen de declaración (ver RI.8 para más información).

131. También puede faltar calidad y cantidad de ROS (véase RI.4 para más información). A pesar de que la presentación de ROS (inusuales y sospechosos en 24hs) y de reportes que superan el umbral mejoró significativamente en los últimos años a través de más guías y retroalimentación a los sujetos obligados (mayormente bancos), la calidad no siempre se encuentra en el nivel esperado por los siguientes motivos, entre otros: (i) la presentación de reportes de IF no bancarias y APNFD todavía es baja y de mala calidad; (ii) el régimen de presentación de reportes es totalmente claro acerca de distinción entre inusuales y sospechosos; (iii) la guía y retroalimentación no están totalmente en línea con los riesgos de LA (es decir, no hay guía específica sobre las PEP en relación con los productos de la corrupción, o tipologías e indicadores específicos de la evasión fiscal o la delincuencia organizada).

132. Acerca del uso de la *información*, a pesar de que la PGR y el SAT están accediendo de manera regular a la información de la UIF (miles de solicitudes relacionadas con decenas de miles de personas), se inician pocas investigaciones de LA de manera proactiva, además de aquellas iniciadas por comunicaciones espontáneas de la UIF. Esto se debe al hecho de que la PGR necesita del consentimiento explícito de la UIF para iniciar acciones penales cuando la información compartida se obtiene de IF, y a la falta de capacidad y proactividad para iniciar investigaciones paralelas de los organismos recientemente establecidos de la PGR.

133. De 2013 a 2016, la PGR realizó alrededor de 1.439 consultas/accesos a la base de datos de la UIF, que dieron lugar a la apertura de 80 investigaciones. Mientras que 65 todavía están en curso, 15 casos ya resultaron en 35 arrestos, 7 aseguramientos y 2 condenas.

134. A partir de los casos exitosos compartidos con el equipo de evaluación, parece que la inteligencia financiera a menudo ayuda a rastrear productos del delito en las cuentas bancarias. La UIF tiene acceso a una amplia variedad de información, entre la que se incluye la que está en poder de los notarios que le permiten extender el análisis e identificar otros tipos de propiedades y bienes ilegales (por ejemplo, vehículos, propiedades inmuebles, barcos, etc.). La UIF podría mejorar aún más su capacidad de identificar bienes y propiedades por medio de una mayor coordinación con el SAT para mejorar el nivel de presentación de reportes de las APNFD e incrementar sus solicitudes adicionales a las APNFD.

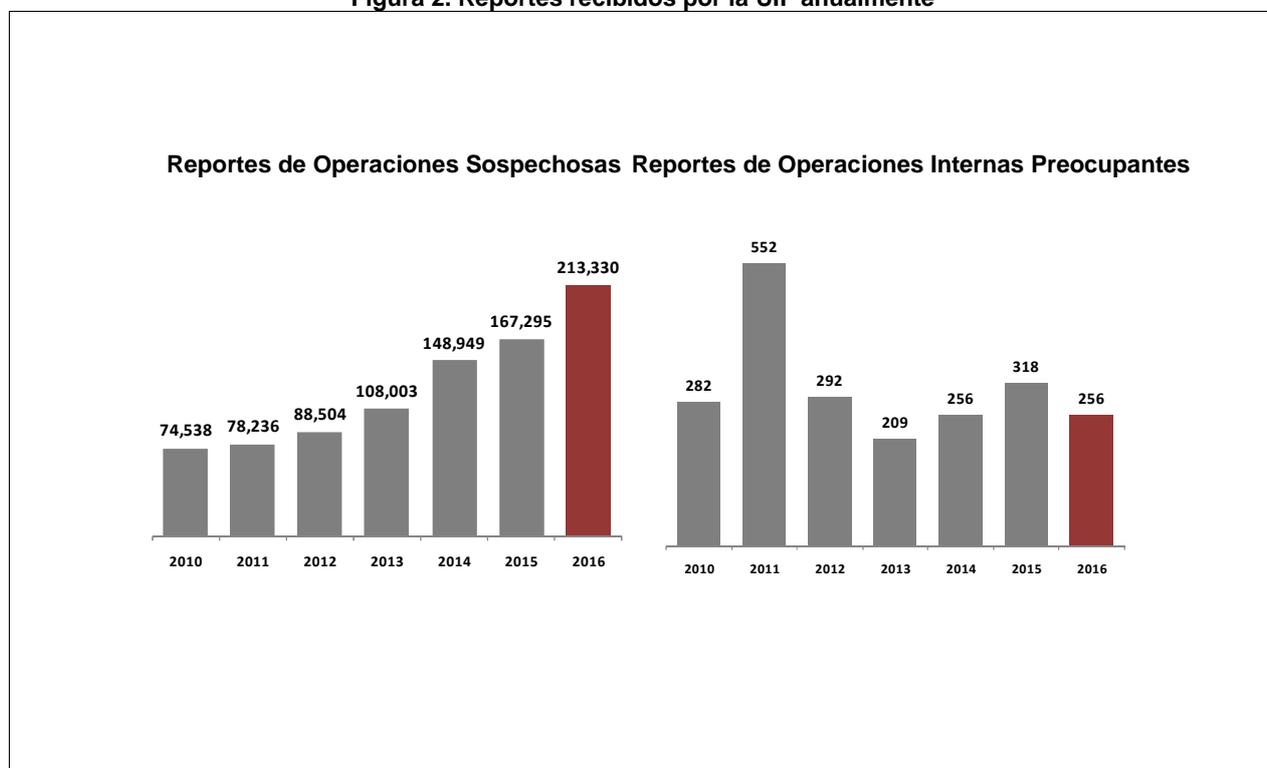
135. Tercero, *en relación con el FT*, la UIF comunicó pocos casos en forma proactiva a los servicios de inteligencia. La UIF analiza de manera proactiva patrones e información que considera sospechosa de FT. Por el contrario, las autoridades competentes, incluidos los servicios de inteligencia, no parecen acceder, solicitar y usar información de la UIF de modo proactivo para iniciar investigaciones de FT. La mayor parte de los accesos con la UIF se relacionan con el LA y delitos subyacentes, pero menos con el FT.

ROS recibidos y solicitados por las autoridades competentes

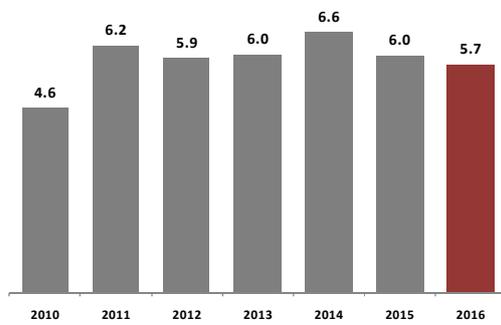
136. Las autoridades competentes utilizan los ROS y ROE cuando la UIF los comunica espontáneamente. La PGR inició algunas investigaciones que surgieron de declaraciones de frontera. A pesar de que muchos reportes contienen información relevante, precisa y útil, la calidad de los reportes, aunque está mejorando, varía de acuerdo con los sectores.

137. La cantidad de información recibida por la UIF aumentó en los últimos tres años. En 2012, la UIF recibió 12 millones de reportes, mientras que, en 2015, la cantidad había subido a 20,1 millones de reportes (es decir, un aumento de casi el 68 por ciento).

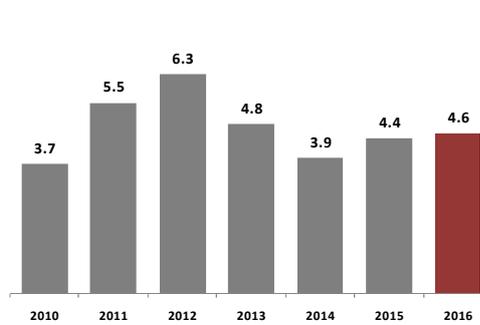
Figura 2. Reportes recibidos por la UIF anualmente



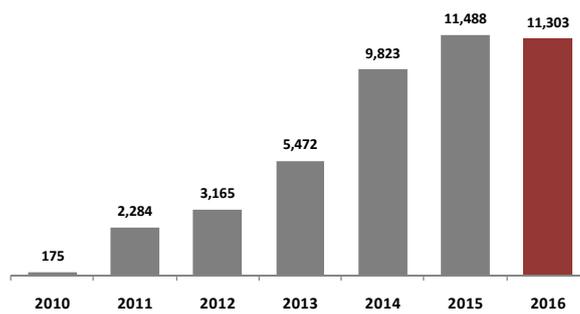
Reportes de Operaciones en Efectivo
(millones de reportes)



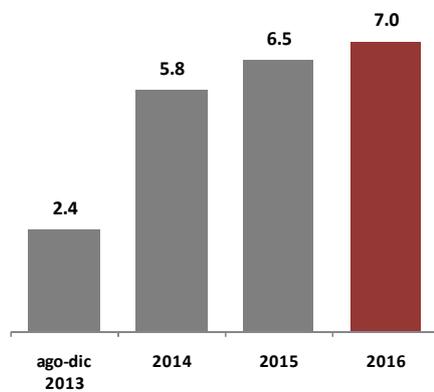
Reportes de Operaciones en Efectivo en USD
(millones de reportes)



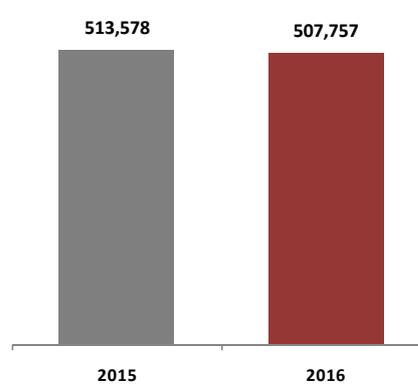
Reporte del total de cantidades de divisas en los centros cambiarios

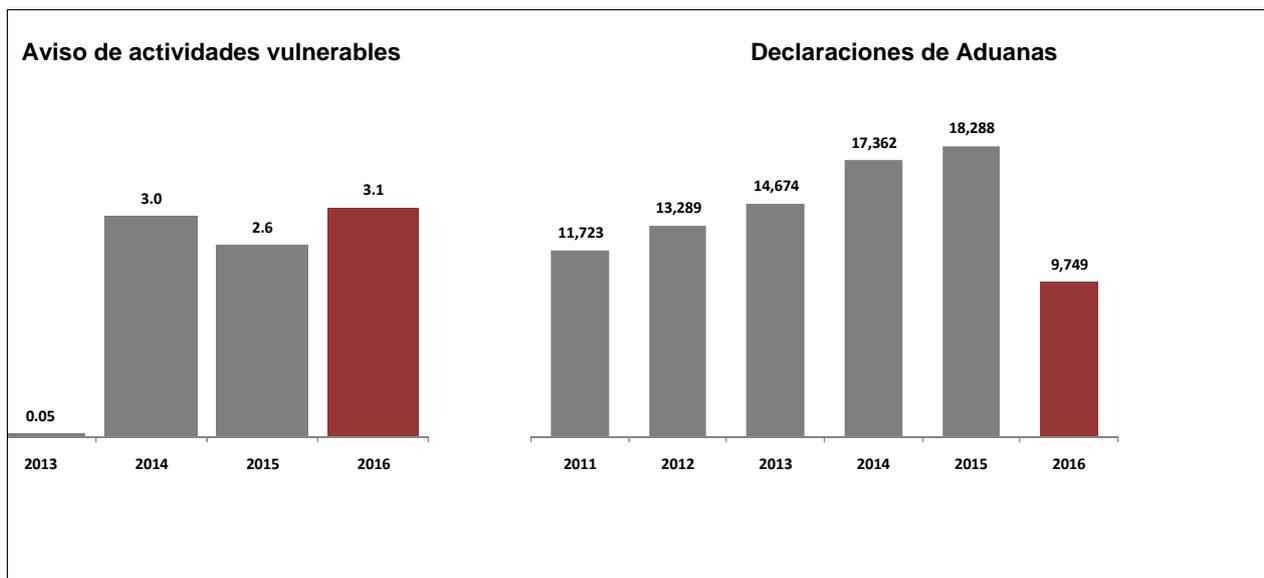


Reportes de transferencias de fondos internacionales
(millones de reportes)



Reportes de operaciones de cheques de caja





138. Tal como se indica más arriba, la UIF les ofrece acceso a sus datos a la PGR y al SAT a niveles federal y estatal. Desde enero de 2013 a diciembre de 2016, la UIF generó 508 respuestas a solicitudes de información de las autoridades nacionales, inclusive sobre operaciones de 2.020 personas físicas y jurídicas. De acuerdo con lo anterior, se usaron 1.083.783 ROE para responder a las solicitudes de información de las autoridades, 277.921 Avisos de AV y 41.898 reportes de transferencias internacionales, las tres fuentes más comúnmente usadas para responder a tales solicitudes. Otras autoridades también pueden solicitar información de la UIF. Por ejemplo, el Instituto Nacional Electoral (INE) solicitó información acerca de reportes de operaciones o los antecedentes de los individuos y las sociedades implicados en el proceso electoral. La UIF identificó a dos personas y 27 personas jurídicas sospechosas durante 2015-2016, lo que dio por resultado la cancelación del registro y otras sanciones.

139. Hay varias áreas que socavan la recepción y la solicitud de reportes de las autoridades competentes. La información no es siempre relevante ni precisa para ayudarlos a cumplir con sus obligaciones.

140. La UIF observó una mejora general en la calidad de los reportes de las IF, pero las empresas más pequeñas están enfrentando desafíos mayores. Las autoridades tuvieron algunas preocupaciones acerca de la calidad de los ROI/ROS en todos los sectores, notablemente in relación con el análisis de las operaciones. Hay poca información relacionada con el terrorismo y el FT enviada espontáneamente a la UIF. La UIF realiza su propio análisis y recibe información relacionada con el FT como resultado de su propia solicitud. La presentación de ROI/ROS por parte de grandes empresas no siempre es tan rápida como debería ser. La emisión de reportes de las APNFD generalmente es pobre, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

141. Las deficiencias en los requerimientos de DDC (en particular la falta de requerimientos integrales de beneficiario final) pueden socavar la utilidad de los reportes recibidos y solicitados por las autoridades competentes. Esto es particularmente importante en relación con las personas y estructuras jurídicas.

142. Reportes de transporte de efectivo están compuestos mayormente por la detección de efectivo contrabandeados y no por reportes obtenidos a través del régimen de declaración, ya que el sistema todavía es deficiente en varios aspectos. El sistema nos esté implementando forma uniforme a lo largo de los puntos de control y se focaliza mayormente en puntos de entrada específicos (véase más información bajo RI.8). Tal como se indicó anteriormente, la calidad de cierta información que recoge y a la que tiene acceso la UIF también podría mejorar (por ejemplo, información básica y de los beneficiarios finales de las personas jurídicas).

143. La UIF realiza solicitudes de información adicional a los sujetos obligados—por iniciativa propia o basándose en solicitudes de otras autoridades competentes—para ampliar el rango del análisis financiero y rastrear activos. También puede identificar cuentas, activos o actividades adicionales a partir de la amplia gama de reportes que recibe o recaba (por ejemplo, reporte por encima del umbral, transferencias interbancarias o cheques, propiedades inmuebles declaradas por notarios). Sin embargo, la cantidad de solicitudes adicionales a los sujetos obligados es limitada, especialmente en lo concerniente a APNFD particularmente cuando se considera que los organismos en cuestión a menudo cuentan con la UIF para recabar la información adicional de los sujetos obligados en lugar de recabarla ellos directamente. El procesamiento de las solicitudes para autorizar el uso de tales datos también es una carga extra para la UIF.

Tabla 7. Cantidad de solicitudes de información adicional de la UIF

SOLICITUD DE INFORMACIÓN POR SECTOR (IF y APNFD)			
SECTOR	2015	2016	2017
Bancos	112	75	43
IF no bancarias	5	4	4
Servicios de traslado o custodia de dinero o valores	15	1	
Notarios	3		2
Abogados y contadores	2	1	
Servicios aduaneros	3		
Servicios de blindaje de vehículos	2		
Comercialización de vehículos aéreos, marítimos o terrestres	1		
Tarjetas de servicios y crédito	5	7	1
Recepción de donativos por parte de sociedades y asociaciones sin fines de lucro	1		
Tercerización		1	
Total	149	89	50

Necesidades operativas respaldadas por el análisis y la comunicación de la UIF

144. El análisis y la comunicación de la UIF respaldan las necesidades operativas de las autoridades competentes, ya sea a través de comunicaciones espontáneas o mediante solicitud. Sin embargo, Sin embargo, las comunicaciones espontáneas de la UIF no resultan en una cantidad suficiente de investigaciones financieras por parte de la PGR. El foco principal de la UIF está puesto en comunicar los casos bien documentados con una alta probabilidad de ser procesados. Las comunicaciones espontáneas, aunque limitadas en cantidad, a menudo se usan para iniciar investigaciones financieras y rastrear activos.

145. Además, generalmente se envía avisos inteligencia a otros organismos nacionales y extranjeros (por ejemplo, el SAT, la Secretaría de Defensa, la agencia de inteligencia civil, la Secretaría de la Marina en México y la Oficina para el Control de Activos Extranjeros de EE. UU. (OFAC), la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA), el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) de EE. UU.). Por ejemplo, se analizaron 829 sujetos en 2015 y 599 en 2016. A nivel nacional, compartir esa información con los organismos nacionales originó acciones (a menudo por fuera de las investigaciones de LA). Por ejemplo, se envió otro producto de la UIF al Instituto Nacional Electoral (a cargo de controlar el financiamiento de los partidos políticos), que originó la cancelación del registro de aproximadamente 121 personas y sociedades como proveedores nacionales del instituto. Se envió otro programa de la UIF a la Secretaría de Energía y provocó que se cancelara la capacidad de una sociedad de participar en las licitaciones de la Secretaría. Como se indicó en la sección de cooperación internacional, muchos estos avisos de inteligencia resultaron en investigaciones o designaciones en Estados Unidos.

146. El análisis de la UIF para fines operativos y estratégicos: La UIF generó un total de 7.473 avisos de análisis desde enero de 2013 a diciembre de 2016, que incluyen información acerca de 17.094 sujetos, 78 por ciento de los sujetos analizados generaron avisos para uso interno, mientras que un 22 por ciento fue analizado con el fin de ser comunicados como productos de inteligencia. Los modelos de evaluación del riesgo asignan un nivel prioritario de riesgo a los sujetos reportados para detectar, prevenir y reportar posibles actos de LA/FT con mayor exactitud y eficiencia.

Tabla 8. Sujetos examinados por modelos de evaluación de riesgo (Información a diciembre de 2016)

Tipo de persona	Cantidad
Personas físicas	13.426.918
Personas jurídicas	711.055

147. La UIF tiene diferentes modelos para identificar riesgos específicos; en primer lugar, las operaciones de un sujeto se evalúan por fuente de información, con el fin de identificar operaciones relacionadas con actos ilícitos dentro de la misma fuente de información. En segunda instancia y desde 2016, se ejecuta un modelo de riesgo global que incluye todos los reportes y avisos recibidos por la UIF para detectar posible LA.

148. Además, para detectar y evaluar operaciones potenciales relacionadas con el FT o la corrupción, se generaron modelos con variables y parámetros específicos para estos delitos. Como consecuencia, surge que bajo el Modelo de Evaluación de Riesgo casi el 98 por ciento de los sujetos denunciados por operaciones sospechosas, relevantes e internas se clasifican de 0 a 5, mientras que el 2 por ciento de los sujetos denunciados por operaciones sospechosas, relevantes e internas preocupantes se clasifican de 5 a 10. Entre los sujetos con calificaciones de riesgo más altas que el 9,5 en el Modelo Evaluación de Riesgo, 37 personas físicas, es decir, 60 por ciento de los sujetos analizados, fueron incluidas en denuncias en la LPB o avisos de inteligencia, mientras que 22 personas jurídicas, es decir, 70 por ciento de los sujetos analizados, fueron incluidas en esos tipos de productos.

Tabla 9. Estadísticas de listas monitoreadas por la UIF

Sujeto	Cantidad de Listas	Entidades registradas en la lista	Concordancias identificadas en la base de datos (exactas)	Concordancias identificadas en la base de datos (parciales)
Designaciones o solicitudes de otras autoridades	14	541.048	25.130	22.458
Resoluciones de NU	15	4.394	0	6
Registro de AV	11	1.251.541	99.681	21.996
Personas Políticamente Expuestas	4	1.329.747	38.686	198.189
Productos de la UIF	6	25.284	12.489	9.767
Supervisión	6	18.249	5.210	1.648
Otras autoridades	4	76.825	10	7.430

149. La UIF regularmente realiza un análisis estratégico para identificar las tendencias y métodos de LA/FT y comparte informes de inteligencia con los sujetos obligados y los organismos concernientes. Regularmente les facilita a las autoridades de supervisión un análisis de la calidad y cantidad de los reportes presentados por los sujetos obligados para guiar a los supervisores a las áreas de fortalezas y debilidades.

Tabla 10. Muestra de estudios de análisis estratégico realizados por la UIF

Nombre	Año	Tipo
El flujo físico de dólares estadounidenses en el Sistema Financiero Mexicano	2010	Espontáneo
Análisis de operaciones en efectivo (dólares estadounidenses) en el Sistema Financiero Mexicano	2010-2016	Espontáneo
Reportes mensuales sobre los comportamientos de los reportes de operaciones recibidos por la UIF	2010-2016	Espontáneo
Análisis de operaciones financieras relacionadas con denuncias realizadas por la UIF	2012-2014	Espontáneo
Proporción de la vulnerabilidad de LA por estado	2012-2016	Espontáneo
Estudios de operaciones en efectivo relacionadas con transferencias internacionales de fondos	2013-2014	Espontáneo
Análisis de operaciones relacionadas con la tipología de la Ruta del Dinero	2013	Espontáneo
Análisis de extracciones en efectivo realizadas por entidades públicas	2014-2016	Espontáneo
Efectos fiscales sobre los depósitos en efectivo en la cantidad de reportes de operaciones en efectivo: evaluación ex post	2014	Espontáneo
Monitoreo de operaciones internacionales relacionadas con los paraísos fiscales	2014-2016	Solicitado
Análisis de minería de datos de las sentencias de LA	2015	Espontáneo
Reportes de jurisdicciones de riesgo sobre FT	2014-2016	Espontáneo
Reportes de retroalimentación de los sujetos obligados	2012-2016	Ambos
Análisis de ROI relacionado con Centroamérica	2013	Espontáneo
Reportes sobre el comportamiento de las operaciones en diferentes entidades federales	2013-2016	Solicitado
Análisis de ROI relacionado con distintos países de interés	2013	Espontáneo
Análisis descriptivo sobre el comportamiento de los Avisos de AV	2014	Espontáneo
Programas de sujetos de nacionalidad extranjera con ROI en México	2014	Espontáneo
Programas de sujetos de nacionalidad estadounidense con ROI en México	2013-2016	Solicitado
Análisis de sociedades con irregularidades en el sector textil	2015	Solicitado
ENR	2016	Espontáneo
Estudios sectoriales de AV en el sistema financiero y no financiero	2016	Espontáneo
Estudio de operaciones relacionadas con compañías de seguros de títulos en EE. UU.	2015-2016	Solicitado
Operaciones de transferencias detectadas en la frontera sur de México	2016	Espontáneo
Reporte de Panama Papers	2016	Espontáneo
Reporte de Bahamas Leaks	2016	Espontáneo
Análisis de indicadores relacionados con casos de la UIF	2016	Espontáneo
Análisis de operaciones relacionadas con sujetos en el Registro Nacional de Información Penitenciaria	2016	Espontáneo
Programas propuestos por IF para visitas de supervisión	2016	Solicitado
Análisis de información relacionada con proveedores de organismos gubernamentales	2016	Solicitado
Identificación de redes de LA en áreas geográficas según el análisis estratégico de la información	2017	Solicitado
Programa de gasolineras	2017	Solicitado
Análisis de OSFL	2017	Espontáneo

150. Las comunicaciones de la UIF a la PGR: Del año 2013 a junio de 2016, la UIF comunicó 317 casos a la PGR relacionados con el LA, estableciendo una tendencia ascendente debido a las mejoras en los modelos de evaluación de riesgo de los reportes recibidos, mejores procedimientos de análisis, mayor cantidad de fuentes de información y mejoras en los instrumentos normativos y jurídicos disponibles a la UIF. La suma de MXN 233.987 millones está relacionada con estas denuncias. Las comunicaciones espontáneas están mayormente relacionadas con los productos de delitos de drogas y corrupción.

151. El mayor número de reportes de operaciones usados en los productos de la inteligencia generados por la UIF (excepto programas) corresponde a aquellos enviados por los bancos comerciales. En total, los productos de inteligencia se refieren o incorporan en el análisis 4,4 millones de reportes generados por este sector, lo que representa el 94 por ciento de todos los reportes asociados con los productos referidos. Un total de 54.541 ROS fue parte de los productos de la inteligencia. Esta cifra representa el 9 por ciento de todos los reportes de tales operaciones, recibidos desde el año 2012 a junio de 2016.

152. La UIF comunica denuncias a la PGR y otros productos de inteligencia a varios organismos interesados. Los productos de inteligencia generalmente adoptan la forma de (i) avisos: análisis y diagnóstico de la inteligencia; (ii) respuestas a las solicitudes de información de autoridades nacionales; (iii) respuestas a las solicitudes de información de autoridades internacionales; (iv) reporte del análisis de operaciones; y (v) programas: análisis masivo de grupos de sujetos.

Cuadro 1. Investigación de LA impulsada por comunicaciones de la UIF – Premio Mejor Caso Egmont 2014 (Best Egmont Case Award)

La colaboración entre los organismos nacionales e internacionales dio lugar a la detección y al desbaratamiento de una red de 42 sociedades pantalla con diferentes líneas de negocios ubicadas en México y el exterior. La red fue creada para ofrecer servicios de LA a organizaciones delictivas a través de un grupo de agentes independientes que se contactaban con los clientes para ofrecer sus servicios, con el cobro de un arancel del uno al cinco por ciento. A este caso se le otorgó el premio Mejor Caso Egmont en 2014, debido a la complejidad del esquema, la investigación y el análisis sólidos y la cooperación nacional e internacional para desmantelar la red.

El análisis del caso fue originado por el modelo de riesgo diseñado en la UIF para priorizar los reportes recibidos. Se identificó una serie de ROS que contenían elementos de alto riesgo, como oficinas virtuales potenciales que no coincidían con la actividad del cliente, cantidades y montos significativos de transferencias internacionales realizadas en un corto período de tiempo con beneficiarios que tenían una amplia gama de actividades económicas, como la comercialización de textiles, el comercio exterior, la comercialización de teléfonos celulares, los casinos, actividades de carga aéreas y terrestres, servicios jurídicos, sin ninguna relación con sus perfiles declarados.

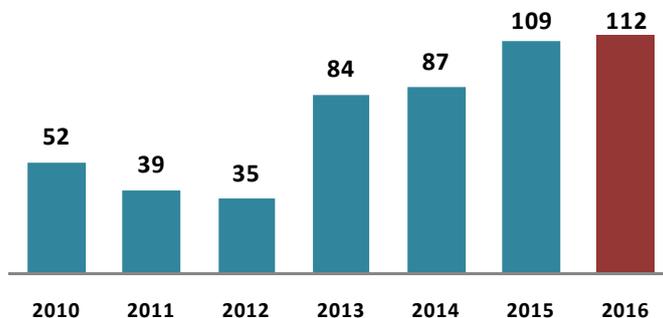
El análisis identificó a sociedades sospechosas en la red (42 en total situadas en México y el exterior) que fueron utilizadas para realizar varias operaciones y para brindar servicios financieros a sus clientes, tales como la recaudación de fondos, muchos de ellos en efectivo, cambio de divisas, envíos de transferencias nacionales o internacionales, entre otras, que en muchos casos no pasaban por el sector financiero

Fue difícil identificar a los beneficiarios finales de esta red. Los accionistas de la sociedad eran empleados de bajo perfil y no los verdaderos dueños o accionistas mayoritarios de las sociedades. La coordinación con FinCEN de Estados Unidos condujo a la identificación del jefe de la red, de las 42 sociedades involucradas y de más de 1.500 personas que llevaban adelante las operaciones relevantes. Se identificó que los recursos habían sido distribuidos mayormente a través de transferencias internacionales a 42 países, siendo los principales destinos de las transferencias Estados Unidos, Hong Kong, Panamá y China.

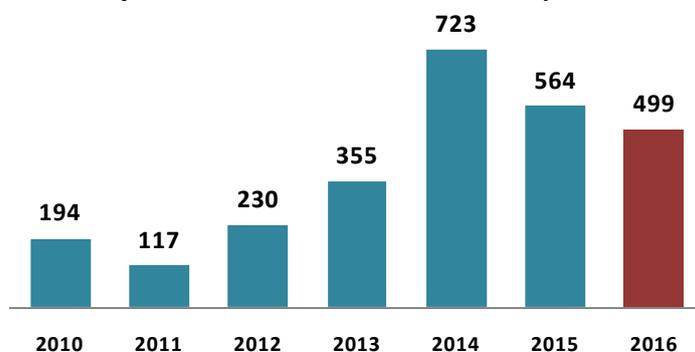
La comunicación de la UIF hizo que la PGR interceptara las comunicaciones de algunas de las personas involucradas. Identificaron al jefe, a 38 de sus colaboradores más cercanos y las direcciones de dos de sus oficinas operativas. Se emitió una orden de detención por cargos de LA y delincuencia organizada contra el jefe de la red ilícita y uno de sus colaboradores, quienes luego fueron encarcelados mientras se desarrollaba el proceso judicial. Se aseguraron 39

cuentas bancarias con un total de USD 13,4 millones y dos propiedades. No hay condenas en este caso. Se aseguró una propiedad por un valor aproximado de MXN 6 millones.

Figura 3. Cantidad de denuncias de LA presentadas por la UIF



Sujetos involucrados en las denuncias por LA



**Monto asociado a las denuncias por LA
(Millones de pesos mexicanos)**

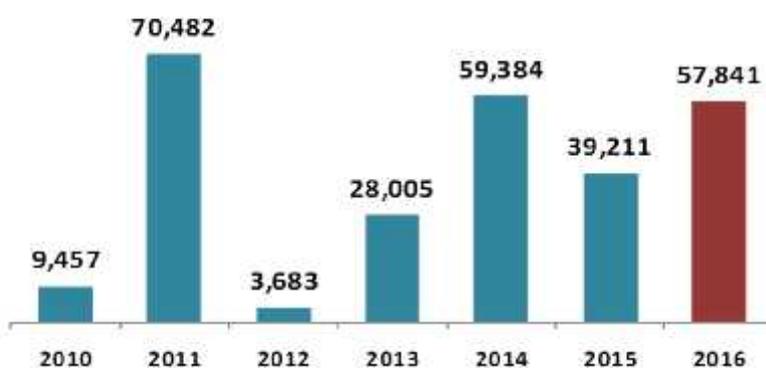


Tabla 11. Delitos identificados en las denuncias formuladas

Delito previo	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Delitos relacionados con drogas	24	11	5	24	29	31	15
Delitos cometidos por funcionarios públicos (malversación de fondos, corrupción, sobornos)	1	-	-	1	1	7	4
Violación de la Ley General de Población	4	-	4	4	3	3	0
Extracción y robo de hidrocarburos	1	-	-	4	1		0
Vehículo sustraído/robado	-	-	1	2	-	1	0
Secuestro	-	1	-	1	2	1	1
Extorsión	-	-	-	-	1	2	0
Fraude	-	-	-	1	3	5	7
Delincuencia organizada	-	-	-	4	3	3	8
Delito fiscal	-	-	-	7	3	22	40
No determinado	22	27	25	36	41	34	32
Otros*							
Total	52	39	35	84	87	109	107

* Delitos relacionados con la Ley de Instituciones de Crédito, terrorismo, tráfico de personas, corrupción de menores y pornografía infantil

Tabla 12. Monto asociado con denuncias por un delito previo
(Millones de pesos)

Delito	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
No determinado	1.163	70.481	3.683	8.018	18.940	9.540	11.968
Delitos organizados				1.497	27.720	50	22.778
Delitos fiscales				7.969	12.572	12.076	6.265
Delitos relacionados con la salud	7.946	1		10.506	126	3.948	1.089
Otro	349			15	27	13.597	15.742
Total	9.457	70.482	3.683	28.005	59.384	39.211	57.841

153. Recursos de la UIF: La UIF en general tiene un presupuesto adecuado que se triplicó de 2010 (MXN 69,6 millones) a 2016 (MXN 185 millones). Mientras que la mitad del presupuesto se asigna a los salarios, el resto cubre varios otros costos (por ejemplo, instalaciones, infraestructura de TI). El número de empleados también aumentó de 138 a 164 en 2015, con una disminución a 146 en 2016. Desde 2010 hasta 2016, la UIF recibió subsidios del gobierno de los Estados Unidos para mejorar la infraestructura de TI.

154. El apoyo de la UIF a las necesidades operativas de las autoridades competentes podría mejorar en varios frentes, más precisamente avanzando con sus análisis y comunicaciones en las áreas que aparecen más abajo.

155. La facultad de la UIF de bloquear cuentas a través de la LPB para el régimen de SFD relacionadas con el terrorismo y el FT se extendió en diciembre de 2014 para cubrir designaciones de lavadores de dinero. Esta facultad de bloquear cuentas (pero no otros bienes y activos) se usa a menudo y podría resultar en la revelación a las personas sospechosas cuando se comunica el caso para su acción judicial. La UIF usa estas facultades con frecuencia (y no solo en casos excepcionales donde existe una alta probabilidad de que los productos sospechosos se transfieran fuera de México) lo que podría poner en riesgo el uso correcto de la inteligencia por parte de la PGR para rastrear efectivamente los productos del delito relacionados con el LA, los delitos subyacentes y el FT. Consecuentemente, la PGR puede encontrar demoras en la imposición de medidas cautelares. La UIF asigna tres personas a tiempo completo para imponer y defender estas decisiones ante los tribunales (cuando se demanda a la UIF), quienes de otro modo podrían ser reasignados a sus funciones principales (recepción, análisis y comunicación de la información).

156. El proceso de análisis de los casos denunciados generalmente es lento (véase la tabla a continuación del año 2016) y requiere recabar un alto volumen de datos y de información adicional, resultando en demoras en la comunicación de la inteligencia. Una cantidad mayor de casos también se cierra sin comunicación por falta de sospecha.

Tabla 13. Proceso de análisis en 2016 – Cantidad de días hábiles entre la recepción y la comunicación de un caso

Mínimo	3
Promedio	61
Máximo	213

157. A pesar de que la mayoría de los casos comunicados dan lugar a acciones judiciales exitosas, la cantidad de comunicaciones espontáneas de la UIF es muy baja, especialmente cuando se lo compara con el gran volumen de reportes que recibe. Aunque la calidad es buena y conduce a una gran mayoría de casos de acciones judiciales exitosas, la UIF no comunica el suficiente número de casos a la PGR.

158. En lo referente al FT, la UIF analizó y comunicó pocos casos sospechosos de FT. Sin embargo, luego de que se realizaran las investigaciones, ninguno de los casos originó una acción judicial por FT. 12 de las 50 personas todavía están siendo monitoreadas por la agencia de inteligencia civil para obtener más inteligencia, y de ese total, hay 2 que también están siendo investigados por la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) de los Estados Unidos. Las autoridades determinaron que ninguno de estos sujetos cumplió con los criterios para la designación bajo la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (RCSNU) 1373. Las 7 personas derivadas a las autoridades competentes fueron investigadas y sus casos fueron reclasificados como casos de LA en relación con el tráfico de personas por delincuencia organizada ya que no se hallaron pruebas de terrorismo o de FT.

Tabla 14. UIF Casos de FT

Año	Cantidad de individuos analizados	Cantidad de personas comunicadas a la agencia de inteligencia civil	Comunicación a migraciones	Compartidos con el FBI en EE. UU.	Denuncia a la PGR
2013	23	6	6		
2014	10	1			
2015	78	23		1	
2016	37	20		1	7
Total	148	50	6	2	

Cooperación e intercambio de información/inteligencia financiera

159. La UIF y otras autoridades competentes en gran medida cooperan, coordinan e intercambian información financiera. La PGR y el SAT aprecian el acceso a la información financiera, pero ha dado lugar al inicio de pocas investigaciones del LA. La gran mayoría de las investigaciones y acciones penales por LA fue generada por comunicaciones espontáneas de la UIF.

160. La UIF suscribió diversos acuerdos con las diferentes autoridades nacionales para facilitar una colaboración y un intercambio de información eficientes. La UIF pasó de tener 10 convenios de colaboración firmados en 2010, a 24 en 2016. Como resultado de la coordinación entre la UIF y la PGR, a partir de 2010 la amplia mayoría de denuncias realizadas por la UIF resultaron en el inicio de una investigación. Además, existen mecanismos de cooperación para generar inteligencia estratégica relacionada con LA, como así también con el terrorismo y su financiamiento. Tal como fue indicado más arriba, la PGR y el SAT tienen acceso controlado a las bases de datos de la UIF.

161. La UIF trabaja con otras autoridades nacionales en la ejecución de sus facultades, expresando sus opiniones sobre temas ALA/CFT en relación con los sujetos con los que autoridades como la *Comisión Nacional de Hidrocarburos* y la *Comisión Nacional de Seguridad* tienen conexión. La UIF también emite opiniones sobre ALA/CFT al INE. De modo similar, la UIF, a través de los servicios de auditoría de la SHCP, está sujeta a un proceso que tiene el objetivo de probar los sistemas informáticos, la red o la aplicación web y encontrar vulnerabilidades que podrían ser explotadas por un atacante.

162. Los convenios de colaboración firmados con las autoridades competentes buscan garantizar el uso apropiado de información, datos, documentos o imágenes a ser compartidas en la ejecución de sus facultades relacionadas con ALA/CFT. Los empleados de la UIF, en su carácter de funcionarios públicos, están sujetos a guardar completo secreto y discreción y podrían ser pasibles de responsabilidades administrativas y penales en caso de incumplimiento.

163. Según lo indicado más arriba, la cooperación de la UIF y la PGR a veces se encuentra socavada por el uso regular de las atribuciones de la UIF para bloquear cuentas. La UIF comunica la vasta mayoría de sus casos a la PGR para su la persecución penal. También comunica cientos de avisos inteligencia a otros organismos. Algunos de estos casos se desarrollan en coordinación y cooperación con otros organismos, incluidas las AOP. En estos casos, las investigaciones se benefician del análisis de diversas autoridades. Sin embargo, la UIF podría considerar enviar más casos a las AOP para una investigación adicional en una etapa temprana en lugar de retener los casos para un análisis posterior. En algunas instancias, la comunicación de los casos a las AOP y/o el SAT (evasión fiscal) permitirá recabar más indicios antes de la fase de procesamiento. Esto también reducirá parte de la presión de la UIF necesaria para recabar información adicional y conducir análisis basados en las solicitudes de la PGR.

164. Aunque la coordinación y el intercambio de información son eficientes a nivel federal, lo es menos a niveles estatal y comunitario. Por ejemplo, un fiscal de un estado o una AOP del estado no puede acceder a la información de IF directamente y deben solicitársela a la UIF. La UIF debe primero presentar una denuncia para que se avance con una acción penal por LA. Esto podía ejercer presión en la UIF y dilatar el proceso de inicio de las acciones penales. El intercambio de inteligencia financiera no es lo suficientemente oportuna entre estado/comunidad y los niveles federales. Los impedimentos y la ineficacia se relacionan sobre todo con la autorización que se requiere de la UIF para procesar cuando se recaba la información financiera de los sujetos obligados, y el exceso de confianza de la PGR y las AOP en la UIF para recabar la información en lugar de acceder a la información financiera que incluya DDC usando sus propias facultades.

Conclusión General sobre el Resultado Inmediato 6

165. **En general, México ha alcanzado un nivel moderado de efectividad en el RI.6.**

Resultado Inmediato 7 (Investigación y procesamiento de LA)

Identificación e investigación de LA

166. Hasta hace relativamente poco, la PGR no consideraba la identificación e investigación del LA como una de sus prioridades clave. Sin embargo, en los últimos años adoptó una cantidad de medidas³⁹ para remediar esta situación, siendo la más significativa la creación de unidades especializadas. Sin embargo, el LA no es investigado ni perseguido penalmente de manera proactiva y sistemática, a cambio, se favorece el uso de un enfoque reactivo, caso por caso, sin perjuicio del hecho de que recientemente se realizaron algunas investigaciones de alto perfil. México todavía carece de los instrumentos institucionales y operativos necesarios para identificar e investigar los casos de LA. Hay varias deficiencias en la manera en que se identifican los casos de LA y muy rara vez se conducen investigaciones financieras paralelas. Antes de que la PGR pueda presentar una acción penal por LA ya cometido a través del sistema financiero, la UIF primero debe presentar una denuncia de conformidad con el último párrafo del Artículo 400 bis del Código Civil Federal (CCF). Este paso es un requisito procesal que debe cumplirse para que se pueda iniciar una acción penal por LA. Esto podría demorar el proceso de persecución penal y menoscabar las facultades de la PGR. Los niveles significativos de corrupción que afectan a las AOP, en particular del ámbito estatal, socavan su capacidad para investigar y perseguir penalmente los delitos graves. Por último, la implementación del sistema acusatorio postula un desafío adicional a la PGR con respecto a la investigación del LA.

167. Hay dos unidades especializadas dentro de la PGR con competencia para investigar y perseguir penalmente el LA. La primera es la UEIORPIFAM, que pertenece a la SEIDO. En 2015, el presupuesto de esta unidad fue de MXN 60.514.325 (USD 2.990.714,10) y contaba con 100 agentes. La segunda unidad especializada es la UEAF, creada en julio de 2013, que forma parte de la PGR y tiene la tarea de realizar análisis financieros y contables de las operaciones de LA, como así también investigaciones de LA. La UEAF, al igual que el Ministerio Público, tiene la autoridad de llevar a cabo investigaciones financieras en casos cuando el delito fue cometido por un grupo de delincuencia organizada. En la práctica, es imposible determinar la cantidad de investigaciones en las que participó la UEAF desde su creación, ya que las cifras brindadas por las autoridades mexicanas varían enormemente. En 2015, su presupuesto fue de MXN 23.765.675 (USD 1.174.706) y contaba con 111 agentes. La relación entre la UEAF y la UEIORPIFAM continúa siendo confusa. En términos prácticos, parece que existe cierta cooperación caso a caso (casos Denim, Sonora y Juárez) entre la UEAF y la UEIORPIFAM.

168. Con respecto a la capacitación especializada sobre la investigación y la persecución penal del LA, la información suministrada por las autoridades mexicanas indica que entre 2012 y 2017, se organizó un total de 25 iniciativas de capacitación en LA, algunas en cooperación con otros países como Estados Unidos, Francia y España. Desde 2016, las actividades de capacitación, especialmente para el personal de la UEAF, se concentraron en la implementación del sistema acusatorio y no específicamente en el LA. Como lo demuestra el *Informe de la Auditoría Superior de la Federación* de 2016,⁴⁰ una de las principales deficiencias en la investigación y persecución penal del LA es la falta de capacitación. Este informe recomienda específicamente la realización de un análisis de las necesidades de capacitación de la PGR y el desarrollo de un programa de capacitación que incorpore actualizaciones regulares y especialización.

³⁹ Por ejemplo, en marzo de 2017, la *Conferencia Nacional de Procuración de Justicia* adoptó una resolución para consolidar la legislación penal mexicana en un único código penal integral de aplicación nacional.

⁴⁰ Se puede acceder al informe en http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2016_0106_a.pdf. En particular, véanse las páginas 20-22.

169. La UEAF y la UEIORPIFAM funcionan a nivel federal, pero no tienen un equivalente a nivel estatal. Asimismo, en el ámbito federal, a pesar de la existencia de las unidades especializadas en cuestión, otras unidades de la PGR no están impedidas de conducir investigaciones de LA proveniente de delitos determinantes. La multiplicidad de unidades responsables de la investigación de LA da lugar a dificultades en términos de coordinación y para garantizar el intercambio armonizado, menoscabando así su efectividad. Además, por su propia naturaleza, las unidades no especializadas no tienen el mismo nivel de experiencia que las unidades especializadas, con el resultado de que su capacidad de investigación no está a la par de éstas. En vista de los resultados alcanzados por las unidades especializadas, especialmente la UEIORPIFAM, en términos de cantidad de investigaciones iniciadas, acciones penales presentadas y condenas aseguradas (como se verá a continuación), los recursos financieros y humanos, y la capacitación asignados a ellas parecen ser insuficientes.

170. Con respecto a la identificación de casos de LA, a pesar de que existe un procedimiento operativo estándar para investigaciones de delincuencia organizada (establecido en el protocolo de acción titulado «Procedimiento de Integración para Averiguaciones Previas de Delincuencia Organizada», actualizado el 10 de noviembre de 2011) y un procedimiento interno obligatorio para el LA, ninguno de ellos establece los criterios que describen cuándo debe iniciarse una investigación por LA. El procedimiento interno obligatorio solamente enumera las diferentes medidas de investigaciones a ser adoptadas en el curso de una investigación que ya fue iniciada. Además, no hay un protocolo adecuado⁴¹ para la Policía Federal que identifique las circunstancias bajo las cuales se debe iniciar una investigación de LA cuando se hubiere iniciado una investigación preliminar de un delito determinante y hubiere fundamentos razonables para creer que ese delito generó productos ilícitos. La falta de dicho protocolo resultó en una cantidad muy baja de investigaciones de LA derivado de delitos determinantes.

171. Como lo demuestra la Tabla 15 a continuación, la PGR le otorga mucha más prioridad a la investigación de los delitos determinantes y una escasa atención al LA. Según información suministrada por las autoridades mexicanas, cuando hay fundamento para creer que se cometió un delito determinante, la PGR iniciará una investigación y perseguirá penalmente ambos delitos juntos. Las cifras, sin embargo, cuentan otra historia. La Tabla 15 muestra que hay una enorme diferencia entre, por un lado, la cantidad de averiguaciones previas de corrupción, delitos contra el Código Fiscal de la Federación y delitos cometidos por GDO y, por el otro, aquellas iniciadas por delitos de LA. Se puede inferir que, cuando la unidad de competencia inicia una investigación por corrupción o DO, la UEIORPIFAM o la UEAF muy rara vez inician una investigación paralela sobre LA. Esto sugiere una posible falta de coordinación entre estas unidades o incluso, que las unidades en cuestión desconocen la investigación del delito determinante.

⁴¹ Después de la visita in situ, las autoridades mexicanas adoptaron un protocolo que establece las obligaciones de los diferentes actores (fiscales, policías, expertos, UIF) que participan en la investigación de LA.

Tabla 15. Averiguaciones previas iniciadas a nivel federal

Delitos relacionados con las investigaciones iniciadas	2012	2013	2014	2015	2016
Tráfico de drogas ⁴²	-	-	-	8.205	2.173
Corrupción	3.755	3.065	4.410	3.810	1702
Delitos fiscales	7.568	2.418	1.798	1.573	455
Delincuencia organizada	2.270	1.302	1.299	1.057	-
LA	531	464	415	426	178

172. La PGR (véase Tabla 16) parece identificar a la mayoría de los casos de LA a partir de información enviada por diferentes autoridades nacionales (tal como la Aduana o la Policía Federal) y autoridades extranjeras (casi exclusivamente con organismos de Estados Unidos, por ejemplo, DEA/ICE) y, en menor medida, de comunicaciones de la UIF. El papel de la UIF en la identificación de los casos de LA aumentó en los últimos años.

Tabla 16. Tabla comparativa del origen de las investigaciones de LA

	2012	2013	2014	2015	2016
Total de investigaciones de LA ⁴³	531	464	415	426	438
Investigaciones de LA disparadas por varias fuentes (aduana, policía federal, autoridades extranjeras)	129	124	105	148	198
Investigaciones de LA disparadas por comunicaciones de la UIF	35	84	87	109	37

173. Al igual que con la identificación de casos de LA, la priorización de casos de LA sufre de una falta de criterios claros. No es posible determinar si se les otorga prioridad a los casos de LA por encima de otras investigaciones, a casos complejos por encima de casos simples, o a delitos determinantes nacionales por encima de los extranjeros.

174. Con respecto a la realización de investigaciones de LA en sí, no fue posible determinar cómo coordinan las diferentes unidades especializadas sus esfuerzos internamente con la SEIDO (no se brindaron ejemplos), cómo coordina la PGR el trabajo a nivel federal y estatal o cómo coordina con otras autoridades, como la Aduana y las autoridades fiscales, la investigación de delitos de LA, si es que lo hace.

175. La siguiente tabla muestra claramente que, entre 2010 y 2014, la cantidad de acciones penales (*consignaciones*) son muy bajas en comparación con la cantidad de investigaciones iniciadas (*averiguaciones previas*) (25 por ciento). Las cifras indican un alto grado de ineficacia en el modo en que se inician las investigaciones (por ejemplo, investigaciones abiertas sin fundamentos razonables suficientes) o en el modo en que se conducen (por ejemplo, deficiencias en la metodología de la investigación o en la

⁴² Es necesario hacer un comentario acerca de las cifras del tráfico de drogas: se brindaron distintos conjuntos de estadísticas supuestamente relacionadas con averiguaciones previas iniciadas por tráfico de drogas, pero difieren entre sí drásticamente. En vista de la naturaleza poco fidedigna de estas cifras, no pudieron ser consideradas de manera útil y fueron omitidas de la tabla anterior.

⁴³ Las autoridades no identificaron el origen de las demás investigaciones.

investigación financiera, procedimientos extremadamente largos y falta de coordinación interna en el ámbito federal y estatal).

Tabla 17. Cifras sobre investigaciones y acciones penales por LA⁴⁴

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Investigaciones iniciadas	461	479	531	464	415	426	438
Investigaciones que resultaron en acciones penales	115	108	145	111	109	76	43

176. El ciclo de investigación utilizado por las autoridades mexicanas no permite arribar a conclusiones con respecto a cuánto tiempo tardan generalmente las investigaciones en ser judicializadas. Tampoco es posible determinar el tiempo necesario para las medidas investigativas individuales específicas, tal como (i) la identificación de los titulares de cuentas bancarias; (ii) la obtención de información de registros públicos; o (iii) la obtención de información sobre el beneficiario final cuando las personas jurídicas están bajo investigación. Además, las únicas técnicas investigativas especiales que parecen utilizarse en las investigaciones de LA son las escuchas telefónicas. No se brindaron ejemplos específicos de casos en los que se utilizaran agentes encubiertos o entregas vigiladas. Las deficiencias observadas en relación con la R.31, es decir, la falta de regulación de las entregas vigiladas, tienen un impacto negativo sobre la efectividad en la investigación de casos complejos.

Cuadro 2. Implementación de un sistema acusatorio

Uno de los desafíos principales del sistema de justicia penal ALA/CFT en la actualidad surge de los cambios realizados al procedimiento penal para implementar el cambio del sistema inquisitivo al sistema acusatorio. El sistema nuevo⁴⁵ establece un conjunto de procedimientos para juzgar casos, que permite tanto al fiscal como al abogado defensor del acusado presentar pruebas y argumentos como partes iguales ante un tribunal imparcial e independiente, como así también otros cambios que protegen los derechos del acusado y permiten un procesamiento más oportuno de los casos penales. Las reformas fueron implementadas en forma progresiva a nivel estatal. La transición a este sistema requirió un esfuerzo importante y recursos sustanciales para transformar los edificios de los tribunales, mejorar la tecnología y capacitar al personal del sistema judicial. Desde 2008, el gobierno federal mexicano gastó cerca de USD 3 mil millones para respaldar los esfuerzos de los gobiernos de los estados en la transición hacia el nuevo sistema. Al 18 de junio de 2016, el sistema acusatorio se había implementado en las 32 oficinas de la PGR. Algunos estados hicieron la transición hacia procedimientos penales acusatorios orales solamente para algunas categorías de delito, mientras otras categorías de delito todavía pueden recaer bajo el sistema tradicional. Con respecto a las investigaciones y acciones penales, bajo el nuevo sistema, los fiscales tendrán una mayor discreción para priorizar la carga de casos y podrán decidir no investigar o perseguir penalmente algunos casos que parecen tener poca importancia; esto supuestamente les permitirá dirigir los recursos departamentales hacia prioridades estratégicas.

La PGR ha adoptado medidas significativas para adaptar su estructura institucional (a los efectos de ser una institución autónoma), sus unidades especializadas y sus capacidades operativas a los desafíos establecidos por este nuevo sistema procesal penal, ofreciendo capacitación especializada a los fiscales (inclusive sobre técnicas de litigio). Sin embargo, el impacto estas medidas no puede ser evaluado en el presente.

⁴⁴ Se debe realizar un comentario acerca de estas cifras: dado que los diferentes conjuntos de cifras brindados por la cantidad de investigaciones iniciadas en 2015 y 2016 eran significativamente diferentes, no se pudieron considerar de manera útil y se excluyeron de la tabla.

⁴⁵ «Reforma del procedimiento penal en México 2010-2016. La cuenta regresiva para la implementación», informe especial de Octavio Rodríguez Ferreira y David A. Shirk, Justicia en México, Universidad de San Diego, octubre de 2015.

Coherencia de las investigaciones y acciones penales de LA con las amenazas, perfil de riesgo y políticas ALA/CFT nacionales.

177. En lo concerniente a la coherencia de las investigaciones y acciones penales de LA con las amenazas nacionales, las principales actividades que generan activos en México son la delincuencia organizada⁴⁶, el tráfico de drogas, la corrupción y los delitos fiscales. La delincuencia organizada constituye una amenaza muy alta de LA en México. Aunque las autoridades mexicanas han recorrido un largo camino en el desmantelamiento de organizaciones delictivas importantes que operan en el país,⁴⁷ aún existe una cantidad significativa de ellas debido a su capacidad de alterar su estructura financiera y de adaptarse a los nuevos escenarios. Algunos GDO tienen una posición de tanto poder que tienen la capacidad de sobornar o intimidar a las autoridades, particularmente en el ámbito estatal y local y, en menor medida, en el ámbito federal. El producto del tráfico de drogas y la producción todavía se considera el principal origen de fondos para el LA en México. Sin embargo, debido a la capacidad de las organizaciones delictivas de diversificarse, los fondos ilícitos también se originan en otros delitos, como la corrupción, la extorsión, el secuestro, el tráfico de personas y el robo de productos petroleros y minerales. La evasión fiscal también constituye una importante amenaza de LA y está generalizada en México. Debido a las deficiencias en el sistema de justicia, como la longitud de los procedimientos, la baja cantidad de investigaciones y la corrupción, la tasa de condena por este delito es baja.

178. La responsabilidad de la investigación y la acción penal del tráfico de drogas, la corrupción y los delitos fiscales recae en las tres unidades especializadas, dos de las cuales pertenecen a la PGR. La primera es la Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra la Salud dentro de la SEIDO, que investiga y persigue penalmente el tráfico de drogas cometido por los GDO. La segunda es la fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción (FADC), que no pertenece a la SEIDO, que tiene responsabilidad en temas de corrupción. No es claro si la FADC puede realizar investigaciones financieras para identificar y rastrear bienes. Sin embargo, parece que la FADC puede solicitar asistencia a la UEAF para realizar investigaciones financieras, aunque no se brindaron ejemplos. La tercera es la Procuraduría Fiscal Federal dentro de la SHCP, que es responsable, entre otras cosas, de realizar investigaciones y acciones penales relacionadas con los delitos fiscales. Al igual que con la delincuencia organizada, la SEIDO dentro de la PGR agrupa a las diferentes unidades especializadas con competencia para investigar delitos cometidos por GDO. A la luz de estos desafíos, las AOP y, en particular, la PGR, han priorizado sus recursos para abordar a los GDO, especialmente para abordar el problema del tráfico de drogas.

179. Con este fin, como se describió arriba (véase párrafo 1700), se aplica un procedimiento operativo estándar («Procedimiento de Integración para Averiguaciones Previas de Delincuencia Organizada») para garantizar un abordaje común a la investigación de GDO. Para mejorar la efectividad de las investigaciones y acciones penales relacionados con la corrupción, la PGR estableció una unidad ad hoc (FADC) que es independiente de la SEIDO. Tanto la existencia del procedimiento operativo estándar y las unidades especializadas mejoran la capacidad de México para desbaratar las redes delictivas.

180. Habiendo dicho esto, con respecto a la corrupción⁴⁸, la relación de acciones penales e investigaciones es extremadamente baja, al igual que la relación de condenas y acciones penales (véase la tabla continuación).

⁴⁶ Se solicitaron estadísticas, que no recibimos, sobre la cantidad de investigaciones, acciones judiciales y condenas relacionadas con la delincuencia organizada.

⁴⁷ 107 de 122 de los jefes más importantes de los GDO identificados al comienzo del gobierno actual del país fueron arrestados o asesinados durante su arresto.

⁴⁸ Las autoridades mexicanas han adoptado medidas para abordar algunos casos de corrupción de alto perfil, como el caso del gobernador Duarte en Veracruz. Como consecuencia de esa investigación, se aseguraron 19 propiedades en México junto con un barco, gasolineras, obras de arte y pinturas y 32 propiedades ubicadas en el exterior. Se recuperaron más de MXN 400 millones (USD 20 millones) de fondos públicos del Estado de Veracruz, que habían sido invertidos

Entre 2013 y 2016, solamente 2,9 por ciento de las acciones penales terminaron en condena. Además, un estudio de 2015 sobre corrupción⁴⁹ indica que solamente se iniciaron siete acciones penales/investigaciones de un total de 444 comunicaciones (1,6 por ciento) realizadas por la *Auditoría Superior de la Federación*⁵⁰ entre 1998 y 2012. Estas cifras sugieren un nivel extremadamente bajo de efectividad en las acciones para combatir este delito.

Tabla 18. Casos de corrupción

	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Investigaciones iniciadas	3.065	4.410	3.810	1.702	12.987
Acciones judiciales	492	502	397	353	1.744
Condenas	10	11	17	13	51

181. Esta tendencia (índices de acción judicial y condena bajos) se repite en relación con la evasión fiscal. Durante el mismo período, se inició un total de 6.244 investigaciones, pero solo se presentaron 2.976 acciones judiciales que resultaron solamente en 879 condenas. Además, vale la pena observar la fuerte caída en la cantidad de investigaciones iniciadas entre 2013 y 2016, como así también la cantidad de condenas aseguradas, que disminuyó a más de la mitad.

Tabla 19. Casos de evasión fiscal

	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Investigaciones iniciadas	2.418	1.798	1.573	455	6.244
Acciones penales:	1.235	747	691	303	2.976
Condenas	326	222	213	118	879

182. Según la información suministrada, no se puede afirmar que, en términos generales, las investigaciones y acciones judiciales por LA sean proporcionales a las amenazas de LA.

Tipos de casos de LA judicializados y condenados

183. Con respecto al tipo de casos de LA perseguidos, un análisis de decisiones judiciales⁵¹ (condenas y sobreseimientos) muestra que la mayoría de los cargos por LA se relacionan con el ocultamiento (22 por ciento), transporte (15 por ciento) y custodia (15 por ciento). La administración (5 por ciento), la transferencia (3 por ciento) y el depósito (2 por ciento) dan cuenta de una proporción más pequeña de cargos por LA. El 38 por ciento restante de los cargos por LA no fue asignado a ningún método de comisión específico. Las cifras brindadas en este análisis también muestran que 62 por ciento de todos los cargos por LA fueron presentados en el contexto de DO y 42 por ciento en el contexto de tráfico de drogas. Además, la información de la UIF fue solicitada solamente en 16 por ciento de las condenas.

en personas jurídicas. Véase <http://www.gob.mx/pgr/prensa/recupera-pgr-421-millones-en-favor-del-estado-de-veracruz-comunicado-1921-16>

⁴⁹ *Anatomía de la corrupción*, María Amparo Casar, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) e Instituto Mexicano para la competitividad (IMCO), mayo de 2015.

⁵⁰ Organismo responsable de ejercer la fiscalización administrativa y financiera.

⁵¹ Véase párrafo 615 de las páginas 230 – 231 de la ENR.

184. Las autoridades mexicanas afirman que el LA se puede perseguir penalmente como un delito autónomo, independientemente de la existencia de una condena anterior por un delito determinante. Sin embargo, el análisis de estas cifras sugiere que rara vez se persigue penalmente el LA como un delito autónomo (véase tabla a continuación).

Tabla 20. Tipos de casos de LA judicializados

	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Cantidad de acciones judiciales por LA	111	109	76	43	339
Cantidad de acciones judiciales por LA como delito autónomo	8	10	2	16	36
Cantidad de acciones judiciales por autolavado	5	10	2	4	21

185. Con respecto a las condenas, si bien las autoridades brindaron conjuntos de cifras diferentes en múltiples ocasiones, la tendencia general es clara: hay una enorme disparidad entre la cantidad de acciones judiciales y la cantidad de condenas aseguradas en última instancia, con el resultado de que la tasa de condenas es extremadamente baja. De acuerdo con la ENR, la tasa de condenas por LA entre 2010 y 2014 cayó de un 20 por ciento a cinco por ciento. Otras cifras brindadas por las autoridades mexicanas,⁵² indicadas en la Tabla 21 a continuación, sugieren que las tasas de condena de 36 por ciento, 21 por ciento, 44 por ciento y 13 por ciento de los años 2013, 2014, 2015 y 2016 respectivamente, se basan en muy pocas acciones judiciales. En cualquier caso, las cifras claramente cuestionan la efectividad de las acciones judiciales. Además, las autoridades mexicanas mismas también afirmaron que la baja tasa de condenas postulaba un alto riesgo a la efectividad del sistema de justicia penal. En relación con las personas jurídicas, México nunca procesó o condenó a una persona jurídica por LA debido al hecho que, hasta hace poco (junio de 2016), las personas jurídicas no podían ser procesadas por LA.

Tabla 21. Cifras sobre acciones penales y condenas por LA⁵³

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cantidad de acciones judiciales	115	108	145	111	109	76	43
Cantidad de condenas				40	23	34	6
Cantidad de personas condenadas	12	19	19	17	11	15	10

⁵² Información brindada por el Consejo de Judicatura Federal.

⁵³ Se debe realizar un comentario acerca de estas cifras: no es claro por qué la cantidad de condenas es más alta que la cantidad de personas condenadas entre 2013 y 2016.

186. Como nota final, debe observarse que el Informe de la Auditoría Superior de la Federación mencionado precedentemente, concluye que, en 2016, la PGR no progresó en la persecución penal del delito financiero. En particular, de las 98 acciones judiciales relacionadas con delitos financieros (que abarca el LA) solamente el tres por ciento resultó en juicios (comparado con el 22 por ciento en 2013) mientras que el 58 por ciento fue devuelto a la PGR para completar la investigación.⁵⁴

Efectividad, proporcionalidad y carácter disuasivo de las sanciones

187. Con respecto a la efectividad, proporcionalidad y carácter disuasivo de las sanciones, el Artículo 400 bis del *Código Penal Federal* (CPF) dispone que las personas físicas estarán sujetas a una pena de prisión de entre 5 y 15 años y a una multa de entre 1.000 y 5.000 días multa a la tarifa diaria estipulada⁵⁵ al momento de la condena por LA. A partir del análisis de las condenas de LA, si bien la mayoría cae en la escala de pena más baja, según la naturaleza del delito, parece que las sanciones por LA seguidas de la condena son efectivas, disuasivas y proporcionales.

Medidas alternativas

188. En relación con la medida en que se pueden aplicar medidas del sistema penal cuando no se puede asegurar una condena, las autoridades mexicanas hacen referencia a la posibilidad de aplicar el principio de oportunidad, mediante el cual un fiscal puede decidir no perseguir el caso penalmente si se dio o garantizó una indemnización a la víctima. Sin embargo, la misma relevancia de este principio es cuestionable ya que cubre la situación en la que el fiscal decide no proceder, no cuando no se puede asegurar la condena. Además, no hay casos que ejemplifiquen la aplicación práctica de este principio en investigaciones de LA.

189. **México alcanzó un nivel bajo de efectividad sobre el RI.7.**

Resultado Inmediato 8 (Decomiso)

190. México tiene un marco legal adecuado para respaldar los procedimientos penales y civiles (sobre una base no penal) para decomisar los bienes y el producto del delito. Los bienes y productos asegurados, abandonados y decomisados son administrados por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE). Desde la última evaluación, el volumen de bienes asegurados y decomisados aumentó ligeramente, sin embargo, estos esfuerzos son escasos y no son proporcionales con el perfil de riesgo de México.

Decomiso del producto del delito, los instrumentos y bienes de valor equivalente como un objetivo de la política

191. El decomiso del producto del delito, los instrumentos y bienes de valor equivalente no se persigue como un objetivo de la política. Recientemente, luego de la finalización de la ENR, los Grupos de Alto Nivel aprobaron siete políticas, incluyendo una para «el establecimiento de protocolos relativos a la iniciación de investigaciones paralelas relacionadas con el LA, en particular, cuando la investigación original está relacionada con los delitos determinantes que, según la ENR, tienen más impacto y generan la mayor cantidad de productos del delito». Se espera que esta política tenga un impacto positivo en el volumen de decomisos, sin embargo, es demasiado pronto para determinar cuánto efecto está causando.

⁵⁴ Véanse las páginas 13 y 25 del informe.

⁵⁵ Este tipo de multa se calcula multiplicando la tarifa diaria por el número de días multa. La tarifa diaria se establece de conformidad con los ingresos del delincuente.

192. La PGR, asistida por la Policía Federal, no les dio prioridad a las investigaciones financieras paralelas para rastrear activos. No se brinda información sobre la aplicación del decomiso de bienes de valor equivalente.

193. México tiene varias herramientas, tanto penales y administrativas, para asegurar congelar los productos e instrumentos del delito sujetos al decomiso. En términos de aseguramiento penal, como se indicó bajo el RI.7, la PGR no desarrolló una estrategia para priorizar las investigaciones y seguir el dinero, y adoptar acciones para ubicar y determinar los activos ilegales que podrían estar sujetos a decomiso.

194. La mayoría de las investigaciones de LA son generadas por la UIF y no son el resultado de investigaciones financieras paralelas, lo que significa que las autoridades no son proactivas en el rastreo de los activos ilegales generados mediante la investigación de los delitos determinantes. Esto principalmente se debe a una falta de capacidad y experiencia para realizar investigaciones financieras por parte de las autoridades competentes (véase RI.7).

195. Como se explicó en el RI.7, las investigaciones por LA son realizadas por la UEIORPIFAM dentro de la SEIDO y la UEAF. En el caso de la UEIORPIFAM, el foco principal ha sido la DO, en particular las actividades relacionadas con el tráfico de drogas.

196. La cantidad de condenas disminuyó entre 2013 y 2016 (véase RI.7). Solamente unas pocas condenas dieron como resultado el decomiso. Las autoridades brindaron unos 35 casos de éxito, de los cuales solamente tres resultaron en el decomiso. El volumen bajo de decomisos se debe mayormente al rechazo del poder judicial de decomisar cuando hay indicios débiles sobre si los activos asegurados pueden estar asociados a la condena.

197. La PGR aseguró USD 1,3 mil millones, de conformidad con 119 investigaciones de LA. Sin embargo, hasta ahora solamente se decomisaron USD 934.965,40 con relación a LA. Esto indica claramente que hay una cantidad baja de decomisos relacionados con el LA. Estos resultados limitados se deben principalmente a las deficiencias identificadas en el RI.7 (por ejemplo, deficiencias en la metodología de investigación, procedimientos judiciales extremadamente largos y falta de coordinación interna).

198. El abandono se basa en que la autoridad competente realiza un aseguramiento y posteriormente, con el tiempo, los dueños legítimos no realizan el reclamo que favorece su derecho. El volumen de activos abandonados es ligeramente mayor. Sin embargo, la relación de activos recuperados de abandonos de aseguramientos es, en términos generales, baja (USD 7.943.369,62, lo que constituye solamente 0,61 por ciento de los activos totales asegurados). Esto se debe principalmente al hecho de que hay pocas personas que reclaman la propiedad abandonada, lo que resulta en la pérdida del derecho real y, en consecuencia, se resuelve que la propiedad asegurada se aplicará a beneficio del estado.

199. En diciembre de 2014, la UIF inició el congelamiento/bloqueo administrativo de las cuentas en las IF de las personas incluidas en la lista (es decir, LPB), que fueron identificadas por las autoridades competentes por sospecha de FT, LA o delitos relacionados. La LPB está diseñada para ser una medida temporaria que evite el flujo de capitales y brinde tiempo suficiente para la aplicación de medidas cautelares por parte de la PGR. Aunque las acciones de congelamiento habitualmente son apeladas, generalmente los activos continúan congelados mientras se desarrollan las investigaciones. El uso habitual de dichas medidas que se focaliza principalmente en las cuentas bancarias puede revelar a las personas incluidas en la lista y resultar en la liquidación y el escape de otros activos ilegales potenciales, ya que la PGR no parece perseguir en forma proactiva la continuación de las acciones de congelamiento de la UIF.

200. De acuerdo con la UIF, se congelaron unas 2.056 cuentas en IF, de las cuales 2.020 fueron cuentas bancarias. Hasta el momento, las designaciones en la LPB mayormente se relacionaron con el tráfico de drogas, la corrupción, los GDO y los delitos fiscales.

Tabla 22. LPB y activos congelados por IF

	2014	2015	2016	Total
Personas Físicas				
# designado	71	208	330	609
Monto de activos congelados MXN (millones)	177,7	157,2	1.337,1	1.672,1
Monto de activos congelados USD (millones)	4,9	1,0	12,1	18,0
Total USD (millones)	14,50	9,49	84,33	108,32
Personas Jurídicas				
# designado	116	312	410	838
Monto de activos congelados MXN (millones)	156,1	215,0	689,1	1.060,2
Monto de activos congelados USD (millones)	0,0	0,8	8,8	9,6
Total USD (millones)	8,34	12,30	45,63	66,26
Total USD (millones)	22,84	21,78	129,96	174,58
Nacionales				
# designado	164	519	722	1.405
Monto de activos congelados MXN (millones)	333,2	372,3	2.026,3	2.731,8
Monto de activos congelados USD (millones)	4,9	1,7	20,9	27,6
Extranjero				
# designado	23	1	18	42
Monto de activos congelados MXN (millones)	0,6	0	0	0,6
Monto de activos congelados USD (millones)	0	0	0	0

201. De acuerdo con la tabla anterior, se designaron 1.447 personas físicas y jurídicas y se congelaron aproximadamente USD 175 millones. La UIF envió a la PGR 166 denuncias después de bloquear cuentas en los últimos tres años y la PGR solamente continuó cuatro para realizar una acción judicial. La UIF también trabajó con la OFAC de EEUU, lo cual resultó en la incorporación de 98 personas a las listas.

Tabla 23. Monto de activos asegurados por la PGR basado en el sistema de LPB

	2014	2015	2016	Total
USD (millones)	\$3,98	\$0,9	\$0,27	\$5,17
MXN (millones)	\$248,37	\$233,16	\$595,77	\$1.077,30
Total USD (millones)	\$17,4	\$13,5	\$32,5	63,4

202. De acuerdo con la UIF, la PGR aseguró USD 63,4. No se brinda información acerca de si el congelamiento de cuentas por parte de la UIF facilitó los decomisos finales (o abandonos/extinción de dominio).

203. La extinción de dominio civil se introdujo en 2008, sin embargo, no fue utilizada en forma activa. Algunas autoridades aseveran que se debe principalmente a las restricciones en el alcance de la aplicación a ciertos delitos solamente (los delitos de LA están incluidos). Sin embargo, otras autoridades indicaron que puede deberse a la falta de capacidad de los fiscales. No obstante, las autoridades indicaron que han estado elaborando modificaciones a la Constitución para expandir el alcance de la extinción de dominio e incluir el LA.⁵⁶

204. El SAE administra los activos asegurados través de procesos penales y la extinción civil. Las autoridades indicaron dificultades para administrar en forma efectiva los bienes asegurados debido a la falta de autoridad para vender los bienes asegurados, cuyo valor podría deteriorarse antes de una orden de decomiso final. Las autoridades indicaron que recientemente se aprobó un protocolo relacionado con la venta de dichos bienes.

Decomisos de productos de delitos determinantes extranjeros y nacionales y productos ubicados en el exterior

205. El decomiso de productos de delitos determinantes extranjeros y nacionales y productos ubicados en el exterior solamente puede alcanzarse en forma limitada. Como se explicó en el RI.7, las investigaciones por LA son realizadas por la UEIORPIFAM dentro de la SEIDO y la UEAF. En el caso de la UEIORPIFAM, el foco principal ha sido la DO, en particular las actividades relacionadas con el tráfico de drogas. La UEIORPIFAM brinda información acerca de aseguramientos, decomisos y abandonos relacionados con el LA (véase a continuación).

206. La UEAF brinda estadísticas sobre aseguramiento por investigaciones de delitos determinantes y delitos de LA.

Tabla 24. Aseguramientos delitos determinantes y LA - UEAF

	2014	2015	2016	Total
Aseguramientos LA				
Efectivo	3.560.951	3.241.000	7.234.477	14.036.428
Activos	0	4.855	48	4.903
Valor estimado	0	395.675.860	395.675.860	791.351.720
Total en MXN*	192.380	398.921.715	402.910.385	802.024.480
Total aprox. en USD	10.393	21.551.686	21.767.174	43.329.253
Aseguramientos de LA resultantes de delito determinante				
Efectivo	290.190	9.089.702	42.351.886	51.731.778
Activos	0	0	27	27
Valor estimado	0	0	474.150.742	474.150.742
Total en MXN*	290.190	9.089.702	516.502.655	525.882.547
Total aprox. en USD	15677,47	491069,80	27903979,20	28410726,47
Total final en USD	26.070,76	22.042.756,2	49.671.152,89	71.739.979,84
* El efectivo y los valores estimados de activos fueron brindados en pesos mexicanos (MXN) (USD 1 = 18,51 aprox.).				

⁵⁶ El 30 de marzo de 2017, se presentó un proyecto para reformar el Artículo 20 de la Constitución relacionado con la extinción de dominio. Actualmente, el borrador pasó a la etapa de Primera lectura de opinión/declaración de publicidad (28 de abril de 2017).

207. La UEAF aseguró USD 71.739.979,84 aproximadamente. Sin embargo, solamente fue posible el decomiso de MXN 1.890.000,00 (aproximadamente USD 102.106,97) derivado de un solo caso en 2016 (el decomiso se otorgó en 2017), indicando las dificultades de las autoridades para garantizar los decomisos.

208. La UEAF Solicitó el decomiso del efectivo derivado de un caso en 2016 por un total de MXN 1.890.000, que se otorgó en 2017.

209. Además, las diferentes unidades de la PGR brindaron estadísticas de aseguramiento de efectivo y bienes físicos:

Tabla 25. Aseguramientos por diferentes Unidades de la PGR

	2013	2014	2015	2016	Total
Unidad Especializada en Robo y Recuperación de Vehículos					
Efectivo total USD*	0	496.282,31	226.167,28	512.980,36	1.235.429,95
# bienes inmobiliarios	5	4	11	61	81
# vehículos**	79	340	140	357	916
# Otros***	151	836	267	4361	5615
# Activos totales	235	1.180	418	4.779	6.612
Total USD	0	496.282,31	226.167,28	512.980,36	1.235.429,95

Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra la Salud					
Efectivo total USD*	895.219,31	10.249.475,80	9.174.796,53	1.815.158,16	22.134.649,80
# bienes inmobiliarios	19	69	162	106	356,00
# vehículos**	161	293	373	273	1.100,00
# Otros***	254	1.249	580	4.885	6.968,00
Total USD	895.219,315	10.249.475,8	9.174.796,53	1.815.158,16	22.134.649,8
# Activos totales	434	1.611	1.115	5.264	8.424

Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, Falsificación o Alteración de Moneda (UEIORPIFAM)					
Efectivo total USD*	28.237.329,8	122.303.054,16	17.059.175,18	14.849.235,44	182.448.794,6
Valor propiedad inmueble	4.838.573,7	517.225,45	8.722.896,54	1.650.729,34	15.729.425,1
Valor vehículos**	299.566,99	1.077.564.167,42	1.818.691,79	60.420,58	1.079.742.846,8
Otros valores***	54.513.357,2	15.588,49	856.052,40	130.672,99	55.515.671,0
Total USD	87.888.827,7	1.200.400.035,5	28.456.815,9	16.691.058,3	1.333.436.737,5

Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas (UEITA)					
Efectivo total USD*	2.466.220,79	385.112,70	109.626,22	46.049,12	3.007.008,84
Valor propiedad inmueble				1.854.889,25	1.854.889,25
Valor vehículos**				250.487,03	250.487,03
Otros valores***				193.735,71	193.735,71

Total USD	2.466.220,79	385.112,70	109.626,22	2.345.161,12	5.306.120,83
Unidad Especializada en la Investigación del Tráfico de Menores, Contrabando de Inmigrantes y Tráfico de Órganos					
Efectivo total USD*	87.371,30	400.776,99	35.307,56	11.392,52	534.848,37
# bienes inmobiliarios	13	16	14	18	61
# vehículos**	23	73	57	35	188
# Otros***	780	1270	343	1381	3774
Cant. activos totales	816	1359	414	1434	4023
Total USD	87.371,30	400.776,99	35.307,56	11.392,52	534.848,37
Unidad Especializada en Investigación de Secuestros					
Efectivo total USD*	12.371,69	11.700,32	32.519,00	7.928,85	64.519,86
# bienes inmobiliarios	10	18	28	40	96
# vehículos**	75	116	87	85	363
# Otros***	165	254	506	300	1225
# Activos totales	250	388	621	425	1684
Total USD	12.371,69	11.700,32	32.519,00	7.928,85	64.519,86
Unidad Especializada en Investigaciones de Delitos Federales (SEIDF)					
Efectivo total USD*	2.783,85	35.236,25	285.995,08	12.561,59	336.576,77
# bienes inmobiliarios	26	9	32	10	77,00
# vehículos**	18	24	36	9	87,00
# Otros***	4.324.041	10.727.134	17.266.506	6.856.546	39.174.227,00
# Activos totales	4.324.085	10.727.167	17.266.574	6.856.565	39.174.391,00
Total USD	278.384.657	3.523.625.068	285.995.084	125.615.883	3.365.767.693
Fiscalía Especial para Combatir la Corrupción en la Institución					
Efectivo total USD*	5.405.186.386	6.482.982.172	24.910.859		3.679.902.755
Valor vehículos**		6.482.982.172	24.910.859		3.139.384.117
Otros valores***	909.832.523				
Total USD	14,50,351.162	1.296.596.434	4.982.171.799	0	6.819.286.872
# activos totales	4.325.820	10.731.705	17.269.142	6.868.467	39.195.134
Total USD	90.472.512,9	1.201.743.721,1	29.197.367,8	19.586.346,8	1.340.990.850,2
* información suministrada en diferentes divisas (MXN, USD, EUR). Las cifras totales se expresan solamente en USD (USD 1 = 18,51 aprox.)					
** Vehículos incluye automóviles, embarcaciones					
*** Otros incluye: obras de arte, muebles, joyas, objetos, bienes tangibles					

210. De conformidad con la Tabla 25, varias unidades de la PGR aseguraron aproximadamente 40.000 bienes físicos (por ejemplo, aeronaves, propiedades inmuebles, vehículos) y solamente decomisó 2.473 bienes (según la tabla a continuación). Sin embargo, no se brindó información en relación con el valor de

esos decomisos. A partir de los datos suministrados, es bastante claro que la cantidad de decomisos es muy baja cuando se compara con la cantidad de bienes asegurados. De USD 1,35 mil millones de bienes asegurados, sólo aproximadamente USD 14,5 millones fueron finalmente privados. Además, no se puede evaluar sobre qué tipo de delitos se enfocan las autoridades para asegurar los decomisos.

Tabla 26. Bienes físicos decomisados

Tipo de bienes físicos	2013	2014	2015	2016	Total
Bienes inmobiliarios	6	8	11	6	31
Aeronaves	0	3	0	0	3
Camiones	45	46	32	24	147
Vehículos	153	177	114	81	525
Remolques	15	11	7	2	35
Artículos perecederos	11	6	8	13	38
Artículos arqueológicos	0	1	0	0	1
Otro	402	477	500	314	1.693
Total	632	729	672	440	2.473

211. Las autoridades brindaron estadísticas de aseguramientos, abandonos y confiscaciones relacionadas con los delitos determinantes y el LA. La cantidad de decomisos se relacionó mayormente con el tráfico de drogas (extinción de dominio), otros delitos contra la salud (decomisos y abandono) y LA (decomisos). Debe observarse en el caso de la corrupción y evasión fiscal los resultados fueron muy limitados. Además, a partir de las estadísticas suministradas, no hay datos disponibles para evaluar si las autoridades persiguen bienes en el exterior.

Tabla 27. Decomisos, abandonos y confiscaciones - Delitos determinantes y LA

	2013	2014	2015	2016	Total
MXN decomisados en casos penales	\$1.018.051,70	\$668.894,80	\$498.293,00	\$200.934,50	\$2.386.174,00
MXN confiscados	\$13.748.000,00	\$19.700.890,00	\$7.556.720,00	\$14.395.087,00	\$55.400.697,00
MXN abandonados*	\$41.680.765,67	\$10.146.671,91	\$7.663.483,00	\$5.108.134,23	\$64.599.054,81
Total en MXN**	\$56.446.817,37	\$30.516.456,71	\$15.718.496,00	\$19.704.155,73	\$122.385.925,81
Total aprox. en USD:	\$3.049.530,92	\$1.648.647,04	\$849.189,41	\$1.064.514,09	\$6.611.881,46
USD decomisados en casos penales	\$861.287,55	\$21.456,00	\$583.298,00	\$69.059,00	\$1.535.100,55
USD confiscados	\$0,00	\$1.796.583,00	\$1.437.478,00	\$39.439,00	\$3.273.500,00
USD abandonados	\$3,00	\$0,00	\$29,00	\$2.591.294,20	\$2.591.326,20
Total en USD:	\$861.290,55	\$1.818.039,00	\$2.020.805,00	\$2.699.792,20	\$7.399.926,75
Euros decomisados en casos penales	€0,00	€0,00	€0,00	€28.500,00	€28.500,00
Euros confiscados	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
Euros abandonados	€0,00	€70.000,00	€0,00	€354.335,00	€424.335,00
Total en euros***	€0,00	€70.000,00	€0,00	€382.835,00	€452.835,00
Total aprox. en USD:	0	\$82.352,94	0	\$450.394,12	\$532.747,06
Total en USD:	\$3.910.821,47	\$3.549.038,98	\$2.869.994,41	\$4.214.700,40	\$14.544.555,27
* Las cifras de abandono son el resultado de la suma de la información provista por UEIORPIFAM (PGR) y el Consejo de la Judicatura Federal.					
** El efectivo y los valores estimados de activos fueron brindados en pesos mexicanos (MXN) (USD 1 = 18,51 aprox.).					
*** El efectivo y los valores estimados de activos fueron brindados en euros (USD 1 = 0,85 euros aprox.).					

212. La PGR no persigue casos de LA internacional complejos. Solamente se realizó una solicitud de ALM para el aseguramiento de bienes en el exterior y México respondió a una solicitud de ALM para asegurar bienes a nivel nacional. Las autoridades no son proactivas en la búsqueda de asistencia para la cooperación internacional de manera adecuada y oportuna para perseguir el LA y los delitos determinantes asociados que tengan elementos transnacionales, dada la falta capacidad de realizar investigaciones financieras paralelas y la incapacidad de priorizar investigaciones para rastrear activos.

Decomiso de operación transfronteriza falsa o no declarada de divisas/instrumento negociable al portador

213. Los montos a los que se hace referencia en la Tabla 28 a continuación están relacionados con los aseguramientos que resultan de incidentes críticos (es decir, contrabando) de efectivo e instrumentos negociables al portador (INP). Sin embargo, no hay información acerca de si resultaron en decomisos.

Tabla 28. Incidentes relevantes y críticos

Año	2014			2015			2016		2017 (enero-febrero)	
Causa	Entrada	Salida	Otro (tránsito nacional, desconocido)	Entrada	Salida	Otro (tránsito nacional, desconocido)	Entrada	Salida	Entrada	Entrada
Cantidad de declaraciones falsas detectadas (entre USD 10.000 y 30.000)	110	86	7	121	73	3	208	144	45	30
Monto detectado (entre USD 10.000 y 30.000)	163.138.215,98	34.220.010,40	876.865,09	82.277.952,37	63.425.532,17	365.100,00	123.152.005,62	75.993.256,70	17.980.181,17	11.900.590,74
Cantidad de declaraciones falsas superiores a USD 30.000	50	36	4	81	48	2	71	41	22	7
Monto detectado (declaraciones falsas) y asegurados por más de USD 30.000 y derivado a la PGR	220.124.617,91	372.885.703,95	232.483.640,15	531.070.168,96	191.645.269,42	8.523.200,00	9.271.486.761,19	157.891.061,50	3.037.146.943,59	297.471.797,37
Montos asegurados en USD	11.892.199,78	20.145.094,76	12.559.894,12	28.690.986,98	10.353.607,21	4.604.646.137	500.890.694,8	8.530.041,14	164.081.412,4	16.070.869,66

Tabla 29. Incidentes críticos por puntos de Aduana

INFORME	ADUANA	2014	2015	2016	2017	TOTAL
CRÍTICO	TOLUCA	8	70	62	21	161
	GUADALAJARA	28	31	5	1	65
	AICM	18	7	23	1	49
	CANCÚN	14	7	8	0	29
	SONOYTA	8	8	1	0	17
	QUERETARO	5	3	2	1	11
	NUEVO LAREDO	0	1	3	3	7
	TIJUANA	3	1	1	0	5
	CD. REYNOSA	1	1	2	1	5
	MONTERREY	0	0	4	0	4
	PROGRESO	2	0	1	0	3
	MATAMOROS	1	0	0	0	1
	CHIHUAHUA	0	0	0	1	1
	AGUA PRIETA	0	1	0	0	1
	NACO	1	0	0	0	1
	CD. JUÁREZ	0	1	0	0	1
	SAN LUÍS RÍO COLORADO	1	0	0	0	1

214. Las serias deficiencias en el marco legal para monitorear el movimiento transfronterizo de divisas e INP limitan la efectividad del sistema. Realizar una declaración falsa no constituye un delito y el SAT no tiene facultades para detener o refrenar una divisa sospechada de estar relacionada con LA, delitos subyacentes o FT. Aunque el SAT asegura efectivo e INP contrabandeados, no se brindó información sobre casos conducidos por la PGR que pudieran haber resultado en el decomiso. Sin embargo, debe observarse que el SAT, a través del Centro de Procesamiento Electrónico de Datos (CPED), desarrollo en forma proactiva un sistema de alertas para detectar conductas atípicas e inconsistencias en la declaración del pasajero y en el transporte de cargas. A pesar de las limitaciones técnicas mencionadas, el SAT ha sido proactivo en brindar información a otras autoridades cuando se presenta una alerta. Por ejemplo, en casos donde los pasajeros salen de las fronteras de México y declaran divisas por USD 50.000 o más, se notifica a la autoridad en el país de destino. Además, se comparte la información con respecto a pasajeros considerados de alto riesgo por sus declaraciones con otras autoridades (Policía Federal, la PGR, el INAMI y Aduanas), sin embargo, todavía no se han visto resultados concretos sobre ese tipo de cooperación.

Coherencia de los resultados de decomisos con los riesgos de LA/FT y las políticas y prioridades ALA/CFT

215. Los resultados de México con respecto al decomiso son limitados y no son proporcionales a los riesgos de LA/FT. Aunque las autoridades recientemente desarrollaron un protocolo para realizar investigaciones paralelas que podrían tener un efecto positivo en el volumen de los decomisos, aún no articuló una política específica para perseguir y decomisar bienes para que el delito no sea rentable y para reducir tanto los delitos determinantes como el LA.

216. Las acciones de aplicación de la ley, incluidos los esfuerzos de recuperación de activos, se concentran mayormente los delitos determinantes (es decir, tráfico de drogas) cometidos por los GDO. Las autoridades no persiguen en forma activa la recuperación del producto del delito tal como corrupción y evasión fiscal.

217. La falta de datos y estadísticas uniformes relacionados con LA y con los decomisos dificulta la determinación de si hubo esfuerzos adicionales que podrían reflejar los esfuerzos de México para privar a los delincuentes del producto ilegal y decomisar los bienes relacionados con el FT.

Conclusión General sobre el Resultado Inmediato 8

218. México tiene un nivel bajo de efectividad sobre el RI.8.

CAPÍTULO 4. FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y FINANCIAMIENTO DE LA PROLIFERACIÓN

Hallazgos principales y acciones recomendadas

Hallazgos principales

Delito de FT (Resultado Inmediato 9)

) México tiene un encuadre institucional implementado para investigar y perseguir penalmente el FT, con una unidad ad hoc, la UEITA. Sin embargo, la PGR no tiene protocolos o manuales que contengan pautas para la identificación clara y la priorización de casos potenciales de TF. Además, parece que las investigaciones llevadas a cabo por la UEITA son investigaciones que se basan sobre la obtención de inteligencia de la UIF o la agencia de inteligencia civil y nunca continúan al siguiente nivel, la iniciación de una investigación penal.

) La carencia del encuadre legal es que el FT no es uno de los delitos por los cuales se puede considerar penalmente responsables a las personas jurídicas.

Sanciones financieras dirigidas relacionadas con FT (Resultado Inmediato 10) y sanciones financieras dirigidas relacionadas con FP (Resultado Inmediato 11)

) México solamente tiene un caso para demostrar la implementación efectiva de SFD relacionado con el FT o FP. Sin embargo, el sector privado demostró una comprensión clara de sus obligaciones y las IF (en menor medida las APNFD) parecen cumplir con estas obligaciones. Existe un mecanismo claramente establecido para la implementación de SFD, que fue utilizado con frecuencia por las autoridades y por el sector privado para congelar activos en casos de LA. Esto, junto con la identificación de varios falsos positivos, implica que el mecanismo establecido para implementar SFD está siendo utilizado.

) Los supervisores del sector financiero monitorean a sus sujetos obligados respectivos con relación al cumplimiento con las obligaciones de SFD. Sin embargo, el SAT no está supervisando a la mayoría de APNFD, generando preocupaciones acerca del uso potencial del sector no financiero para el FT o FP.

) La falta de acceso del sector privado a información oportuna y actualizada sobre los beneficiarios finales de las entidades jurídicas aumenta la probabilidad de la evasión potencial de sanciones, incluyendo las relacionadas con FT y FP.

Organizaciones sin fines de lucro (Resultado Inmediato 10)

) El sector de OSFL es ampliamente supervisado dada su clasificación como APNFD, aunque el monitoreo basado en el riesgo y dirigido del sector todavía no fue totalmente implementado. Las autoridades identificaron entidades de mayor riesgo para un acercamiento y monitoreo dirigidos a través de la evaluación de riesgo del sector en 2017 y están revisando la normativa para implementar cabalmente las revisiones del GAFI relacionadas con las OSFL.

Acciones recomendadas

Delito de FT (Resultado Inmediato 9)

) Las autoridades mexicanas deben fortalecer la evaluación de los riesgos de TF para garantizar que incluya una evaluación profunda de todos los sectores vulnerables al FT.

) La PGR debe reforzar la capacidad de la UEITA para identificar casos potenciales de FT y llevar a cabo investigaciones sobre estos casos utilizando la investigación financiera y las técnicas de investigación disponibles conforme a la ley de procedimiento penal. Con este fin, se debería desarrollar un manual de investigación específica de FT y capacitaciones especializadas, reforzando la coordinación entre la PGR y otras autoridades relevantes, por ejemplo la UIF y la agencia de inteligencia civil.

) México debe incluir el FT en la lista de delitos por los cuales las personas jurídicas pueden ser consideradas penalmente responsables.

Sanciones financieras dirigidas relacionadas con FT (Resultado inmediato 10) y sanciones financieras dirigidas relacionadas con FP (Resultado Inmediato 11)

México debe:

) Aumentar los recursos para monitorear de forma más efectiva a las APNFD en relación con el cumplimiento con las obligaciones de SFD;

) Mejorar la coordinación entre organismos relacionada con el FT para detectar mejor casos potenciales para investigaciones penales; e

) Implementar un enfoque más dirigido hacia el acercamiento y el monitoreo del sector de OSFL, sobre la base de los resultados de la evaluación de riesgo revisada terminada en 2017

219. Los Resultados Inmediatos relevantes considerados y evaluados en este capítulo son RI9-11. Las recomendaciones relevantes para la evaluación de la efectividad de esta sección son R.5-8.

Resultado Inmediato 9 (Investigación y procesamiento de FT)

Procesamiento/condena de tipos de actividades de FT consistente con el perfil de riesgo del país

220. México demostró una comprensión razonable de sus riesgos de FT. La ENR de México identifica al FT como «riesgo bajo-medio». El Programa de Seguridad Nacional 2014-2018 identifica al terrorismo como uno de los cinco riesgos y amenazas de México y la ENR describe esta amenaza como mayormente derivada de la dinámica externa relacionada con la posición geográfica del país, la permeabilidad de su frontera y la corrupción que permite la utilización de las redes delictivas como plataforma para el terrorismo internacional. México considera que el riesgo indirecto del terrorismo más grande es ocasionado por el tráfico de personas indocumentadas, específicamente la posibilidad de que se pueden utilizar las redes que facilitan la inmigración ilegal a Estados Unidos como vehículo para el terrorismo islámico.

221. Sin embargo, el foco principal de las autoridades mexicanas en lo concerniente a los riesgos de FT está puesto en los ROS presentados por las IF relacionados con jurisdicciones de alto riesgo. Además, no es claro si se le otorga una priorización adecuada a la detección y al desbaratamiento de actividades potenciales de FT.

222. La ausencia de casos de FT resulta en una falta de experiencia dentro del organismo responsable del procesamiento de FT, que puede impactar en la capacidad de México para detectar casos potenciales de FT. La consecuencia de lo antedicho es que la UEITA ha disminuido la capacidad de identificar casos potenciales de FT y realizar investigaciones sobre los mismos utilizando las técnicas de investigación disponibles bajo la ley de procedimiento penal. México podría garantizar de mejor forma que las autoridades relevantes estén equipadas con las herramientas correctas en términos de capacitación, experiencia y establecimiento de prioridades para poder abordar este tema en forma eficiente.

223. México tiene un encuadre legal e institucional específico para la investigación y procesamiento de los delitos de FT. Dentro de la SEIDO, la PGR tiene la UEITA para investigar y perseguir penalmente el FT. Además, otros organismos como los de frontera, seguridad pública e inteligencia, cooperan con la UEITA para obtener pruebas que pudieran constituir el delito de terrorismo, su financiamiento u otros delitos relacionados.

224. Las autoridades demostraron el uso efectivo de los canales de cooperación internacional, en particular con Estados Unidos, para detectar actividades potenciales de FT.

Identificación e investigación de FT

225. En septiembre de 2015, la UIF estableció un modelo de evaluación de riesgo de FT sobre la base de una serie indicadores para analizar y evaluar los ROS presentados por las IF en relación con jurisdicciones de alto riesgo. Cuando, sobre la base de este modelo evaluación de riesgo, la UIF identifica un caso potencial de FT, lo comunica a la UEITA para que pueda iniciar una investigación penal. Cuando la UEITA tiene fundamentos razonables para creer que se ha cometido un delito de FT, intercambia información con la UIF y otros organismos relevantes como la agencia de inteligencia civil para confirmar las pruebas. En este sentido, entre 2010 y 2015, se enviaron 310 solicitudes a la UIF solicitando información financiera y confirmación de las pruebas en poder de la UEITA.

Cuadro 3. Estudio: investigación de FT potencial

México brindó un ejemplo en el cual el modelo de evaluación de riesgo de la UIF resultó en una investigación de un delito potencial de FT. Como resultado del intercambio de inteligencia y de información entre las autoridades competentes, se identificó una cantidad de transferencias de efectivo recibidas por personas con vínculos con jurisdicciones de alto riesgo (Siria y Líbano). La UEITA solicitó información a la Aduana y a la Policía Federal a través de la «plataforma México», una base de datos penal integral. En última instancia, sin embargo, como resultado de la investigación, se imputaron cargos por delincuencia organizada y trata de personas en vez de FT.

226. No obstante lo antedicho, la PGR no pudo apuntar a mecanismos claros como protocolos o manuales que contengan pautas para la identificación clara y la priorización de casos potenciales de FT. Además, parece que las investigaciones llevadas a cabo por la UEITA son investigaciones que se basan sobre la obtención de inteligencia de la UIF o la agencia de inteligencia civil y nunca continúan al siguiente nivel, la iniciación de investigación penal utilizando por ejemplo técnicas de investigación.

227. Entre el 1 de diciembre de 2006 y 30 de noviembre de 2014, solamente se iniciaron 28 averiguaciones previas sobre potenciales delitos de terrorismo. De acuerdo con las autoridades mexicanas, la UEITA llevó a cabo tres investigaciones de terrorismo relacionadas con actos violentos en diferentes estados (*caso Campeche, caso Estado de México y caso Jalisco*). Sin embargo, no se descubrió ninguna prueba de FT y estas investigaciones fueron cerradas sin que se presenten cargos de terrorismo en sede judicial. De acuerdo con el Índice de Terrorismo Global 2015, México ocupa el 44° lugar en el ranking mundial de países donde las actividades terroristas tienen un mayor impacto. México nunca procesó un caso de FT pero algunas averiguaciones previas de FT identificaron otros delitos como trata de personas, algunos de los cuales están siendo investigados en conjunto con el FBI.

Investigación de FT integrada con, y en apoyo de estrategias nacionales

228. La baja prioridad dada a la detección de la actividad de FT (véase arriba y RI.1 y RI.10), hace difícil para México integrar la investigación con las estrategias e investigaciones nacionales contra el terrorismo. Aunque México tiene una estructura para implementar la estrategia nacional sobre investigaciones de FT (véase a continuación), podrían mejorarse los mecanismos para garantizar la coordinación entre la UEITA y

otros actores relevantes como la UIF, el Comité Especializado de Alto Nivel en materia de Desarme, Terrorismo y Seguridad Internacional (CANDESTI), la agencia de inteligencia civil y las AOP.

229. México tiene dos Grupos de Alto Nivel sobre LA y FT/PADM que fueron establecidos para implementar la estrategia nacional sobre investigaciones de FT, dadas las amenazas identificadas. Estos son grupos interdisciplinarios y especializados que abarcan la prevención, detección e investigación del FT, y que se reúnen en intervalos regulares. El objetivo principal del Grupo de Alto Nivel sobre FT/PADM es el de presentar propuestas para el establecimiento, el análisis, la creación, la revisión y la evaluación de las políticas institucionales para prevenir el FT/PADM. A su vez, se aplica una variedad de planes de acción y estrategias específicas a los efectos de abordar las amenazas de FT. Sin embargo no hubo información disponible acerca de los resultados de los planes de acción o de las estrategias diseñados.

Efectividad, proporcionalidad y carácter disuasivo de las sanciones

230. Como se mencionó en la R.5.6, el Artículo 139 quater, leído en conjunto con el Artículo 139 del CCF, dispone que las personas físicas estarán sujetas a una pena de prisión de entre 15 y 40 años y a una multa de entre 400 y 1.200 días multa a la tarifa diaria estipulada al momento de la condena por FT. Las penas por FT son proporcionadas en relación con las penas de otros delitos. El FT no está incluido en la lista de delitos por los cuales las personas jurídicas pueden ser consideradas penalmente responsables en el CCF. Dado que, al momento de la visita in situ, no había habido acciones penales o condenas por delitos de FT, no se habían impuesto sanciones.

Medidas alternativas usadas cuando las condenas por FT no son posibles (por ejemplo, desbaratamiento)

231. En diferentes ocasiones, México utilizó otras medidas de la justicia penal y administrativas para desbaratar actividades terroristas, tal como deportar a residentes extranjeros considerados una amenaza potencial. Sin embargo, las medidas en cuestión no fueron empleadas porque no era posible obtener una condena por FT, con el resultado de que estos casos no son relevantes para este criterio.

232. México alcanzó un **nivel moderado de efectividad** en el RI.9.

Resultado Inmediato 10 (Medidas preventivas de FT y sanciones financieras)

Implementación sin demora de sanciones financieras dirigidas por FT

233. México aprobó una resolución en enero 2014 que establece un sistema integral para la implementación de SFD relacionadas con el FT y FP de conformidad con las RCSNU 1267, 1373, 1718, 1737 y resoluciones sucesivas relevantes. México también modificó varias leyes financieras en 2014 y emitió normativa para establecer las obligaciones de congelamiento para IF y APNFD.⁵⁷ Estas regulaciones establecieron los parámetros para la inclusión en la LPB de México, que se aplica al sector financiero y la Lista de Personas Vinculadas (LPV), que se aplica a APNFD.⁵⁸ Ambas listas incorporan designaciones de Naciones Unidas y están disponibles al público en el sitio web del Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como así también se comunica inmediatamente (dentro de las 24 horas) cuando hay cambios en las listas.⁵⁹ Este proceso fue establecido como resultado de las deficiencias identificadas en la evaluación de México de la tercera ronda y las autoridades se acercaron a los sujetos obligados para clarificar sus obligaciones.

⁵⁷ Actualmente México está contemplando un proyecto de ley para fortalecer la implementación de todas las obligaciones de Naciones Unidas, incluyendo las SFD.

⁵⁸ La LPB y LPV contienen exactamente los mismos nombres de las entidades y personas designadas, pero se comunican en forma individual, ya sea a las IF o a las APNFD.

⁵⁹ <http://www.gob.mx/shcp/documentos/FIU-listas-actualizadas>

234. México no tiene ningún caso para demostrar la implementación de las SFD de conformidad con la RCSNU 1267 o 1373. Sin embargo, las autoridades pudieron demostrar un proceso claro de verificación de las listas de Naciones Unidas, que se incorporan en la lista nacional LPB, e informaron una cantidad significativa de cuentas congeladas (y posteriormente informadas a la UIF) en relación con designaciones nacionales por LA. El hecho de que el régimen de congelamiento de activos haya funcionado en el caso de designaciones nacionales de LA brinda una cierta garantía de que funcionaría en el caso de designaciones de FT y PF si se detectaron actividades, aunque no se identificaron cuentas u operaciones relevantes relacionadas con los últimos delitos.

235. Las IF y APNFD generalmente demostraron una comprensión de sus obligaciones y de los procedimientos exactos a seguir en el caso de que se identifiquen activos o fondos. Los sujetos obligados ofrecieron una explicación detallada a los evaluadores acerca de estas obligaciones, incluyendo cómo se les notifican los cambios a la lista de Naciones Unidas,⁶⁰ cuáles son los requerimientos relacionados con la verificación de nombres de clientes nuevos y existentes en las listas y (en el caso de una coincidencia positiva) su obligación de congelar inmediatamente y sin demora los fondos o activos identificados y de bloquear las operaciones. Se han informado a la UIF varios falsos positivos, lo que implica que a pesar de la ausencia de casos, el sector privado generalmente cumple con el mecanismo establecido para implementar las SFD.

236. El proceso para implementar las SFD es el siguiente: cuando la Misión de México en Naciones Unidas informa a los miembros del CANDESTEI acerca de cambios a la lista 1267 (inmediatamente después de realizar la modificación), es responsabilidad de la UIF informar inmediatamente a los supervisores ALA/CFT (CNBV, CONSAR, CNSF y SAT), que posteriormente están obligadas a notificar a sus sujetos obligados respectivos dentro de las 24 horas de haber recibido el aviso. Los sujetos obligados deben suspender inmediatamente (dentro de las 24 horas) todo acto, operación o servicio con los clientes designados y congelar los fondos o activos identificados. Las IF y APNFD deben presentar un reporte a la UIF dentro de las 24 horas a partir de haber identificado fondos o activos, o de haber bloqueado operaciones. Como se señaló anteriormente, nunca hubo una coincidencia positiva ni se identificaron fondos o activos relacionados con el FT, aunque la cantidad de bloqueos exitosos por LA demuestra un proceso efectivo.

237. Las IF y APNFD están sujetas a sanciones por incumplimiento con sus obligaciones de SFD, aunque las autoridades observaron que nunca identificaron un incumplimiento y por lo tanto no han impuesto sanciones. Los supervisores del sector financiero demostraron que están supervisando a los sujetos obligados en relación con el cumplimiento con sus obligaciones de SFD. Sin embargo, el supervisor de APNFD (SAT) no está supervisando a la gran mayoría de sujetos obligados bajo su órbita, incluyendo en relación con el cumplimiento de SFD (como se observó en RI.3). Esta brecha en la supervisión genera preocupación de que las entidades o personas sancionadas pudieran operar con el sector no financiero con mayor facilidad y sin ser detectados. La falta de sanciones a las APNFD puede ser un indicador de la incapacidad de detectar fallas en el cumplimiento (como resultado de una supervisión débil), más que un indicador de cumplimiento fuerte.

238. El CANDESTEI es el organismo interinstitucional que coordina las políticas de seguridad nacional, incluyendo el cumplimiento con las obligaciones de Naciones Unidas. El Grupo de Tareas sobre Terrorismo del CANDESTEI (uno de los seis subgrupos), presidido por la UIF, es autoridad responsable de designar

⁶⁰ Los cambios en las listas son informados a los sujetos obligados a través de los portales en los sitios web de los supervisores respectivos, que los oficiales de cumplimiento deben consultar regularmente. Algunas IF más grandes también utilizan software para actualizar automáticamente los cambios en las listas.

conforme a la RCSNU 1373 y de proponer la remoción de listas de conformidad con la RCSNU 1267 y resoluciones sucesivas.⁶¹

239. Con respecto a la implementación de la RCSNU 1373, México nunca recibió una solicitud de una jurisdicción extranjera y nunca designó a una persona o entidad por propia iniciativa. Cualquier miembro del Grupo de Tareas puede proponer un objetivo al grupo CANDESTE para la designación bajo la 1373, en cuyo caso el Grupo de Tareas debe reunirse para debatir la propuesta. El Grupo de Tareas se reunió una vez para debatir un objetivo potencial, aunque se determinó que la persona no cumplía con los criterios. No se presentaron otras propuestas al Grupo de Tareas.

240. Como se observó anteriormente, aunque cualquier organismo puede presentar un caso potencial de inclusión a la lista de la RCSNU 1373 al Grupo de Tareas CANDESTE para su consideración, solamente la UIF lo ha hecho (en una ocasión). Los organismos no parecen estar activamente involucrados en la detección de casos potenciales y parecen depender mayormente de la inteligencia financiera obtenida de la UIF antes de iniciar una investigación o de considerar una designación bajo la RCSNU 1373. Las autoridades observaron que en la práctica, la UIF inicia el proceso mediante el cual se toma una decisión para llevar a cabo una designación nacional cuando identifica un acto u operación con vínculos potenciales al terrorismo o FT. Si, luego de que la UIF y las agencias de inteligencia respectivas (particularmente la agencia de inteligencia civil) avanzan en las investigaciones, se determina que el caso tiene elementos suficientes para cumplir con los criterios de designación bajo la RCSNU 1373, la UIF convoca una reunión con el Grupo de Tareas para tomar una decisión.

241. Las autoridades brindaron ejemplos de varios casos potenciales de FT identificados como parte un ejercicio de Egmont sobre combatientes terroristas extranjeros, pero que luego se determinó (después de recaudar más inteligencia) que no tenían vínculo con el FT. Estas personas fueron agregadas a la LPB como medida preventiva mientras se investigaban sus casos, y permanecieron en la lista desde entonces a pesar de que las autoridades no encontraron un vínculo conocido con el terrorismo, pero sí descubrieron vínculos con el LA y la delincuencia organizada. El uso de la LPB para bloquear fondos mientras se investiga un vínculo potencial con el FT, si se coordina en forma adecuada con otros organismos, es una buena medida preventiva que potencialmente podría desbaratar flujos de FT mientras las autoridades recaban inteligencia nacional o solicitan cooperación internacional para proceder con una designación en la lista de sanciones y/o un caso penal.

242. La incapacidad de los sujetos obligados de obtener en forma oportuna información exacta y actualizada sobre el beneficiario final de las entidades jurídicas es una vulnerabilidad que puede aumentar el potencial de evasión de sanciones a través del uso de entidades y estructuras jurídicas (véase RI.5). Sin embargo, como se observó en el RI.5, las autoridades mexicanas están adoptando medidas para mitigar esta deficiencia mediante la publicación de una reglamentación modificada para obligar a todos los sujetos obligados a identificar al beneficiario final de cada uno sus clientes, independientemente de su perfil de riesgo. Estas reglamentaciones revisadas entraron en vigor en octubre de 2017. Otra acción realizada por el gobierno mexicano es la interconexión de los registros y la actualización de la información de los estados.

Enfoque dirigido, acercamiento y fiscalización de organizaciones sin fines de lucro en riesgo

⁶¹ El Grupo de Tareas sobre Terrorismo del CANDESTE está compuesto de los siguientes miembros: La PGR, la agencia de inteligencia civil, la UIF, la Policía Federal, Migraciones, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Ejército, la Marina y la SRE.

243. En México hay aproximadamente 257.000 OSFL, de las cuales casi la mitad corresponde a la categoría de OSFL definida por el GAFI.⁶² La normativa actual que regula al sector es mucho más extensa y, por lo tanto, más onerosa de lo que lo requiere el GAFI y no es acorde al enfoque basado en el riesgo según la definición en las revisiones de la R.8. Las OSFL que reciben donaciones deducibles de impuestos son supervisadas en relación con ALA/CFT dada su clasificación como AV, como así también las OSFL que reciben donaciones por encima del umbral de USD 6.500 y, por lo tanto, están sujetas a los mismos requisitos que las APNFD.

244. Al momento de la visita in situ, las autoridades todavía no habían implementado un abordaje dirigido a la fiscalización o al acercamiento hacia el sector de OSFL en línea con los cambios recientes a la R.8. Sin embargo, las autoridades observaron los planes para revisar la normativa de OSFL en virtud de estos cambios y tomar medidas hacia la implementación, incluyendo la realización de una evaluación de riesgo revisada del sector en febrero de 2017 para identificar a aquellas organizaciones que tienen mayor riesgo.

245. Durante esta evaluación revisada, la UIF evaluó aproximadamente a 13.000 de las 125.000 OSFL que entran bajo la definición del GAFI (usando RAS sobre aquellas entidades) e identificó a un pequeño grupo de organizaciones que tienen más posibilidades de ser utilizadas indebidamente sobre la base de varios factores en el modelo de riesgo de FT de la UIF, incluyendo la capacidad de la OSFL de realizar transferencias electrónicas internacionales y la ubicación geográfica del destinatario de la transferencia. Las autoridades creen que la evaluación revisada fortalecerá la capacidad del país de mitigar el riesgo de FT en el sector de OSFL permitiéndoles priorizar mejor el acercamiento y monitoreo.

246. La UIF emitió pautas generales a las IF y APNFD (incluyendo OSFL) sobre el riesgo de FT, incluyendo la «Guía sobre los indicadores para detectar posibles operaciones relacionadas con el FT» y la «Guía sobre las operaciones más comunes realizadas por combatientes terroristas extranjeros».⁶³ Las OSFL también fueron informadas acerca del resultado de la ENR de 2015 como parte del acercamiento más amplio de la UIF sobre este ejercicio hacia los sujetos obligados. La UIF tomó nota sobre los planes para llevar a cabo un acercamiento más dirigido hacia aquellas entidades identificadas como de mayor riesgo en la evaluación revisada de 2016.

247. En su carácter de supervisor responsable de las OSFL, las autoridades del SAT no demostraron una comprensión de cómo el sector podría ser vulnerable al uso indebido para el FT y, en cambio, observaron que delegan la responsabilidad del monitoreo relacionado con el FT a la UIF. La UIF demostró una mejor comprensión del riesgo de FT y se llevó a cabo el monitoreo de OSFL a través del análisis de los RAS. La UIF identificó varios casos de sospecha de FT relacionado con OSFL sobre la base de este análisis de RAS y posteriormente los transmitió la agencia de inteligencia civil para avanzar en la recopilación de inteligencia, aunque hasta la fecha no se han encontrado vínculos con el FT y ninguno ha resultado en una investigación penal.

248. El equipo solamente pudo entrevistar a una OSFL humanitaria, pero también se reunió con la Asociación de OSFL, que pudo brindar otra perspectiva sobre los tipos de organizaciones caritativas que funcionan en México y a qué requisitos de presentación de reportes están sujetos. Ambas organizaciones expresaron la opinión de que el sector de OSFL tiene un bajo riesgo de FT, observando que la gran mayoría de organizaciones caritativas que funcionan en México son locales y gastan sus fondos a nivel local y que muy pocas de ellas realizan operaciones internacionales.

⁶² El GAFI define a las OSFL como «persona o estructura jurídica u organización que principalmente se dedica a la recaudación o desembolso de fondos para fines tales como propósitos caritativos, religiosos, culturales, educativos, sociales o fraternales».

⁶³ Emitidas en 2015 y 2016

Privación de activos e instrumentos de FT

249. Como se observó anteriormente, a la fecha las autoridades no identificaron fondos o activos relacionados con el FT, ya sea a través de la implementación de SFD o a través del proceso de una investigación de FT. Sin embargo, el uso del régimen de congelamiento de SFD para las designaciones nacionales de LA fue exitoso y demuestra que en casos cuando hay una coincidencia positiva con la lista de Naciones Unidas relacionada con el FT, los sujetos obligados tienen las herramientas para proceder con las obligaciones de congelamiento de manera oportuna.

Coherencia de las medidas con el perfil de riesgo de FT general

250. México implementó varias medidas para mitigar su riesgo de FT, que el país evalúa como de grado bajo. Existen mecanismos para detectar y apuntar al FT a través del uso de SFD, aunque a la fecha no se ha detectado FT. Hubo un monitoreo y un acercamiento al sector de OSFL (como parte del amplio acercamiento de la UIF a las APNFD) y las autoridades están tomando medidas hacia la implementación de un abordaje más dirigido a partir de la evaluación realizada de las OSFL.

251. En última instancia, los recursos y atención limitados para combatir el FT pueden impactar en la capacidad de México de detectar casos potenciales de FT y de identificar objetivos de procesamiento penal o de designación.

252. México alcanzó un nivel sustancial de efectividad sobre el RI.10

Resultado Inmediato 11 (Sanciones financieras por FP)

Implementación sin demora de sanciones financieras dirigidas relacionadas con el financiamiento de la proliferación

253. A México le faltan muchos ejemplos de casos para demostrar la implementación de las SFD relacionadas con el FP, aunque los procedimientos para implementar SFD relacionadas con el FP son los mismos que aquellos para FT, y el sector privado demostró una comprensión clara de sus obligaciones a partir de la recepción de la notificación de cambios a la lista de Naciones Unidas hasta el requisito de congelar los fondos activos identificados y de bloquear las operaciones sin demora. Las autoridades han utilizado las SFD en una ocasión para congelar un bien que pertenecía a una entidad designada bajo la RCSNU 1718 (véase el caso Mu Du Bong).

254. El Grupo de Tareas sobre Armas Nucleares y Biológicas y Químicas del CANDETI⁶⁴ es el subgrupo responsable de coordinar la política nacional sobre proliferación y FP, incluida la implementación de SFD relacionadas con el FP de conformidad con las RCSNU 1718 y resoluciones sucesivas y 1737 y resoluciones sucesivas.

Identificación de activos y fondos en manos de personas/entidades designadas y prohibiciones

⁶⁴ SEGOB, UIF, SEDENA, SEMAR, SRE, PGR

255. A la fecha, las autoridades no han detectado ningún intento por parte de una persona o entidad designada bajo la lista de sanciones de FP (RCSNU 1718, 1737 o 2231) de usar el sistema financiero mexicano y tampoco se identificaron fondos relacionados con el FP. El caso Mu Du Bong demuestra la predisposición y la capacidad del gobierno de implementar SFD cuando se identifica un activo relacionado con una designación de FP.

Cuadro 4. Caso del barco Mu Du Bong de la RPDC, 2014

En julio de 2014, las autoridades mexicanas aseguraron el Mu Du Bong, un barco norcoreano encallado en aguas mexicanas, después de que Naciones Unidas las notificara acerca de la posibilidad de que el barco pudiera ser propiedad de Ocean Maritime Management Company (OMM), una entidad norcoreana sancionada bajo la RCSNU 1718. En febrero de 2015, el Panel de Expertos de Naciones Unidas terminó su informe al Comité 1718, en el que confirmó que OMM era la propietaria del barco y por lo tanto estaba sujeto a sanciones de Naciones Unidas. Las autoridades retuvieron el barco en el puerto de Tuxpan hasta que se ordenó su desmantelamiento en abril de 2016.

256. Sin embargo, las deficiencias subrayadas en el RI.5 generan preocupación sobre si los activos o fondos en manos de una entidad o persona designada pueden, de hecho, ser detectados por el sector privado al momento de apertura de una cuenta o de inicio de una operación. La incapacidad de los sujetos obligados de obtener en forma oportuna información exacta y actualizada sobre el beneficiario final de las entidades jurídicas es una vulnerabilidad que puede aumentar el potencial de evasión de sanciones a través del uso de personas y estructuras jurídicas. Sin embargo, como se indicó en los RI.5 y 10, las autoridades mexicanas están adoptando medidas para mitigar estas deficiencias mediante la publicación de una modificación de la normativa de DDC que entrará en vigor en octubre de 2017.

257. México comercia con Irán, hecho que puede aumentar el riesgo de actividades de proliferación y FP. Sin embargo, las autoridades observaron que este comercio es limitado y pudieron demostrar varias medidas para mitigar ese riesgo, incluyendo controles estrictos de exportación acerca del uso doble de bienes y capacitación sobre temas relacionados con la proliferación y el FP a los organismos federales relevantes, incluyendo a funcionarios de aduana y de organismos de orden público. Los funcionarios recibieron varias capacitaciones de expertos internacionales (por ej. Comité Interamericano contra el Terrorismo/Organización de Estados Americanos y el Organismo Internacional de Energía Atómica), inclusive sobre la identificación de bienes de uso doble, el intercambio de información y coordinación interinstitucional, técnicas de investigación y mejores prácticas sobre procesamientos e implementación de sanciones.

258. México demostró una comprensión sólida de las obligaciones internacionales del país en relación con la lucha contra las actividades de proliferación y el FP. Existe una cierta coordinación interinstitucional entre los organismos relevantes sobre proliferación y financiamiento de la proliferación, que México cumple a través del Grupo de Tareas sobre Armas Nucleares del CANDESTE. Sus miembros incluyen a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la SHCP, la UIF, la Administración General de Aduanas del SAT, la Secretaría de Energía, la Secretaría de Economía y la PGR, entre otros. El Grupo de Tareas actualmente se encuentra considerando la propuesta de un borrador de Ley de Comercio Estratégico que, entre otras reformas, fortalecerá los controles de exportación relacionados con bienes de uso doble y expandirá el rango de sanciones penales y administrativas relacionadas con la actividad de proliferación

Comprensión y cumplimiento con obligaciones por IF y APNFD

259. Como se observó anteriormente, las IF y APNFD demostraron una comprensión de sus obligaciones relacionadas con las SFD y observaron una comunicación regular de sus respectivos supervisores en relación con los cambios en las listas de Naciones Unidas. Los sujetos obligados recibieron avisos oficiales en 2015 y 2016 informándolos sobre sus obligaciones, incluyendo los requisitos de DDC y presentación de reportes.

La UIF, además, emitió tres documentos separados brindando pautas a los sujetos obligados sobre los países de alto riesgo, incluidos Irán y Corea del Norte.

260. Las instituciones más grandes (particularmente los bancos) han adoptado medidas para implementar sus obligaciones de manera más oportuna mediante la utilización de un software que verifica automáticamente los cambios en las listas, permitiéndoles potencialmente identificar coincidencias antes de recibir los avisos de las autoridades.

Autoridades competentes que garantizan y monitorean el cumplimiento

261. Los supervisores del sector financiero monitorean a los sujetos obligados en relación con el cumplimiento como parte de sus programas de supervisión generales. La CNBV realiza visitas in situ regulares mediante las cuales verifica que los sujetos obligados bajo su autoridad tengan políticas y procedimientos implementados para identificar a los clientes incluidos en la LPB. Una vez que la CNBV verifica que los manuales de políticas contienen dichas políticas y criterios, se verifica la aplicación de los mismos y se ejecutan pruebas para determinar si los sistemas automatizados pueden detectar cuando alguien en la lista intenta realizar una operación. La CNSF también realiza visitas in situ para observar los procedimientos utilizados por las compañías de seguros y de fianzas y realiza pruebas para garantizar que las personas aseguradas y con fianza no están designadas bajo ninguna RCSNU.

262. Como se observó anteriormente, una supervisión débil del supervisor de las APNFD genera preocupación sobre si, de hecho, se identifican las violaciones identificadas en el sector no financiero en el caso de que éstas ocurran. El SAT observó que durante las inspecciones in situ pudo verificar que las APNFD están consultando el portal ALA para verificar si hay cambios en las listas de Naciones Unidas. Sin embargo, el SAT realizó análisis in situ mínimos (véase RI.3).

263. No se impusieron sanciones a ningún sujeto obligado por incumplimientos relacionados con las obligaciones de SFD, pero hubo sanciones con respecto al incumplimiento con la LPB por casos de LA, lo que constituye un indicador positivo de que en caso de incumplimiento con el componente de financiamiento de proliferación, dichas violaciones también serían sancionadas.

264. **México alcanzó un nivel sustancial de efectividad sobre el RI.11.**

CAPÍTULO 5. MEDIDAS PREVENTIVAS

Hallazgos principales y acciones recomendadas

Hallazgos principales

-) El sector financiero demuestra una buena comprensión de las principales amenazas de LA de los GDO y actividades delictivas asociadas, como así también de delitos fiscales, pero su reconocimiento de la corrupción como amenaza principal es irregular. Si bien reconocen la amenaza general de la delincuencia organizada que enfrenta México, la noción de las APNFD acerca de los riesgos de LA en sus sectores respectivos parece ser limitada. Las IF no demostraron una comprensión suficiente de los riesgos de LA asociados con el empleo incorrecto de las personas jurídicas. La comprensión de las APNFD (incluyendo notarios y profesionales) de estos temas es aún más limitada. Tanto las IF como las APNFD tienen una comprensión menos desarrollada de los riesgos de FT.
-) Las IF y APNFD excepto los abogados y contadores, generalmente tienen una buena comprensión de sus obligaciones ALA/CFT. La calidad de las medidas básicas DDC y el mantenimiento de registros de las IF en general parece ser buena, pero se ve impactada en forma negativa por algunas deficiencias técnicas. Las IF y APNFD parecen ser conscientes y cumplir su obligación de abstenerse de abrir cuentas o de llevar a cabo operaciones cuando la DDC obligatoria bajo el encuadre legal mexicano no se puede llevar a cabo. Las conversaciones sugirieron que los abogados y los contadores generalmente tienen un nivel menor de conciencia acerca de sus obligaciones ALA/CFT.
-) Una preocupación grave a lo largo de todos los sectores es que se identifica al beneficiario final solamente en forma limitada, influyendo sistemáticamente en la efectividad de las entidades en relación con la evaluación y la gestión de los riesgos de LA/FT. Mayormente debido a las deficiencias del marco legal, las IF buscan identificar a los beneficiarios finales solamente en circunstancias limitadas. Cuando las IF deben identificar a los beneficiarios finales (personas jurídicas consideradas de alto riesgo y personas físicas), las IF depositan una confianza indebida en la auto declaración de los clientes para identificar a los beneficiarios finales. Para la mayoría de las personas jurídicas que no están categorizadas como de grado de riesgo alto, las entidades solamente tienen información sobre la propiedad legal superficial de los clientes corporativos sin buscar alcanzar a las personas físicas que, en última instancia, poseen o controlan la entidad. Las APNFD generalmente creen que no es su función identificar a los beneficiarios finales.
-) Las metodologías aplicadas por las IF centrales para la categorización de riesgo de los clientes no son lo suficientemente sólidas como para reflejar de manera razonable los perfiles de riesgo de los clientes; una prueba de ello es que las IF solamente califican a una porción muy pequeña de las PEP nacionales como de alto riesgo. Las APNFD no están sujetas a los requisitos de identificación de PEP (extranjeras o nacionales). Como resultado, los riesgos que generan las PEP nacionales se gestionan solamente en forma limitada. Las IF parecen implementar medidas para las transferencias electrónicas, la banca corresponsal, los países de alto riesgo y las SFD, a veces más allá de los requisitos legales.
-) La calidad de las operaciones que informan a la UIF, en particular los bancos, mejoró en los últimos años. Las casas de bolsa y las compañías de seguro también están mejorando, pero hace falta progresar en relación con los NSM. Los fundamentos de las obligaciones de presentación de reportes de las IF se esfuman entre las sospechosas y las inusuales, lo cual puede haber contribuido a las preocupaciones entre sectores acerca de la calidad y de la aptitud de los análisis que respaldan los reportes. La presentación de ROI/ROS por parte de grandes empresas no siempre es tan rápida como debería ser. Los reportes en 24 horas se están utilizando como un vehículo principalmente para reportar coincidencias con varias listas de sanciones. La cantidad de reportes presentados por las APNFD es

muy baja, siendo una preocupación particular que los profesionales (abogados y contadores) no han presentado un solo ROS en los últimos tres años.

- J El marco que regula los controles internos de las IF individuales generalmente es integral y se encuentra implementado. Aunque no es obligatorio, los grupos financieros desarrollaron que implementaron políticas ALA/CFT a nivel grupal en la medida posible conforme al encuadre legal. En contraste, las conversaciones sugirieron que las APNFD tienen controles internos mucho menos sólidos.

Acciones recomendadas

Se recomienda a las autoridades mexicanas:

- J Mejorar la comprensión de las IF y APNFD (particularmente los notarios) en relación con los riesgos de LA generados por la corrupción y su capacidad de gestionar dichos riesgos, incluso a través de: (i) mejorar el análisis de corrupción como una amenaza de LA en la ENR; (ii) solicitar a las entidades que determinen si el beneficiario final es una PEP y aplicar controles conforme a la norma; (iii) extender los requisitos sobre las PEP a las APNFD, y (iv) brindar pautas sobre la evaluación de la gestión de riesgos asociados con las PEP nacionales.
- J Profundizar la comprensión de las IF y APNFD (en particular notarios, abogados y contadores) acerca de los riesgos de LA asociados con el uso indebido de las sociedades mercantiles en el contexto de las amenazas principales, incluso a través de: (i) mejorar el análisis de la ENR en este respecto; y (ii) brindar tipologías y pautas a los sujetos obligados.
- J Fortalecer las medidas sobre beneficiario final a través de: (i) actualizar los requisitos de otras entidades no cubiertas en las modificaciones de febrero/marzo 2017 sobre la identificación de beneficiarios finales, inclusive aquellos de las personas jurídicas, conforme a la norma; (ii) entablar conversaciones con todas las IF y APNFD (en particular, notarios, abogados y contadores) para aclarar las expectativas de supervisión con respecto a los requisitos sobre los sus beneficiarios finales y para brindar pautas sobre mejores prácticas; y (iii) garantizar que se aborde el problema de confianza indebida en las auto declaraciones de los clientes.
- J Aclarar que el fundamento para presentar reportes es la sospecha o los fundamentos razonables para sospechar, en oposición a indicadores inusuales.
- J Mejorar la rapidez de presentación de reportes, incluso mediante una redefinición del plazo a partir del momento en que se forma la sospecha y garantizar las decisiones oportunas del Comité de Comunicación y Control (CCC).
- J Entablar conversaciones con las APNFD (en particular abogados y contadores) para generar conciencia sobre las obligaciones ALA/CFT y sobre los riesgos de LA/FT que enfrentan sus sectores.

265. El Resultado Inmediato relevante considerado y evaluado en este capítulo es el RI4. Las recomendaciones relevantes para la evaluación de la efectividad de esta sección son R.9-23.

Resultado Inmediato 4 (Medidas preventivas)

Comprensión de los riesgos de LA/FT y de las obligaciones ALA/CFT y aplicación de medidas de mitigación de riesgos

266. El sector financiero demuestra una buena comprensión de las amenazas de LA que resultan de los GDO y de las actividades delictivas asociadas, especialmente el tráfico de drogas, de conformidad con los resultados de la ENR. Existe un consenso claro entre las IF de que las vulnerabilidades asociadas y los factores de alto riesgo incluyen: operaciones en efectivo, transferencias monetarias internacionales y regiones geográficas específicas en México (especialmente los estados del norte que limitan con Estados Unidos). En este sentido, las entidades parecen concentrarse más de los riesgos asociados con las actividades transfronterizas Estados Unidos-México que con los potenciales flujos ilícitos transfronterizos desde/hacia los países de América Central o del Sur.

267. Los bancos y otras IF grandes reconocen la evasión fiscal ampliamente como otra amenaza principal, aunque mucho menor en escala que la generada por los GDO. Esto refleja la importancia que le asignan las autoridades a los delitos fiscales incluyendo la emisión del SAT de una lista de sociedades posiblemente involucradas en fraude fiscal. Las IF generalmente utilizan esta lista para detectar a los clientes y a las operaciones potencialmente relacionadas con los delitos fiscales. También le prestan especial atención a las transferencias hacia y desde paraísos fiscales.

268. Aunque los bancos están de acuerdo con el resultado de la ENR de que son quienes tienen los riesgos más altos de LA/FT, la reducción de los servicios bancarios a NSM debido a una percepción de mayores riesgos asociados con ellos podría haber resultado en una migración de algunos de los riesgos de LA/FT a IF no centrales. Si bien los bancos ofrecen servicios a sociedades de transmisión de dinero grandes y algunas casas de cambio, en los últimos años han reducido su exposición a los NSM y dejaron de atender por completo a los centros cambiarios. Como resultado, muchos NSM han recurrido a IF no centrales que aceptan depósitos (por ejemplo: SOFIPO) para acceder a los servicios. Esta tendencia representa una migración de algunos de los riesgos de IF centrales a entidades no centrales que aceptan depósitos, lo que constituye una preocupación potencial ya que se reconoce ampliamente que los controles ALA/CFT que aplican estas entidades son más débiles.

269. Si bien reconocen la amenaza general de la delincuencia organizada, la noción de las APNFD acerca de los riesgos de LA en sus sectores respectivos es limitada. Los representantes de las APNFD con quienes mantuvimos reuniones eran conscientes y expresaron su acuerdo general con los resultados de la ENR. Muchos de ellos consideran que las operaciones inmobiliarias son de alto riesgo, en línea con los resultados de la ENR, que, sin embargo es un resultado que los representantes del sector inmobiliario no comparten. La ENR observa que «el uso de la prestación de servicios profesionales brindados por abogados, contadores y notarios ha sido fundamental» en llevar a cabo el LA a través del uso indebido de las personas jurídicas.⁶⁵ Sin embargo, califica a los proveedores de fe pública (notarios, abogados y contadores) con grado de riesgo bajo. Los representantes de estas profesiones con quienes nos reunimos no parecen considerar que el uso indebido de las personas jurídicas sea un riesgo importante de LA que enfrentan sus profesiones. Los representantes de los casinos consideran que su propio sector es de bajo riesgo, lo que se contradice con la ENR. Esta falta de comprensión de los riesgos podría ser explicada, en parte, por la extensión relativamente reciente de las obligaciones ALA/CFT a las APNFD llevada a cabo en 2012 y la fiscalización débil del SAT (véase Capítulo 6). Para cada sector/profesión de las APNFD, existen empresas no registradas en la UIF (véase Tabla 3, Capítulo 1). Aunque solamente ciertas actividades y actividades por encima de un cierto umbral están sujetas a las obligaciones ALA/CFT (véase el ACT R.22), algunas empresas no registradas podrían estar realizando actividades encubiertas sin tener que presentar un reporte de actividad por encima del umbral. Sin acceso al acercamiento y a las pautas de la UIF, es probable que estas empresas tengan incluso una menor conciencia de sus obligaciones ALA/CFT. Esta preocupación es particularmente relevante para el caso de abogados y contadores, ya que solamente una muy pequeña parte de ellos está registrada en la UIF. Específicamente:

⁶⁵ Párrafo 171, ENR.

- J) Los **notarios** actúan como proveedores de fe pública en muchos aspectos de sus actividades. En México, los notarios autentican la documentación para el establecimiento de sociedades, la realización de operaciones inmobiliarias y la identidad de los clientes. Los corredores desempeñan un rol similar solamente en la constitución de sociedades. La participación de los notarios en la constitución de sociedades (véase Capítulo 7) y operaciones inmobiliarias es obligatoria. Generalmente, los notarios consideran que las operaciones inmobiliarias conllevan más riesgo de LA; la mayoría de los ROS que presentan son concernientes a operaciones inmobiliarias.
- J) Los **abogados y contadores** en México ofrecen servicios abarcados por la norma, tal como el asesoramiento sobre la constitución de sociedades y la administración de los activos de los clientes. Dado que la afiliación a un colegio de abogados no es obligatoria, menos del tres por ciento de los abogados es parte de uno de los siete colegios. El colegio de abogados más grande brinda capacitación ALA/CFT a sus miembros. Aunque algunos bufetes de abogados parecen conocer sus obligaciones ALA/CFT y las amenazas de LA en particular derivadas de la evasión fiscal, el nivel general de conciencia de los abogados acerca de sus obligaciones ALA/CFT y la noción de los riesgos de LA son bajos, especialmente aquellos que no son miembros de un colegio de abogados. De manera similar, la vasta mayoría de contadores no pertenece a ningún colegio de contadores. Como los abogados, los contadores parecen tener una conciencia limitada de sus obligaciones ALA/CFT y los riesgos de LA que resultan de sus operaciones.
- J) Aunque los representantes de los **agentes inmobiliarios** parecen ser conscientes de sus obligaciones ALA/CFT, demostraron una noción muy limitada de los riesgos de LA. Parecen ser de los que creen que la reducción significativa en el uso de efectivo en las operaciones inmobiliarias resultó en riesgos de LA muy bajos.
- J) Los representantes del sector de **casinos** son conscientes de sus obligaciones, pero consideran que los riesgos de LA generados por sus negocios son bajos debido al modelo de negocios típico de los casinos de México. Actualmente, los casinos que funcionan en cruceros con base en puertos mexicanos no están sujetos a obligaciones ALA/CFT (véase también Capítulo 6).

270. La noción de la corrupción como una amenaza principal parece ser irregular e insuficiente. Aunque pocas IF grandes entrevistadas reconocen la corrupción como una amenaza principal de LA, la mayoría no lo hace. La comprensión de las APNFD de la corrupción como una amenaza es todavía más limitada. Esta comprensión irregular no se beneficia por el hecho de que la ENR no identifica a la corrupción como una amenaza principal de LA. Como resultado, pareciera que las entidades han prestado atención inadecuada a las vulnerabilidades asociadas y, en particular, no mitigan de manera efectiva los riesgos generados por las PEP nacionales (véase a continuación).

271. Las IF y APNFD generalmente consideran el uso de efectivo como un riesgo mayor, que ha sido parcialmente mitigado por las restricciones impuestas a las operaciones en efectivo. De acuerdo con el análisis del Banco de México, el valor de las operaciones en USD en efectivo disminuyó significativamente, en particular desde 2010, cuando se impusieron restricciones (es decir, topes) a los bancos, las casas de bolsa y las casas de cambio para la recepción de dólares. Algunas entidades optaron directamente por dejar de trabajar en USD en efectivo. Además, se impusieron restricciones sobre los pagos en efectivo (pesos o monedas extranjeras) sobre ciertas operaciones, incluidas las operaciones inmobiliarias, aunque en términos generales, en México aumentó el uso de pesos (véase Capítulo 1).⁶⁶

⁶⁶ Párrafo 195, ENR.

272. Las IF y APNFD generalmente no demostraron una conciencia ni una atención suficientes a los riesgos asociados con el uso indebido de las personas jurídicas, y su capacidad de gestionar dichos riesgos está gravemente dificultada por las deficiencias legales relacionadas con los beneficiarios finales (véase a continuación). Muchas entidades creen que la reducción o la cesación de la comercialización en efectivo (especialmente USD) resultó en una reducción significativa o incluso en la eliminación de los riesgos de LA. Esto puede ser razonable, hasta un cierto grado, para el caso de los NSM, pero lo es menos para las IF centrales, los profesionales que actúan como proveedores de fe pública y el sector inmobiliario. Como resultado de los esfuerzos de la UIF para brindar pautas sobre tipologías relacionadas, en los últimos años, aumentó la cantidad de ROI presentados por las IF directamente relacionadas con el uso indebido de las personas jurídicas (véase Tabla 30 a continuación), lo que refleja una mayor comprensión de los riesgos asociados. Sin embargo, la mayoría de las IF que participó de las reuniones no consideró que los riesgos de LA asociados con el uso indebido personas jurídicas sea un área que merezca atención especial. Solamente dos representantes de las IF observaron que necesitan gestionar los riesgos de LA relacionados con el uso indebido de las personas jurídicas. Además, consideran dichos riesgos solamente en el contexto de los delitos fiscales, haciendo referencia a la lista del SAT de sociedades involucradas en fraude fiscal, mientras que la ENR concluye que los GDO también explotan a los negocios lícitos para lavar activos de procedencia ilegal⁶⁷. La comprensión de las APNFD acerca de estos temas es más limitada. Existe una preocupación particular acerca de los notarios, los abogados y los contadores, quienes están más expuestos a dichos riesgos.

Tabla 30. Cantidad de reportes de operaciones inusuales relacionados con el uso indebido de personas jurídicas⁶⁸				
Indicador	2013	2014	2015	2016
Sociedades pantalla, personas jurídicas que presentan documentos falsos o inconsistentes y uso indebido de personas jurídicas por parte de testaferros	1.005	3.087	7.858	12.470
El movimiento de fondos a paraísos fiscales, otras jurisdicciones de riesgo u operaciones comerciales no justificadas por parte de personas jurídicas	5.626	6.069	3.681	2.166
Personas jurídicas relacionadas con actividades de alto riesgo de LA (por ejemplo, negocios de uso intensivo de efectivo)	1.592	3.399	3.679	5.857

Fuente: UIF

273. Las IF y APNFD Tienen la opinión común de que el riesgo de FT es bajo, en línea con la conclusión de la ENR. Sin embargo, las consideraciones de las entidades parecen principalmente enfocadas en los riesgos de terrorismo en vez de FT. Algunas entidades indicaron su necesidad de una mayor orientación por parte de las autoridades sobre este asunto.

Requisitos de aplicación de DDC básica y reforzada y mantenimiento de registros

274. Si bien los supervisores consideran que la implementación de los requisitos de DDC por parte de las IF mejoró en los últimos años, según sus observaciones en las inspecciones in situ, como así también en el monitoreo extra situ, es difícil verificar dichas observaciones con la información suministrada. Entre 2013-2015, la CNBV en el curso de su supervisión extra situ y de las inspecciones in situ, identificó deficiencias con respecto a la información sobre las identidades de los clientes, las calificaciones de riesgo y el monitoreo continuo en una cantidad de instituciones de todos los sectores. Todas las observaciones se realizaron desde una perspectiva de cumplimiento, indicando los incumplimientos de conformidad con cada capítulo de la normativa. No hay indicaciones sobre la naturaleza de las deficiencias, entonces, en general, es difícil identificar una tendencia general a partir de estas observaciones para confirmar que la implementación de los requisitos de DDC mejoró (véase también Capítulo 6). En algunos casos, los datos suministrados podrían sugerir lo opuesto. Por ejemplo, la cantidad de bancos con deficiencias en sus procedimientos de DDC según

⁶⁷ Párrafo 82, ENR.

⁶⁸ Hubo una contabilidad doble en varios indicadores ya que un ROI puede caber dentro de indicadores múltiples.

las inspecciones in situ de la CNBV, en realidad aumentó ligeramente entre 2013-2016. De acuerdo con la CNBV, esto refleja su fiscalización fortalecida y la expectativa de supervisión mejorada en los últimos años. Los NSM recién comenzaron a estar sujetos a la fiscalización de la CNBV en temas ALA/CFT en 2012 y, claramente, deben ponerse el día. El porcentaje de NSM con deficiencias según la supervisión extra situ de la CNBV es muy alto. Por ejemplo, en 2015, se descubrieron deficiencias en los procedimientos de DDC en 1.061 de aproximadamente 1.500 centros cambiarios y en los 49 transmisores de dinero. De acuerdo con la CNBV, algunas de estas deficiencias son de naturaleza técnica y algunas representan la transición para cumplir con los requisitos normativos introducidos en 2014. Según las observaciones de la CNSF a partir de las inspecciones in situ, las deficiencias con respecto a la DDC disminuyeron en 2014-2016. Una vez más, no es claro como muchas de esas son falsas sistémicas con implicancias más amplias. Además, los hallazgos de los supervisores sobre la implementación de las restricciones de recepción de USD en efectivo por parte de las entidades apuntan a las debilidades que permanecen en algunos controles de las IF con respecto a las operaciones en efectivo.

275. La calidad de las medidas básicas DDC y el mantenimiento de registros de las IF en general parece ser buena, pero se ve impactada en forma negativa por algunas deficiencias técnicas. En general, las IF demuestran una buena comprensión de sus obligaciones de identificación del cliente y mantenimiento de registros. Sin embargo, como las IF no tienen obligación de actualizar los archivos de los clientes que no son de alto riesgo a menos que se detecte un cambio en su comportamiento, el grado en que los archivos de los clientes están actualizados es incierto. La calidad de DDC llevada a cabo por los agentes de seguro, sobre la que las sociedades de seguro dependen, mejoró, pero algunos aseguradores continúan teniendo preocupaciones. Las IF conocen sus obligaciones sobre el mantenimiento de registros y los supervisores no identificaron problemas significativos con respecto a esto. Sin embargo, no hay pruebas de que los supervisores revisen y determinen cómo implementan las IF los requisitos incluidos en el Código del Comercio de mantener registros de las operaciones no sujetas a presentación de reportes. (Véase ACT, R.11).

276. Una preocupación grave a lo largo todos los sectores es que se identifica al beneficiario final solamente en forma limitada, influyendo sistemáticamente en la efectividad de las entidades en relación con la evaluación y la gestión de los riesgos de LA/FT. Mayormente debido a las deficiencias del marco legal, las IF buscan identificar a los beneficiarios finales solamente en circunstancias limitadas. Las IF deben identificar a los beneficiarios finales solamente cuando un cliente persona física declara que actúa en representación de un tercero o cuando un cliente que es una persona jurídica es calificado por la entidad como de grado de riesgo alto. Para los clientes que son personas físicas, las IF tienden a confiar excesivamente en las auto declaraciones de los clientes para determinar quiénes son los beneficiarios finales. Para las personas jurídicas calificadas con grado de riesgo alto, las entidades buscan llegar a la(s) persona(s) física(s) dueña legal del 25 por ciento o más de la persona jurídica. Cuando la cadena de propiedad se vuelve compleja (es decir, cuando se necesita traspasar más de un nivel para llegar a las personas físicas), en general, las entidades confían en la declaración realizada por el representante legal de la sociedad para determinar quiénes son los beneficiarios finales. Algunas IF requieren que dichas declaraciones sean notariadas. Sin embargo, los notarios no parecen ir más allá de la propiedad legal (véase a continuación). Pareciera que solo un muy pequeño porcentaje (uno por ciento según lo que indican los bancos grandes) de las personas jurídicas están calificadas con grado de riesgo alto por parte de las IF. Para la mayoría de las personas jurídicas que no está categorizada como de grado de riesgo alto, las entidades solamente tienen información sobre la propiedad legal superficial de los clientes corporativos sin buscar alcanzar a las personas físicas que, en última instancia, poseen y/o controlan la persona jurídica. Si bien algunos bancos extranjeros, conforme a las políticas del grupo al que pertenecen, intentan identificar y verificar la identidad de los beneficiarios finales de las personas jurídicas independientemente de sus calificaciones de riesgo, esta no es la práctica común de las IF nacionales cuando operan con personas jurídicas no calificadas con grado de riesgo alto. Las modificaciones a la normativa presentadas en febrero/marzo 2017 ayudarán a abordar las deficiencias en el encuadre legal para los bancos, las casas de bolsa y los NSM, una vez que entren en vigor en los próximos meses.

277. Si bien los NSM grandes (casas de cambio, transmisores de dinero y centros cambiarios) parecen tener algunos controles más allá de la DDC básica, la detección de operaciones estructuradas es un desafío para los operadores más pequeños. Los NSM no mantienen relaciones de cuenta y tratan solamente con «usuarios», que son clientes ocasionales. Identifican a los clientes solamente cuando operan por un monto superior al umbral. Por lo tanto, la DDC solamente es obligatoria cuando los montos de las operaciones exceden los umbrales aplicables a los sectores respectivos (véase criterio 10.2 en el ACT). Los NSM más grandes indicaron que mantienen la información básica de los clientes recurrentes y que tienen ciertas medidas de monitoreo implementadas (por ejemplo, operaciones grupales llevadas a cabo por el mismo cliente para detectar operaciones estructuradas y/o someter a los clientes a un tope en el valor operado dentro del mes). Los NSM más pequeños tienen controles menos sofisticados.

278. Los bancos, las casas de bolsa, las sociedades seguro y otras IF grandes parecen implementar el requisito de calificar a los clientes según el riesgo, pero aún quedan dudas con respecto a la solidez de sus metodologías y a las calificaciones de riesgo resultantes. Aunque no es obligatorio considerar ciertos factores al calificar el riesgo de los clientes, las sociedades más grandes desarrollaron metodologías para calificar el riesgo de los clientes. Las metodologías utilizadas se basan sobre múltiples parámetros que incluyen el tipo de cliente, la región geográfica, los productos y servicios (por ejemplo, participación en operaciones internacionales u operaciones en efectivo). En la práctica, los clientes de alto riesgo generalmente incluyen NSM, ciertas APNFD y otras entidades calificadas como AV (desarrolladores de bienes inmuebles, casinos, casas de empeño, etc.). Sin embargo, tanto la CNBV y un auditor externo observaron que las metodologías a menudo no parecen ser lo suficientemente sólidas para reflejar de manera razonable los perfiles de riesgo de los clientes. De hecho, las modificaciones a la normativa aplicable a varios sectores bajo el ámbito de la CNBV, incluyendo bancos, emitidas en febrero de 2017 y que entrarán en vigor en los próximos meses, representan un esfuerzo para abordar este tema mediante la imposición de una obligación explícita para que las entidades lleven a cabo la evaluación de riesgo de sus operaciones. Aunque algunas IF no centrales, como los NSM, también indicaron que califican el riesgo sus clientes, el abordaje adoptado parece ser mucho menos sofisticado y enfocarse principalmente en factores geográficos.

279. Las IF aplican algunas medidas reforzadas a los clientes calificados con grado de riesgo alto, pero hay dudas acerca de la suficiencia de dichas medidas. Las IF deben tener controles según el nivel de riesgo y parecen estar aplicando medidas reforzadas específicas requeridas por la normativa, incluyendo la obtención de la aprobación de los directivos de mayor jerarquía antes de establecer la relación comercial, la obtención de información adicional sobre el origen y/o el destino de los fondos y la naturaleza de la relación comercial, y la revisión de sus perfiles de riesgo al menos dos veces al año. A pesar de la falta de un requisito legal específico de someter a las actividades de los clientes de alto riesgo a un monitoreo reforzado continuo, los bancos y otras sociedades grandes indicaron que someten a estos clientes a un monitoreo reforzado ajustando los parámetros del sistema de alertas (por ejemplo, bajando el umbral de alerta, estableciendo parámetros especiales adicionales). Sin embargo, un auditor externo observó que los sistemas de alerta de algunas instituciones financieras, incluyendo las grandes, no están calibrados en forma adecuada para capturar las actividades de los clientes de alto riesgo. Los NSM entrevistados parecen estar implementando dichas medidas en la práctica, pero tanto los abordajes a la calificación de riesgo del cliente y las medidas reforzadas están menos desarrollados que las de las instituciones financieras centrales.

280. Si bien las APNFD parecen identificar a sus clientes, raramente lo hacen con los beneficiarios finales. De hecho, su obligación legal está limitada a preguntar a los clientes acerca del beneficiario final y a obtener información sobre ellos en la medida que los clientes brinden dicha información. No tienen obligación de evaluar los riesgos generados por los clientes o de llevar a cabo DDC reforzada cuando los riesgos son más altos. En general, las medidas tomadas además de la DDC básica parecen ser muy limitadas. Conocen y parecen estar implementando los requisitos sobre mantenimiento de registros. Específicamente:

- J) Los **notarios** obtienen información de la identidad de los clientes y verifican su autenticidad. Cuando tienen dudas acerca de la veracidad de la información suministrada, llevan a cabo otras consultas y obtienen información adicional según sea necesario, pero generalmente no buscan determinar quién es el beneficiario final.
- J) Como se mencionó antes, **los abogados y los contadores** generalmente tienen un nivel menor de conciencia acerca de sus obligaciones ALA/CFT. Aunque el bufete de abogados con el que habló el equipo identifica sus clientes, en virtud de la fiscalización débil del SAT (véase Capítulo 6), no se puede establecer en qué medida ésta es la práctica común de los abogados, especialmente aquellos que no son miembros de un colegio.
- J) Los **agentes inmobiliarios** parecen identificar a sus clientes, pero nuevamente no buscan identificar a los beneficiarios finales más allá de aceptar la auto declaración de los clientes particulares o de obtener información sobre la propiedad legal de los clientes que son personas jurídicas.
- J) Los **casinos** identifican a los clientes cuando reciben o realizan pagos a los clientes. Los representantes del sector que participaron de las reuniones indicaron que sus empresas también instituyeron otras medidas de mitigación de riesgos, como la restricción de las operaciones en efectivo por encima del umbral y la abstención de comerciar en monedas extranjeras. Sin embargo, es imposible establecer en qué grado ésta es la práctica común del sector.

281. Las IF y APNFD parecen ser conscientes y cumplir su obligación de abstenerse de abrir cuentas o de llevar a cabo operaciones cuando la DDC obligatoria bajo el encuadre legal mexicano no se puede llevar a cabo. Generalmente, esto ocurre cuando no se puede obtener del cliente alguna información obligatoria. Las IF y APNFD identifican y verifican a sus clientes mediante la solicitud de documentos de identidad oficiales a sus clientes. Sin embargo, los documentos falsos son un desafío importante para los NSM y APNFD que no siempre tienen las herramientas y/o las fuentes de información para verificar la autenticidad de dichos documentos.

Aplicación de requisitos DDC específicos

282. El desafío de identificar relaciones comerciales y/o operaciones que involucran a PEP como beneficiarios finales es una preocupación en particular de los bancos, ya que son más atractivos a las PEP. En la práctica, muchas IF dependen de las bases de datos comerciales para identificar a las PEP. Para las PEP nacionales, mientras existe un portal público donde se publican los nombres de ciertos funcionarios jerárquicos a nivel federal y de las entidades federativas,⁶⁹ los funcionarios militares jerárquicos, los ejecutivos de sociedades estatales y los funcionarios a nivel municipal no son considerados PEP nacionales y por lo tanto no están sujetos a una transparencia similar. Las entidades no tienen obligación de determinar si el beneficiario final de un cliente es una PEP, ya sea extranjera o nacional. Esta brecha en el encuadre, combinada con las deficiencias en la identificación de los beneficiarios finales mencionadas arriba, dificultan que las IF identifiquen a las PEP nacionales que usan agentes y que monitoreen sus actividades, lo cual la CNBV reconoce como un desafío.

283. Si bien las IF conocen sus obligaciones relacionadas con las PEP extranjeras y las someten a un monitoreo reforzado, como se mencionó arriba, su tratamiento de las PEP nacionales no es proporcional con la amenaza de corrupción. Excepto algunas IF que indicaron que generalmente califican el riesgo de las PEP nacionales como medio a alto, la mayoría de las IF, incluyendo empresas grandes, califican el riesgo de la mayoría de las PEP nacionales (por ej.: 99 por ciento según indicó un banco grande) como bajo, reflejando su falta de comprensión de las amenazas de LA de la corrupción. Como resultado, no obtienen información

⁶⁹ http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46540/Personas_Politicamente_Expuestas_Nacionales.pdf

adicional sobre el origen el destino de los fondos y la naturaleza pretendida de la relación comercial ni requieren la aprobación de los directivos de mayor jerarquía para establecer dichas relaciones. Indicaron que esta calificación, sin embargo, podría ser reconsiderada y adaptada según sea necesario si detectan un comportamiento transaccional que no sea coherente con su perfil de riesgo. Algunas IF indicaron que han establecido parámetros especiales para las PEP nacionales en sus sistemas de alerta incluso cuando no se les considera de alto riesgo. Una sociedad de seguros de vida indicó que busca determinar si los beneficiarios son PEP (extranjeras o nacionales) y si lo son, someter a aquellas relaciones a monitoreo reforzado, aunque dichas medidas no son obligatorias por ley. Sin embargo, las conversaciones sugieren que ésta no es una práctica común del sector de seguros. En general, estos controles no son proporcionales con los riesgos de la corrupción.

284. Las APNFD no están sujetas a ningún requisito específico relacionado con las PEP. Aunque algunas empresas observaron que las PEP nacionales generalmente usan agentes para ocultar su identidad, no hay pruebas de que estén implementando medidas para abordar esta preocupación.

285. Los bancos y las casas de bolsa parecen estar implementando requerimientos ALA/CFT con respecto a las transferencias electrónicas, como así también medidas adicionales que van más allá de sus obligaciones legales. Los bancos entrevistados generalmente consideran las transferencias electrónicas como un producto de alto riesgo. Específicamente, los bancos indicaron que: (i) cuando actúan como la institución ordenante, incluyen el nombre y el número de cuenta del beneficiario, que es obligatorio para un mensaje MT 103; (ii) cuando actúan como institución intermediaria o beneficiaria, monitorean las transferencias que carecen de información, incluida la del beneficiario; y (iii) adoptan medidas cuando detectan transferencias electrónicas que carecen de información, o las rechazan o solicitan la información faltante o inválida a la institución de donde se recibió la transferencia. Las autoridades indicaron que estas medidas, aunque no son obligatorias, son una práctica común de los bancos, pero esto no puede ser verificado. Algunas casas de bolsa también ofrecen servicios de transferencia de dinero a través de los bancos, generalmente dentro del mismo grupo financiero, pero solo a clientes de servicios de bolsa. Dichas operaciones son más limitadas en términos de tamaño, países de origen o destino (algunas de ellas generalmente no realizan transferencias electrónicas con países de alto riesgo) y propósito de las operaciones. Analizan la integridad de la información que acompaña las transferencias y rechazan a aquellas que les falta información.

286. Los bancos que ofrecen servicios de corresponsalía bancaria transnacional parecen tener controles para gestionar los riesgos que surgen de dichas relaciones. Ante las presiones crecientes de bancos corresponsales extranjeros, los bancos en México tienden a ser cautelosos al ofrecer servicios de corresponsalía bancaria a bancos representados extranjeros. Por ejemplo, un banco brinda dichos servicios solamente a bancos extranjeros dentro del mismo grupo y los servicios se ofrecen solamente a aquellos bancos que no permiten el acceso directo a sus servicios por parte de los clientes de los bancos representados.

287. Las IF generalmente demuestran una buena conciencia acerca del pedido del GAFI y prestan especial atención a las relaciones comerciales y a las operaciones con personas en jurisdicciones de alto riesgo. La UIF distribuyó dichas listas a través de los supervisores respectivos por correo electrónico. Las IF centrales y los NSM indicaron que no tratan con personas, físicas o jurídicas, de países en relación con los cuales el GAFI requiere la aplicación de contramedidas. Algunas, además, han desarrollado su propia lista de otros países de alto riesgo con los que no llevan a cabo negocios. En el caso de operaciones con jurisdicciones con deficiencias estratégicas identificadas por el GAFI, las IF indicaron que realizan un monitoreo reforzado sobre las transacciones con estas jurisdicciones mediante, por ejemplo, el desarrollo de parámetros especiales o la disminución del umbral para la generación de alertas. Además, las IF (principalmente bancos, casas de bolsa y transmisores de dinero) presentaron ciertos tipos de operaciones a la UIF (véase tabla a continuación) en respuesta a un aviso emitido en agosto de 2015 que requería el reporte sistemático de operaciones concernientes a países considerados de alto riesgo por parte de las autoridades. Las APNFD no tienen

obligación de aplicar medidas reforzadas a las relaciones comerciales o a las operaciones relacionadas con los países de alto riesgo.

288. Las IF parecen tener mecanismos para implementar SFD, pero no han tenido coincidencias con las listas de sanciones de Naciones Unidas, aunque la situación es menos clara con respecto a las APNFD. De conformidad con el encuadre legal mexicano, las entidades están obligadas identificar a las personas físicas y jurídicas en las listas de sanciones de Naciones Unidas y, ante una coincidencia, bloquear inmediatamente sus cuentas e informar a la UIF dentro de las 24 horas. En términos prácticos, las listas de sanciones de Naciones Unidas y la LPB de la UIF fueron incorporadas a los sistemas de alerta de las entidades. Luego, el oficial de cumplimiento adopta las medidas necesarias para bloquear las cuentas y las operaciones y para informar a la UIF dentro de las 24 horas. Los NSM entrevistados indicaron que realizan revisiones diarias de la lista de Naciones Unidas y no en tiempo real, lo que tiene un impacto negativo sobre la efectividad de su implementación de SFD. Mientras que la mayoría de las APNFD indicó que tiene procedimientos para analizar a los clientes en relación con las listas de sanciones de Naciones Unidas, en virtud de la fiscalización débil, no es claro si los sectores/profesiones en su totalidad implementan estas medidas en forma efectiva. Por último, para todos los sectores, las deficiencias mencionadas anteriormente para identificar a los beneficiarios finales y monitorear sus actividades también tienen un impacto negativo sobre la efectividad de la implementación de SFD.

Obligaciones de presentación de reportes y revelación

IF

289. La base de las obligaciones de reporte de las instituciones financieras en un tanto confusa entre sospechosas e inusuales. Bajo el encuadre legal mexicano, las obligaciones de presentación de reportes que se relacionan con las operaciones sospechosas tienen dos componentes:

- J) «Operaciones inusuales» (en adelante «ROI/ROS») que se definen como operaciones que pueden estar relacionadas con el LA/FT. Con el fin de identificar ROI/ROS, las IF deben considerar un conjunto de criterios en forma individual o conjunta: uno de ellos es la sospecha de LA o FT, otros son escenarios específicos que se consideran inusuales (por ejemplo «montos inusualmente altos, la complejidad y las modalidades inusuales» o la participación de países de alto riesgo) o factores que las entidades deben considerar al determinar si una operación es inusual o no (por ejemplo, el comportamiento transaccional de otros clientes que tienen antecedentes similares).
- J) «reportes en 24 horas»: cuando una institución financiera tiene «información basada en indicios o hechos concretos» de que la operación puede estar relacionada con LA o FT, debe presentar un reporte a la UIF dentro de las 24 horas a partir del momento en que conoce dicha información.

290. Aunque el requisito de presentar un ROI/ROS hace referencia a la «sospecha», el término «operación inusual» usado en la normativa combinado con los indicadores inusuales provistos en la misma han causado cierta confusión acerca de la naturaleza del requisito de reporte (es decir, cuánto análisis se necesita de las operaciones que caen dentro de esos indicadores). En contraste, la obligación de presentación de reportes en 24 horas requiere una mayor certeza que la mera sospecha para su presentación. La guía de la UIF de 2013 indica que solamente las operaciones que coinciden con las listas de sanciones deben ser presentadas como reportes en 24 horas⁷⁰. En la práctica, las instituciones financieras utilizan este vehículo principalmente para

⁷⁰ La Guía de la UIF sobre la presentación de reportes en 24 horas emitida en febrero de 2013, claramente establece que «los Reportes de Operaciones Sospechosas clasificados como «reportes en 24 horas» son aquellos que incluyen personas o entidades que aparecen en las listas oficiales de personas asociadas con alguna actividad relacionada con los delitos del Artículo 139. 148 bis o 400 bis del Código Penal o con la delincuencia organizada, comunicados de prensa

presentar operaciones que coinciden con las listas de las RCSNU (aunque nunca tuvieron una coincidencia), de la UIF y otras listas de sanciones o aquellas relacionadas con información solicitada por la PGR sobre personas bajo investigación. Otros reportes en 24 horas presentados por las IF generalmente se basan sobre indicios anecdóticos no verificados (información de los medios que apuntan a ciertas personas como involucradas en LA o en otros delitos).⁷¹ Hay muy pocos ROI/ROS relacionados con el FT, en línea con la opinión de las IF de que los riesgos de FT son bajos.

291. La UIF observó una mejora general en la calidad de los reportes de las IF, en particular de los bancos. De acuerdo con la UIF, la calidad de los reportes de los bancos mejoró significativamente en los últimos años. Las casas de bolsa y las compañías de seguro también están mejorando. Por ejemplo, gracias al acercamiento y a la capacitación brindados por la UIF, la presentación de reportes en forma defensiva por parte de las compañías de seguro está siendo abordada en forma efectiva. En comparación, se necesita un mayor progreso de los NSM. De acuerdo con la UIF, el alto nivel de presentación de reportes de los transmisores de dinero (véase la tabla a continuación) se debe a los errores cometidos por dos entidades. El nivel de presentación de reportes por parte de los centros cambiarios parece ser demasiado bajo en virtud de la gran cantidad de entidades y de su perfil de riesgo. En algunas instituciones financieras no centrales que aceptan depósitos (por ejemplo, SOCAP), hay una mayor posibilidad de presentación de reportes en forma defensiva. Además, el nivel de presentación de reportes parece ser bastante desigual entre las instituciones dentro de algunos sectores. Por ejemplo, los reportes presentados por las cinco entidades principales dentro de cada sector en 2016 constituyen un gran porcentaje del total presentado por todo el sector: bancos (75 por ciento), casas de bolsa (89 por ciento) y centros de cambio (70 por ciento).

292. Las autoridades expresaron algunas preocupaciones acerca de la calidad y de la idoneidad del análisis que respalda a los ROI/ROS que todos los sectores. Las IF deben utilizar un sistema automatizado para monitorear las operaciones y generar alertas como un primer paso para identificar ROI/ROS. Las entidades configuran los parámetros sobre la base de los indicadores establecidos en la normativa y en sus propias políticas. Las conversaciones con las IF sugirieron que los ROI/ROS se disparan con más frecuencia ante el uso de efectivo, las inconsistencias entre el perfil del cliente y el comportamiento transaccional y las ubicaciones de alto riesgo del cliente o de la operación. En general, los sistemas de los bancos grandes parecen ser más sólidos mientras que hay mayores preocupaciones con respecto a bancos más pequeños e instituciones no bancarias, incluidos los NSM. Esto coincide con las observaciones de la CNBV. La CNBV observó que los parámetros establecidos por algunas IF no son muy razonables, de manera que se generan demasiadas o muy pocas alertas, razón por la cual las IF deben calibrar sus sistemas para abordar este problema. Mientras que en el primer caso, algunos reportes que debieron haber sido revisados no fueron señalados, en el último caso la calidad y la rapidez del análisis pudieron haberse visto comprometidos (véase la continuación del análisis a continuación). De manera similar, la UIF quisiera ver mejoras en la calidad de los reportes, especialmente en relación con el análisis inadecuado y la omisión de información crítica. En un esfuerzo por mejorar la calidad de los reportes, la UIF ha brindado retroalimentación detallada a IF individuales, como así también a todo el sector. Las modificaciones a las reglamentaciones en septiembre de 2015 para permitir a los bancos y a otras IF bajo la fiscalización de la CNBV 30 días adicionales para presentar ROI/ROS fue otro esfuerzo en pos de mejorar la calidad de los reportes.

293. La presentación de ROI/ROS por parte de grandes empresas no siempre es tan rápida como debería ser. Las IF tienen 60 días para presentar un ROI/ROS después de que el sistema o un miembro del personal haya generado una alerta, mientras que no hay requisitos acerca de cuánto tiempo tienen para presentar un

u otra información de organizaciones internacionales o autoridades competentes nacionales o extranjeras para la prevención, investigación y procesamiento de los delitos [...]».

⁷¹ Por ejemplo, de conformidad con la evaluación nacional de riesgos, en el período 2013-2014, más del 95 por ciento de los reportes en 24 horas presentados por los bancos se basaban sobre «escenarios equivocados» y generalmente de mala calidad.

reporte después de formar una sospecha. Para todas las IF con 25 empleados o más, los resultados de los análisis realizados por el personal de cumplimiento acerca de las alertas disparadas deben presentarse al CCC de la IF para su consideración y decisión sobre si presentar un reporte. Aunque la frecuencia de las reuniones del CCC pueden variar entre 10 a 30 días, en la práctica, los bancos, las casas de bolsa y otras empresas grandes solamente realizan las reuniones del CCC una vez por mes. No reportan operaciones urgentes o claramente sospechosas que surgen de alertas ni el análisis posterior como un reporte en 24 horas que no requiere una decisión del CCC, y no se exige que lo hagan. Por lo tanto, independientemente del nivel de urgencia y de certeza acerca de la sospecha, generalmente las grandes empresas tardan 30 días o más (hasta 60 días) para presentar ROI/ROS después de que se haya generado una alerta, conforme a los datos brindados por la UIF. Lo que es más importante, el lapso entre la formación de una sospecha por parte del oficial de cumplimiento y la presentación de un ROI/ROS puede ser de hasta 30 días. Esta falta de rapidez menoscaba la utilidad de los ROI/ROS para la aplicación de medidas cautelares para asegurar el producto del delito. Como se mencionó más arriba, las modificaciones de 2015 a la normativa permiten a los bancos 30 días adicionales para analizar las alertas, pero la extensión solamente se puede aplicar cuando se cumplen ciertos criterios, que la UIF estableció en un aviso de pautas. En la práctica, la mayoría de los bancos no se han servido de esta extensión y solamente se presentó una cantidad pequeña de reportes (tres por ciento de acuerdo con la UIF) más de 60 días después del establecimiento de la alerta.

Tabla 31. ROS presentados por IF

IF	2014		2015			2016		
	ROI/ROS	Reportes en 24 horas	ROI/ROS	Reportes en 24 horas	Reporta ante solicitud de la UIF	ROI/ROS	Reportes en 24 horas	Reporta ante solicitud de la UIF
Administradoras de Fondos para el Retiro	640	1	622	0	0	341	4	0
Almacenes Generales de Depósito	1	0	10	0	0	36	0	0
Banca de Desarrollo	20	3	50	5	10	50	9	59
Bancos	57.388	3.674	51.683	4421	8.524	61.008	5964	46.386
Casas de Bolsa	934	136	563	107	17	625	178	11
Casas de Cambio	14	5	42	6	0	29	314	0
Centros Cambiarios	2.451	18	956	17	0	221	53	1
Instituciones de Fianzas	31	0	7	0	0	3	0	0
Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros	2.403	80	2.048	108	2	1.467	101	0
Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito	12.956	28	16.052	26	0	18.200	41	0
Sociedad de distribución de acciones de sociedades de inversión	1.068	0	113	0	0	60	2	0
Sociedades Financieras de Objeto Limitado Reguladas	3	0	0	0	0	0	0	0
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple reguladas (SOFOMES)	1.124	94	3.096	251	77	9.178	309	696
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple no reguladas (SOFOME ENR)	5.436	7	4.080	17	0	2.874	18	0
Entidades de Ahorro y Crédito Popular (SOFIPO y SOFINCO)	116	6	310	77	4	807	51	0
Sociedad operativa de sociedades de inversión	137	9	211	18	0	192	8	0
Transmisor de Dinero	59.875	15	70.040	50	3.437	29.856	966	32.935

Uniones de Crédito	531	0	546	10	0	508	25	0
Total	145.128	4.076	150.429	5.113	12.071	125.455	8.043	80.088

294. Existen mecanismos para implementar la prohibición de la revelación. Las IF parecen estar implementando el requisito de presentar «reportes internos preocupantes» a la UIF. Este mecanismo ha estado implementado desde 2004, mediante el cual se debe informar a la UIF todo acto de los miembros del directorio, ejecutivos o miembros del personal que podría contravenir o violar las obligaciones ALA/CFT, incluida la revelación. De acuerdo con la UIF, durante 2015-2016 se informaron seis casos de revelación y, como resultado, las IF despidieron a los empleados involucrados en la revelación. Sin embargo, no es posible establecer en qué grado estas medidas son suficientes para prevenir de manera efectiva la revelación.

APNFD

295. La presentación de reportes por parte APNFD es muy baja. Las obligaciones de presentación de reportes de las APNFD se basan únicamente en el régimen de 24 horas similar al de las IF pero sujetas a un umbral. A diferencia de las IF, presentaron reportes en 24 horas no solamente según las coincidencias con la lista de sanciones sino también por sospecha de LA a pesar de las pautas de la UIF. Como se muestra en la tabla a continuación, mientras que los reportes de los notarios y del sector inmobiliario aumentaron en 2014-2016, el nivel de presentación de reportes de los notarios en particular no parece proporcional al perfil de riesgo de LA. Dado que el sector inmobiliario representa un alto riesgo de LA, la mayoría de los reportes presentados por los notarios están relacionados con operaciones inmobiliarias. Sin embargo, muy pocos reportes surgen a raíz del establecimiento de sociedades, que puede deberse a la falta de noción de los notarios acerca de los riesgos relacionados con el uso indebido de personas jurídicas y a un encuadre legal deficiente relacionado con la identificación de los beneficiarios finales. Si bien los agentes inmobiliarios están presentando reportes, la UIF observó que debe mejorar su calidad. La cantidad de reportes presentados por otros sectores diferentes a los notarios y al sector inmobiliario es extremadamente baja (por ejemplo, los abogados y contadores no han presentado un solo ROS en los últimos tres años). Esto puede representar una falta de comprensión de los riesgos y/o un bajo nivel de conciencia de sus obligaciones ALA/CFT. Por último, por cada sector, los reportes a continuación se atribuyen a los operadores que han sido registrados en la UIF, lo que constituye solamente una parte de cada sector/profesión (véase Tabla 3 en Capítulo 1).

Tabla 32. ROS en 24 horas presentados por APNFD

APNFD	2014	2015	2016
Agentes inmobiliarios	20	102	355
Juegos con apuesta, concursos y sorteos	0	2	1
Comerciantes de metales y piedras preciosas	0	0	0
Notarios	10	6	73
Abogados	0	0	0
Contadores	0	0	0
Total	30	110	356

Controles internos y requisitos legales/normativos de inminente implementación

296. El marco que regula los controles internos de las IF individuales generalmente es integral y se encuentra implementado. Las IF deben incorporar las medidas ALA/CFT requeridas en políticas y procedimientos. Dichas medidas están sujetas a una auditoría anual interna o externa para verificar su

cumplimiento con los requerimientos, pero las auditorías no se ampliaron para cubrir la solidez de la gestión de riesgos LA/FT. La CNBV, en sus supervisiones extra situ y en las inspecciones in situ, observó deficiencias en los sistemas de control interno de todos los sectores bajo su órbita en los últimos años, pero nuevamente, es difícil identificar cualquier tendencia excepto que se identifican más deficiencias en las empresas más pequeñas (sector popular y NSM) que en las IF centrales. En el sector seguros, la CNSF observó deficiencias con respecto al gobierno corporativo, incluyendo el CCC y el sistema de alertas automatizado. En términos generales, un desafío clave que enfrentan todos los sectores es mantenerse a tiro y adaptarse al encuadre normativo en constante cambio.

297. Aunque no es obligatorio, los grupos financieros desarrollaron e implementaron políticas ALA/CFT a nivel grupal en la medida posible conforme al encuadre legal. Los grupos financieros en México pueden compartir información con fines ALA/CFT entre los miembros del grupo. Los representantes de un grupo financiero indicaron que se supervisa a cada miembro del grupo como una entidad individual en relación con el cumplimiento con los requerimientos ALA/CFT, pero las políticas ALA/CFT también se desarrollaron a nivel grupal. Los miembros individuales tienen sus propias políticas y procedimientos conforme a las políticas del grupo y adaptadas a sus actividades respectivas. Por ejemplo, los encuadres de categorización de riesgo de los clientes y los sistemas de alerta se establecen en las políticas grupales. Luego, los miembros individuales personalizan y aplican estos encuadres. Los oficiales del cumplimiento de las entidades individuales también reportan al oficial de cumplimiento grupal. Los grupos compuestos por dos o más IF, como así también las entidades no financieras, no son reconocidos como grupos financieros y no pueden compartir información entre sus entidades financieras miembros con fines ALA/CFT, dificultando su capacidad de gestionar los riesgos de LA/FT a nivel grupal.

298. En contraste, no hay indicios que sugieran que las APNFD tengan controles internos tan sólidos. Unos pocos representantes de las empresas más grandes entrevistados parecen tener controles internos ALA/CFT. Por ejemplo, un casino grande tiene políticas sobre DDC y presentación de reportes, como así también un oficial de cumplimiento que fiscaliza la implementación. Sin embargo, en virtud de la débil fiscalización sobre las APNFD y su baja conciencia general de las obligaciones ALA/CFT, en la mayoría de las empresas se necesitarán mejoras importantes.

299. **México ha alcanzado un nivel bajo de efectividad sobre el RI.4.**

CAPITULO 6.SUPERVISIÓN

Hallazgos principales y acciones recomendadas

Hallazgos principales

-)] Los supervisores del sector financiero tienen una buena comprensión de los riesgos de LA dentro de los sectores por los cuales son responsables y desarrollaron modelos sólidos que les permite diferenciar los riesgos entre las diferentes instituciones. La comprensión de los riesgos de FT está menos desarrollada.
-)] Con respecto a las APNFD, los fundamentos para la apreciación del riesgo de LA del SAT, especialmente entre diferentes entidades del mismo sector, son más limitados. El SAT no tiene autoridad para monitorear a las APNFD en relación con el cumplimiento CFT y no hay pruebas de que haya un mecanismo alternativo sustancial.
-)] Generalmente, los procedimientos de debida diligencia relacionados con el otorgamiento de licencias y la registración de actividades financieras son sólidos. Sin embargo, hay serias debilidades en los procedimientos para otorgar licencias a casinos y no hay un requisito para que los abogados y contadores sean miembros de un organismo profesional que pudiera supervisar los estándares profesionales y éticos.
-)] Los supervisores del sector financiero desarrollaron un enfoque basado en el riesgo razonable para enmarcar su programa anual de inspecciones in situ y los procedimientos de inspección son cada vez más basados en el riesgo. El SAT llevó a cabo muy pocas inspecciones en relación con la cantidad de entidades bajo su supervisión y hay pocos indicios que sugieran que son genuinamente basadas en el riesgo.
-)] Si bien la CNBV lleva a cabo la supervisión consolidada ALA/CFT de grupos financieros, no tiene autoridad para aplicar un abordaje similar a los «grupos mixtos», incluso cuando contienen múltiples IF, incluidas las operaciones extranjeras.
-)] Generalmente, las sanciones no se aplican en forma efectiva, proporcionada y disuasivas. El plazo extendido para finalizar el proceso de sanciones, después de una inspección in situ, significa que la mayoría de las penas aplicadas hasta finales de 2016 se basaba sobre un encuadre legal que ahora fue modificado y que contenía sanciones financieras bajas. El SAT solo ha estado aplicando las penas mínimas posibles, dado que todavía no desarrolló una metodología para aplicar multas diferenciadas que puedan presentarse ante los tribunales.
-)] Generalmente, hay preocupaciones acerca de los recursos disponibles para la supervisión ALA/CFT en el contexto de los perfiles de riesgo sectoriales e institucionales. Las limitaciones de recursos son especialmente graves en relación con la supervisión de las APNFD.

Acciones recomendadas

México debe:

-)] Revisar los recursos aplicados a la supervisión ALA/CFT en virtud de los perfiles de riesgo que emergen de los modelos desarrollados por los supervisores. Se debe prestar atención inmediata al SAT, mediante alguna medida, ya que tiene una carencia significativa de recursos.
-)] Considerar la opción de requerir a las entidades supervisadas por el SAT que presenten reportes de auditoría ALA/CFT realizados por sus auditores externos o internos.

-) Desarrollar un enfoque más concentrado en la evaluación del riesgo de FT dentro de los modelos de riesgo de los supervisores y aplicar una atención más específica al riesgo de FT en los procedimientos de inspección. Garantizar que las APNFD estén sujetas a inspecciones de cumplimiento CFT sustanciales ya sea por parte del SAT o de otra autoridad competente.
-) Realizar una revisión de la evaluación de riesgo de los sectores de APNFD para reconciliar las diferencias aparentes entre los resultados de la ENR y las conclusiones emergentes del modelo de riesgo del SAT.
-) Realizar una revisión de las sanciones financieras disponibles a los supervisores para establecer si pueden ser aplicadas en forma realista para que sean efectivas, proporcionadas y disuasivas, especialmente en relación con IF más grandes. El SAT debe adoptar medidas inmediatas para establecer una metodología sostenible para la aplicación de sanciones que no sean en el nivel mínimo.
-) Adoptar medidas para acelerar el proceso de finalización de la aplicación de sanciones financieras.
-) Brindar un mecanismo bajo el cual la CNBV debe pueda ejercer una supervisión consolidada sobre las IF dentro de «grupos mixtos» para garantizar cumplimiento ALA/CFT a lo largo de todo el grupo. Como mínimo, esto debería implicar reuniones conjuntas regulares de los supervisores relevantes con los oficiales de cumplimiento grupales de cada grupo mixto.
-) Publica los resultados de las revisiones temáticas de la CNBV para comunicar ampliamente las opiniones de los supervisores sobre qué constituyen buenas y malas prácticas en relación con los temas examinados.
-) Finalizar la aprobación demorada de legislación a través del Congreso para requerir que los abogados y los contadores sean miembros de asociaciones profesionales con responsabilidad de garantizar el cumplimiento con los estándares profesionales y éticos, incluyendo el cumplimiento ALA/CFT.
-) Finalizar la aprobación demorada de legislación a través del Congreso para actualizar la normativa de casinos, particularmente en relación con las facultades de la SEGOB de llevar a cabo debida diligencia adecuada sobre los accionistas, directores y gerentes operacionales.

300. El Resultado Inmediato relevante considerado y evaluado en este capítulo es el RI3. Las recomendaciones relevantes para la evaluación de la efectividad de esta sección son R26-28 y R.34 y 35.

Resultado Inmediato 3 (Supervisión)

301. La supervisión ALA/CFT de los sectores financiero y de APNFD recae en cuatro organismos principales: la CNBV, la CNSF, la CONSAR y el SAT. La CNBV es responsable del otorgamiento de licencias, la registración y supervisión de la vasta mayoría de actividades financieras fuera de los sectores de seguros y fondos para el retiro. La ley ALA de 2013 extendió el encuadre básico ALA/CFT a 15 AV supervisadas por el SAT. Estas actividades incluyen todas menos una de las APNFD definidas por el GAFI (los PSFE no funcionan como una profesión específica en México) y abarcan algunos elementos considerados como actividades financieras por el GAFI (por ejemplo, emisores de tarjetas de crédito y de pre-pago). Más significativamente, en términos del impacto sobre los recursos disponibles, la ley también captura una cantidad de actividades por fuera del alcance de los estándares del GAFI incluyendo desarrolladores inmobiliarios, loterías, comercialización de vehículos aéreos, marítimos o terrestres, vendedores de obras de arte y proveedores de vehículos blindados.

Otorgamiento de licencias, registraci3n y controles para evitar que los delincuentes y sus asociados ingresen al mercado

a) Instituciones Financieras⁷²

302. Los requisitos de otorgamiento de licencias y registraci3n de las IF est3n establecidos en las diferentes leyes, pero tienen requisitos generales comunes con respecto a la idoneidad de los accionistas, directores y directivos de mayor jerarquía. En t3rminos generales, la implementaci3n del sistema es relativamente s3lida.

303. En tal caso, los reguladores respectivos realizan consultas a las agencias federales relevantes para establecer que el solicitante (incluyendo beneficiario final) no fue sujeto de sanciones, de una investigaci3n por el cumplimiento penal o normativo y no tiene prohibici3n de trabajar en el gobierno federal. Cuando corresponda, tambi3n se realizan consultas a los reguladores extranjeros. Adem3s, el proceso de otorgamiento de licencias implica que los reguladores deben establecer el origen de los fondos invertidos por parte de los accionistas. Los cambios propuestos a la estructura accionaria o al beneficiario final que resulten en que el control de la entidad supere ciertos umbrales (generalmente 5 y 20 por ciento) deben informarse a los reguladores, que aplican los mismos procedimientos de debida diligencia que para la solicitud de licencia inicial. El monitoreo de cambios de la estructura accionaria, beneficiario final o gerencia no reportados se lleva a cabo a trav3s de procesos de inspecci3n in situ. En el caso de los centros cambiarios y de los transmisores de dinero (sujetos a registraci3n m3s que a licencia), solamente los gerentes y aquellas personas que tengan una participaci3n mayoritaria del 50 por ciento o m3s est3n sujetos al proceso de investigaci3n, pero el proceso de debida diligencia por parte de la CNBV es ampliamente similar al de los sectores con licencia.

304. En los 3ltimos a3os, los reguladores rechazaron una cantidad de solicitudes de licencia en el sector financiero (v3ase Tabla 33), pero ninguno de ellos estuvo relacionado directamente con problemas ALA/CFT.

Tabla 33. Solicitudes de licencia procesadas: 2010–2016⁷³

Sector	Recibidos	Aprobado	Rechazado
Bancario	15	16	0
Valores	14	13	0
Banca popular	189	111	23
Seguros	21	19	3
Centros cambiarios, transmisi3n de dinero y sociedades financieras no reguladas	3828	3178	132

305. La CNBV desarroll3 un marco integral para identificar a los transmisores de dinero no registrados: (i) mantiene una casilla p3blica a trav3s de la cual recibe reclamos del p3blico; (ii) recibe en forma habitual informaci3n relevante de otros organismos del gobierno sobre actividades sospechosas; y (iii) realiza investigaciones sobre las 3reas geogr3ficas donde considera que podría haber un riesgo m3s alto de realizaci3n de transmisiones informales. Sobre la base estos aportes, realiza inspecciones y lleva a cabo ejercicios de operaciones simuladas. Adem3s, hay un enfoque particular sobre aquellas entidades que no solicitaron la re-registraci3n al final de cada a3o, para garantizar que genuinamente hayan dejado de brindar servicios de transmisi3n de dinero.

⁷² La secci3n sobre «IF» dentro de este capítulo no incluyen a la peque3a cantidad de actividades financieras reguladas por el SAT.

⁷³ Las inconsistencias aparentes a los totales en las columnas son resultado de diferencias de sincronizaci3n.

b) APNFD

306. Las APNFD deben registrarse en el SAT. Antes de hacerlo, el solicitante primero debe estar registrado en el RFC y obtener una firma digital avanzada, que implica la presentación de información relacionada con los socios, accionistas o asociados del negocio. La posterior registración en el SAT requiere de la provisión de información adicional sobre el mandante (en el caso de un único propietario) o la persona responsable del cumplimiento (en el caso una persona jurídica). Algunas categorías de APNFD requieren licencia de funcionamiento individuales o aprobaciones otorgadas por otros organismos gubernamentales.

307. Los notarios reciben una licencia por parte de los gobiernos estatales individuales y están sujetos a investigación en relación con la integridad personal y profesional. Con los años, una cantidad de notarios fueron expulsados de la práctica profesional debido a su participación en conductas delictivas.

308. Los abogados y los contadores deben obtener una licencia profesional emitida por el Ministerio Federal de Educación, pero no están sujetos a una normativa individual de estándares profesionales o éticos por parte de un organismo auto regulador. Si bien existen colegios y asociaciones profesionales para ambos sectores, la membresía no es obligatoria. De los 450.000 abogados independientes que ejercen en México, solamente cerca de 14.000 son miembros de uno de los siete colegios. Dos años antes de la evaluación, se presentó al parlamento un proyecto de ley para solicitar la membresía obligatoria a un órgano relevante para las profesiones, pero quedó trabado en el Senado.

309. Los juegos con apuesta, concursos y sorteos son autorizados por la SEGOB, pero el SAT los supervisa en cuestiones ALA. El proceso de otorgamiento de licencia se basa sobre una legislación desactualizada (1947) e implica poco más que un procedimiento administrativo para verificar la integridad de la documentación provista por los solicitantes. La SEGOB no tiene facultades legales para investigar los antecedentes de los accionistas y directores propuestos y depende ampliamente de lo que es, de hecho, un proceso de auto certificación de los solicitantes. Además, los solicitantes no tienen obligación de presentar detalles del personal jerárquico que administrará las operaciones diarias de los casinos. Los casinos en barcos que funcionan fuera de los puertos mexicanos no están abarcados por la legislación. Desde hace aproximadamente dos años se encuentra en el parlamento un nuevo proyecto de ley para que los requisitos sean más acordes con los estándares actuales, pero hasta ahora no logró pasar la cámara alta, el Senado.

Comprensión e identificación de riesgos de LA/FT por parte de los supervisores

a) Instituciones Financieras

310. En general, entre los supervisores financieros hay una buena comprensión de los riesgos en los sectores particulares de los cuales son responsables, aunque esto está más desarrollado en relación con el LA que con el FT. Cada autoridad de supervisión comenzó, en una u otra medida, a desarrollar modelos basados en el riesgo para categorizar a las instituciones y negocios individuales. Sin embargo, la sofisticación de los modelos y el grado en el que éstos se han empleado durante un período prolongado, varían de una autoridad de supervisión a otra. Las conclusiones sobre los riesgos del sector son ampliamente similares a los de la ENR. Los múltiples grupos bancarios, las casas de bolsa y las casas de cambio se calificaron con el riesgo más alto. En el otro extremo del espectro, las compañías de seguro, los fondos para el retiro y las financieras de objeto múltiple se perciben con un riesgo particularmente bajo. Los centros cambiarios y los transmisores de dinero están a nivel intermedio. En general, estas clasificaciones parecen razonables dada la composición y estructura del sector financiero.

311. La CNBV es el más avanzado de los supervisores en el diseño y la implementación de modelos de riesgo para categorizar instituciones individuales. Desde 2015, emplea el modelo CEFER, que está diseñado para evaluar todas las formas de riesgo de supervisión (solventía, liquidez, ALA/CFT, etc.) en una sola herramienta. El riesgo ALA/CFT se considera un subconjunto del riesgo legal y reputacional y representó

siete por ciento de la ponderación total del riesgo. Para determinar los aportes ALA/CFT específicos al CEFER, la CNBV desarrolló un conjunto separado de modelos que se usa de base para supervisar el cumplimiento ALA/CFT. Para las instituciones de crédito, la CNBV ahora emplea una matriz que evalúa el riesgo inherente a través de tres aportes (base de clientes, instrumentos de divisas/monetarios empleados y perfil geográfico de la institución), compensados por seis categorías de factores atenuantes (gobierno corporativo, gestión de riesgos, políticas y procedimientos, controles internos, cumplimiento y capacitación). Los aportes clave derivan de los formularios de reporte ALA/CFT (R24E) presentados por las instituciones de crédito en forma trimestral, complementados con información cualitativa de las inspecciones in situ y otras fuentes. La matriz considera los factores de riesgo de FT en forma limitada, ya que se concentra principalmente en las operaciones que involucran a países considerados de alto riesgo de FT. Se beneficiaría mediante la incorporación de una gama más amplia de factores relevantes, específicamente considerando la vulnerabilidad inherente del uso indebido de diferentes tipos de instituciones a través de los productos y servicios que brindan y de las relaciones que mantienen.

312. Para la mayoría de los otros tipos de instituciones, la CNBV desarrolló un segundo modelo ALA/CFT que utiliza los reportes ya presentados a la UIF (por ejemplo, sobre transferencias transfronterizas, cheques de caja y USD en efectivo) en vez de un marco de reportes de supervisión específico. Se tomó este camino para minimizar la carga de los costos sobre las instituciones, pero le permite los supervisores desarrollar una calificación de riesgo sobre una base que es similar a la de las instituciones de crédito. Con respecto a los centros cambiarios, los transmisores de dinero y las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, la CNBV recientemente desarrollo otra matriz de riesgo que extrae información derivada de una obligación de presentación de reportes semestral impuesta sobre las instituciones. Ambos modelos parecen brindar una base razonable para evaluar el riesgo inherente pero también se beneficiarían de una referencia más explícita a temas de FT.

313. La siguiente tabla muestra las conclusiones y la evolución de la evaluación del riesgo ALA/CFT de las instituciones dentro de los varios sectores realizada por la CNBV.

Tabla 34. Clasificación de la CNBV a instituciones de acuerdo con el riesgo de LA/FT (2015-2016)

Sector	Bajo		Medio		Alto		Muy alto	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Instituciones de Crédito	27	22	19	24	5	8	0	0
Centros Cambiarios	435	496	536	380	229	248	15	119
Casas de Cambio	1	1	3	0	4	7	0	1
Transmisores de Dinero	14	25	13	14	12	12	12	0
Casas de Bolsa	19	22	14	2	3	10	0	2
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple Reguladas	8	31	26	2	0	20	0	2
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple No Reguladas	185	536	771	426	369	339	118	203
Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito	13	24	131	1	1	126	0	2
Uniones de Crédito	50	54	42	0	0	37	0	2
Asociaciones Cooperativas Financieras	34	25	11	0	0	15	0	4
Almacenes Generales de Depósito	13	15	0	1	1	1	0	0
Sociedades de Inversión	41	39	0	0	0	6	0	1
Total	840	1.290	1.566	850	624	829	145	336

314. El análisis de estos datos sugiere que hubo una migración constante durante los años hacia categorizaciones de riesgo más alto en la mayoría de los sectores. Sin embargo, la CNBV atribuye este movimiento al desarrollo de modelos de riesgo más sofisticados (especialmente en relación con instituciones de crédito) y a una mejora, desde 2015, en la calidad de la información disponible como aporte tanto para el riesgo inherente y como para los factores atenuantes. No cree que haya habido un viraje marcado en los perfiles de riesgo subyacentes de los sectores.

315. La CNSF utiliza una matriz de riesgo de cinco niveles desarrollada a partir de varias variables de entrada, e incluyen riesgo inherente y factores atenuantes similares a los usados por la CNBV. El material se extrae de una variedad de fuentes, incluidos los reportes de las instituciones y los aportes de la UIF y otros organismos del gobierno. La matriz resultante, que se reevalúa cada trimestre, coloca a las instituciones en uno de cinco niveles de atención de supervisión. Dado que las compañías de seguro están alcanzadas por los requerimientos ALA/CFT con respecto a todos sus productos y servicios, el elemento de riesgo inherente de la matriz se toma en cuenta en una amplia gama de temas, aunque los supervisores reconocieron que los productos de vida e inversión a largo plazo representan el grueso del riesgo material con fines ALA/CFT. Al igual que con los modelos de la CNBV, parece no prestarse atención explícita a los factores de FT.

316. La siguiente tabla muestra los resultados de la evaluación de riesgos ALA/CFT del sector de seguros realizada por la CNSF. Al igual que el caso de los modelos de la CNBV, las fluctuaciones en la cantidad instituciones designadas en los Niveles 2 y 3 resultan del desarrollo del modelo más que de un cambio material de los riesgos subyacentes.

Tabla 35. Cantidad de compañías de seguros en cada categorización de riesgo (2014-2016)

	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
2014	7	70	23	0	0
2015	6	51	44	0	0
2016	8	62	28	0	0

317. La CONSAR usó una matriz de riesgo de tres niveles (bajo, mediano, alto) sobre la base de tres entradas de riesgo inherente (clientes, instrumentos monetarios y geografía) compensados por varios mitigadores de riesgo. En la práctica, la CONSAR reconoce que el riesgo principal dentro del sector de fondos para el retiro se relaciona con las contribuciones voluntarias realizadas por los trabajadores individuales, ya que éstas pueden hacerse en forma de pagos regulares o pagos únicos y posteriormente se pueden retirar bajo ciertas circunstancias. Por lo tanto, el foco del análisis de riesgo está puesto sustancialmente (y en forma adecuada) sobre este aspecto particular de los fondos para el retiro.

b) APNFD

318. La ENR, sobre la base del análisis de riesgo del sector realizado por la UIF, agrupa a las 15 AV en tres categorías de riesgo, con aquellas involucradas en la compra y venta de vehículos, el otorgamiento de préstamos y créditos y la transmisión de derechos de propiedad en la categoría de mayor riesgo. Los negocios de juegos con apuesta, concursos y sorteos y los comerciantes de metales y piedras preciosas (CMPP) entran en el nivel del medio, mientras que los notarios, los abogados y contadores son considerados relativamente de bajo riesgo. Los factores de riesgo inherentes se basaron exclusivamente en información suministrada a la UIF por parte de una muestra relativamente pequeña de las instituciones mismas (14 por ciento en promedio) y, en ausencia de un historial previo de inspecciones ALA/CFT, no hubo una base sólida para aplicar un rango más amplio de factores de mitigación de riesgo.

319. El SAT no tiene autoridad para realizar supervisiones de cumplimiento CFT. En la formulación de su evaluación de riesgo de LA, el SAT utiliza el análisis de riesgo del sector para su propio modelo de riesgo, pero lo complementa con información adicional cuando analiza los riesgos asociados con entidades

individuales. Las fuentes adicionales incluyen datos fiscales, información sobre las actividades específicas de la entidad y factores de antecedentes más generales, especialmente la ubicación geográfica. El SAT asigna una de tres calificaciones de riesgo (alto, medio, bajo) a cada entidad. El análisis de riesgo sectorial que emerge del modelo del SAT parece diferir, en cierto grado material, del producido en la ENR, como se muestra la siguiente tabla.

Tabla 36. Calificaciones de riesgo de LA para la selección de las actividades vulnerables⁷⁴

Actividad vulnerable	ENR	SAT
Compra y venta de bienes inmuebles	Alto	Alto
Juegos con apuesta, concursos y sorteos	Medio	Medio
CMPP	Medio	Alto
Notarios	Bajo	Bajo
Prestación de servicios profesionales (abogados y contadores)	Bajo	Medio

320. La actualización de los proveedores de servicios profesionales (especialmente abogados) a riesgo medio en el modelo del SAT parece ser más adecuada que la categorización en la ENR. Sin embargo, la clasificación consistente de notarios como de bajo riesgo es particularmente difícil entender dado el papel fundamentalmente central de esa profesión en la creación de sociedades y en la transferencia de derechos de propiedad, ambos considerados mecanismos principales a través de los cuales se lavan los productos del delito en México. Además, ninguno de los aproximadamente 4.000 notarios o 2.000 proveedores de servicios profesionales está clasificado como de alto riesgo en las calificaciones de entidades individuales desarrolladas por el SAT. Es difícil reconciliar esto con la narrativa de la ENR, que hace referencia a un estudio de GAFILAT sobre LA en la región y declara que «para llevar a cabo el LA, el uso de servicios profesionales prestados por los abogados, contadores y notarios públicos fue fundamental». El modelo de riesgo del SAT todavía está en desarrollo (se espera una versión revisada a finales de 2017), pero hay aspectos que claramente necesitan una consideración cuidadosa si pretende reflejar un panorama preciso de los riesgos de LA/FT de los sectores e instituciones individuales.

Supervisión basada en el riesgo del cumplimiento con los requerimientos ALA/CFT

a) Instituciones Financieras

321. Todos los supervisores del sector financiero emplean la fiscalización extra situ y las inspecciones in situ como parte sus programas de supervisión.⁷⁵ El componente extra situ se focaliza en reportes regulares presentados por las instituciones sobre sus actividades. Los analistas priorizan su trabajo según los perfiles de riesgo de las instituciones y los resultados del análisis se incorporan directamente a las evaluaciones de riesgo actualizadas de cada institución. Los tres supervisores trabajan dentro del encuadre básico del programa anual de inspecciones de rutina. En los últimos años, buscaron dirigirse a una mayor estandarización de su abordaje a la supervisión ALA/CFT (a través del establecimiento de un grupo de coordinación interinstitucional), y esto se vio claramente reflejado en las conversaciones que tuvo el equipo

⁷⁴ es decir, aquellas entidades incluidas dentro de la definición de APNFD del GAFI.

⁷⁵ Todas las IF también deben realizar auditorías ALA/CFT anuales, llevadas a cabo por auditores internos o externos. El alcance de estas auditorías está definido en la normativa, y los resultados se incorporan a los perfiles de riesgo generales de los supervisores. Si bien el equipo evaluador abordó los procedimientos adoptados por uno de los auditores externos que brindaba esta función, el equipo no pudo establecer si el enfoque aparentemente sólido adoptado por una empresa independiente podría ser replicado en la misma medida por los auditores internos, aunque generalmente, solamente los bancos más grandes utilizarían auditores internos para realizar esta función. El requisito de auditoría ALA/CFT anual no se aplica a las entidades supervisadas por el SAT.

evaluador con cada organismo supervisor y con la sección representativa de las instituciones entrevistadas. En vista de ello, y del hecho de que la CNBV supervisa a los sectores clave de alto riesgo, la mayor parte del siguiente análisis se concentra en el rol de la CNBV, con breves resúmenes en relación con la CNSF y la CONSAR.

322. Aunque las matrices de riesgo ALA/CFT especializadas de la CNBV se incorporan al modelo de riesgo prudencial más amplio, el cronograma y la asignación de inspecciones ALA/CFT se basa exclusivamente sobre factores ALA/CFT. Sin embargo, los inspectores ALA/CFT trabajan mancomunadamente con los supervisores prudenciales en la planificación y ejecución de las inspecciones in situ para evitar, en la medida de lo posible, la duplicación innecesaria para las instituciones supervisadas.

323. En los últimos años, las calificaciones de riesgo han sido un determinante principal de si las instituciones particulares debían ser incluidas en el programa anual, pero también se tienen en cuenta los aportes de la UIF, la PGR y otros organismos (y una necesidad de garantizar una frecuencia mínima de inspecciones). Sin embargo, continúa habiendo una cantidad de instituciones (especialmente entre los transmisores de dinero y los centros cambiarios) que todavía no fue inspeccionada con un enfoque basado en el riesgo, aunque fue sometida a un análisis extra situ de rutina basado en las obligaciones de presentación de reportes semestral. Si se aplica en forma estricta, la matriz de riesgo requeriría una gran cantidad de visitas a estos sectores, pero los recursos disponibles a la unidad especializada simplemente no permiten dicho cronograma. La CNBV intentó abordar esto, en parte, llevando a cabo inspecciones sobre la base de un muestreo para ayudar a garantizar que no haya omisiones flagrantes en el alcance de su trabajo, pero la disponibilidad de recursos continúa siendo un desafío. En total, la CNBV emplea a 82 supervisores ALA/CFT a tiempo completo (más 17 empleados temporarios) para abarcar aproximadamente a 3.300 instituciones, de las cuales cerca de 2.000 son consideradas de riesgo medio a alto. En el contexto de este perfil de riesgo, los niveles de recursos parecen ser bajos y deberían revisarse cuidadosamente.

324. Las inspecciones de rutina con un componente ALA/CFT (identificar a las instituciones sobre la base de las matrices de riesgo) entran en dos categorías: (i) revisión ALA/CFT especializada, realizada de manera independiente o en conjunto con la inspección prudencial, si las prioridades y las agendas coinciden; y (ii) un «programa de criterios específicos»⁷⁶ llevado a cabo durante inspecciones realizadas por los supervisores prudenciales en coordinación con el equipo ALA/CFT, en las cuales los supervisores realizan una revisión de los riesgos clave de LA/FT que son específicos de cada institución. Además, la CNBV realiza inspecciones especiales no programadas en una cantidad de circunstancias, inclusive cuando el monitoreo extra situ o la inteligencia identifica temas urgentes que deben ser considerados, cuando es necesario realizar un seguimiento de visitas anteriores o cuando un licenciataria inicia actividades. Se puede disparar otra categoría de «investigaciones» en casos cuando hay sospecha que hayan ocurrido incumplimientos de la ley o cuando las autoridades necesitan recabar información en el curso de una investigación judicial o administrativa.

325. Aunque el objetivo principal de las inspecciones de rutina continúa siendo validar el cumplimiento con los requisitos técnicos de la legislación ALA/CFT y las reglamentaciones, el abordaje de trabajo recurre cada vez más a los resultados detallados de las matrices de riesgo, considerando, por ejemplo, la naturaleza exacta de la institución, su nicho de mercado, su estrategia comercial, el tipo de operaciones realizadas y su registro de cumplimiento. Habitualmente, las inspecciones incluyen un muestreo de los clientes y otros archivos basado en el riesgo. La verificación del cumplimiento con las SFD (que se abordan en Capítulo 4 de este informe) se alcanza mediante la inserción de ejemplos de nombres de las LPB en los sistemas automatizados de las instituciones para ver si hay una «coincidencia», pero parece haber una poca atención

⁷⁶ Este programa reemplazó (en 2016) las revisiones de «puntos mínimos», que implicaba el muestreo de 15 cuentas y cualquier actividad significativa para establecer que se estaban cumpliendo los requisitos más básicos de DDC.

sobre el FT, más allá de verificar que las instituciones tienen sistemas automatizados (con procedimientos documentados) para realizar un monitoreo de estas listas.

326. La CNBV llevó a cabo una cantidad de revisiones sistemáticas en los últimos años, dentro y entre varios sectores. Estas revisiones abarcaron un rango de temas, incluido el tratamiento de las PEP y otros clientes de alto riesgo, las LPB y las cuentas anidadas. La CNBV utiliza los resultados de las revisiones temáticas para brindar retroalimentación a las instituciones a través de talleres, reuniones bilaterales y otros mecanismos, pero los resultados generales no se publican. La publicación constituiría una oportunidad valiosa de comunicar ampliamente las opiniones de la CNBV sobre qué constituye una buena o mala práctica dentro del sector financiero.

327. Después de las reformas del sector financiero en el año 2014, ahora la CNBV realiza supervisiones ALA/CFT consolidadas de lo que se definen como «grupos financieros». En el caso de grupos financieros que también tienen entidades supervisadas por otros reguladores nacionales, la CNBV trabaja a través del grupo de coordinación de supervisores para intercambiar información, pero no tiene la autoridad para realizar inspecciones conjuntas con otros supervisores. En el caso donde un banco tiene una sucursal en el extranjero (en Estados Unidos), la CNBV trabaja mancomunadamente con el supervisor extranjero para recibir reportes regulares sobre las operaciones de la sucursal.

328. Sin embargo, la CNBV no tiene la autoridad legal para aplicar una supervisión consolidada a varios grupos que tengan dos o más proveedores de servicios financieros, sino donde está puesto el foco clave del grupo, es decir, en las actividades comerciales más que financieras (los denominados «grupos mixtos»). Un grupo de este tipo, por ejemplo, tiene múltiples IF en México, junto con varios bancos en países vecinos. Si bien se supervisa individualmente a las IF de los grupos mixtos con fines ALA/CFT, no hay una solución para un abordaje consolidado formal hacia la supervisión, especialmente para abarcar a las entidades extranjeras de ese grupo. Como mínimo, podría esperarse que los supervisores nacionales pudieran realizar reuniones conjuntas con los oficiales de cumplimiento grupales de los grupos mixtos para garantizar que se persigan políticas y procedimientos grupales, pero estas reuniones no se realizan.

329. La CNSF elabora su programa anual de inspección sobre la base de cuatro consideraciones clave: (i) cambios corporativos recientes dentro de la institución; (ii) hasta qué medida se ofrecen pólizas de vida y productos de ahorros; (iii) el ciclo anterior de visitas; y (iv) si la institución debería tener prioridad por tener una calificación de riesgo ALA/CFT en las tres categorías más altas de su matriz de cinco niveles. Establece el objetivo de alcanzar 18-22 inspecciones por año, usando a sus nueve inspectores especializados en ALA/CFT. Como marco para las inspecciones, la CNSF desarrolló una «estrategia de supervisión» estándar que considera un rango de factores de riesgo (DDC, presentación de ROS, identificación de clientes de alto riesgo e historial de cumplimiento) y define el proceso a seguir para revisar las características clave durante la visita in situ. El foco principal durante el proceso está puesto en los productos de vida e inversión a largo plazo, reconociendo el hecho de que éstos representan el riesgo más alto del sector, aunque las obligaciones ALA/CFT se extienden a todos los negocios de seguros.

330. La CONSAR realiza inspecciones de cada administradora de fondos para el retiro por lo menos cada dos años. Su matriz de riesgo es un componente al momento de designar las inspecciones, pero el seguimiento de la inspección anterior y el aporte inmediato de la UIF parecen representar papeles igualmente prominentes en el encauzamiento del programa anual y del alcance del trabajo.

331. La siguiente tabla muestra la cantidad de inspecciones ALA/CFT llevadas a cabo en el sector financiero durante el período 2014-2016.

Tabla 37. Inspecciones ALA/CFT de instituciones financieras realizadas en el período 2014-2016⁷⁷

Sector	2014			2015			2016		
	Común	Especial	Investigación	Común	Especial	Investigación	Común	Especial	Investigación
Bancos	5	3	0	5	7	0	5	3	1
Casas de Bolsa	1	2	0	2	2	0	2	1	0
Centros Cambiarios	16	2	4	22	6	0	26	6	0
Casas de Cambio	0	2	1	1	0	0	1	0	1
Transmisores de Dinero	3	0	0	4	0	0	6	2	0
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple Reguladas	2	0	0	1	0	0	1	0	0
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple No Reguladas	7	3	0	6	2	0	8	2	0
Otras entidades de CNBV	6	2	0	5	4	0	7	1	0
Total por CNBV	40	14	5	46	21	0	56	15	2
Compañías de Seguros	13			17			17		
Instituciones de Fianzas	5			2			2		
Otras entidades de CNSF	1			3			3		
Total por CNSF	19			22			22		
Administradoras de Fondos para el Retiro	8			7			8		
Total por CONSAR	8			7			8		

332. La aplicación de un enfoque verdaderamente basado en el riesgo hacia la supervisión de las IF claramente está evolucionando en la dirección correcta. Los procedimientos desarrollados por la CNSF y la CONSAR parecen estar significativamente menos desarrollados que los de la CNBV, pero es acorde con los perfiles de riesgo de las instituciones que cada uno supervisa y no genera una vulnerabilidad material para la integridad del sistema financiero. Las IF informan que, si bien el foco principal de las inspecciones de los supervisores todavía parece estar sobre el cumplimiento técnico de las obligaciones legales (calculado en 60-70 por ciento del proceso de inspección por parte de un entrevistado), han observado un giro notable en los últimos años hacia un diálogo valioso con los inspectores en relación con la identificación de los riesgos clave que deben abarcarse durante las inspecciones. Las instituciones también confirmaron que hubo una mejoría en el análisis cualitativo de los inspectores para complementar el abordaje cuantitativo más tradicional («marcar casillas») adoptado en el pasado. Sintieron que los inspectores tenían una mayor conciencia de los matices de las instituciones individuales y que tenían confianza para indagar en los temas clave. El sector financiero atribuyó esta mejoría, en parte, a una mayor estabilidad aparente del personal

⁷⁷ Clasificadas de acuerdo con tres categorías: común, especial e investigación.

dentro de los organismos de supervisión, permitiendo así que los inspectores ganen más experiencia en áreas especializadas. Sin embargo, el equipo de evaluación continúa preocupado porque los recursos aplicados a la supervisión ALA/CFT pueden ser insuficientes en relación con el perfil de riesgo general de las instituciones, de forma tal que pueda ser difícil mantener la frecuencia adecuada de las inspecciones para situaciones de mayor riesgo.

(b) APNFD⁷⁸

333. Como se indicó anteriormente, el SAT no tiene autoridad para realizar el monitoreo del cumplimiento con las obligaciones de CFT y no hay un mecanismo alternativo estructurado para abordar este tema dentro de los sectores de APNFD.

334. En términos de monitoreo del cumplimiento ALA, el SAT utiliza análisis extra situ e inspecciones in situ. La fiscalización extra situ se concentra principalmente en aquellas entidades calificadas con grado de riesgo medio o bajo. El proceso incluye un monitoreo del SAT sobre los avisos estatutarios que deben presentar las entidades en relación con las operaciones que llevan a cabo, siendo el objetivo identificar potenciales entidades que no presentan reportes y detectar discrepancias en los reportes. Cualquier problema que surja se aborda por correspondencia con la entidad.

335. El SAT informa que, al realizar las inspecciones, buscó focalizarse en las entidades de alto riesgo (especialmente aquellas involucradas en la transferencia de bienes inmuebles y partes del sector de casinos) y tomó una muestra representativa de algunos, pero no todos, los sectores. Sin embargo, es difícil reconciliar esta imagen con la siguiente tabla, que indica que los notarios (clasificados con grado de riesgo bajo en la ENR y los modelos del SAT) recibieron la mayor cantidad de inspecciones desde 2014, mientras que los CMPP (alto riesgo) solamente tres. Además, aún no se realizaron inspecciones con respecto a abogados y contadores (riesgo medio bajo en el modelo del SAT). Por lo tanto, no fue posible concluir que se deciden las inspecciones verdaderamente sobre la base del análisis de riesgo. Además, la realización de las inspecciones en sí mismas no se basa en el riesgo, ya que el SAT utiliza un proceso de inspección estándar que se focaliza sobre once elementos que deben revisar los evaluadores.

Tabla 38. Inspecciones ALA de actividades vulnerables realizadas por el SAT en mayo 2014-marzo 2017

Sector	Inspecciones
Juegos con apuesta, concursos y sorteos	15
Prestación de servicios profesionales (abogados y contadores)	0
Notarios	33
CMPP	3
Compra y venta de bienes raíces	27
Otras entidades del SAT	40
Total	118

336. Al momento de la evaluación, el SAT tenía serios problemas de falta de recursos para el alcance del trabajo que debe realizar. En total, tenía 16 funcionarios responsables del análisis extra situ y de la inspección in situ de aproximadamente 64.000 entidades comerciales y profesionales actualmente en el registro.⁷⁹ Como resultado, desde 2014, solamente pudo inspeccionar menos del 0,2 por ciento de las entidades de las cuales es responsable. Se implementaron planes para capacitar a los empleados adicionales en cada una de las

⁷⁸ Mucha de la información sustancial sobre el enfoque basado en el riesgo del SAT hacia la supervisión fue suministrada a los evaluadores demasiado tarde en el proceso de evaluación y varios meses después de la visita in situ. Por lo tanto, no fue posible validar de manera adecuada la efectividad del sistema durante la visita in situ.

⁷⁹ No incluye a 18 funcionarios en un departamento separado dedicado a la investigación y el análisis del comercio exterior.

oficinas regionales del SAT, pero es improbable que esto resulte en un centro de excelencia concentrado que le permita al SAT desarrollar su análisis de riesgo y mejorar la calidad general de sus inspecciones.⁸⁰

337. Las grandes limitaciones de la capacidad del SAT para realizar inspecciones representa una preocupación material por dos razones principales: primero, es responsable de la fiscalización de dos de las actividades identificadas en la ENR como particularmente de alto riesgo de LA (transferencia de bienes inmuebles y constitución de personas jurídicas); y, segundo, es el supervisor de los notarios, quienes son los proveedores de servicios de fe pública principales para todas las operaciones relacionadas con estos dos temas de alto riesgo. Un incremento esencial en los recursos del SAT también podría complementarse con el requisito para las APNFD de presentar reportes de auditoría ALA/CFT realizados por auditores externos o internos.

Acciones remediales y sanciones efectivas, proporcionadas y disuasivas

a) Instituciones Financieras

338. Los tres reguladores del sector financiero tienen facultades y procedimientos similares para aplicar sanciones por incumplimiento. Desde 2014, las instituciones pudieron presentar «programas de autocorrección» cuando identifican deficiencias que anteriormente no fueron aparentes a los supervisores. Dichos programas deben ser acordados con el supervisor (que puede rechazar hacerlo cuando el problema se considera lo suficientemente significativo como para justificar una acción de orden público grave) y luego están sometidos al monitoreo durante el periodo de implementación. Los supervisores consideran que este procedimiento, que se está utilizando cada vez más, es una manera de alentar a una mayor autorregulación entre las IF y de reducir los tiempos y los costos de aplicar acciones de orden público por deficiencias relativamente menores. La CNBV ejerció la facultad de rechazar un programa de autocorrección en 3 de 17 casos presentados para aprobación en los dos años, 2014-2015. La CNSF y la CONSAR aprobaron 69 y 3 programas de este tipo, respectivamente, durante el mismo periodo. Si el plan de autocorrección no se implementa en forma adecuada, los reguladores pueden imponer un plan de reorganización. La CNSF emitió 24 de estos planes en 2014-2015. El programa de autocorrección parece brindar una herramienta valiosa para alentar a las instituciones a auto diagnosticar las deficiencias lo antes posible, pero también contiene salvaguardas suficientes para prevenir su utilización indebida para frustrar acciones regulatorias directas, cuando corresponda.

339. Más tradicionalmente, los supervisores también tienen una variedad de facultades para imponer medidas correctivas, ampliar programas de cumplimiento obligatorio, remover a la gerencia, restringir o prohibir operaciones comerciales específicas, aplicar sanciones financieras y revocar autorizaciones. Todos los supervisores tienen facultades para aplicar sanciones directas a directores y gerentes individuales por incumplimiento con los requerimientos ALA/CFT, pero todavía no se adoptaron este tipo de acciones. Se debe dar mayor consideración al uso de estas facultades. De igual manera, nunca se aplicaron sanciones específicamente por deficiencias de FT.

340. Las leyes otorgan diferentes rangos de sanciones financieras por incumplimiento con requerimientos ALA/CFT específicos, pero también disponen multas a ser evaluadas como un porcentaje (hasta 100 por ciento) del valor de ciertas operaciones (por ej., omisión de presentar un ROS o de congelar fondos de alguien en la LPB). No hay circunstancias en las que los supervisores puedan exceder el límite superior del rango, independientemente de la gravedad de la deficiencia. Siguen estrictos procedimientos de debido proceso al describir las deficiencias, escuchando los factores atenuantes o las pruebas en contrario y calculando la pena

⁸⁰ Luego de la visita in situ, el SAT realizó un ejercicio de capacitación bajo el cual capacitó a 677 funcionarios en 67 regiones de México, como así también tres administraciones centrales. Las autoridades declaran que el objetivo es que los funcionarios «realicen algún tipo de actividad de fiscalización de acuerdo con las facultades que la ley les confiere».

final, sobre la base de una cantidad de factores, incluida la materialidad de la deficiencia, la capacidad financiera de la entidad y su registro previo de cumplimiento. En los últimos años, los supervisores publicaron en sus sitios web un resumen de las sanciones financieras impuestas. Esto fue una herramienta valiosa para ayudar a mejorar el cumplimiento, dado que las instituciones se preocuparon por el impacto de dicha publicidad en su reputación.

341. Habitualmente, los supervisores aplican sanciones financieras, como se muestra en la siguiente tabla, demostrando así las acciones adoptadas por la CNBV cuando ocurren deficiencias particulares. Las sanciones se relacionan con deficiencias técnicas identificadas durante el análisis extra situ de los reportes regulares presentados a los supervisores y con deficiencias más operativas identificadas durante el proceso de inspección in situ.

Tabla 39. Sanciones financieras aplicadas por la CNBV (equivalentes en USD a tasas de cambio de fin de año)

Supervisión extra situ			
Año	Sanciones	Importe total	Multa promedio
2014	1537	USD 2.921.937	USD 1.849
2015	4383	USD 4.867.382	USD 1.180
2016	1189	USD 619.905	USD 521
Supervisión in situ			
2014	7	USD 5.370.658	USD 767.236
2015	53	USD 1.170.729	USD 22.089
2016	43	USD 795.349	USD 18.496

342. La siguiente tabla brinda un mayor desglose de las sanciones financieras aplicadas en los dos sectores considerados los de mayor riesgo en la ENR y el propio análisis de riesgo de la CNBV (es decir, banca múltiple y corredores de valores).

Tabla 40. Sanciones financieras aplicadas por incumplimientos ALA/CFT (equivalentes en USD a tasas de cambio de fin de año)

Sector		2014	2015	2016
Banca múltiple	Cantidad de sanciones	33	64	40
	Valor total de multas	USD 6.235.893	USD 1.099.659	USD 356.514
	Promedio de multas	USD 188.966	USD 17.182	USD 8.912
Casas de Bolsa	Cantidad de sanciones	3	25	11
	Valor total de multas	USD 102.342	USD 198.323	USD 142.082
	Promedio de multas	USD 34.114	USD 7.932	USD 12.916

343. Dado que estas cifras se relacionan con penas de tipos de deficiencias individuales, una institución puede haber recibido sanciones acumulativas por incumplimientos múltiples. Sin embargo, la magnitud promedio de multas aplicadas en un periodo de tres años con respecto a todos los tipos de instituciones fue muy baja. Esto parece ser el caso particularmente en relación con los dos sectores de mayor riesgo, los bancos y los corredores de valores. Si bien la magnitud promedio puede ser un indicador relativamente directo de si las multas pueden ser consideradas efectivas, proporcionadas y disuasivas, los ejemplos (vistos por los evaluadores) de las penas acumulativas más grandes aplicadas a diferentes tipos de instituciones en los

últimos años solamente muestran un panorama ligeramente mejor, especialmente cuando se considera la naturaleza y el rango de las deficiencias identificadas.

344. Las autoridades han indicado que, debido a que los plazos para alcanzar una resolución final de una sanción financiera pueden ser bastante extensos (en muchos casos dos a tres años), la mayoría de las penas aplicadas hasta finales de 2016 se relacionaban con deficiencias identificadas antes de que en 2014 se cambiara la escala de multas disponibles. Por lo tanto, actualmente no hay indicios materiales de la medida en que la aplicación de las nuevas sanciones⁸¹ podría resultar en resultados más efectivos, proporcionadas y disuasivos, particularmente en relación con DDC, mantenimiento de registros y sistemas generales, y fallas en los controles. Las únicas áreas donde hay indicios para sugerir que las penas podrían superar esta prueba son las relacionadas con el incumplimiento de las diferentes obligaciones de presentación de reportes y de congelamiento de activos de conformidad con la LPB. Aquí, la multa está vinculada al valor de las operaciones involucradas. Todos los ejemplos donde hubo un nivel material de sanción financiera incluyeron incumplimientos en relación con ROS/ROE. Si bien el incremento de las penas disponibles para incumplimientos más amplios en los sistemas y controles será bien recibido, la preocupación se relaciona con que los niveles máximos continúen sin ser proporcionados en relación con los incumplimientos significativos en los sistemas de las IF más grandes.

345. El sector financiero indicó que el lapso para el establecimiento de las sanciones financieras era frustrante, en el sentido de que las instituciones, casi con certeza, para el momento en que los supervisores publicaban las acciones tomadas en su sitio web ya habían seguido adelante. Consideraron que esto resultaba en confusiones entre las homólogas nacionales y extranjeras acerca de la posición actual de una institución sancionada. Por lo tanto, estuvieron conformes con las mejoras recientes en el acortamiento del período entre la identificación del problema y la finalización de la sanción,⁸² pero consideraron que todavía se podría progresar un poco más. Sin embargo, las instituciones expresaron la preocupación subyacente de que las multas todavía se basan casi mayormente en la cuantificación de las deficiencias técnicas y no están suficientemente definidas en relación con la materialidad y el riesgo. Indicaron que esto conduciría a debates difíciles con sus homólogas en el mercado, que se focalizaban principalmente en el titular de que se había aplicado una multa.

b) APNFD

346. Las medidas remediales adoptadas por el SAT son casi exclusivamente sanciones financieras, ya que no tiene autoridad legal para imponer planes de medidas remediales. Sí tiene la facultad para revocar una autorización para realizar ciertos tipos de negocios (por ejemplo, operaciones de notarios y casinos), pero nunca utilizó esta facultad.⁸³ Al igual que en el caso del sector financiero, el nivel absoluto de multas aplicado a las entidades es bajo, excepto cuando es posible realizar una evaluación del valor de las operaciones no reportadas (más fácil de alcanzar en relación con promotores inmobiliarios).⁸⁴ El SAT afirmó que, debido a la ausencia de un procedimiento acordado para evaluar el nivel adecuado de multas dentro de los márgenes establecidos en la ley ALA, hasta ahora, la práctica ha sido imponer la multa mínima disponible en cada caso.⁸⁵ Esto se aplicó incluso, por ejemplo, en un caso donde se descubrió que una entidad quebrantó los requisitos legales en 121 ocasiones. Claramente, este abordaje no es sostenible, particularmente ya que se

⁸¹ Por cada una de las deficiencias más graves de los sistemas y controles, la penalidad máxima de los bancos y corredores de valores ahora es de aproximadamente USD 385.000.

⁸² Desde el año 2015, el objetivo fue finalizar las sanciones dentro de los 95 días hábiles en el caso de delitos graves y 165 días hábiles en el caso de otros delitos.

⁸³ Después de la visita in situ, se llevó a juicio un caso relacionado con un agente de aduana.

⁸⁴ En esencia, los promotores inmobiliarios deben reportar a las autoridades el valor de todos los desarrollos que llevan a cabo.

⁸⁵ El SAT también informa que los tribunales han determinado en forma efectiva que los que cometen una infracción por primera vez solamente pueden ser sancionados con el nivel de multa más bajo.

aplican los mismos principios del derecho administrativo para determinar el nivel adecuado de las multas al SAT que a los supervisores financieros.

Tabla 41. Sanciones aplicadas a tipos seleccionados de actividades vulnerables luego de visitas de inspección (equivalentes en USD a tasas de cambio de final de año)

Sector	2014		2015		2016	
	Visitas	Total multas	Visitas	Total multas	Visitas	Total multas
Juegos con apuesta, concursos y sorteos	9	USD 51.541	4	USD 2.403	2	USD 0
Prestación de servicios profesionales	0	-	0	-	0	-
Notarios	2	USD 0	14	USD 311.293	14	USD 547.002
Comerciantes de metales y piedras preciosas	0	-	0	-	3	USD 13.319
Compra y venta de bienes inmuebles	9	USD 14.317	8	USD 4.793.049	3	USD 869.414

Impacto de las acciones de supervisión sobre el cumplimiento

a) Instituciones Financieras

347. Un indicador valioso del impacto que tienen las supervisores sobre los niveles de cumplimiento normalmente sería la tendencia en las evaluaciones de riesgo del supervisor de los sectores e instituciones individuales, ya que éstos deberían reflejar la evolución de los factores atenuantes (por ejemplo, sistemas y controles efectivos) para compensar los riesgos inherentes. Los supervisores del sector financiero, especialmente la CNBV, tienen dichas evaluaciones, pero como se explicó antes en el informe, actualmente representan un «trabajo en curso» y los movimientos año a año reflejan el refinamiento constante de la metodología más que la evolución de la mitigación de riesgos subyacentes.

348. Los supervisores del sector financiero brindaron una variedad de datos sobre los resultados de sus inspecciones y fiscalizaciones extra situ de los últimos tres años, pero es difícil identificar tendencias en el desempeño de las instituciones a partir de estos datos. Los supervisores continúan encontrando una sección representativa de las deficiencias a través de su trabajo de inspección, pero no hay aspectos particulares donde se hayan observado mejoras o incumplimientos significativos en el desempeño de las instituciones. Las instituciones mismas afirman que las acciones de los supervisores (a través de una combinación de la disponibilidad de programas de autocorrección, mejoras en la calidad de las inspecciones, un acercamiento más desarrollado y la publicación de medidas de orden público) las están conduciendo a un cumplimiento mejorado. Es interesante observar que no expresaron la opinión de que el nivel de las multas eran un incentivo hacia un mayor cumplimiento, sino que sintieron que el incentivo provenía del daño a la reputación dentro del mercado financiero asociado con la publicación del hecho de que se haya aplicado una multa.

349. La información suministrada por las autoridades indica que hay una cantidad de infractores reincidentes, en términos de instituciones que fueron sancionadas más de una vez en los últimos años por deficiencias ALA/CFT. Este incluye 20 bancos y más de 30 compañías de seguros, pero no fue posible evaluar en qué medida representan deficiencias técnicas o materiales.

350. Parte de la dificultad para establecer el impacto que tienen los supervisores sobre los niveles de cumplimiento es que hubo una cantidad de cambios significativos en los requisitos normativos en los últimos años, debido a que México busca mejorar su propio cumplimiento técnico con el estándar del GAFI. Esto significa que las instituciones han tenido que tomarse el tiempo para entender los nuevos requerimientos y para realizar ajustes relativamente frecuentes a los detalles de sus políticas y entornos de control. Los cambios más recientes fueron la introducción de requerimientos para que las instituciones lleven a cabo evaluaciones de riesgo formales y medidas para fortalecer las obligaciones de beneficiario final, incluidos procedimientos más extensos para identificar al beneficiario final.

351. Sin embargo, todas las partes están de acuerdo en que, aunque en los últimos años hubo mejoras significativas, aún persiste una cantidad de desafíos que todavía no fueron totalmente abordados por las IF, especialmente (pero no solamente) las instituciones más pequeñas. Éstos incluyen: (i) creación del perfil del cliente; (ii) identificación y clasificación de riesgo de las PEP nacionales; (iii) identificación del verdadero beneficiario final; (iv) implementación de sistemas de monitoreo de operaciones más refinados; y (v) calidad de los ROS.

352. En una moción valiosa para mejorar y estandarizar el conocimiento ALA/CFT entre los profesionales clave, la CNBV introdujo la obligación de que todos los oficiales de cumplimiento y auditores internos y externos que realizan el trabajo ALA/CFT estén certificados a través de un proceso de examen administrado por la CNBV. La certificación debe renovarse cada cinco años. Este requisito fue implementado en forma progresiva desde junio de 2015 en los diferentes sectores supervisados por la CNBV, habiéndose emitido más de 2.000 certificaciones. El proyecto también está en proceso de ser extendido a los sectores de seguros y fondos para el retiro. La industria misma cree que este ha sido un factor importante para mejorar los estándares dentro de las funciones de cumplimiento de las instituciones.

b) APNFD

353. El SAT afirmó que sus procedimientos de supervisión fueron efectivos, dado que solamente se identificó a un solo infractor reincidente en términos de las acciones de orden público adoptadas; además, observó un aumento en el cumplimiento a través de su monitoreo extra situ de las presentaciones realizadas por las entidades. En la práctica, parece haber escasos indicios para respaldar esta conclusión. La cantidad muy limitada de inspecciones realizadas en el sector de APNFD no brinda una base sólida para un análisis confiable; es difícil establecer cómo los procedimientos de fiscalización extra situ pueden determinar en qué grado se cumple con el amplio espectro de obligaciones ALA; y las atribuciones del SAT no se extienden a la evaluación del cumplimiento con las obligaciones CFT. Además, la lista de resultados típicos del programa de inspección del SAT abarca una amplia gama de deficiencias (incluyendo la falta de información adecuada sobre los clientes y los beneficiarios finales), y no parece haber una base sobre la cual concluir que estos problemas no son generalizados.

Promoción de una comprensión clara de las obligaciones ALA/CFT y de los riesgos de LA/FT

354. La medida en que los supervisores respectivos se han involucrado activamente con el sector privado en la promoción de una conciencia de los problemas de cumplimiento ALA/CFT varía. La CNBV emitió pautas extensas a las IF durante los últimos años. Éstas adoptaron la forma de cartas dirigidas directamente a las instituciones, pautas dirigidas al sector en su totalidad y a tipos de instituciones particulares y videos con tutoriales disponibles en el sitio web. Además, brinda programas de capacitación y participó de reuniones regulares con las asociaciones profesionales para abordar una variedad de temas ALA/CFT. Las IF indicaron que aprecian enormemente estos programas de acercamiento y que el proceso los ayudó a mejorar su comprensión de las obligaciones. Sin embargo, consideran que necesitan más orientación sobre la identificación de las amenazas de FT y sobre la definición de quién constituye una PEP. También reclaman más información estadística de las autoridades que los asista con sus propias evaluaciones de riesgo.

355. Los otros supervisores parecen haber sido, de alguna manera, menos activos en la relación directa y sostenida con la industria. Por ejemplo, la CNSF informa que su relación es principalmente a través del proceso de análisis in situ y a través del monitoreo de los programas de capacitación que las instituciones deben brindar a su personal. También realizó sesiones informativas con la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguro. Por lo demás, el acercamiento principal fue en conjunto con la UIF para generar conciencia sobre la importancia del régimen de ROS. De la misma manera, la CONSAR mayormente limitó su foco a brindar orientación sobre ROS. Con respecto a las APNFD, el SAT no brinda un acercamiento directo (una observación realizada, en particular, por el sector privado), sino que depende de las iniciativas llevadas a cabo por la UIF.

356. La UIF ha sido muy activa en su relación con los sujetos obligados. Brinda retroalimentación regular a los sujetos obligados, incluyendo datos estadísticos sobre las tendencias de reportes, y suministró copias de los análisis de riesgo que realizó del sector. Además, emitió una cantidad significativa de guías de mejores prácticas diseñadas para mejorar la calidad de los reportes de operación sospechosa y para mejorar el conocimiento acerca de cómo identificar riesgos de LA/FT. En su mayoría, éstas se distribuyen a las IF a través de sus autoridades de supervisión respectivas, pero también se publican en el portal especial del sitio web diseñado para los sectores de APNFD. La UIF, junto con las autoridades de supervisión, también responde a solicitudes específicas de orientación interpretativa sobre las disposiciones legales generales ALA/CFT. Aproximadamente, se abordaron 90 solicitudes de este tipo del sector financiero desde 2010 y más de 2.000 de las APNFD desde 2013. Ha habido un foco particular sobre las APNFD dada su relativamente reciente inclusión dentro del régimen ALA/CFT. La UIF brinda una cantidad de informes de seguimiento a las APNFD, implementó más de 50 programas de capacitación desde 2013 y realizó una cantidad muy sustancial (más de 45.000) de consultas telefónicas con negocios individuales.

Conclusiones generales sobre el Resultado Inmediato 3

357. México alcanzó un nivel moderado de efectividad sobre el RI.3.

CAPITULO 7. PERSONAS Y ESTRUCTURAS JURÍDICAS

Hallazgos principales y acciones recomendadas

Hallazgos principales

-) La comprensión de los riesgos del uso indebido de personas y estructuras jurídicas con fines delictivos es desigual entre las autoridades, pero la PGR, la policía federal, la UIF y el SAT tienen una mejor apreciación de estos riesgos que otras autoridades.
-) Hay una cantidad de salvaguardas para evitar el uso indebido de las personas y estructuras jurídicas, como la prohibición de acciones al portador, la intervención de los notarios en la constitución de las sociedades y el papel exclusivo de las IF como fiduciarios. Sin embargo, son efectivas solamente en forma limitada.
-) Las autoridades competentes no tienen acceso de manera oportuna a información adecuada, precisa y actualizada de los beneficiarios finales de las personas jurídicas.
-) La capacidad de obtener información adecuada, precisa y actualizada sobre la propiedad legal de las sociedades por parte de los registros federales se ve impedida por varios factores:
 -) No se registra la transferencia de titularidad de acciones en las sociedades; y
 -) El sistema de registro actual está en vigor desde septiembre de 2016 y no todas las sociedades creadas antes de ese momento fueron ingresadas en él.
-) Las autoridades competentes tienen acceso oportuno a un registro central de estructuras jurídicas (fideicomisos).
-) No hay sanciones aplicadas contra personas jurídicas que no cumplen con los requisitos de información básica y las personas jurídicas no tienen la obligación de mantener información del beneficiario final. Sin embargo, los actos que no estén registrados en los libros de la entidad legal no tendrán validez legal.

Acciones recomendadas

México debe:

-) Generar conciencia sobre los riesgos del uso indebido de las personas y estructuras jurídicas con fines delictivos entre las autoridades de supervisión (además del SAT).
-) Asegurarse de que se registre y se mantenga actualizada la transferencia de acciones en las sociedades (es decir, a través de la participación de un notario).
-) Asegurarse de que la información sobre todas las sociedades sea ingresada en el RFC, para que no haya un atraso.
-) Asegurarse de que las autoridades competentes tengan acceso oportuno a la información sobre el beneficiario final de las personas jurídicas y los fideicomisos.

J Introducir sanciones aplicables a las personas jurídicas o a sus funcionarios responsables por el incumplimiento con los requisitos de información básica y de beneficiario final.

358. El Resultado Inmediato relevante considerado y evaluado en este capítulo es el RI.5. Las recomendaciones relevantes para la evaluación de la efectividad de esta sección son R.24 y 25⁸⁶.

Resultado Inmediato 5 (Personas y estructuras jurídicas)

Disponibilidad pública de la información sobre la creación y los tipos de personas y estructuras jurídicas

359. Actualmente, 36 bancos en México ofrecen servicios de fideicomiso, de los cuales 30 son bancos universales y seis son bancos de desarrollo. El monto de los activos administrados bajo los fideicomisos es de aproximadamente MXN 7 billones con 7 instituciones principales que controlan el 70 por ciento de ellos. Esto bancos están regulados y supervisados con fines ALA/CFT.

360. La ley mexicana define los diferentes tipos, formas y características básicas de las personas jurídicas, y en los sitios web oficiales del gobierno se describen los procesos para su creación (véase R.24 para más detalles). Esta es información pública a la que puede accederse a través de Internet. Lo mismo se aplica, además, a la única estructura jurídica que existe en México (es decir, los fideicomisos, véase R.25).

Identificación, evaluación y comprensión de los riesgos y vulnerabilidades de LA/FT de las entidades jurídicas

361. La ENR no diferencia de manera específica los riesgos asociados con los diferentes tipos de personas jurídicas, aunque sí menciona que el uso de compañías fantasmas es una de las técnicas de LA más generalizadas. La ENR simplemente enuncia que todos los tipos de personas jurídicas deben registrarse en el registro central a través de un tercero de fe pública (como un notario público o un corredor público), que tiene la obligación de verificar la información presentada. Sin embargo, las AOP, la UIF y el SAT parecen tener una buena comprensión de los riesgos relacionados con los usos indebidos de las personas y estructuras jurídicas con fines delictivos. Han realizado el análisis de sociedades que tienen un mayor riesgo de estar relacionadas con operaciones de LA/evasión fiscal, considerando indicadores tales como la cantidad de personas relacionadas, el monto de capital al momento de la constitución, la participación en la constitución de otras personas jurídicas, la edad y nacionalidad de los accionistas y el área geográfica donde estaban establecidas, entre otros.

362. De acuerdo con las autoridades, el fenómeno más generalizado es el uso indebido de sociedades pantalla para cometer los delitos determinantes, como la auto distribución, la malversación de fondos y la evasión fiscal, como así también para invertir los productos ilícitos de la delincuencia organizada y la corrupción en propiedades inmuebles, restaurantes, tiendas y otros negocios en México, Estados Unidos u otros países extranjeros. El tipo de sociedad más usado es la sociedad anónima, lo cual se explica por la facilidad con la cual se crea y por los requisitos mínimos con respecto al capital y a los accionistas (mínimo dos accionistas y requisitos de capital mínimo bajo).

⁸⁶ La disponibilidad de información básica precisa y actualizada sobre el beneficiario final también es evaluada por el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales de la OCDE. En algunos casos, los hallazgos pueden diferir debido a las diferencias en las metodologías, objetivos y alcance de los estándares del GAFI y del Foro Global.

363. En los casos más básicos, la sociedad incluso puede estar registrada a nombre del delincuente, pero aun así el nombre permanecerá oculto al público general debido a las deficiencias en el registro de titularidad de sociedades. Esto se explica en más detalle a continuación.

364. La práctica más generalizada, sin embargo, es el uso del testaferro o de los denominados «corredores» informales, que esencialmente son intermediarios profesionales que operan de manera informal sin registración o licencia comercial. Se utilizan para registrar las sociedades ya sea en sus propios nombres, bajo el nombre de personas desempleadas, estudiantes, etc., evitando así que el nombre del beneficiario final aparezca en los registros. En casos más complejos, se pueden brindar grados adicionales de anonimato incluyendo sociedades pantalla extranjeras en la cadena de titularidad.

365. Parece existir un riesgo de uso indebido de los fideicomisos, ya que generalmente son utilizados por extranjeros para comprar bienes e invertir en México; sin embargo, las autoridades consideran que el riesgo está atenuado debido al hecho de que solamente las IF reguladas pueden funcionar como fiduciarios y éstas están obligadas a identificar a las diferentes partes de los fideicomisos, incluyendo al fideicomitente, pero no al beneficiario (o clase de beneficiarios). Debe observarse que, si el fideicomitente es una persona jurídica, las IF no van más allá de identificar la titularidad legal, (véase también RI.4). Ha habido algunos casos donde los fideicomisos fueron utilizados para invertir fondos ilícitos.

366. Los supervisores (tanto de IF y APNFD) no parecen conocer los riesgos generados por las personas y estructuras jurídicas, en parte probablemente debido a los requisitos deficientes con respecto a la identificación del beneficiario final y, en parte, debido a la reciente introducción del concepto de beneficiario final en la legislación (en particular para APNFD).

Medidas atenuantes para prevenir el uso indebido de personas y estructuras jurídicas

367. En México, existe una cantidad de medidas que proveen las salvaguardas para prevenir el uso indebido de personas y estructuras jurídicas. Aunque estas medidas no se basan en la evaluación de riesgo, continúan siendo relevantes.

368. En primer lugar, las acciones al portador, las acciones nominativas y los directores dominicales no están permitidos en México (véase c.24.11-12 en el ACT). Tanto el sector privado como las autoridades confirmaron que nunca encontraron el uso de acciones al portador en la práctica.

369. Segundo, la constitución de todos los tipos de personas jurídicas (con la excepción de las sociedades por acciones simplificadas) debe realizarse a través de notarios públicos o corredores públicos (véase c.24.5 en el ACT), que a su vez están sujetos a disposiciones ALA, incluida la DDC y el mantenimiento de registros. Se debe observar que, en la práctica, rara vez se realiza el total de las medidas de DDC, especialmente la identificación y verificación del beneficiario final. No hay mucha diferencia entre los notarios públicos y los corredores públicos, siendo que los últimos tienen funciones más estrechas (por ejemplo no pueden certificar operaciones inmobiliarias). Tanto los notarios públicos como los corredores públicos operan como una extensión del estado y tienen la obligación de garantizar la precisión de la información presentada por las partes que conforman a la persona jurídica. Ellos verifican las identidades de todas las partes involucradas en la formación de personas jurídicas (accionistas y representantes legales), sus poderes, los estatutos y las referencias fiscales. Los notarios reenvían toda la información junto con las copias de la documentación respaldatoria al RPC (en el caso de corporaciones, sociedades, sociedades cooperativas, sociedades mutualistas y personas jurídicas extranjeras de naturaleza privada) y al RFC (para todos los tipos de personas jurídicas). En promedio, hay 7.947 sociedades registradas por mes por 3.622 notarios y 412 corredores públicos en todo el país, lo que arroja un estimativo de dos registraciones de sociedades por intermediario por mes, lo que parece ser una cifra manejable. En ciertos estados mexicanos, como México y Chiapas, la cifra es mucho más alta, pero aun así está dentro de un rango razonable. Como explicación al número más

alto de registraciones de sociedades en estos dos estados, debe observarse que el Estado de México tiene el ingreso más importante del país y el Estado de Chiapas es tal vez el más turístico.

370. Como se mencionó más arriba, no existe la obligación de registrar a las sociedades por acciones simplificadas a través de un notario. Este tipo sociedad fue introducido para facilitar las actividades empresariales y se puede constituir en línea. Sin embargo, existen ciertas salvaguardas con respecto a la recopilación de información sobre sus propietarios, gerentes y representantes legales. Para crear una sociedad, todas las personas involucradas en esa deben obtener una firma electrónica en el SAT. Para eso, deben dirigirse en persona y brindar sus datos biométricos. Posteriormente, toda la información sobre las sociedades recientemente creadas se almacena en el RFC y RPC, al igual que para el resto de las sociedades. Estas sociedades solamente están autorizadas para ser utilizadas siempre y cuando su facturación anual no exceda los MXN 5 millones. Si se alcanza ese umbral, la sociedad debe transformarse en una sociedad de responsabilidad limitada común.

371. En el caso de los fideicomisos, los fiduciarios solamente pueden ser IF, que están sujetas al rango completo de obligaciones ALA. Ciertos tipos de fideicomisos (es decir aquellos que generan ingresos comerciales) deben estar registrados en el RFC. Otros tipos de fideicomisos deben estar registrados ya sea en el Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos manejado por la SHCP (Secretaría de Hacienda) (para fideicomisos bajo la administración de la Administración Pública Federal) o en el Departamento de Información del Sistema Financiero del Banco de México (los demás tipos de fideicomisos).

372. Todas las medidas descritas precedentemente son efectivas únicamente en forma limitada para abordar los riesgos del uso indebido de personas y estructuras jurídicas. Esto se aborda más abajo en más detalle.

El acceso oportuno a información básica y del beneficiario final adecuada, precisa y actualizada de las personas jurídicas

Información básica

373. Como se describió anteriormente, hay dos fuentes principales de información básica sobre las personas jurídicas: el RFC y el RPC. La diferencia principal entre estos registros es que el RFC contiene información sobre todos los tipos de personas jurídicas, mientras que el RPC solamente sobre aquellas que participan en actividades comerciales. En otras palabras, el RPC no incluye información sobre sindicatos y asociaciones (incluyendo profesionales, políticas, religiosas o de cualquier otro tipo).

374. Las autoridades competentes tienen un acceso directo, instantáneo e ilimitado al RPC y generalmente este es el punto de inicio para establecer la estructura de titularidad y control de las entidades legales. En lo que respecta al RFC, la UIF, la PGR y el SAT tienen acceso directo a él, mientras la CNBV y la CNSF deben presentar una solicitud al SAT en cada caso. A pesar de la existencia de estos registros, hay una cantidad de problemas graves relacionados con la precisión y la integridad de la información contenida en ellos.

375. En primer lugar, no hay obligación de involucrar a un notario al transferir las acciones en la sociedad si no se produce un cambio en los documentos de constitución (como acta constitutiva y estatutos) y si no hay un cambio en el capital social mínimo. Por lo tanto, una simple transferencia de acciones de una persona a otra no requiere de la certificación ante notario y, como tal, probablemente no estará reflejada en ninguno de los registros. Esto impacta gravemente en la capacidad de las autoridades competentes de obtener información actualizada, incluso de nivel básico, con respecto a la titularidad legal de las sociedades, lo cual se confirmó durante las entrevistas con las AOP.

376. Segundo, el sistema actual de los registros únicos a nivel federal (es decir, el RPC y el RFC), denominado SIGER 2.0, está operativo desde septiembre de 2016. Antes de eso, los notarios primero

brindaban la información al gobierno local, que luego era responsable de poner esta información a disposición del público y de reenviarla a las autoridades federales. Debido a la falta de capacidad y de recursos (tanto humanos como de TI) en ciertos estados, la calidad de la información suministrada y la puntualidad de las actualizaciones ha sido muy desigual entre los estados. En algunos casos, la demora de tiempo entre la constitución de una sociedad y su ingreso al registro federal podía ser de hasta un año. Cierta información era brindada en un formato que no se podía leer en máquinas y cierta información estaba faltante o incompleta. Como se mencionó antes, esto ahora cambió y las sociedades recientemente constituidas en todos los estados están registradas en el registro. Sin embargo, hay seis estados (Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Ciudad de México), donde hay un atasco de sociedades creadas antes de septiembre 2016 que todavía no han sido ingresadas a los registros federales únicos. De acuerdo con los cálculos de las autoridades, aproximadamente 90 por ciento de todas las sociedades han sido ingresadas en los registros federales y el proceso debería completarse para finales de 2017. Cuando una persona jurídica todavía no ha sido ingresada en el RFC/RPC, puede tomar hasta una semana para que las autoridades recuperen la información de los gobiernos locales, ya sea enviando una solicitud o visitando sus instalaciones. Debe observarse que desde septiembre de 2013, los notarios y los corredores públicos deben informar a la UIF todas las registraciones nuevas de personas jurídicas, como así también otros actos realizados por los notarios (es decir, operaciones inmobiliarias), junto con los datos obtenidos a través de la DDC, inmediatamente después del acto.

377. Finalmente, el nivel de cumplimiento con las obligaciones de beneficiario final entre los notarios continúa siendo débil. Además, los notarios no pueden negar la constitución de la sociedad si los requisitos legales se cumplen, incluso cuando sospechan que una persona está actuando como testaferro. Esto puede resultar en que algunos titulares legales aparezcan en el registro cuando de hecho son testaferros. En este caso, los notarios solamente pueden realizar más averiguaciones acerca del dueño real de la sociedad y presentar un ROS a la UIF. En algunos casos, los notarios pueden estar actuando en connivencia con los testaferros (es decir, cuando el notario registra docenas de sociedades a nombre de la misma persona sin reportar una sospecha).

378. El SAT lo confirmó en el curso de sus actividades de supervisión. En particular, en 2014-2016, hubo 16 inspecciones in situ y en 10 de ellas, el SAT identificó 88 violaciones a las obligaciones de identificación del cliente y 73 violaciones a la identificación del beneficiario final. Dado que los notarios son el elemento central para garantizar la precisión de la información que se presenta a los registros federales, esto genera dudas acerca de la precisión de esta información. Además, hasta el momento, no se han descalificado notarios por facilitar a los testaferros la creación de sociedades pantalla, excepto por un caso aislado de un notario que había actuado en connivencia con los delincuentes y que, posteriormente, fue arrestado, se revocó su licencia y estaba procesado al momento de la visita in situ.

Información del beneficiario final

379. No existe un registro o base de datos de beneficiarios finales de las personas jurídicas en México.

380. En principio, las IF y APNFD (los notarios en primer lugar) en ciertos casos tienen información relevante sobre el beneficiario final que obtuvieron de sus clientes en el curso de la DDC. Sin embargo, el beneficiario final se identifica solamente en forma limitada debido al encuadre legal deficiente (que recientemente fue modificado para abordar este problema, pero que entrará en vigor después de la visita in situ) y el bajo nivel de cumplimiento demostrado por los supervisores y en las entrevistas realizadas in situ (véase más arriba y el análisis del RI.4). Para los clientes que son personas jurídicas, las IF solamente tienen la obligación de identificar al beneficiario final de aquellas clasificadas con grado de riesgo alto y generalmente confían indebidamente en la auto declaración de beneficiario final de los clientes, y los notarios no van más allá de verificar el primer nivel de titularidad (es decir la titularidad legal), especialmente en el caso de los accionistas extranjeros. Además, si hay un cambio en la titularidad de una estructura de control

del accionista extranjero, el banco o el notario no serían notificados acerca este cambio (véase también criterio 10.7 y 22.1). Además de eso, para acceder a la información del beneficiario final de una sociedad particular, las autoridades competentes deben identificar, en primer lugar, con quién tiene esta sociedad una relación comercial. En ausencia de un registro central de cuentas bancarias (o mecanismo similar), no se puede garantizar el acceso oportuno a la información de beneficiario final.

381. Debido a los desafíos que se describieron precedentemente, las autoridades generalmente deben confiar en las técnicas investigativas (escuchas telefónicas, cateo de instalaciones, interrogación de testigos) o en la asistencia internacional (solicitudes a través de la Red Egmont o de ALM) y por lo tanto no garantizan un acceso oportuno a la información del beneficiario final.

El acceso oportuno a información básica y del beneficiario final adecuada, precisa y actualizada de las estructuras jurídicas

382. Como se mencionó más arriba, la única estructura jurídica que se puede establecer bajo la ley mexicana es el fideicomiso. Solamente las IF bajo la supervisión de la CNBV pueden ser fideicomisarios por ley.

383. Una de las fuentes de información sobre los fideicomisos es el RFC. Contiene información sobre el fideicomisario (es decir, la IF), el fideicomitente, los beneficiarios (en caso de que estén definidos), como así también sobre los activos involucrados y el propósito económico subyacente de la estructura. Sin embargo, dado que el propósito principal del RFC es mantener un registro de las obligaciones fiscales, solamente deben registrarse aquellos fideicomisos que generan ingresos comerciales (que, de hecho, es una pequeña parte del total que están registrados). En una entrevista con un banco, resultó ser que de los 9.400 fideicomisos administrados por este banco, solamente alrededor de 50 estaban sujetos a la registración en el RFC. Otros tipos de fideicomisos deben estar registrados ya sea en el Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos (para fideicomisos bajo la administración de la Administración Pública Federal) o en el Departamento de Información del Sistema Financiero del Banco de México (los demás tipos de fideicomisos).

384. Las IF que actúan en su capacidad de fideicomisarios, generalmente tienen una buena comprensión de sus obligaciones con respecto a la identificación y verificación de las partes de la estructura. Ellos brindan esta información al RFC y a otros registros no bien se crea un fideicomiso, según lo requiere la ley. Si hay algún cambio en la composición del fideicomiso o de los activos subyacentes, esto también se informa al registro relevantes sin demora.

385. Sin embargo, existen algunos problemas con respecto a la disponibilidad y al acceso de la información sobre el beneficiario final de los fideicomisos. La mayoría de los fideicomisos no tienen que registrarse en el RFC y entre ellos están aquellos que pueden presentar una vulnerabilidad desde el punto de vista del LA/FT. Un ejemplo de dicho fideicomiso sería uno donde los activos subyacentes sean en efectivo en la cuenta actual o una propiedad inmueble que no genera ingresos de arrendamiento que se mantiene para beneficio de un tercero (es decir, una herencia). En este caso, la información sobre las partes del fideicomiso estará disponible en la IF fiduciaria, en el Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos, o en el Departamento de Información del Sistema Financiero del Banco de México. No es claro, sin embargo, cuáles son las modalidades de acceso a esos registros para la UIF y las AOP y si las autoridades competentes alguna vez realizaron consultas. Por lo tanto, el acceso oportuno a la información del beneficiario final podría no estar garantizado en todos los casos. Incluso cuando la IF es conocida, la solicitud de información a través de la CNBV podría tomar hasta una semana.

Efectividad, proporcionalidad y carácter disuasivo de las sanciones

386. Las personas jurídicas y sus representantes son responsables del incumplimiento con los requisitos de registrarse en el RPC/RFC y las sanciones previstas parecen ser bastante disuasivas y proporcionadas (de tres meses a tres años de prisión). Sin embargo, no se brindaron estadísticas relevantes. No hay sanciones específicas previstas por el incumplimiento de mantener un registro de accionistas o miembros y de actualizarlo en consecuencia, lo que constituye una responsabilidad específica de las personas jurídicas y sus representantes.

387. Las IF que actúan en su capacidad de fiduciarios en fideicomisos son responsables por el incumplimiento con las obligaciones de identificación del beneficiario final y de mantenimiento de registros con respecto sus clientes en virtud de estar sujetas al régimen ALA/CFT. Hay un rango de sanciones disponible a los supervisores en el caso de incumplimiento; sin embargo, existen dudas acerca de la efectividad de su aplicación (véase también RI.3). Además, el encuadre legal que define los requisitos de beneficiario final es deficiente, aunque esto cambiará con las modificaciones recientes (véase más arriba).

Conclusiones generales sobre el Resultado Inmediato 5

388. **México alcanzó un nivel moderado de efectividad sobre el RI.5.**

CAPITULO 8. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Hallazgos principales y acciones recomendadas

Hallazgos principales

-) México tiene un sólido marco legal e institucional vigente para solicitar y prestar ALM. Además, las autoridades frecuentemente utilizan otros formularios de cooperación internacional para intercambiar información con otros países. El personal de la PGR parece tener un alto nivel de conocimiento y especialización que les permite cooperar en forma efectiva con las homólogas extranjeras.
-) México decidió como política fortalecer y favorecer otras formas de cooperación y solo solicitar ALM «cuando sea estrictamente necesario». Esta estrategia produjo resultados sustanciales con Estados Unidos.
-) La efectividad de la ALM se ve dificultada por la falta de pautas específicas para priorizar las solicitudes extranjeras, y por la falta de disposiciones legales que regulen las entregas vigiladas y los equipos de investigación conjunta.
-) En relación con la solicitud de ALM a otros países, la PGR no es proactiva ni parece conferir una alta prioridad a conseguir ALM cuando el delito tiene un elemento transnacional y las pruebas o los activos están ubicados en el exterior.
-) En lo que respecta a la extradición, México tiene un encuadre legal e institucional sólido sobre la base de la coordinación efectiva entre las diferentes autoridades involucradas (la PGR, la Secretaría de Relaciones Exteriores y las autoridades judiciales). Las únicas deficiencias se relacionan con las demoras que a veces resultan de los procesos de apelación (recursos de amparo) y con la baja cantidad de solicitudes de extradición enviadas a otros países en relación con el LA, una evidencia de la falta de proactividad de la PGR en la persecución del delito.
-) Las otras formas de cooperación internacional, de intercambio de inteligencia financiera e información de supervisión, orden público o de otro tipo con fines ALA/CFT parecen ser efectivas, más fluidas y utilizadas con más frecuencia que la ALM, particularmente en lo concerniente a la cooperación con Estados Unidos. Dicha cooperación informal debería principalmente complementar y no sustituir los mecanismos de ALM.

Acciones recomendadas

-) México debe avanzar en la alineación de su marco legislativo con los estándares internacionales para garantizar que pueda brindar la mayor asistencia posible (véase R.37–40 para más información).
-) México debe establecer un sistema de gestión de casos efectivo para facilitar el seguimiento de las solicitudes de asistencia entrantes y salientes; y, además, debe desarrollar pautas adecuadas sobre cómo priorizar dichas solicitudes.
-) La PGR debe adoptar un abordaje más proactivo y aumentar el nivel de prioridad otorgado a las investigaciones de LA que tienen dimensión transnacional a los efectos de localizar y extraditar a los delincuentes al exterior, como así también identificar, asegurar y decomisar sus activos.

389. El Resultado Inmediato relevante considerado y evaluado en este capítulo es el RI.2. Las recomendaciones relevantes para la evaluación de la efectividad de esta sección son R.36-40.

Resultado Inmediato 2 (Cooperación internacional)

390. Como lo reconocen las autoridades mexicanas en la ENR, el interlocutor principal de México en el área cooperación internacional, para facilitar las acciones contra los delincuentes y sus activos, es Estados Unidos. Al mismo tiempo, reconocen que la cooperación internacional con otras jurisdicciones también es necesaria para abordar amenazas regionales (América del Norte y América Central y el Caribe),⁸⁷ así como también amenazas que surgen en otras áreas geográficas. Ante esta situación, México decidió como política fortalecer y favorecer otros tipos de cooperación y solamente solicitar ALM cuando es estrictamente necesario. Esta estrategia produjo resultados sustanciales con Estados Unidos.

391. La responsabilidad de la ALM en México recae en la Dirección General de Procedimientos Internacionales (DGPI) dentro de la PGR. La Dirección de Asistencia Jurídica Internacional (DAJI), que pertenece a la DGPI, es responsable de la implementación y seguimiento de las solicitudes entrantes y salientes de ALM y está compuesta por un director, 18 abogados y 15 asistentes administrativos. La PGR además tiene oficiales de enlace designados en el exterior (por ej. Washington, Los Ángeles, Bogotá, Guatemala, Viena y Madrid) para facilitar la ejecución de las solicitudes de ALM. Además, de la ALM, como se indicó arriba, México utiliza otras formas de cooperación internacional para intercambiar inteligencia financiera e información de supervisión, orden público o de otro tipo con fines ALA/CFT. Éstos parecen ser efectivos, más fluidos y utilizados con mayor frecuencia que la ALM, particularmente en lo concerniente a la cooperación con Estados Unidos.

Brindar ALM y extradición constructiva y oportuna.

392. México tiene el encuadre legal e institucional que le permite brindar ALM y extradición constructiva y oportuna. Además, la experiencia del personal de la DAJI está suficientemente desarrollada como para ejecutar solicitudes de información formales e informales a homólogas extranjeras. Con respecto a la extradición en particular, el nivel de especialización del personal y la existencia de una coordinación fluida entre los protagonistas relevantes (Secretaría de Relaciones Exteriores, PGR y poder judicial) son elementos que contribuyen a la ejecución de las solicitudes. Sin embargo, hay una cantidad de deficiencias según se describe a continuación.

393. En lo concerniente a la provisión de ALM, entre el año 2010 y 2016, México recibió 1.236 solicitudes de ALM en relación con diferentes delitos, de los cuales 155 tenían un componente de LA. Hasta enero de 2017, había 214 solicitudes de ALM para ser ejecutadas, de las cuales 38 estaban asociadas con el LA. Las 1.022 solicitudes restantes habían sido implementadas. Estas cifras (véase la tabla a continuación) muestran que la proporción de solicitudes implementadas y pendientes es prácticamente la misma que entre las solicitudes totales recibidas y las solicitudes relacionadas con el LA. Con estas cifras no es posible arribar a una conclusión clara acerca de cuán constructiva y oportuna es la implementación de las solicitudes debido a la falta de información detallada sobre cuánto tiempo se necesitó para implementar las solicitudes o sobre su complejidad, información que un sistema de gestión de casos podría brindar. México recibió solamente una solicitud de ALM relacionada con el FT.⁸⁸

Tabla 42. Cantidad total de solicitudes de ALM recibidas por México (2010-2016)

⁸⁷ Véase el informe de GAFILAT «Análisis de amenazas regionales en materia de lavado de activos» (diciembre de 2015).

⁸⁸ En marzo de 2010, Colombia envió una solicitud de ALM solicitando información con respecto a personas sospechadas de estar involucradas en FT. Después de que se realizaran las consultas relevantes, se envió una respuesta a la solicitud un año después, en marzo de 2011.

	Total de solicitudes de ALM recibidas	Total de solicitudes de ALM implementadas a enero de 2017	Total de solicitudes de ALM pendientes de implementación a enero de 2017
Solicitudes de ALM relacionadas con varios delitos	1.236	1.022	214
Solicitudes de ALM con componente de LA	155	117	38 ⁸⁹

Tabla 43. Cantidad total de solicitudes de ALM relacionadas con LA recibidas por México (2010-2016) por país

País del origen	Cantidad de solicitudes
Albania	1
Alemania	4
Andorra	3
Argentina	4
Bolivia	3
Brasil	1
Colombia	21
Costa Rica	3
Canadá	1
Chile	1
EE. UU.	34
Ecuador	5
El Salvador	6
España	12
Finlandia	1
Guatemala	11
Países Bajos	1
Honduras	19
Nicaragua	2
Panamá	10
Perú	17
Portugal	1
Rumania	1
Suiza	6
Venezuela	3
Total	171

⁸⁹ Las autoridades mexicanas brindaron otras estadísticas, de conformidad con las cuales solamente 10, en vez de 38, solicitudes de ALM con componente de LA estaban pendientes a enero de 2017, pero no se brindaron pruebas documentales para respaldar esta cifra revisada.

394. Como se explicó bajo el criterio 37.1 y 37.8 del ACT, las disposiciones legales que componen el marco legal de ALM establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) son muy amplias y están determinadas por dos principios principales: (i) las solicitudes de ALM extranjeras deben implementarse tan rápido como sea posible y con la mayor diligencia; y (ii) las autoridades mexicanas deben brindar el mayor nivel de cooperación posible en la investigación y en la persecución de los delitos. A pesar de la aseveración de las autoridades mexicanas de que una disposición general del CNPP garantiza que se puede ejecutar cualquier otro tipo de ALM sobre la cual no hay una disposición específica en la ley, no es claro si México podría ejecutar una solicitud de ALM que pida una entrega vigilada o una investigación conjunta en ausencia de una disposición legal que regule estas técnicas investigativas a nivel nacional.

395. La ley mexicana establece siete fundamentos discrecionales para rechazar la ALM y un fundamento discrecional para aplazar la misma. Los fundamentos para el aplazamiento pueden ser invocados cuando la ejecución de la solicitud podría comprometer u obstruir una investigación en curso. En la práctica, parecería que en algunos casos donde existe una investigación en curso en México, las autoridades mexicanas simplemente rechazan la solicitud de ALM en vez de informar al país solicitante acerca de la existencia de su propia investigación y posponer la provisión de asistencia.

396. La información recibida de otros países sugiere que las solicitudes son generalmente ejecutadas entre los 5 y 12 meses. No es claro si las demoras se deben al sistema implementado para la registración y seguimiento de solicitudes extranjeras dentro de la DAJI o dentro de la unidad responsable de suministrar la información a la DAJI (es decir, no brindan información respecto a investigaciones en curso).

397. Al momento de la visita in situ, México no tenía un sistema de gestión de casos u otro mecanismo⁹⁰ para la priorización de solicitudes de ALM/extradición según, por ejemplo, la naturaleza del delito (ML/FT o delitos determinantes), su gravedad, la fecha de recepción de la solicitud o la urgencia de las medidas/asistencia solicitadas. La falta de un sistema efectivo de gestión de casos u otro mecanismo que permita realizar un control regular de las solicitudes entrantes y salientes menoscaba la efectividad del sistema en su totalidad y puede producir demoras. Para estandarizar los procedimientos para la implementación de solicitudes ALM, la DGPI actualizó su Manual de Procedimientos de ALM en 2015, que describe el marco legal y los procedimientos que regulan a la DGPI, incluyendo diagramas de flujo que demuestran sus facultades. Sin embargo, el manual es más una compilación de tratados internacionales que una guía real sobre los pasos a ser tomados para brindar o para solicitar cooperación internacional.

398. De acuerdo con la información suministrada, entre 2014 y 2016, México recibió solamente dos solicitudes de ALM de Perú y España para el aseguramiento de bienes. Ninguna de estas solicitudes estaba relacionada con el LA. No se recibieron solicitudes de ALM para el decomiso de bienes. En contraste, en el mismo período, México recibió numerosas solicitudes de ALM solicitando información bancaria y financiera de personas bajo investigación o en relación con bienes asegurados en México.

399. Las autoridades mexicanas nunca recibieron una solicitud de ALM para compartir y repatriar bienes. A pesar de la extensa cooperación que existe entre Estados Unidos y México en términos generales (entre 2014 y 2016, México recibió 63 solicitudes de ALM de Estados Unidos), no hay un registro de que las autoridades mexicanas hayan recibido alguna vez una solicitud de Estados Unidos para compartir y repatriar bienes. Sin embargo, México no parece tener mecanismos implementados con ese fin. Las autoridades

⁹⁰ Después de la misión in situ, las autoridades mexicanas implementaron un nuevo sistema de gestión de casos electrónico conocido como Justici@net, una aplicación informática con módulos específicos que, en lo concerniente a la DGPI, se focaliza en las extradiciones y en la ALM. De acuerdo con la información suministrada, se espera que permita registrar las solicitudes de ALM y revisar su estatus, entre otras cosas.

estadounidenses y mexicanas confirmaron la existencia de un programa de repatriación pero, según las autoridades estadounidenses, ese programa se puso en pausa en 2012. En un caso específico en 2012, se alcanzó un acuerdo entre las autoridades mexicanas y estadounidenses sobre la repatriación de bienes.

400. La retroalimentación brindada por una cantidad de países sugiere que la calidad de la asistencia brindada por México fue buena. Cuando una solicitud de ALM carece de información o no cumple con los requisitos legales, o cuando la información provista no es clara, el procedimiento estándar es que los funcionarios a cargo del caso se comuniquen con las autoridades del país solicitante.

Cuadro 5. Caso de estudio: solicitud de ALM implementada por las autoridades mexicanas – «Cofruveisa»

En octubre de 2011, la DGPI/PGR recibió la primera solicitud de ALM de Guatemala pidiendo la obtención de pruebas para ser usadas en una investigación penal de LA contra una sociedad mercantil, COFRUVEISA, como así también contra ciudadanos mexicanos, guatemaltecos, estadounidenses y chinos. El propósito de la solicitud era verificar la existencia de depósitos monetarios y de transferencias internacionales realizadas por COFRUVEISA a diferentes cuentas bancarias en México y recabar información y documentación comercial y fiscal.

Entre octubre de 2011 y diciembre de 2014, la DGPI/PGR le envió a Guatemala los registros bancarios, fiscales, penales, migratorios y comerciales relevantes. Por lo tanto, la solicitud de ALM fue otorgada.

En octubre de 2016, Guatemala presentó otra solicitud de ALM con los fines de identificar bienes ubicados en México pertenecientes a COFRUVEISA.

En 2017, la DGPI/PGR solicitó a los delegados de la PGR en los estados de Veracruz, Guanajuato y Chiapas localizar a los representantes legales, abogados, gerentes y/o administradores de sociedades mercantiles mexicanas con vínculos con COFRUVEISA. El junio y julio de 2017, la DGPI/PGR, a través del agregado legal de América Central y el Caribe, envió a Guatemala una cantidad de documentos obtenidos de las autoridades mexicanas competentes. Por lo tanto, la solicitud de ALM fue otorgada.

401. Con respecto a la extradición, varias autoridades participan del proceso de extradición, como la Secretaría de Relaciones Exteriores, la PGR (la Dirección General de Extradición dentro de la DGPI) y los jueces de distrito. El marco legal para la extradición está bien estructurado y tiene una base legal clara. La Secretaría de Relaciones Exteriores adoptó un manual para garantizar procedimientos operativos estándar en los casos de extradición y organizó cursos de capacitación especializados dirigidos a profesionales.

402. Entre el 2010 y 2015, el gobierno mexicano otorgó un total de 689 solicitudes de extradición por una variedad de delitos, de los cuales 64 estaban asociados con el LA. Se rechazaron 29 solicitudes de extradición, de las cuales 3 estaban relacionadas con el LA. En estos tres casos, las solicitudes de extradición fueron rechazadas con el fundamento de que la persona solicitada estaba bajo investigación por los mismos actos en México. Durante el período en cuestión, se extraditaron 531 personas, de las cuales 22 fueron extraditadas por delitos relacionados con el LA.⁹¹

Cuadro 6. Extradición de «El Chapo» (México-EE. UU.)

29 de julio de 2015. La PGR presentó una solicitud formal de extradición internacional contra Joaquín Guzmán Loera, alias «el Chapo» ante el Tribunal del Tercer Distrito de Procedimientos Penales Federales de la Ciudad de México a los efectos de que sea procesado ante el Tribunal de Distrito Federal del Distrito Sur de California. La orden de captura fue emitida en la misma fecha.

18 de septiembre de 2015. La PGR presentó ante el Octavo Tribunal de Procedimientos Penales Federales de la Ciudad de México una segunda solicitud formal de extradición contra El Chapo ante la solicitud del gobierno de

⁹¹ Las autoridades mexicanas explican que la discrepancia entre la cantidad de solicitudes otorgadas y las personas extraditadas se debe al hecho de que, en ciertas ocasiones, la extradición no puede aplicarse porque la persona solicitada tiene procedimientos penales pendientes en México. Esto fue lo que ocurrió en los casos de LA con respecto a los cuales se rechazó la extradición. Independientemente de esta explicación, las cifras continúan siendo inconsistentes.

EE. UU., a los efectos de que sea procesado ante el Tribunal de Distrito Federal del Distrito Oeste de Texas. El juez del distrito emitió la correspondiente orden el 21 de septiembre de 2015.

20 de enero de 2016. El Chapo fue detenido para la extradición internacional.

20 de mayo de 2016. La Secretaría de Relaciones Exteriores mexicana emitió órdenes otorgando la solicitud de extradición con respecto a El Chapo al gobierno de Estados Unidos a los efectos de que: (i) sea procesado ante el Tribunal de Distrito Federal del Distrito Sur de California por delitos de asociación para importar y poseer con la intención de distribuir cocaína; (ii) sea procesado ante el Tribunal de Distrito Federal del Distrito Oeste de Texas por los cargos de conspiración para cometer delitos contra la salud, posesión de armas de fuego, LA y delitos relacionados. El Chapo presentó dos apelaciones constitucionales contra cada orden de extradición, las cuales fueron denegadas en enero de 2017.

19 de enero de 2017. La Secretaría de Relaciones Exteriores mexicana entregó a El Chapo a la PGR para su transmisión a las autoridades solicitantes. Finalmente, El Chapo fue extraditado a Estados Unidos.

403. Un país indicó que sus autoridades habían experimentado dificultades con solicitudes de extradición relacionadas con el LA presentadas a México. México solicita que se brinde información sobre el delito determinante, lo que demora la implementación de la solicitud de extradición. Si bien existe un fundamento legal para otorgar la extradición relacionada con delitos de LA/FT independientes, no es claro si México realmente otorga solicitudes de extradición con respecto al LA como un delito autónomo. Otros países expresaron preocupaciones con respecto a las demoras en procedimientos extradición, que a veces resultan del proceso de apelaciones (recurso de amparo).

Solicitud de asistencia legal oportuna para perseguir casos nacionales con elementos transnacionales

404. Aunque México tiene un marco legal e institucional sólidos que permiten solicitar asistencia legal para perseguir casos nacionales con una dimensión transnacional, y a pesar de la experiencia de la DAJI, las autoridades relevantes no son proactivas en la solicitud de ALM cuando abordan estos delitos y cuando las pruebas o los bienes están ubicados en el exterior. Como se indicó más arriba, las autoridades mexicanas reconocen que su política es utilizar la ALM solamente cuando es estrictamente necesario y que mayormente utilizan otras formas de cooperación internacional en interacciones con las homólogas estadounidenses. Para otras jurisdicciones, se puede requerir el uso de ALM, cuyo objetivo es garantizar que las pruebas solicitadas sean recabadas y transmitidas en cumplimiento con las salvaguardas procesales, etc., garantizando que será admisible en procedimientos judiciales.

405. Las estadísticas de solicitudes de ALM mexicanas para el período entre el año 2010 y 2015 revelan que la cantidad de solicitudes salientes relacionadas con el LA es baja, particularmente en comparación con el número total de solicitudes de ALM remitidos por otros delitos (véase Tabla 43 a continuación). Además, las cifras muestran que, en el mismo período, las solicitudes salientes relacionadas con el LA disminuyeron casi en un 50 por ciento. Las autoridades mexicanas explicaron que esta disminución refleja la implementación de su política de no usar la ALM a menos que sea estrictamente necesario y el éxito que han tenido en obtener cierta información principalmente de Estados Unidos a través de otras formas de cooperación. Esta política está siendo utilizada principalmente con respecto a Estados Unidos, que es el principal socio de México en cuanto a cooperación internacional, ya que otros países pueden requerir cooperación a través de ALM. Como se mencionó en el RI.7, México podría no poner suficiente atención a la investigación y a la persecución del LA cuando hay un elemento transnacional. En particular, un país aseveró que la cooperación judicial con México en la lucha contra el tráfico de drogas y el LA asociado era débil (cinco solicitudes recibidas de México entre 2012 y 2015 en comparación con 26 solicitudes de otro país mucho más pequeño con el cual el país receptor tenía muchos menos lazos).

Tabla 44. Solicitudes de asistencia legal mutua enviadas por México

Delitos relacionados con los pedidos de ALM	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Otros delitos	392	447	721	562	457	406	Desconocido	2985
Lavado de activos	30	41	41	34	27	16	27	210

Tabla 45. Solicitudes de ALM relacionadas con LA enviadas por México, por país (1 de enero de 2010 – 31 de diciembre de 2016)

PAÍS REQUERIDO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Alemania	0	0	0	1	0	0	0	1
Argentina	1	0	0	1	0	0	1	3
Belize	0	1	0	0	0	0	0	1
Bolivia	1	0	0	0	0	0	0	1
Canadá	0	2	0	0	1	0	0	3
China	0	1	0	0	2	0	0	3
Colombia	6	6	7	1	2	2	8	2
Costa Rica	0	1	2	1	0	0	0	4
Ecuador	1	1	0	0	0	0	0	2
EE. UU.	8	16	17	22	15	5	8	91
El Salvador	0	0	0	1	0	0	0	1
España	1	2	0	2	0	2	4	11
Francia	0	0	0	0	0	0	1	1
Guatemala	0	2	3	3	1	0	1	10
Guernsey	1	0	0	0	0	0	0	1
Países Bajos	1	1	0	1	0	1	0	4
Honduras	0	1	1	1	0	0	0	3
Islas Vírgenes Británicas	1	0	0	0	0	0	0	1
Islas Caimán	0	1	0	0	0	0	0	1
Israel	0	1	0	0	0	0	0	1
Jersey	1	0	0	0	0	0	0	1
Nicaragua	0	0	2	0	0	0	0	2
Nigeria	1	0	0	0	0	0	0	1
Panamá	5	1	1	1	1	1	1	11
Paraguay	1	0	0	0	0	0	0	1
Perú	1	1	1	1	0	0	0	4
Puerto Rico	0	1	0	0	0	0	0	1

Rumania	0	0	0	1	0	0	0	1
Singapur	0	0	0	0	1	0	0	1
Suecia	0	0	0	0	0	0	1	1
Suiza	0	1	0	1	1	0	2	5
Venezuela	1	2	1	1	0	1	0	6
Total	31	42	35	39	24	12	27	210

406. Solamente una solicitud de ALM enviada a Panamá solicitaba medidas interinas para el aseguramiento y el congelamiento de embarcaciones en el contexto de la investigación de LA y delincuencia organizada. No hay registro de que las autoridades mexicanas alguna vez hayan enviado una solicitud de ALM para implementar una entrega vigilada. Las AOP no parecen perseguir bienes cuando se los traslada al exterior. Este es un impacto adverso obvio no solamente sobre la cantidad de solicitudes realizadas, pero también sobre la cantidad de bienes que podrían potencialmente ser asegurados y decomisados en el exterior. La causa origen de esto parece ser que las autoridades investigativas están más enfocadas en los delitos nacionales y le prestan menos atención al LA cuando tiene un componente transnacional.

407. Con respecto a la cooperación con los países de América Central, México envió solamente 31 solicitudes de ALM entre 2010 y 2016. En el asunto específico de cooperación con Estados Unidos, durante el mismo período, México envió 91 solicitudes de ALM a Estados Unidos. En las solicitudes relacionadas con el LA enviadas a Estados Unidos, el LA tiende a ser un cargo secundario en casos de corrupción y fraude. Estados Unidos no recibió solicitudes de ALM con respecto al FT ni aplicó una orden judicial mexicana contra los bienes ubicados en territorio estadounidense. La evaluación general de Estados Unidos de las solicitudes de ALM recibidas de México es que en general son difíciles de implementar porque carecen de una descripción real del vínculo entre la conducta delictiva bajo investigación y la asistencia solicitada. Sin embargo, dichos obstáculos generalmente pueden ser superados a través del contacto directo entre las autoridades competentes (por ejemplo, grupos de trabajo y otros mecanismos de cooperación informal).

408. Con respecto a la extradición, entre 2010 y 2015, México realizó siete solicitudes relacionadas con el LA de las cuales solamente se otorgó una. Esto nuevamente confirma el foco desmesurado de las autoridades mexicanas en delitos graves diferentes al LA, algo que también se confirma cuando comparamos la cantidad total de solicitudes de extradición recibidas por México en relación con el LA durante el mismo período (64). De la cantidad total de personas entregadas a México (120), la vasta mayoría fue extraditada por Estados Unidos (87), que también confirma que la cooperación internacional mexicana está muy focalizada en Estados Unidos y no se extiende a otros países con fuertes conexiones, incluyendo la delincuencia relacionada con México.

Tabla 46. Solicitudes de extradición enviadas por México

Delitos relacionados con los pedidos de extradición	2013	2014	2015	2016	Total
Otros delitos	44	45	47	34	170
LA	2	2	3	0	7

Brindar otras formas de cooperación internacional

409. Las autoridades mexicanas habitualmente piden y brindan otras formas de cooperación internacional para intercambiar inteligencia financiera, como así también información de supervisión, orden público y de otro tipo con homólogas extranjeras con fines ALA/CFT. En particular, las AOP mexicanas y estadounidenses comparten sistemáticamente información relacionada con LA/FT. Este intercambio de

información funciona a nivel estratégico y operativo y ha conducido a algunos resultados tangibles (por ejemplo, los casos Bala de plata y «Gallardo»).

Cuadro 7. Ejemplos de otras formas de cooperación internacional

- J La UIF, los supervisores financieros y las AOP de México y de Estados Unidos trabajaron en conjunto en una cantidad investigaciones. En 2014, FinCEN de EEUU y la UIF recibieron conjuntamente el premio Mejor Caso Egmont (*Best Egmont Case Award*) por una investigación que involucraba a una multinacional y un esquema de LA comercial multimillonario.
- J En agosto de 2017, en coordinación con las autoridades de orden público mexicanas, la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) identificó al ciudadano mexicano Raúl Flores Hernández y su organización de tráfico de drogas como «importantes traficantes internacionales de narcóticos» de conformidad con la Ley de Designación de Cabecillas Extranjeros. Además, la OFAC designó 21 ciudadanos mexicanos y 42 entidades en México por brindar apoyo a las actividades de tráfico de drogas en cuestión y/o por ser de propiedad o estar bajo el control de Flores. Esta fue la acción individual más grande de la ley de cabecillas contra una red de cartel de drogas mexicana designada por la OFAC. Como resultado, todos los activos de las personas y de las entidades designadas bajo la jurisdicción de Estados Unidos o bajo el control de personas estadounidenses fueron congelados.
- J A finales de diciembre de 2016, la OFAC brindó informalmente a la UIF mexicana los nombres de dos personas sospechadas de estar involucradas en el tráfico de drogas. La información en poder de ambos países fue compartida entre ellos de manera informal, permitiéndoles identificar, en un corto periodo de tiempo, una gran parte de una organización delictiva como así también los métodos utilizados. Como resultado de esta cooperación, en 2017 la OFAC incluyó 65 personas en la lista de SDN.⁹²

410. Fuera del contexto de la ALM, la PGR tiene la facultad de intercambiar información con autoridades extranjeras y organismos internacionales en temas relacionados con la extradición, la repatriación de bienes, la recuperación de activos, el cumplimiento de sentencias penales y otros asuntos internacionales a través de sus diferentes unidades. Esta facultad está fundamentada en tratados e instrumentos internacionales, como así también en MDE⁹³ y otros mecanismos de cooperación que permiten la cooperación bilateral para intercambiar buenas prácticas. México, a través de la PGR, también forma parte de la Red de Recuperación de Activos de GAFILAT (RRAG). A nivel policial, el intercambio de información financiera se canaliza a través del sistema de información de Interpol I-24/7.

411. México firmó una cantidad de acuerdos bilaterales con Estados Unidos en las áreas de LA (Grupo de Investigación «Gold») y de tráfico de drogas (Grupo Bilateral de Alto Nivel sobre Política de Drogas).⁹⁴ Además, México participa activamente en una cantidad de mecanismos de cooperación informales con Estados Unidos. En particular, los funcionarios de la DGPI/PGR mantienen reuniones con sus homólogos del Departamento de Justicia al menos cada dos meses para discutir y monitorear asuntos de cooperación internacional (extradiciones, ALM y la localización de fugitivos). Esta cooperación informal incluye varios frentes de nivel estratégico, como compartir tendencias con respecto a los flujos de dinero hasta el intercambio rápido de información detallada para detectar y dismantelar redes financieras que brindan apoyo a las organizaciones delictivas en ambos lados de las fronteras.

412. Otros países han informado intercambios de información fructíferos con México. Por ejemplo, España indicó que había intercambiado información en forma exitosa con las AOP mexicanas (Policía Federal y la

⁹² Véase <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0144.aspx>.

⁹³ La PGR firmó instrumentos legales internacionales con Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Filipinas, Francia, Guatemala, Honduras, Israel, Italia, Jamaica, Panamá, Nicaragua, Paraguay, Perú, Polonia, Reino Unido, República Dominicana, Rumanía, Rusia, Trinidad y Tobago, Uruguay y Estados Unidos.

⁹⁴ México también firmó acuerdos bilaterales con otros países en América Latina y el Caribe, como Perú, Panamá, Guatemala y Colombia.

agencia de inteligencia civil), particularmente con relación al terrorismo, resultando en la identificación y el arresto de miembros de Euskadi Ta Askatasuna, el grupo terrorista español. Además, entre 2010 y 2016, las AOP españolas también informaron cuatro instancias de intercambio de información con un resultado positivo a nivel de inteligencia con respecto a la recuperación de activos. El Líbano también recibió información de las AOP mexicanas en tres ocasiones y las respuestas fueron consideradas de buena calidad.

413. La UIF puede intercambiar información con una autoridad extranjera no homóloga a través de la UIF de ese país, de conformidad con los principios del Grupo Egmont para el intercambio de información. También participa en foros bilaterales con otras UIF en la región para identificar e intercambiar mejores prácticas. Una cantidad de países como Nueva Zelanda, Nicaragua, Paraguay y Francia informaron intercambios de información productivos con la UIF mexicana. El tiempo de respuesta promedio fue entre 20 y 30 días.

414. La UIF es efectiva en cuanto a la solicitud y provisión de información de manera oportuna y constructiva desde/hacia otra UIF, en forma espontánea y ante una solicitud. México y Estados Unidos tienen buenos mecanismos para el intercambio automático de ROS y otra información. Sin embargo, se podría esperar que la cantidad de solicitudes realizadas por la UIF fuera más alta para abordar los riesgos de LA/FT y la gran cantidad de ROS relacionados con elementos transfronterizos.

415. Las autoridades mexicanas afirman que la cantidad de intercambios de información espontáneos recibidos entre 2014 y 2016 aumentó en relación con 2015 como resultado de su participación en el proyecto del EIL del GAFI y del Grupo Egmont, que promueve los intercambios entre países en asuntos de FT. Específicamente, México recibió un total de 571 solicitudes de información, de las cuales 506 incluyeron información sobre ROS relacionados con posibles terroristas. Sesenta y cinco reportes recibidos se relacionaban con ciudadanos mexicanos o personas con operaciones financieras o económicas en México, en comparación con 30 reportes enviados por la UIF mexicana durante el mismo período.

Tabla 47. Cantidad de solicitudes de información enviadas a través de la Red Segura de Egmont

Año	Solicitudes enviadas	Sujetos incluidos
2010	27	345
2011	38	251
2012	20	115
2013	31	268
2014	34	277
2015	29	382
2016 (mayo)	27	128

Tabla 48. Cantidad de solicitudes por país

País	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (mayo)	Total
EE. UU.	13	36	12	23	25	19	14	142
España	2	1		2	2		2	9
Suiza	1		1	1	3	1	1	8
Colombia					1	2	3	6
Panamá	3		1	1				5
Canadá					2		3	5

Islas Caimán	1		1	1				3
Reino Unido			1	1		1		3
Países Bajos						2		2
Rumania						2		2
Alemania	1							1
Argentina				1				1
Bahamas			1					1
Barbados			1					1
Bermudas			1					1
Costa Rica		1						1
Emiratos Árabes	1							1
Francia							1	1
Guernsey			1					1
Hong Kong	1							1
Islas Vírgenes Británicas	1							1
Italia						1		1
Liechtenstein				1				1
Marruecos							1	1
Perú					1		1	22
Qatar							1	1
Serbia	1							1
Singapur	1							1
Taiwán	1							1
Uruguay						1		1
Total	27	38	20	31	34	29	27	206

416. Sobre la base de una relación y cooperación de larga data, el SAT, el Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras de Estados Unidos (CBP) y el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) intercambian información aduanera, comercial y datos de pasajeros aéreos. La información intercambiada incluye elementos de datos centrales pertenecientes a todas las operaciones de comercio bilateral, en todos los modos de transporte. La información se intercambia en forma electrónica bajo el Acuerdo de Asistencia Mutua de Aduanas (AAMA) bilateral, en vigor desde 1977 y renegociado el 20 de junio de 2000. A lo largo de los años, el SAT, el CBP y el ICE desarrollaron e implementaron diferentes mecanismos para recabar e intercambiar dichos datos, como así también diferentes herramientas para minarlos y analizarlos.

417. El SAT también tiene un AAMA en vigencia con 21 países: Argentina, Belice, Canadá, Chile, China, Costa Rica, Cuba, Unión Europea, Francia, Guatemala, Hong Kong, India, Israel, Italia, Nicaragua, Rusia, Corea del Sur, Turquía, Filipinas, España y Estados Unidos. Entre 2010 y 2017, el SAT respondió 228 solicitudes de información fiscal de una variedad de países.

Búsqueda de otras formas de cooperación internacional con fines ALA/CFT

418. México participa en una cantidad de iniciativas específicas con socios estratégicamente importantes como Estados Unidos (estratégicamente importantes debido a la amenaza de tráfico de drogas de grupos de delincuencia organizada transnacional) a los efectos de facilitar la cooperación internacional sobre asuntos de finanzas ilícitas. Como se mencionó anteriormente, alguna de estas iniciativas ha tomado la forma de grupos de trabajo o de grupos de tarea, como el BIFWG y el BPPBG.

419. La CNBV es el supervisor con la mayor necesidad de participación internacional constructiva con las homólogas, dado el alcance de sus responsabilidades de supervisión. Durante varios años, tuvo un acuerdo informal con los procuradores generales de los estados del sudoeste de Estados Unidos para intercambiar información sobre las actividades de los transmisores de dinero. Esto ahora se transformó en un acuerdo formal, resultando en tres o cuatro reuniones cada año para intercambiar puntos de vista y abordar problemas específicos. En términos más generales, la CNBV tiene más de 80 MDE con supervisores extranjeros, de los cuales 22 tienen disposiciones específicas relacionadas con ALA/CFT. Mayormente, los MDE futuros incluirán disposiciones relacionadas con ALA/CFT. Las solicitudes regulares, entrantes y salientes, se realizaron bajo los MDE existentes. También es relevante su interacción con FinCEN, la OFAC y la Oficina del Contralor de Moneda de EE. UU.

Brindar información básica y de beneficiario final de personas y estructuras jurídicas establecidas en México

420. Las dificultades para obtener información precisa y actualizada sobre el beneficiario final en relación con las personas jurídicas tienen un impacto negativo sobre asistencia provista a otros países en este sentido en particular. En la medida en que la información básica está disponible en el RPC, las autoridades competentes extranjeras también pueden acceder a ella (en virtud de su naturaleza pública). También pueden usarse las medidas dispuestas en la ley de procedimiento penal para brindar información básica y de beneficiario final en el contexto de la cooperación internacional sujeto a solicitudes de ALM. Sin embargo, las autoridades competentes mexicanas pueden facilitar el acceso al Registro Público de la Propiedad y de Comercio (RPPC) a las autoridades competentes extranjeras solamente con fines fiscales. México recibió y otorgó un total de 46 solicitudes extranjeras de información básica y de beneficiario final entre los años 2010 y 2017 a través de la RRAG (plataforma de GAFILAT para facilitar y localizar bienes, productos e instrumentos de las actividades ilegales). No hubo información disponible sobre la calidad de las observaciones brindadas. Además, desde enero de 2015 a junio 17, la UIF recibió 229 solicitudes de información de beneficiario final, relacionadas con 375 personas jurídicas, 174 de las cuales eran personas jurídicas mexicanas.

Conclusiones generales sobre el Resultado Inmediato 2

421. **México ha alcanzado un nivel sustancial de efectividad sobre el RI.2.**

ANEXO DE CUMPLIMIENTO TÉCNICO

Este anexo brinda un análisis detallado del nivel de cumplimiento con las 40 Recomendaciones del GAFI en orden numerológico. No incluye el texto descriptivo sobre la situación o los riesgos del país y se limita al análisis de los criterios técnicos para cada Recomendación (R.). Deberá leerse en conjunto con el Informe de Evaluación Mutua.

Cuando los requerimientos del GAFI y las leyes o regulaciones nacionales sean los mismos, este informe hará referencia al análisis realizado como parte de la evaluación mutua anterior de 2008. Este reporte está disponible en <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Mexico%20ful.pdf>.

Recomendación 1 – Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en el riesgo

Esta es una Recomendación nueva.

Criterio 1.1 — México finalizó su primer informe de ENR en junio de 2016, después de un ejercicio de evaluación de riesgo de LA/FT de dos años que incluyó a todo el gobierno. La primera etapa del proceso fue realizada por la UIF en coordinación y con aportes de otras autoridades competentes, incluyendo legisladores, supervisores, el Banco de México, el INEGI, los servicios de inteligencia, las AOP y la PGR. Se basó sobre una variedad de información y documentos, más particularmente sobre operaciones sospechosas y por encima del umbral a las que se les asigna una ponderación considerable en la evaluación. Durante la segunda etapa, la UIF recibió contribuciones del sector privado a través de encuestas y cuestionarios enfocados en los riesgos inherentes de LA/FT de IF y APNFD y sus actividades. La ENR abarca factores estructurales (incluida la corrupción) y asuntos relacionados con la efectividad del sistema ALA/CFT. La evaluación se concentró en los riesgos de LA (principalmente de las actividades ilegales nacionales), el producto del delito que necesita ser lavado y los sectores afectados por el LA. El documento también incluye una evaluación de las consecuencias económicas del LA/FT.

La ENR concluye que todos los tipos de personas jurídicas tienen el mismo nivel de riesgos de LA/FT (según la similitud de requerimientos de registro para las entidades nacionales), pero no hay un análisis específico que avale esta suposición y la evaluación no abarca el riesgo de entidades jurídicas extranjeras. No todas las autoridades competentes comparten el análisis de la ENR sobre las entidades jurídicas. Finalmente, la ENR no identifica las tendencias y tipologías de LA/FT relacionadas con la economía informal (que en México es sustancial), ni intenta enunciar las cantidades de los productos del delito generados en el extranjero y lavados en o a través de México, en particular de América Central y el Caribe. Finalmente, las autoridades podrían haber presentado los riesgos de LA relacionados con la corrupción con mayor claridad y profundidad.

Criterio 1.2 — La UIF es la autoridad coordinadora para la elaboración y actualización de la ENR. El plan de trabajo 2015-2016 de la UIF indica que es la responsable de redactar y coordinar la ENR entre los organismos concernientes, IF y APNFD.

Criterio 1.3 — México se comprometió a actualizar la ENR cada tres años o cuando haya desarrollos significativos que pudieran impactar en el perfil de riesgo de LA/FT del país.

Criterio 1.4 — De acuerdo con dos MDE, desde septiembre de 2016, la UIF y las autoridades de regulación y supervisión organizaron múltiples talleres para comunicar a los sujetos obligados los resultados de la ENR y los principales riesgos de LA/FT identificados a los que deben prestar mayor atención. La UIF elaboró una versión sanitizada de la ENR comunicada a los sujetos obligados a través del portal de la UIF a finales de septiembre y principios de octubre de 2016, y que se publicó en el sitio web del gobierno federal (véase: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/165030/ENR.pdf>).

Mitigación de riesgos

Criterio 1.5 — Existen dos acuerdos de colaboración concluidos entre la SEGOB, la SRE, la SHCP, la PGR, el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y Banco de México según los cuales las políticas públicas para prevenir y luchar contra el LA/FT/FP deben considerar los riesgos al asignar los recursos. La CNBV, la CNSF y la CONSAR han implementado cada una un enfoque basado en el riesgo (EBR) para priorizar que sus actividades de supervisión se concentren en los sujetos obligados identificados como de mayor riesgo (véase criterio 26.4). Este enfoque todavía no fue implementado por el SAT, pero está encaminado en esa dirección. La UIF desarrolló y actualizó un modelo de riesgo que ayuda a identificar ROS y otros reportes como más relevantes para realizar un análisis más profundo de casos potenciales de LA/FT. Esta experiencia fue positiva como se explica en mayor detalle bajo la R.29. Las AOP y la PGR no parecen utilizar el EBR o asignar sus recursos para investigaciones y acciones penales de LA/FT en base al riesgo.

Criterio 1.6 — México no exceptúa ninguna actividad cubierta por la norma de los requerimientos ALA/CFT.

Criterio 1.7 — Las APNFD y las IF clasificadas como AV (véase «información general sobre medidas preventivas para el sector financiero» antes de la R.9 para conocer la definición de este término) deben considerar los avisos y la orientación de la UIF en sus propias evaluaciones de riesgo para determinar situaciones de menor riesgo. Sin embargo, el marco normativo no requiere que las IF y las APNFD adopten medidas reforzadas para gestionar y mitigar los riesgos más altos identificados por las autoridades ni que garanticen que esta información se incorpore en sus evaluaciones de riesgo (aunque estos riesgos se comunican al sector privado, véase criterio 1.4)

Criterio 1.8 — Para promover la inclusión financiera, México permite la debida diligencia simplificada para la apertura de ciertas cuentas en las IF, sujeto a ciertas salvaguardas, como se muestra en la Tabla 1 a continuación:

Tabla 1. Cuentas con requisitos de debida diligencia simplificada

Cuentas	Tope		Ofrecido por (tipo de IF)	Restricciones de servicios	Medidas aplicables
	Operación máxima dentro de un mes calendario	Saldo de cuenta máximo			
Nivel 1	750 UDI (aproximadamente USD 224) ⁹⁵	1.000 UDI (aproximadamente USD 300)	Bancos	<ul style="list-style-type: none">) Depósitos únicamente (en tarjetas de débito)) Moneda nacional solamente) Disponible solo para personas físicas) Uso exclusivo en México) Uso exclusivo por cajero automático o terminal de 	No se identifica a los clientes ni a los beneficiarios finales.

⁹⁵ En el caso de fondos derivados de la aplicación de programas de apoyo del gobierno destinados a ciertos sectores de la población, las entidades pueden recibir fondos de dichos programas por un monto de hasta 6.000 UDI (aproximadamente USD 1.800) por cliente dentro de un mes calendario además del tope general.

				) punto de venta de No se permiten transferencias electrónicas	
Nivel 2	3.000 UDI (aproximadamente USD 900) ⁹⁶	-	Bancos, casas de bolsa	) Depósitos, gestión de valores, inversiones, microcréditos ⁹⁷	Identificación básica de los clientes (nombre, domicilio, fecha de nacimiento); no se identifica a los beneficiarios finales.
	1.000 UDI (aproximadamente USD 300)	-	SOCAP, SOFIP O	) Moneda nacional solamente Disponible solamente para personas físicas	
Nivel 3	10.000 UDI (aproximadamente USD 3.000)	-	Bancos, casas de bolsa, SOCAP, SOFIP O	) Depósitos, gestión de valores, inversiones, microcréditos ⁹⁸) Moneda nacional solamente	Identificación total de los clientes pero no se identifica a los beneficiarios finales de las personas jurídicas.

Las IF mencionadas además están sujetas a los siguientes requerimientos: (i) entender el propósito y la naturaleza pretendida de la relación comercial y (ii) supervisar las operaciones y revisar el perfil de cuenta (véanse los criterios 10.6 y 10.7).

De acuerdo con el análisis realizado por las autoridades, estas cuentas se consideran de bajo riesgo y los saldos mensuales promedio están muy por debajo de los topes de las cuentas del Nivel 1. En particular, el saldo promedio de las cuentas del Nivel 1 fue debajo de los MXN 120 (alrededor de USD 6,8) ⁹⁹ mientras que el número de cuentas activas ascendió a alrededor de 3,2 millones y el monto total mantenido en estas cuentas fue de alrededor de USD 22 millones ¹⁰⁰, un tamaño pequeño con relación al de todo el sector financiero. La UIF no detectó casos de uso indebido de cuentas Nivel 1 o 2 para LA o FT. No hubo análisis de las cuentas Nivel 3.

Criterio 1.9 — Las IF y las APNFD son supervisadas en cuanto al cumplimiento con los requisitos de la R.1 establecidos en México y están sujetas a sanciones por incumplimiento. (Véase reseña de R.26 y R.28).

Para IF y APNFD: Estimación del riesgo

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Para los microcréditos, los límites máximos serán aquellos aplicados a la línea de crédito o monto otorgado a los clientes y solo se podrá aplicar a personas físicas.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Datos del primer trimestre de 2015.

¹⁰⁰ Ibid.

Criterio 1.10 — La mayoría de las IF deben clasificar a sus clientes según el riesgo, y revisar y ajustar el perfil de riesgo de sus clientes según sea necesario al menos dos veces al año (véase criterio 10.7 y 10.17) y poner la información y los documentos a disposición de los supervisores. Sin embargo, no están obligados a (i) considerar todos los factores relevantes (como tipo de clientes, productos/servicios, regiones geográficas o canales de entrega) en la creación del perfil de riesgo; o (ii) documentar su análisis (véase criterio 11.2)¹⁰¹. Las APNFD y las IF clasificadas como AV no están obligadas a evaluar los riesgos de LA/FT pero se les permite establecer criterios y elementos para identificar los riesgos bajos (véase criterio 22.1).

Criterio 1.11 — La mayoría de las IF deben tener políticas y procedimientos para la implementación de sus obligaciones, incluidas aquellas relacionadas con la clasificación de riesgo de los clientes y la debida diligencia según el nivel de riesgo. Sin embargo, no es obligatorio que estas políticas y procedimientos sean aprobados por los directivos de mayor jerarquía ni que éstos controlen la implementación e intensifiquen los controles según sea necesario. Además, la mayoría de las IF generalmente debe llevar a cabo la debida diligencia según el nivel de riesgo y obtener más información sobre el origen y el destino de los fondos y la naturaleza pretendida de las operaciones de los clientes clasificados como de alto riesgo (véase criterio 10.17). Las APNFD y las IF clasificadas como AV deben contar con políticas y procedimientos ALA/CFT pero no están sujetas al criterio 1.11 (a), (b) o (c).

Criterio 1.12 — Ciertas IF y APNFD pueden adoptar requisitos simplificados excepto en las circunstancias mencionadas en el criterio 1.8, según el análisis de las entidades usando los criterios definidos en sus políticas (incluyendo el monto máximo de las operaciones). En relación con estas IF, los supervisores pueden revisar las políticas y exigir la modificación de los criterios. Para las APNFD e IF clasificadas como AV, se deben desarrollar dichos criterios de conformidad con la orientación brindada por la UIF (véase criterio 10.18 y 22.1). No se prohíbe el uso de requisitos simplificados en caso de sospecha de LA/FT.

Ponderación y conclusión: México no brinda una evaluación integral del lavado del producto de la corrupción y del FT. Además, la ENR no brinda una visión fundada acerca de los riesgos asociados con el uso indebido de las personas y estructuras jurídicas. Los requerimientos para las IF y las APNFD con respecto a la evaluación de los riesgos de LA/FT y a la aplicación de medidas reforzadas, incluso en casos donde las autoridades identifican riesgos más altos, también son deficientes. Por último, no se prohíbe el uso de requisitos simplificados ALA/CFT en caso de sospecha de LA/FT. **México mayoritariamente cumple con la Recomendación 1.**

Recomendación 2 – Cooperación y coordinación nacional

En el informe anterior, México recibió la calificación MC en coordinación nacional (antigua R.31). Las deficiencias principales estaban relacionadas con: la reorganización de las fuerzas federales de investigación un año antes de la evaluación, lo que generó desafíos en la coordinación y cooperación de transición entre estas fuerzas y los fiscales, y la ausencia de mecanismos efectivos de cooperación y coordinación conjunta entre la PGR y el poder judicial para implementar políticas conjuntas y realizar actividades que apunten a la lucha contra la delincuencia organizada. Como se describe a continuación, estos problemas fueron abordados en los últimos años.

Criterio 2.1 — El 26 de agosto de 2010, el Poder Ejecutivo Federal anunció la Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al LA/FT y en su Primer Principio Rector titulado

¹⁰¹ Las regulaciones aplicables a los bancos, casas de bolsa y NSM fueron modificadas en marzo de 2017 con el fin de corregir esta deficiencia. Dado que al momento de la visita in situ no estaban en vigor, no fueron consideradas en el análisis.

«Información y organización», estableció tres líneas de acción: i) Generación, gestión y uso de la información, ii) Creación de grupos especializados para combatir el LA/FT, y iii) Fortalecimiento de las estructuras. El propósito principal de las acciones identificadas en la estrategia nacional de 2010 fue aumentar la capacidad de las autoridades competentes para prevenir y combatir el LA/FT. Un problema mayor identificado en esa estrategia fue garantizar un nivel suficiente de cooperación entre dichas autoridades y proporcionarles recursos adecuados. México tiene otros programas nacionales que complementan el Plan ALA/CFT, en los cuales el LA/FT también están identificados.¹⁰² Sin embargo, la Estrategia Nacional 2010 no considero ninguna ENR. México se encuentra en el proceso de actualizar la estrategia nacional para abordar los riesgos de LA/FT identificados en la ENR. El país ya adoptó una cantidad de políticas y acciones ALA/CFT (a través de Grupos de Alto Nivel) en respuesta a los resultados de la ENR. Sin embargo, según la Ley de Planeación Mexicana (LP), cada gobierno debe elaborar su Plan Nacional de Desarrollo y sus Programas cada seis años. El desarrollo de la próxima estrategia de ALA/CFT será responsabilidad del próximo gobierno que empieza en 2018.

Criterio 2.2 — La UIF de la SHCP es la autoridad nacional designada para coordinar las políticas ALA/CFT. Además, se llevó a cabo la firma de dos MDE¹⁰³, con el fin de elaborar, establecer, revisar y evaluar las políticas públicas para prevenir y combatir el LA/FT/ADM con la participación de las dependencias concernientes (SEGOB, SRE, SHCP, PGR y Banco de México). En este aspecto, el Grupo de Alto Nivel sobre ALA y el Grupo de Alto Nivel sobre CFT y PADM trabajan sobre la base de estos acuerdos.

Criterio 2.3 — Además del rol de coordinador de la UIF, existen varios mecanismos y acuerdos de coordinación. Por ejemplo, el SAT firmó acuerdos con la SSP, la CNS, la Secretaría de Marina (SEMAR), la PGR y la Policía Federal. Además, la UIF suscribió diversos acuerdos con las autoridades concernientes para facilitar una coordinación y un intercambio de información eficientes. La UIF suscribió diversos acuerdos, bases o instrumentos de colaboración con diferentes autoridades y compañías para facilitar una coordinación e intercambio de información eficientes (por ej., la PGR, la CNBV, el INAMI, la CONSAR, el IFE, el INE, la SE, el SAT, la SEMAR, el Banco de México, el Consejo de la Judicatura Federal, el CNTS, la SEGOB, el IMSS, entre otros). Se realice la coordinación entre estos organismos con el fin de prevenir y detectar actos operaciones de LA/FT. El propósito de los MDE es intercambiar información entre la UIF y otros organismos internacionales, como así también la PGR y otros países.

Criterio 2.4 — Los mecanismos de colaboración y coordinación enumerados en el criterio anterior, que están disponibles ante la UIF, las autoridades a cargo del orden público, y los supervisores y otras autoridades competentes, están siendo utilizados para prevenir y combatir el financiamiento de ADM, como así también delitos de LA/FT. Además, las autoridades mexicanas trabajaron en los mecanismos y en las políticas públicas necesarias para mejorar el marco normativo adecuado, de conformidad con los estándares internacionales, de la cooperación y la coordinación en asuntos de lucha contra el financiamiento de ADM. Específicamente, la SHCP, la SEGOB, la SRE, la PGR, el Banco de México y el CJF firmaron acuerdos que crearon los Grupos de Alto Nivel para combatir el LA/FT/PADM. Además, el 28 de mayo de 2007 se firmó el Acuerdo de la CSN, mediante el cual se estableció un comité especializado de alto nivel para coordinar las acciones del poder ejecutivo federal para cumplir con las obligaciones internacionales del Estado de México a nivel nacional sobre temas de desarme, terrorismo y/o seguridad internacional.

Ponderación y conclusión: México finalizó su ENR en junio de 2016 y realizó algunas acciones de alto nivel para mitigar los riesgos identificados. Sin embargo, las autoridades explicaron que continúan desarrollando una estrategia nacional que incorporará medidas adicionales para abordar todos los resultados

¹⁰² Programa Nacional de Orden Público 2013-2018, Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2013-2018.

¹⁰³ Con respecto a los acuerdos de colaboración, véase en particular el primer párrafo del PRIMER y TERCER inciso a), b), e), f), g) y h).

de la ENR y establecer prioridades más claras. **México mayoritariamente cumple con la Recomendación 2.**

Recomendación 3 – Delito de lavado de activos

En el IEM de la tercera ronda de 2008, México recibió la calificación «parcialmente cumplido» para la R.3. La principal deficiencia identificada fue que el LA no cubría el ocultación o disimulo de la verdadera naturaleza, origen, ubicación, disposición, movimiento o propiedad o derechos con respecto a bienes o a la posesión o uso de los bienes sin un propósito específico. Además, bajo las leyes mexicanas, la responsabilidad penal no se extendía a personas jurídicas como lo requiere la Convención de Palermo (Artículo 10). El 7mo Informe de Seguimiento adoptado en 2014 concluyó que la principal deficiencia había sido corregida mediante un proyecto de decreto, que entró en vigor en 2014. Desde entonces, México realizó una cantidad de cambios de relevancia a la tipificación del LA. Estos incluyen modificaciones al CPF en marzo de 2014 (Artículos 400 bis y 400 bis 1) y en junio de 2016 (Artículo 11 bis) para lograr que la ley mexicana esté en línea con las Convenciones de Palermo y Mérida, y para establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas en relación con ciertos delitos (incluido el LA).

Criterio 3.1 — El LA está tipificado bajo los Artículos 400 bis y 400 bis 1 del CPF, modificado en 2014. Abarca todas las premisas y verbos rectores en línea con las Convenciones de Viena y Palermo, en particular la ocultación y el disimulo.¹⁰⁴

Criterio 3.2 — El LA es delito en México desde 1989 y originalmente fue enmarcado como un delito fiscal bajo el Artículo 115 bis del Código Fiscal de la Federación. Luego de la revocación de ese artículo en 1996, el LA pasó a estar consagrado en el Artículo 400 bis del CPF como el delito de «operaciones con recursos de procedencia ilícita» («ORPI»), que continúa en vigencia en la actualidad. El Artículo 400 bis del CPF es un delito de LA que tipifica el lavado del producto de cualquier conducta tipificada en la legislación mexicana. En consecuencia, los delitos determinantes de LA se extienden a todos los delitos bajo la legislación mexicana que son capaces de generar bienes de origen ilícito. Además, las 21 categorías de delitos determinantes están tipificadas bajo el Código Penal mexicano y otros instrumentos legales.

Criterio 3.3 (No aplica).

¹⁰⁴ En la actualidad, el Artículo 400 bis del CPF tipifica el LA («operaciones con recursos de procedencia ilícita» u «ORPI») con los siguientes términos:

«Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días multa al que por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas: (i) Adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, o (ii) Oculte, encubra o pretenda ocultar o encubrir la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento, propiedad o titularidad de recursos, derechos o bienes, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita. Para efectos de este capítulo, se entenderá que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia. En caso de conductas previstas en este capítulo, en las que se utilicen servicios de instituciones que integran el sistema financiero, para proceder penalmente se requerirá la solicitud de procesamiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, encuentre elementos que permitan presumir la comisión de alguno de los delitos referidos en este Capítulo, deberá ejercer respecto de los mismos las facultades de comprobación que le confieren las leyes y denunciar los hechos que probablemente puedan constituir dichos ilícitos».

Criterio 3.4 — Los delitos de LA se extienden a «bienes», definidos en el Artículo 400 bis del CPF como «recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza»¹⁰⁵. Para los fines de ese artículo, «se entenderá que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia».¹⁰⁶ El CPF no impone ningún umbral de valor de los bienes. En consecuencia, la definición de «bienes» bajo la legislación mexicana es lo suficientemente amplia para abarcar bienes de cualquier tipo que directa o indirectamente representen el producto de un delito.

Criterio 3.5 — El Artículo 400 bis del CPF no requiere que una persona tenga condena por un delito determinante para que los bienes se consideren producto del delito. La fiscalía solamente debe demostrar indicios bien fundados o la certeza de que los bienes derivan directa o indirectamente de un delito o que representan las ganancias derivadas de la comisión de un delito.

Criterio 3.6 — El Artículo 2 del CPF dispone que el CPF se aplica a delitos iniciados, preparados o cometidos en el extranjero cuando producen o buscan producir efectos en México. Dado que los productos del delito generados en el extranjero tienen un efecto en México cuando se lavan allí, dicha conducta de LA sería procesada y penalizada bajo el Artículo 400 bis independientemente del hecho de que el delito determinante ocurrió en otro país.

Criterio 3.7 — Los Artículos 400 bis y 400 bis 1 del CPF tipifican el LA como un delito completamente autónomo. Estas disposiciones no excluyen a las personas que cometen el delito determinante de ser consideradas responsables penalmente por LA. De la misma manera, el delito de LA puede ser cometido por cualquier persona, incluyendo al delincuente que comete el delito determinante.

Criterio 3.8 — Las autoridades mexicanas recurren a los Artículos 400 bis y 400 bis 1 del CPF, al Artículo 259, 265¹⁰⁷ y 286¹⁰⁸ del CNPP¹⁰⁹ como el fundamento jurídico para el cumplimiento con este criterio, para concluir que, bajo la legislación mexicana, es posible inferir la intención y el conocimiento requerido para demostrar el LA a partir de circunstancias objetivas y reales. No es inmediatamente claro a partir de estas disposiciones que es posible inferir de las circunstancias que una persona tiene una intención o conocimiento particular. Sin embargo, la jurisprudencia demuestra que los tribunales de hecho pueden inferir la intención o el conocimiento.

Criterio 3.9 — El Artículo 400 bis del CPF dispone que las personas físicas estarán sujetas a una pena de prisión de entre cinco y quince años y a una multa de entre 1000 y 5000 días multa a la tarifa diaria estipulada¹¹⁰ al momento de la condena. Las penas por LA son proporcionadas en relación con aquellas dispuestas para otros delitos (por ej. tráfico de drogas, contrabando o evasión fiscal). Además, el Artículo 51 del CPF permite que los tribunales que dictan sentencia tengan en cuenta las circunstancias individuales de la comisión del delito y del delincuente. Además, el Artículo 52 del CPF permite a los tribunales considerar

¹⁰⁵ Párrafo 1, Artículo 400 bis del CPF.

¹⁰⁶ Párrafo 6, Artículo 400 bis del CPF.

¹⁰⁷ «El Órgano jurisdiccional asignará libremente el valor correspondiente a cada uno de los datos y pruebas, de manera libre y lógica, debiendo justificar adecuadamente el valor otorgado a las pruebas y explicará y justificará su valoración con base en la apreciación conjunta, integral y armónica de todos los elementos probatorios».

¹⁰⁸ «Los tribunales, según la naturaleza de los hechos y el enlace lógico y natural, más o menos necesario que exista entre la verdad conocida y la que se busca, apreciarán en conciencia el valor de los indicios hasta poder considerarlos como prueba plena».

¹⁰⁹ «Cualquier hecho puede ser probado por cualquier medio, siempre y cuando sea lícito. Las pruebas serán valoradas por el Órgano jurisdiccional de manera libre y lógica...»

¹¹⁰ Este tipo de multa se calcula multiplicando la tarifa diaria por el número de días multa. La tarifa diaria se establece de conformidad con los ingresos del delincuente.

una variedad de circunstancias específicas atenuantes y agravantes al momento de determinar la pena a imponer, tal como la magnitud del daño causado al bien jurídico protegido o los medios utilizados para cometer el delito. Estas dos disposiciones brindan garantías con respecto a la proporcionalidad y los elementos de disuasión en relación con la gravedad del delito de LA cometido y las circunstancias del delincuente. Como punto final, el Artículo 4 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFDO) leído en conjunto con el Artículo 2 de la misma ley, dispone que cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultan en la comisión de alguno o algunos de los delitos, incluido el LA, serán pasibles de recibir una condena adicional, por encima de la condena por LA, que conlleva plazos de prisión más largos y multas más altas. Este es otro ejemplo de cómo los tribunales pueden relacionar la pena con la mayor gravedad del delito cuando es cometido por un grupo de delincuencia organizada.

Criterio 3.10 — Se aplica la responsabilidad penal y las sanciones a las personas jurídicas bajo la legislación mexicana. El Artículo 11 bis del CPF contiene una lista cerrada de los delitos por los cuales se puede considerar a las personas jurídicas responsables penalmente, incluyendo el LA (Artículo 11 bis A XIV). El Artículo 421 del CNPP establece los procedimientos de acción penal contra las personas jurídicas, según el cual serán penalmente responsables de los delitos cometidos a su nombre, por su cuenta, en su beneficio o a través de los medios que ellas proporcionen, cuando se haya determinado que además existió inobservancia del debido control en su organización. Esta forma de responsabilidad es independiente de cualquier responsabilidad penal que puede adjudicarse a personas físicas involucradas en la comisión del delito en cuestión. La responsabilidad penal de las personas jurídicas no puede ser evadida incluso si la entidad cambia su forma corporativa, por ej., a través de una fusión o absorción. El Artículo 422 del CNPP establece un rango de penas consideradas disuasivas y proporcionadas, incluyendo multas, decomiso y disolución. Al determinar la pena específica, los tribunales pueden considerar una cantidad de factores, brindando así garantías en relación con la proporcionalidad y los elementos disuasivos. Estos factores incluyen la magnitud financiera del delito, la facturación de la entidad y el interés público de las consecuencias sociales y económicas del delito.

Criterio 3.11 — La tentativa de cometer un delito, ser encubridor, asistir, ayudar e inducir, instigar y preparar están cubiertos por el CPF (Artículos 12 y 13) y se pueden aplicar al LA. La conspiración también está cubierta en el Artículo 13.1 del CPF en la forma de «acuerden o preparen la comisión de un delito».

Ponderación y conclusión: México mayoritariamente cumple con la Recomendación 3.

Recomendación 4 – Decomiso y medidas provisionales

En el IEM de la tercera ronda de 2008, México recibió la calificación «mayormente cumplida» para la antigua R.3. En ese entonces, había deficiencias en relación con i) la falta de una disposición legislativa que disponga la capacidad de decomisar activos de igual valor o valor correspondiente y ii) la falta de leyes/herramientas penales para evitar o invalidar contratos y acciones que disminuyan la capacidad de recuperar activos sujetos a extinción de dominio.

Criterio 4.1 — Las leyes mexicanas disponen la capacidad de a) decomiso¹¹¹, b) extinción de dominio¹¹² o abandono¹¹³ de bienes o activos lavados; el producto del delito o los instrumentos usados (incluyendo el ingreso) o que se pretenden usar en LA, FT o delitos determinantes (CPF, Art. 40¹¹⁴; LFDO, Art. 4¹¹⁵; CFPP, Arts. 181 a -187 del CFPP, LED, Arts. 2 a -8 y CNPP, Art. 250); y bienes de valor equivalente (CPF, Art. 40 y CNPP, Art. 249). Las disposiciones mencionadas se aplican independientemente de si los bienes pertenecen o están en poder de una persona condenada o un tercero. La extinción de dominio es de carácter real y de contenido patrimonial, y procederá sobre cualquier bien, independientemente de quien los tenga en su poder o los haya adquirido (LED, Art. 5).

Criterio 4.2 — Las AOP, la UIF u otras autoridades competentes tienen facultades adecuadas para:

- a) a) identificar, rastrear y evaluar los bienes sujetos a decomiso de conformidad con el Art. 180 del CFPP, Art. 127 y Art. 131 del CNPP y Art. 9 de la LFCDO. Además, el Art. 46 de la LIC., 55 de la LFI y el Art. 212 de la LMV requieren que las instituciones brinden información sobre operaciones y servicios, según corresponda, para identificar los movimientos de fondos, sin violar el secreto bancario y fiduciario, cuando sea solicitada por autoridades competentes;

¹¹¹ Art. 24.8 del CPF estableció que las penas y medidas de seguridad son las siguientes: (...) 8. decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito.

¹¹² Art. 20 del CPEUM «(...) En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas: (i) Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal; y (ii) Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y malversación de fondos, respecto de los bienes siguientes: a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió. b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o combinar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior. c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo. d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño; y (iii) Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes.

¹¹³ Art. 182 A del CFPP: «(...) En la notificación deberá apercibirse al interesado o a su representante legal, que de no manifestar lo que a su derecho convenga, en un término de noventa días naturales siguientes al de la notificación, los bienes causarán abandono a favor del Gobierno Federal».

¹¹⁴ Art. 40: A través de una sentencia en el proceso penal correspondiente, el Tribunal podrá decretar el decomiso de bienes que sean *instrumentos, objetos o productos* del delito, con excepción de los que hayan causado abandono en los términos de las disposiciones aplicables o respecto de aquellos sobre los cuales haya resuelto la declaratoria de extinción de dominio. *En caso de que el producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado o sentenciado, se podrá decretar el decomiso de bienes propiedad del o de los imputados o sentenciados*, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños o dueños beneficiarios o beneficiario controlador, cuyo valor equivalga a dicho producto, sin menoscabo de las disposiciones aplicables en materia de extinción de dominio. *Si pertenecen a un tercero*, sólo se decomisarán cuando el tercero que los tenga en su poder o los haya adquirido bajo cualquier título, esté en alguno de los supuestos a los que se refieren los artículos 139 quater, 400 o 400 bis de este Código, *independientemente de la naturaleza jurídica de dicho tercero propietario o poseedor y de la relación que aquel tenga con el imputado o sentenciado, en su caso*. Las autoridades competentes procederán al inmediato aseguramiento de los bienes que podrían ser materia del decomiso, durante el procedimiento. Se actuará en los términos previstos por este párrafo cualquiera que sea la naturaleza de los instrumentos, objetos o productos del delito.

¹¹⁵ En todos los casos a que este artículo se refiere se decomisarán los objetos, instrumentos o productos del delito, así como los bienes propiedad del sentenciado y aquellos respecto de los cuales éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes.

- b) Llevar a cabo medidas provisionales, como el congelamiento o el decomiso, para evitar la comercialización, la transferencia o la enajenación de bienes sujetos a decomiso (LFCDO, Arts. 11, 29 y 30; LED, Arts. 12 y 13; y CNPP, Arts. 131, 138, 155 y 229 a 249); y
- c) Adoptar medidas investigativas adecuadas (LFCDO, Arts. 9 a 12 y 16 a 18; y CNPP, Arts. 131, 251, 252 y 291 a 299), incluyendo las técnicas investigativas especiales de la R.31.

Sin embargo, aunque la legislación mexicana dispone una amplia variedad de facultades para el embargo, decomiso y aseguramiento de bienes y activos, no hay disposiciones específicas para prevenir o invalidar ciertas acciones legales que perjudican la capacidad del país de congelar, asegurar o recuperar bienes sujetos a decomiso (*criterio 4.2.c*)

Criterio 4.3 — Los derechos de terceros de buena fe están protegidos bajo las diferentes leyes mexicanas, como la FCPC (Art. 182.L), LFCDO (Art. 29), LED (Art. 11), la Ley Federal de Administración y Enajenación de Bienes del Servicio Público (LFAEBSP) (Art. 17), que contienen disposiciones que protegen los derechos de terceros inocentes que actúan de buena fe.

Criterio 4.4 — El SAE, conforme a la Ley Federal de Administración y Enajenación de Bienes del Servicio Público (LFAEBSP), administra, gestiona y enajena activos sujetos a embargo, aseguramiento, abandono, decomiso y extinción de dominio (LFAEBSP, Arts. 1 a 5; LED, Art. 13).

Ponderación y conclusión: El marco legal de México relacionado con el decomiso y las medidas provisionales generalmente cumple con esta Recomendación. Sin embargo, no hay disposiciones específicas en la ley para prevenir o invalidar ciertas acciones legales que perjudican la capacidad del país de congelar o asegurar o recuperar bienes sujetos al decomiso. **México mayoritariamente cumple con la Recomendación 4.**

Recomendación 5 – Delito de financiamiento del terrorismo

En el IEM de la tercera ronda de 2008, México recibió la calificación «parcialmente cumplido» para la R.5. Las principales deficiencias identificadas fueron que (i) el delito de FT consagrado en el Artículo 148 bis del CPF no era totalmente coherente con el Artículo 2 de la Convención contra el FT, porque «solamente se concentraba en lo que se utilizaba para el acto y no en la intención del acto y requería demostrar más que un propósito que el acto generaba alarma, miedo o terror a la población»; y (ii) si bien el delito de FT abarcaba el financiamiento de una cantidad significativa de actos terroristas, «no se extendía al financiamiento de actos que constituyen un delito dentro del alcance de los tratados enumerados en el anexo de la Convención contra el FT y según su definición». El 7mo Informe de Seguimiento adoptado en 2014 concluyó que ambas deficiencias habían sido suficientemente abordadas mediante un proyecto de decreto, que entró en vigor en 2014. Este decreto realizó cambios a la tipificación del terrorismo y al FT, volviéndolo totalmente coherente con el Artículo 2 de la Convención contra el FT.

Criterio 5.1 — Los delitos de FT de México están establecidos en los Artículos 139 a 139 quinquies del CPF. El más relevante de estos artículos es el Artículo 139 quater¹¹⁶, leído en conjunto con los Artículos 129 y 148 bis, que tipifica el aporte o la recaudación de fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán destinados para financiar o apoyar actividades de individuos u organizaciones terroristas, o para ser utilizados, directa o indirectamente, total o parcialmente, para la comisión, en territorio nacional o en el extranjero, de actividades terroristas. Esto es totalmente acorde con los Artículos 2(1) y (3) de la Convención contra el FT.

Criterio 5.2 — Como se indicó anteriormente, el Artículo 139 quater también abarca el aporte o la recaudación, mediante cualquier medio, de fondos para financiar o apoyar actividades de individuos u organizaciones terroristas, o para ser utilizados, directa o indirectamente, total o parcialmente, para la comisión de actividades terroristas en México o en el extranjero.

Criterio 5.2 bis — Si bien la legislación mexicana no brinda disposiciones específicas para la tipificación del financiamiento del viaje de personas para la comisión, planificación, etc. de un acto terrorista, o para la provisión o recepción de capacitación terrorista, las disposiciones citadas por las autoridades mexicanas, en particular el Artículo 139 quater son lo suficientemente amplias como para sancionar dicha conducta y cumplir con los requerimientos de este criterio.

Criterio 5.3 — Se desprende claramente de la redacción del Artículo 139 quater que el delito de FT se extiende al aporte o la recaudación de *fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza*, sin que haya restricción por el origen de dichos fondos. Este término también es acorde con la definición de «fondos» establecida en el Artículo 1(1) de la Convención contra el FT.

¹¹⁶«Se impondrá la misma pena señalada en el Artículo 139 de este Código, sin perjuicio de las penas que corresponden por los demás delitos que resulten, al que por cualquier medio que fuere ya sea directa o indirectamente, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán destinados para financiar o apoyar actividades de individuos u organizaciones terroristas, o para ser utilizados, o pretendan ser utilizados, directa o indirectamente, total o parcialmente, para la comisión, en territorio nacional o en el extranjero, de cualquiera de los delitos previstos en los ordenamientos legales siguientes:

I. Del Código Penal Federal, los siguientes:

1) *Terrorismo, previsto en los Artículos 139, 139 bis y 139 ter;*

2) *Sabotaje, previsto en el Artículo 140;*

3) *Terrorismo Internacional, previsto en los Artículos 148 bis, 148 ter y 148 quater;*

4) *Ataques a las vías de comunicación, previstos en los Artículos 167, fracción IX, y 170, párrafos primero, segundo y tercero, y*

5) *Robo, previsto en el Artículo 368 quinquies».*

Criterio 5.4 — De conformidad con el Artículo 139 quater, el FT es un delito autónomo y, para ser demostrado, no requiere de la comisión posterior o tentativa de cometer un acto terrorista, ni del vínculo con ningún acto terrorista específico. La redacción de esta disposición es lo suficientemente flexible para cumplir con estos dos requisitos del criterio 5.4.

Criterio 5.5 — Las autoridades mexicanas hacen mención de las disposiciones generales relacionadas con la evaluación de las pruebas por parte del tribunal y de la libertad de determinar la importancia a ser asignada a una prueba dada para concluir que es posible inferir la intención y el conocimiento necesarios para demostrar el FT a partir de circunstancias objetivas y reales. «Como se indicó en relación con el criterio 3.8 anterior, no es inmediatamente claro a partir de estas disposiciones que es posible inferir dicha intención y conocimiento. Sin embargo, es aparente que a partir de la jurisprudencia relacionada con el LA esto es posible y no hay nada que sugiera que este principio general no podría ser aplicado también al FT».

Criterio 5.6 — El Artículo 139 quater, leído en conjunto con el Artículo 139, dispone que las personas físicas estarán sujetas a una pena de prisión de entre 15 y 40 años y a una multa de entre 400 y 1.200 días multa a la tarifa diaria estipulada al momento de la condena por FT. Las penas por FT son proporcionadas en relación con las penas de otros delitos. Como se explicó en el criterio 3.9, los Artículos 51 y 52 del CPF permiten a los tribunales que emiten sentencias considerar las circunstancias individuales y de esta manera brindar garantías con respecto a la proporcionalidad y el elemento disuasivo en relación con la gravedad del delito de FT cometido y las circunstancias del delincuente. Como se mencionó en el criterio 3.9, el Artículo 4 de la LFCDO leído en conjunto con el Artículo 2 de la misma ley, dispone que cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos, incluido el FT, serán pasibles de recibir una condena adicional, por encima de la condena por FT, que conlleva plazos de prisión más largos y multas más altas. Este es otro ejemplo de cómo los tribunales pueden relacionar la pena con la mayor gravedad del delito cuando es cometido por un grupo de delincuencia organizada.

Criterio 5.7 — Se aplica la responsabilidad penal y sanciones a las personas jurídicas bajo la ley mexicana, sujeto al Artículo 11 bis del CPF que contiene una lista cerrada de los delitos por los cuales se puede considerar a las personas jurídicas responsables penalmente. Aunque el terrorismo nacional e internacional están incluidos (Artículo 11 bis A I), el FT no lo está.¹¹⁷ Esto no se condice con el Artículo 5 de la Convención contra el FT (véase criterio 36.2).

Criterio 5.8 Los Artículos 12 y 13 del CPF abarcan los delitos auxiliares de tentativa, participación, ayuda e inducción. Estas son las disposiciones generales que se aplican a todos los delitos. La tentativa, como lo requiere el Artículo 2(4) de la Convención contra el FT, está abarcada por la disposición general sobre tentativa establecida en el Artículo 12 del CPF, mientras que la participación, organización y contribución, requeridas en el Artículo 2(5) de la Convención contra el FT, están cubiertas por el Artículo 13 del CPF. Además, en el caso del FT, el CPF contiene una disposición específica para otros delitos auxiliares como ser encubridor (Artículo 139 quinquies), la conspiración (Artículo 141) y la instigación (Artículo 142).

Criterio 5.9 — Dado que el Artículo 400 bis del CPF es un delito de LA que tipifica el lavado del producto de cualquier conducta tipificada en la legislación mexicana, los delitos determinantes de LA se extienden a todos los delitos bajo la legislación mexicana que son capaces de generar bienes de origen ilícito, incluyendo el FT.

¹¹⁷ Las autoridades mexicanas aportaron un documento con un proyecto de modificación al Artículo 11 bis del CNPP para incluir el FT. Esa modificación fue presentada al Parlamento.

Criterio 5.10 — A partir de una lectura combinada de los Artículos 2, 4 y 139 quater del CPF parece que la única circunstancia (remota y teórica) en la cual el delito de FT no se aplicaría en una instancia cuando un financista extranjero que opera fuera de México financia un acto terrorista contra no mexicanos fuera de México. En el resto de los casos, se aplicaría el delito de FT.

Ponderación y conclusión: El CPF no incluye al FT entre los delitos por los cuales las personas jurídicas podrían ser responsables penales. **México mayoritariamente cumple con la Recomendación 5.**

Recomendación 6 - Sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo y al financiamiento del terrorismo

En su IEM de la tercera ronda, México recibió la calificación «no cumplido» para la RE. III (SFD relacionadas con el FT).

Posteriormente, México aprobó modificaciones relevantes (10 de enero de 2014) y una resolución de SFD (22 de enero de 2014), implementando un sistema integral para el congelamiento de fondos u otros activos de conformidad con las RCSNU 1373 y 1267. Además, se creó el CANDESTI bajo una resolución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 2007. El CANDESTI se convirtió en el organismo nacional responsable de coordinar acciones para cumplir con las obligaciones nacionales del Estado de México con respecto al desarme, el terrorismo y la seguridad internacional. Está compuesto por la SEGOB, la SHCP, la SRE, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la SEMAR, la Secretaría de Comunicaciones y Transporte y la PGR. El CANDESTI tiene diferentes subgrupos de trabajo, incluyendo un Grupo de Tareas sobre Terrorismo, que son responsables de identificar y proponer personas físicas y jurídicas para ser consideradas para su designación por los Comités del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) adecuados. El CANDESTI también está a cargo de emitir pautas para establecer criterios de designación y remoción de listas. El Grupo de Tareas sobre Terrorismo del CANDESTI además está a cargo de designar personas o entidades de conformidad con la RCSNU 1373, en cuyos casos debe informar inmediatamente a la UIF acerca de estas designaciones, para que la UIF pueda incluir a aquellas personas o entidades en su LPB y LPV (listas de SFD) para la implementación de sanciones financieras.

Criterio 6.1 —

C.6.1a — El Grupo de Tareas sobre Terrorismo del CANDESTI es responsable de emitir propuestas de designación de personas físicas, personas jurídicas u organizaciones de conformidad con las RCSNU 1267/1989 y 1988.

C.6.1b — Las Pautas del Grupo de Tareas del CANDESTI establecen procedimientos claros para identificar a personas físicas, personas jurídicas u organizaciones, cuando éstas cumplan con alguno de los criterios de designación requeridos por las RCSNU 1267 / 1989 / 2253, 1988 y sucesivas, y el Grupo de Tareas realiza propuestas de acuerdo con el Comité del CSNU correspondiente a través de la SRE.

C.6.1c — Las Pautas del Grupo de Tareas del CANDESTI indican que para evaluar la viabilidad de una propuesta, el Grupo de Tareas debería aplicar un estándar probatorio de «fundamento razonable» o «base razonable» y que la propuesta no debe ser condicional a la existencia de un proceso penal o sanción.

C.6.1d — Las Pautas del Grupo de Tareas del CANDESTI indican que la SRE debe actuar de conformidad con los procedimientos y formas adoptados por los Comités de Sanciones del CSNU correspondientes. Si el Grupo de Tareas aprueba la propuesta de designación, la SRE solicitará la inclusión o exclusión, según corresponda, al Comité de Sanciones siguiendo los procedimientos adecuados para la designación.

C.6.1e — Las Pautas del Grupo de Tareas del CANDESTI establecen los requerimientos, incluyendo la información mínima a ser incluida, para presentar una propuesta de designación al Comité adecuado. Una propuesta de inclusión debe incluir: a) una declaración detallada de los hechos que demuestran que se cumplen las Suposiciones para la inclusión; b) todo hecho, circunstancia o detalle que vincula o conecta personas, grupos, compañías o entidades cuya inclusión en la lista se propone con otros previamente incluidos en las Listas de sanciones; c) toda información relevante relacionada con los actos, las actividades, el domicilio, la nacionalidad, la residencia, los datos de identificación y la ubicación de las personas involucradas; d) pruebas, de existir, para demostrar los hechos, y e) todo otro requerimiento derivado de la RCSNU 1267 (1999) y sucesivas, y de la RCSNU 1988 (2011) y sucesivas.

Criterio 6.2 —

C.6.2a — El Grupo de Tareas sobre Terrorismo del CANDESTI es la autoridad responsable de designar personas físicas, personas jurídicas u organizaciones de conformidad con la RCSNU 1373, incluyendo las solicitudes de terceros. Cuando se realizan las designaciones, el CANDESTI debe informar inmediatamente a la UIF para que pueda incluir a las partes designadas en sus Listas de SFD para la implementación posterior de sanciones financieras.

C.6.2b — El Grupo de Tareas del CANDESTI establece el procedimiento para realizar designaciones de conformidad con la RCSNU 1373. El mecanismo para identificar objetivos de designación es el siguiente: (i) Cualquier miembro del Grupo de Tareas sobre Terrorismo puede presentar una propuesta por escrito para una designación e incluir la información disponible indicando de qué manera la persona o entidad cumple con los criterios de designación establecidos por el Comité 1373; (ii) Si la propuesta reúne los requisitos, los diferentes miembros brindarán información complementaria, según sus respectivas autoridades, acerca de la persona o entidad propuesta; (iii) Si el Grupo de Tareas determina que la propuesta reúne los criterios de designación, realizará la designación y notificará a la UIF para que pueda, a su vez, incluir a las partes designadas en sus Listas de SFD y comunicarlas a los sujetos obligados a través de los canales establecidos; (iv) Con respecto a las solicitudes de designación por parte de terceros realizadas por autoridades extranjeras, la UIF recibe la solicitud y realiza un análisis rápido para determinar si tiene fundamentos razonables o si es razonable sospechar o creer que se reúnen los criterios de designación establecidos por la resolución y, en dicho caso, determinará su inclusión en la lista de SFD para la implementación de las sanciones correspondientes.

C.6.2c — Las Pautas del Grupo de Tareas sobre Terrorismo del CANDESTI establecen un mecanismo mediante el cual, la UIF, ante la recepción de la propuesta y verificación de que la solicitud está fundada sobre «fundamentos razonables», debe incluir inmediatamente a toda persona física, persona jurídica u organización que cumpla con los criterios de designación dentro de las Listas de SFD y de conformidad con la RCSNU 1373. La UIF, además, es el punto de contacto para la Base de Datos de Contactos para la Solicitud de Congelamiento de Activos implementada por la Dirección Ejecutiva del Comité de lucha contra el Terrorismo. Dicha base de datos incluye una amplia cantidad de puntos de contacto de los Estados Miembros y se creó para facilitar la comunicación entre las autoridades responsables de la implementación de SFD de conformidad con la RCSNU 1373. La UIF también tiene la autoridad de solicitar información a las autoridades nacionales e internacionales relevantes con respecto a las solicitudes de terceros.

C.6.2d — Las Pautas del Grupo de Tareas sobre Terrorismo del CANDESTI indican que para evaluar la viabilidad de una propuesta, el Grupo de Tareas debería aplicar un estándar probatorio de «fundamento razonable» o «base razonable» y que la propuesta no debe ser condicional a la existencia de un proceso penal o sanción.

C.6.2e — Las Pautas del Grupo de Tareas sobre Terrorismo del CANDESTI establecen que la UIF es responsable de solicitar a los gobiernos extranjeros que apliquen SFD de conformidad con la RCSNU 1373 y la UIF debe brindar tanta información identificatoria como sea posible para respaldar la designación. Se podrá solicitar por canales diplomáticos solamente en casos excepcionales. Ejemplos de ello podrían incluir los siguientes escenarios: cuando no es posible enviar la solicitud a través de la UIF a un país específico, o cuando la solicitud la realiza un país extranjero a través de canales diplomáticos y dicho país solicita que la respuesta sea brindada a través del mismo canal, o si el país al que se envía la solicitud no respondió a la UIF dentro de un plazo razonable.

Criterio 6.3 —

C.6.3a — El Grupo de Tareas sobre Terrorismo del CANDESTI es la autoridad responsable de recopilar y solicitar información para identificar a personas y entidades que cumplen los criterios de designación, pero delega esta responsabilidad a la UIF.

C.6.3b — Las Pautas del Grupo de Tareas del CANDESTI establecen los procedimientos, requerimientos e información mínima que debe respaldar una propuesta de designación. Estos procedimientos no requieren que la persona, entidad u organización propuesta o designada sea notificada. Por lo tanto, como se relaciona con la identificación, y cuando corresponda con la designación, no hay necesidad de notificar la designación o el congelamiento de activos. Además, el Grupo de Tareas sobre Terrorismo del CANDESTI, que está compuesto por organismos obligados a cumplir con la protección de las disposiciones de la información confidencial establecidas en los Artículos 4, 50, 51, 53, 61 y 64 de la Ley de Seguridad Nacional y Artículos 11, inciso VI y 110, inciso I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, maneja el proceso de designación. Además, el Artículo 53 de la Ley de Seguridad Nacional establece que los funcionarios públicos que tienen acceso a información relacionada con la seguridad nacional deben firmar un compromiso de confidencialidad por escrito que debe ser mantenido en todo momento, incluyendo luego de haber renunciado al puesto bajo el cual accedieron a dicha información. Este es el caso de los miembros del CANDESTI. Además, vale aclarar que a lo largo de este proceso, no se comparte información con ninguna persona o entidad excepto los organismos que componen el grupo y bajo las normas legales de seguridad de la información requeridas para la información confidencial. En consecuencia, estos procedimientos funcionan ex parte desde el análisis, la deliberación, la propuesta o la designación a la aplicación de SFD.

Criterio 6.4 — El Manual de Procedimientos Interno de la UIF detalla cada una de las actividades realizadas por las diferentes partes de la UIF involucradas en el procedimiento para cotejar las listas emitidas por el CSNU, a través del cual obtiene sistemáticamente las adiciones, remociones y modificaciones realizadas a la Lista Consolidada de Sanciones del CSNU. Esto facilita la implementación de medidas sobre cada uno de los nombres contenido en la lista, según las estipulaciones del Comité de Sanciones correspondiente, y acelera los tiempos de reacción de la UIF ante estas adiciones, remociones o modificaciones a las listas. Además, una vez que la Misión Permanente de México ante Naciones Unidas recibe una actualización de las listas de los Comités relevantes, comunica simultáneamente a la SRE y a todos los organismos relevantes la pertinente modificación, adición o remoción de personas contenidas en dichas listas. En el caso de SFD, la UIF comunica toda adición, modificación o remoción de personas o entidades a los sujetos obligados, quienes deben realizar el bloqueo y la inmovilización en forma inmediata. En consecuencia, la suspensión de actos, transacciones o servicios, como así también el bloqueo y la inmovilización de recursos, derechos o bienes se realiza dentro de las 24 del momento en que la UIF identifica las designaciones, modificaciones o remociones de personas o entidades, de conformidad con los mecanismos antes mencionados. La CNBV y la CONSAR envían este aviso dentro de unas pocas horas. En el caso de la CNSF, que supervisa a las compañías de seguros y de fianzas, el proceso solía durar entre 24 y 72 horas. La CNSF recientemente revisó sus procedimientos y, desde octubre de 2016 hasta la fecha, redujo

el tiempo a unas pocas horas, acorde con las demás autoridades de supervisión y con las expectativas de los Estándares del GAFI.

Criterio 6.5 —

C.6.5a — Los sujetos obligados son notificados dentro de 24 horas cuando se agrega una persona o entidad a las Listas de SFD y están obligados a congelar todos los fondos y activos en forma inmediata. La SHCP tiene dos mecanismos para esto: La LPB, que se aplica al sector financiero, y la LPV, que se aplica a las APNFD, incluidas en el Artículo 17 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI). La SHCP pone la lista a disposición de los sujetos obligados a través de la CNBV, la CONSAR, la CNSF y el SAT. Las IF y las APNFD deben identificar a los clientes o a los usuarios que están en la lista y suspender inmediatamente cualquier operación o servicio relacionado con estos clientes. Luego, los sujetos obligados deben remitir un ROS a la UIF dentro de las 24 horas a partir del momento en se conoce esta información. Además, a través de un acuerdo UIF (referido como Acuerdo UIF/CSNU en Anexo 101 del índice de las leyes principales del Cumplimiento Técnico) se informó a la población general a través de una publicación en el Diario Oficial nacional sobre el sitio web público donde pueden buscar los nombres de personas o entidades designadas bajo la RCSNU 1267 y sucesivas, RCSNU 1373 y otras listas de sanciones del CSNU (y las actualizaciones de dichas listas). Se informa a la población general que, de conformidad con las Resoluciones emitidas por el CSNU, está prohibida la ejecución de todo acto, operación o servicio con las personas de la lista y que puede constituir un delito de FT. También se informa a la población que en el caso de que cualquier persona incluida en la lista intente ejecutar un acto, operación o servicio, el público puede informarlo a la UIF.

C.6.5b — La obligación de congelamiento se extiende a todos los fondos u otros activos que pertenecen o son controlados por las personas o entidades designadas incluidas en las Listas de SFD y no solo aquellos que puedan estar ligados a un acto, conspiración o amenaza terrorista. Esta prohibición también se extiende a terceros que actúan en nombre o representación de la persona o entidad designada, como así también a fondos u otros activos derivados o generados de los fondos u otros activos que pertenecen o son controlados directa o indirectamente por la persona o entidad designada, y a aquellas personas o entidades que actúan en representación o bajo las instrucciones de las personas o entidades designadas.

C.6.5c — Se prohíbe a las personas designadas y a sus asociados usar el sistema financiero o APNFD. La UIF notifica a los supervisores acerca de las nuevas adiciones a la LPB, y los supervisores lo comunican a sus respectivos sujetos obligados, incluidas las IF y APNFD. La UIF también publicita los nombres de las personas o entidades designadas por el CSNU a través de la publicación de las listas en el Diario Oficial de la Federación y en el sitio web de la SHCP (*Acuerdo de la UIF que emite las listas de personas o entidades designadas por el CSNU*).

C.6.5d — La UIF es la autoridad responsable de comunicar las designaciones y las obligaciones posteriores al sector financiero y a las APNFD. Se comunica la lista a todos los sujetos obligados a través de los supervisores, y las entidades luego están obligadas por ley a congelar los fondos u otros activos y a bloquear las operaciones de las personas designadas en forma inmediata. La obligación es congelar los fondos o activos «sin demora», dentro las 24 horas de la notificación a los sujetos obligados.

C.6.5e — Los sujetos obligados, incluidas las APNFD y las IF, están obligados a informar a la UIF acerca de los activos congelados u otras medidas adoptadas para cumplir con sus obligaciones de congelamiento. Además, los sujetos obligados están obligados a enviar un ROS a la UIF dentro de las 24 horas de haber suspendido la ejecución de actos, operaciones o servicios con entidades o personas designadas. Las APNFD brindan esta información directamente a la UIF y las entidades financieras lo hacen a través de los supervisores relevantes (72 de las DCGIC y correlativas para el resto del sector financiero). El Artículo 5 de la RES-Bloqueo/UIF/14 establece que las APNFD deben informar a la UIF acerca de las

medidas preventivas adoptadas cuando identifican a un cliente o usuario en la LPV, incluyendo la suspensión de operaciones con dichos clientes y la inmovilización inmediata y preventiva de los recursos, derechos o bienes de las personas incluidas en la lista dentro de las 24 horas a partir de que fueron adoptadas. Esta información se presenta a la UIF en formato electrónico a través de un aviso en 24 horas y utilizando el formato oficial para la presentación de avisos correspondiente a la AV que identificó a su cliente o usuario dentro de la LPV.

C.6.5f — Con respecto a las instituciones financieras, de acuerdo con el Artículo 75 de las DCGIC (y los artículos equivalentes aplicables a instituciones financieras no bancarias), la SHCP puede otorgar acceso a una persona física o jurídica designada a ciertos fondos congelados, derechos o bienes, para proteger los derechos de buena fe de terceros, de conformidad con lo que establece la RCSNU 1452 (2002) del CSNU. En los mismos términos, con respecto a APNFD, la SHCP puede actuar de conformidad con el Artículo 8, incisos I y IV de la RES-Bloqueo/UIF/14.

Criterio 6.6 —

C.6.6a — Las Pautas del Grupo de Tareas sobre Terrorismo del CANDESTE identifican a las autoridades responsables de proponer designaciones y remociones de las listas, y define los procedimientos a seguir de conformidad con los requerimientos de los Comités del CSNU establecidos bajo estas Resoluciones. Estas Pautas establecen los procedimientos, requerimientos e información mínima que deben contener las propuestas de remoción de listas, y la manera en que las propuestas deben ser derivadas al Comité adecuado. Estos procedimientos para la remoción de lista se comunican a través del proceso implementado por la UIF bajo el cual las designaciones de personas o entidades del CSNU se hacen públicas. También se pueden encontrar en el sitio web relevante del gobierno de la federación.

C.6.6b — Las Pautas del Grupo de Tareas del CANDESTE definen el mecanismo y el método mediante el cual las personas, grupos o entidades y miembros del Grupo de Tareas pueden proponer a la UIF que una persona, entidad u organización sea removido de la lista, cuando, en su opinión, ya no cumpla con los criterios de designación de la RCSNU 1373. Como se discutió anteriormente, este mecanismo es de conocimiento público y está incluido en el sitio web del gobierno federal.

C.6.6c — Las decisiones de designación bajo la RCSNU 1373 pueden ser revisadas por la autoridad judicial o administrativa relevante. Cuando la autoridad competente determina que la persona o la entidad no cumple con los criterios de designación, puede revertir la acción de congelamiento. Los tribunales competentes para estos asuntos son los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa (DCGIC 74, inciso IV; RES-Bloqueo/UIF/14 Artículo 8, inciso V) Además, el Tribunal de la Federación (el tribunal de apelaciones para asuntos penales y administrativos) resuelve todas sus disputas relacionadas con las leyes o actos de autoridad que violan los derechos constitucionales (CPEUM Artículo 103, inciso I y Artículo 107 de la Ley de Amparo). Un amparo es el mecanismo constitucional mediante el cual las personas en México pueden defenderse de las resoluciones, leyes o actos de una autoridad que afecten sus derechos humanos y garantías constitucionales. El amparo mexicano constituye un medio efectivo de protección judicial y se presenta ante los Tribunales de la Federación, conformados por los Juzgados de Distrito, Juzgados de Circuito y la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La Ley de Amparo, que se basa sobre los Artículos 103 y 107 de la Constitución Mexicana prevé los procedimientos mediante los cuales las personas deben solicitar el amparo. Para los fines de la remoción de listas, el amparo debe presentarse ante un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa. En este sentido, la legislación mexicana alienta la seguridad jurídica de las personas, otorgándoles un procedimiento judicial para revisar su caso. El Artículo 74, inciso IV de las DCGIC establece que una persona designada puede ser removida de la LPB cuando la autoridad judicial o administrativa relevante toma dicha decisión. En otras palabras, las designaciones de la RCSNU 1373 pueden ser revisadas por la autoridad judicial o administrativa relevante. Además, el Artículo 8, inciso V de la RES-Bloqueo/UIF/14, dispone que las APNFD pueden remover sus medidas preventivas (por ej. El

congelamiento) cuando un tribunal competente determina que una persona o entidad incluida en la lista por parte de la UIF como resultado de una designación en términos de la RCSNU 1373 no cumple o deja de cumplir los criterios para estar en la lista.

C.6.6d — Las Pautas del Grupo de Tareas del CANDESTI establecen los procedimientos, requerimientos e información mínima que deben contener las propuestas de remoción de listas, y la manera en que las propuestas deben ser derivadas al Comité adecuado. Además, los procedimientos para facilitar la revisión de una designación bajo el Comité 1988, a través de un Punto Focal, son publicados en el sitio web de la SHCP <http://www.gob.mx/shcp/documentos/FIU-resoluciones-del-csnu-procedimiento-para-la-supresion-de-nombres-del-comite-1988>.

C.6.6e — El mismo sitio web público que brinda información al público sobre las listas y procedimientos para la remoción de listas, también brinda información sobre el procedimiento para la remoción de la lista del Comité del CSNU de conformidad con las Resoluciones 1267/19882253 relacionadas con el EIIL (Daesh), Al-Qaida y personas, grupos, entidades y asociados. Esta información incluye el proceso a través del cual las personas y entidades pueden presentar una petición de remoción de lista directamente a la Oficina del Ombudsman de Naciones Unidas y al sitio web de Ombudsman de Naciones Unidas, donde las personas pueden encontrar los procedimientos detallados, los requerimientos y los detalles de contacto para realizar dicha solicitud.

C.6.6f — Las personas o entidades que han sido incluidas en la lista pueden apelar ante el titular de la UIF dentro de los diez días hábiles posteriores al día en que se enteraron de la suspensión. Se llama a una audiencia para que la parte interesada presente sus argumentos por escrito y presente elementos probatorios. El titular de la UIF, ante la solicitud de la parte interesada, puede extender solamente una vez el plazo otorgado en el presente por un plazo equivalente. Entonces, la UIF debe emitir una resolución dentro de los diez días posteriores a la audiencia indicando las razones y las causas para la inclusión en la LPB, y si la remoción corresponde o no. Se notifica por escrito a la parte interesada acerca de la decisión dentro de los quince días posteriores a la resolución.

C.6.6g — El mecanismo para comunicar las decisiones de remoción de la lista y descongelamiento a las APNFD y a las IF es el mismo al utilizado para anunciar las designaciones y las obligaciones posteriores, incluidas las obligaciones de congelamiento. La UIF es la encargada de implementarlo (véase criterio 6.4).

Criterio 6.7 — La SHCP (a través de la UIF) tiene la autoridad de otorgar acceso a las personas físicas o jurídicas a ciertos fondos congelados, derechos o bienes, como así también a actos, operaciones y servicios, de conformidad con la RCSNU 1452 y resoluciones sucesivas. Lo antedicho es independiente al hecho de que la designación puede haber sido realizada por un tercer país, de conformidad con la Resolución 1373 (Artículo 75, DCGIC y Artículo 8, inciso IV, RES-Bloqueo/UIF/14). En términos de la Resolución 1452 (2002) del CSNU y del Artículo 75 de las DCGIC, la SHCP puede permitir el descongelamiento de fondos en los siguientes casos: (i) Razones humanitarias y recursos necesarios para gastos básicos (pago de alimentos, renta o hipoteca, medicamentos, tratamientos médicos y gastos de servicios públicos); (ii) otras razones (fines fiscales, pago de primas de seguros, pagos de honorarios profesionales razonables, reembolso de gastos incurridos en relación con la provisión de servicios legales, honorarios o gastos por servicios por el guardado o mantenimiento de fondos congelados u otros activos financieros o recursos económicos, otros fondos considerados necesarios para gastos extraordinarios como resultado de una determinación del gobierno mexicano y con la aprobación del Comité).

Ponderación y conclusión: México cumple con la Recomendación 6.

Recomendación 7 – Sanciones financieras dirigidas relacionadas a la proliferación

Criterio 7.1 — Las IF y APNFD están obligadas a congelar sin demora los activos o fondos que pertenecen a las personas o entidades designadas de conformidad con la RCSNU 1718 y sucesivas y la RCSNU 2231. El proceso de designaciones y comunicación de las listas a los sujetos obligados no difiere del implementado para SFD relacionadas con el FT (R.6). El Manual de Procedimientos Interno de la UIF detalla cada una de las actividades realizadas por las diferentes partes de la UIF involucradas en el procedimiento para cotejar las listas emitidas por el CSNU, a través del cual obtiene sistemáticamente las adiciones, remociones y modificaciones realizadas a la Lista Consolidada de Sanciones del CSNU. Esto facilita la implementación de medidas sobre cada uno de los nombres contenido en la lista, según las estipulaciones del Comité de Sanciones correspondiente, y acelera los tiempos de reacción de la UIF ante estas adiciones, remociones o modificaciones a las listas. Además de lo antedicho, una vez que la Misión Permanente de México ante Naciones Unidas recibe una actualización de las listas de los Comités relevantes, comunica simultáneamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a todos los organismos relevantes la pertinente modificación, adición o remoción de personas contenidas en dichas listas. En el caso de las SFD, la lista aplicable se comunica a los sujetos obligados, que deben realizar el bloqueo y la inmovilización en forma inmediata. En consecuencia, la suspensión de actos, transacciones o servicios, como así también el bloqueo y la inmovilización de recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza se realiza dentro de las 24 del momento en que la UIF identifica las designaciones, modificaciones o remociones de personas o entidades, de conformidad con los mecanismos antes mencionados.

Criterio 7.2 —

C.7.2a — El proceso es igual al descrito en la R.6 en relación con las SFD por FT. Los sujetos obligados son notificados dentro de 24 horas cuando se agrega una persona o entidad a la LPB y están obligados a congelar todos los fondos y activos en forma inmediata.

C.7.2b — El proceso es igual al descrito en la R.6 en relación con las SFD por FT. La obligación de congelamiento se extiende a todos los tipos de fondos de la parte designada. Esta obligación se extiende a terceros que actúan en representación o bajo las instrucciones de la parte y a los fondos u otros activos derivados o generados de los fondos u otros activos que pertenecen o son controlados directa o indirectamente por las personas o entidades designadas.

C.7.2c — El proceso es igual al descrito en la R.6. Se prohíbe a las personas designadas y a sus asociados usar el sistema financiero o APNFD. La UIF notifica a los supervisores acerca de las nuevas adiciones a la LPB, y los supervisores lo comunican a sus respectivos sujetos obligados, incluidas las IF y APNFD. La UIF también publicita los nombres de las personas o entidades designadas por el CSNU a través de la publicación de las listas en el Diario Oficial de la Federación (*Acuerdo UIF*).

C.7.2d — El proceso es igual al descrito en la R.6 en relación con las SFD por FT. Cuando la UIF recibe información relacionada con la adición, modificación o remoción de listas de personas o entidades, comunica esta lista a los sujetos obligados (a través de los supervisores), que deben realizar el bloqueo y la inmovilización en forma inmediata. En consecuencia, la suspensión de actos, transacciones o servicios, como así también el bloqueo y la inmovilización de recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza se realiza dentro de las 24 del momento en que la UIF identifica las designaciones, modificaciones o remociones de personas o entidades, de conformidad con los mecanismos antes mencionados.

C.7.2e — El proceso es igual al descrito en la R.6 en relación con las SFD por FT. Los sujetos obligados están obligados a informar a la UIF dentro de las 24 horas acerca de los activos congelados u otras medidas adoptadas para cumplir con sus obligaciones de congelamiento.

C.7.2f — El proceso es igual al descrito en la R.6 en relación con las SFD por FT. Las personas o entidades que han sido incluidas en la lista pueden apelar ante el titular de la UIF dentro de los diez días hábiles

posteriores al día en que se enteraron de la suspensión. Se llama a una audiencia para que la parte interesada presente sus argumentos por escrito y presente elementos probatorios. El titular de la UIF, ante la solicitud de la parte interesada, puede extender solamente una vez el plazo otorgado en el presente por un plazo equivalente. Entonces, la UIF debe emitir una resolución dentro de los diez días posteriores a la audiencia indicando las razones y las causas para la inclusión en la LPB, y si la remoción corresponde o no. Se notifica por escrito a la parte interesada acerca de la decisión dentro de los quince días posteriores a la resolución.

Criterio 7.3 — Las autoridades de supervisión ALA/CFT son responsables de monitorear el cumplimiento de los sujetos obligados respectivos con sus obligaciones de congelamiento bajo la R.7 y de imponer sanciones administrativas por violaciones (la CNBV, la CNSF y la CONSAR para las instituciones financieras y el SAT para APNFD). Las autoridades monitorean constantemente la información provista por los sujetos obligados y realizan visitas de inspección periódicas para verificar el cumplimiento con los requerimientos ALA/CFT. Cuando se detecta una irregularidad (ya sea a través de la evaluación de la presentación de reportes o de inspecciones in situ), se inicia el proceso de sanción correspondiente.

Criterio 7.4 —

C.7.4a — El procedimiento para la remoción de listas (para las designaciones de conformidad con la RCSNU 1730 (2006) se publica en un sitio web público (siguiendo el mismo proceso implementado para las SFD por FT). Este sitio también establece los procedimientos para solicitar la remoción de listas, ya sea directamente al punto focal o a través del gobierno mexicano.

C.7.4b — El proceso es igual al descrito en la R.6 en relación con las SFD por FT. El mecanismo para comunicar las decisiones de remoción de la lista y descongelamiento a las APNFD y a las IF es el mismo al utilizado para anunciar las designaciones y las obligaciones posteriores, incluidas las obligaciones de congelamiento. La UIF es la encargada de implementarlo.

C.7.4c — La UIF implementa los procedimientos para autorizar el acceso a los fondos u otros activos de conformidad con las resoluciones 1718 y 2231. Primero, las IF envían la solicitud de acceso a los recursos. Segundo, la UIF verifica la identidad de la entidad como así también su relación contractual con el cliente que se encuentra en la lista de personas bloqueadas. Para esto, las IF deben presentar documentos de respaldo, incluyendo los poderes y los contratos correspondientes. Una vez verificada la información, la solicitud se envía al Área de Análisis para su revisión, incluyendo un análisis de los contratos respectivos para garantizar que no estén relacionados con artículos, materiales, equipos, bienes, tecnologías, asistencia, capacitación, asistencia financiera, inversión, corretaje o servicios prohibidos de conformidad con lo establecido por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y para realizar un análisis del origen de los fondos bajo el esquema presentado por la IF. Una vez que el Área de Análisis realiza las acciones antes descritas, la solicitud se devuelve al Área de Asuntos Regulatorios junto con sus consideraciones. Si es adecuado, el Área de Asuntos Regulatorios elabora el acuerdo borrador a ser presentado para la consideración y firma del titular de la UIF.

C.7.4d — El mecanismo para comunicar las remociones de listas y los descongelamientos a las IF y APNFD es el mismo que el implementado para comunicar las designaciones (véase R.6).

Criterio 7.5 —

C.7.5a — De acuerdo con el inciso I del Artículo 72 de las DCGIC, cuando se exige a los bancos que bloqueen las cuentas de sus clientes y usuarios, deben evitar de manera inmediata **todo acto, operación o servicio** con dichos clientes o usuarios incluidos en la LPB. En este sentido, todo interés o ganancia derivado de los contratos, acuerdos o las obligaciones vinculadas con dichas cuentas bloqueadas se considera acto, operación o servicio derivado de la cuenta bloqueada. Por lo tanto, no puede haber intereses o ganancias resultantes de la cuenta bloqueada ya que los bancos y los demás sujetos obligados tienen prohibido, de

conformidad con el Artículo 72 de la DCGIC y sus correlativas realizar actos, operaciones o servicios derivados de los activos bloqueados.

C.7.5b — La SHCP y la UIF están autorizadas a otorgar a las entidades bajo su respectiva autoridad acceso a ciertos fondos, derechos o bienes, como así también a actos, operaciones y servicios, para cumplir con tratados internacionales firmados por el gobierno mexicano, en términos de la RCSNU 1737 (2002) y también cumplir con sus obligaciones contractuales en tanto se cumplan las condiciones enumeradas en los criterios de 7.5b.

Ponderación y conclusión: México cumple con la Recomendación 7.

Recomendación 8 – Organizaciones sin fines de lucro

En el IEM de la tercera ronda, México recibió la calificación «Parcialmente cumplida» para la RE. VIII (ahora R.8). En México, las OSFL se definen como «entidades legales o sociales creadas con el propósito de producir bienes o servicios, pero cuyo estatus no les permite ser una fuente de ingreso, beneficio u otras ganancias financieras para las unidades que las establecen, controlan o financian». Todas las OSFL (como personas jurídicas) deben registrarse a través del SAT con fines impositivos. Además, todas las OSFL que reciben donaciones deben registrarse como «Actividad Vulnerable» o APNFD, y por lo tanto, están sujetas a los requerimientos de presentación de reportes y a la supervisión ALA/CFT (LFPIORPI, Artículo 17, inciso XIII).

Criterio 8.1 —

Criterio 8.1a — En febrero de 2017 se concluyó una evaluación de riesgo de FT de OSFL revisada (según las modificaciones a la R.8 del GAFI), incluyendo la identificación del subconjunto de organizaciones que entran en la definición de «OSFL» del GAFI y aquellas que es más probable que tengan riesgo de uso indebido para el FT. Esta evaluación se basó sobre la presentación de RAS sobre OSFL y no incluyó aportes de autoridades regulatorias, de inteligencia y de orden público.

C.8.1b — La evaluación revisada debería informar la comprensión de las autoridades acerca de la naturaleza de las amenazas a las OSFL específicas que tienen un mayor riesgo. La UIF está creando un perfil de riesgo individual de cada OSFL. Este proceso aún no ha finalizado.

C.8.1c — Las autoridades aún no han llevado a cabo una revisión de las leyes y regulaciones actuales correspondientes al subconjunto de OSFL identificado como de alto riesgo en la ENR revisada.

C.8.1d — En 2017, México completó una evaluación de riesgo de FT revisada para el sector de OSFL sobre la base de los cambios a la R.8 del GAFI. México también completó su ENR en 2015, la cual incluyó una evaluación del sector de OSFL. La ENR está sujeta a la revisión periódica (cada tres años), incluyendo la revisión de la vulnerabilidad de este sector ante actividades terroristas. Si antes del período de tres años se determina que, según la información derivada del proceso de monitoreo continuo, hace falta una nueva evaluación de las OSFL, se realizará inmediatamente.

Criterio 8.2 —

Criterio 8.2a — Hay varias políticas implementadas para promover la transparencia y la confianza del público en la gestión del sector de OSFL. Estas incluyen obligaciones contables y de declaración de impuestos específicas para las personas físicas y jurídicas y la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes (Artículos 27 y 28 del Código Fiscal de la Federación, CFF). Este registro contiene información sobre la identidad, el domicilio, la situación impositiva y los registros contables de OSFL

individuales, y es actualizado y gestionado por el SAT. Los socios y accionistas de personas jurídicas también deben inscribirse en el SAT, con la excepción de las organizaciones sin fines de lucro. Mensualmente se deben ingresar los registros contables en el sitio web del SAT. Como se mencionó anteriormente, las OSFL que reciben donaciones también deben inscribirse como APNFD y, por ende, están sujetas a los requerimientos de supervisión y presentación de reportes ALA/CFT.

C.8.2b — Como parte del trabajo de la ENR de 2015, la UIF envió cuestionarios (Anexo 3) a las OSFL que están registradas de conformidad con la LFPIORPI, para establecer las estructuras jurídicas de las OSFL que reciben donaciones, la percepción de los riesgos de LA/FT dentro del sector de OSFL y la existencia de acciones de mitigación, su participación en las actividades internacionales, su interacción con las jurisdicciones consideradas de alto riesgo de FT y las dificultades que puedan estar experimentando al cumplir con sus obligaciones ALA/CFT. Los resultados de este acercamiento se ven reflejados en la ENR. La UIF emitió pautas y realizó talleres con el sector de APNFD, inclusive sobre FT, aunque ninguno fue específico sobre las vulnerabilidades o tipologías únicas de uso indebido de FT en el sector de OSFL. No hubo acercamiento a la comunidad de donantes.

C.8.2c — Las autoridades todavía no están trabajando con las OSFL para desarrollar y refinar las prácticas para abordar el riesgo y las vulnerabilidades de FT. Esto se realizará como parte de las acciones de seguimiento de la ENR revisada de OSFL de 2017.

C.8.2d — Las autoridades no han realizado ningún acercamiento a las OSFL para alentarlas a realizar operaciones a través de los canales financieros regulados.

Criterio 8.3 — Las autoridades (la UIF y el SAT) todavía no han establecido un plan para mejorar la supervisión o el monitoreo efectivos del sector de OSFL desde la ENR revisada. Sin embargo, la UIF tiene un proceso de monitoreo para el sector general de OSFL, que analiza los reportes RAS utilizando su modelo de riesgo de FT.

Criterio 8.4 —

C.8.4a — Todas las OSFL tienen ciertos requerimientos según su clasificación como APNFD, pero actualmente no hay requerimientos especiales para las OSFL. Las autoridades están considerando nuevos requerimientos para las OSFL de mayor riesgo, sobre la base de los resultados de la evaluación de 2017.

C.8.4b — Dado que los requerimientos basados en el riesgo no fueron definidos aún, tampoco lo han sido las sanciones correspondientes.

Criterio 8.5 —

C.8.5a — La UIF y el SAT tienen un acuerdo interinstitucional que les permite compartir información relevante sobre OSFL. La UIF tiene la facultad de solicitar información al SAT y brindarla a la Unidad Especializada de Análisis Financiero de la PGR, si fuera solicitada.

C.8.5b — La agencia de inteligencia civil, la PGR y la UIF tienen experiencia investigativa sobre terrorismo y FT para analizar a las OSFL sospechadas de ser explotadas por organizaciones terroristas.

C.8.5c — El gobierno tiene pleno acceso a la información sobre la administración y gestión de OSFL, incluyendo información financiera y programática. Como se esbozó en 8.2a, las OSFL están obligadas a inscribirse en el SAT, presentar información impositiva y contable y mantener registros contables actualizados. Además, (según la LFFAROSC Artículo 7, inciso V), las OSFL que reciben apoyo o incentivos federales también deben informar anualmente a la Comisión sobre las actividades realizadas, así como el

balance de su situación financiera indicando los ingresos y gastos y el uso de los estímulos públicos para cumplir con su propósito. Estas OSFL están sujetas a las siguientes obligaciones: a) proporcionar la información que les sea requerida por autoridad competente sobre sus fines, estatutos, programas, actividades, beneficiarios, fuentes de financiamiento nacionales o extranjeras, patrimonio, operación administrativa y financiera, y uso de los apoyos y estímulos públicos que reciban; b) informar anualmente a la Comisión sobre las actividades realizadas para el cumplimiento de sus propósitos, y brindar información contable sobre sus finanzas, particularmente en relación con los fondos públicos; y c) notificar al Registro de las modificaciones a su acta constitutiva, así como los cambios en sus órganos de gobierno o dirección dentro de los cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la modificación. También hay obligaciones estrictas que regulan a las personas jurídicas «sin fines de lucro», lo que significa entidades que califican para recibir donaciones deducibles de impuestos. Existe un contralor social que supervisa la implementación de los recursos públicos, incluidos los fondos provistos a OSFL (*LFFAROSC Artículos 7 y 18; RLFFAROSC Artículos 8 y 14; LISR Artículo 82*). Las OSFL también están sujetas a obligaciones de presentación de informes financieros sobre donaciones recibidas en efectivo, oro o plata, por montos superiores a MXN 100.000 (LISR, Artículo 82). Las OSFL deben mantener los registros contables (a disposición de la autoridad fiscal) durante un período de cinco años a partir de la fecha en la que se presentan las declaraciones fiscales (CFF, Artículo 30). La SHCP (y la UIF) tiene la facultad de solicitar información y brindarla a la Unidad Especializada de Análisis Financiero de la PGR. Las OSFL tienen la obligación legal de custodiar, proteger, resguardar y evitar la destrucción u ocultamiento de la información y documentación, así como la que identifique a sus clientes o usuarios. La información se mantiene en forma física o electrónica durante un plazo de cinco años a partir de la fecha de ejecución de la operación, a menos que las leyes relevantes de las entidades federales establezcan un plazo diferente. (CFF Artículo 30; LFPIORPI Artículos 6, 18 y 34; Reglamentación de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (RLFPIORPI) Artículos 8 y 20; RCGLFPIORPI Artículo 33).

C.8.5d — Como se observó en 8.5a, la UIF tiene la facultad de solicitar información al SAT y brindarla a la Unidad Especializada de Análisis Financiero de la PGR, si fuera solicitada durante el proceso de una investigación. La UIF también puede compartir información con inteligencia (la agencia de inteligencia civil) sobre sospechas de FT.

Criterio 8.6 — México es miembro del Grupo Egmont de UIF desde 1998 y comparte información con sus homólogas extranjeras sobre la prevención, investigación y combate contra los delitos de LA/FT a través del portal de la red segura. Otra herramienta útil para compartir información e inteligencia en el escenario bilateral y multilateral es el intercambio de información e inteligencia realizado a través de MDE con diferentes países. La UIF firmó MDE con 41 jurisdicciones, además de un memorando regional con el GAFILAT. México también tiene la autoridad legal (a través de la PRG) de responder a solicitudes de ALM de conformidad con el principio de reciprocidad internacional o a través de canales diplomáticos.

Ponderación y conclusión: México aún no revisó la adecuación y las regulaciones que se relacionan con las OSFL y aún no comenzó a realizar un acercamiento dirigido al sector de OSFL con respecto al FT sobre la base de los cambios a la R.8, aunque hay planes de hacerlo. Hay un monitoreo general del sector, pero aún no se inició un monitoreo dirigido dada la nueva evaluación de riesgo. **México cumple parcialmente con la Recomendación 8.**

Información general sobre las medidas preventivas del sector financiero

La Tabla 2 presenta la legislación clave que establece las medidas preventivas de las IF. Solamente se brindaron las leyes y regulaciones en negrita. Las autoridades indicaron que las regulaciones que gobiernan a algunos sectores contienen disposiciones idénticas a las que están en negrita en la tabla a continuación y brindaron dos tablas que muestran las disposiciones replicadas (véase Anexo I). El análisis se basó sobre la legislación provista y las tablas replicadas. Los sectores están agrupados en consecuencia para facilitar la referencia.

Tabla 2. Encuadre legal para las medidas preventivas de los sectores financieros

Sector	Ley / Artículo	Reglamentación	Referencia en el análisis si no está especificado por sector
Bancos	LIC/115	DCGIC	«Bancos y otros sectores»
Casas de Bolsa	LMV/212	DCGMV	
Asesores de Inversión:	LMV/226 bis	DCGAI	
Fondos de Inversión	LFI/91	DCGFI	
Uniones de Crédito	LUC/129	DCGUC	
Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito (SOCAP)	LRASCAP/71 y 72	DCGSCAP	
Entidades de Ahorro y Crédito Popular (SOFIPO y SOFINCO)	LACP/124	DCGACP	
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (entidades reguladas (ER) / entidades no reguladas (ENR)) (SOFOME)	LGOAAC/87-D y 95 bis	DCGSOFOM	
Almacenes Generales de Depósito	LGOAAC/95	DCGAGD	
Casas de Cambio	LGOAAC/95	DCGCC	
Centros Cambiarios	LGOAAC/95 bis	DCGOAAC	
Transmisores de Dinero	LGOAAC/95 bis	DCGTD	
Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero	LOFNARFP/60	DCGFN	
Instituciones de Seguro (incluidas las empresas de seguros e intermediación)	LISF/492 y Tercera Disposición Transitoria.	DCGISMS	«Compañías de seguros y de fianzas»
Instituciones de Fianzas	LISF/492 y Tercera Disposición Transitoria.	DCGIF	
Administradoras de Fondos para el Retiro (AFP)	LSAR/108 bis	DCGSARSI	AFP
Sociedades mercantiles de cheques de viajero	LFPIORPI/15	RLFPIORPI RCGLFPIORPI	Otros proveedores de servicios financieros (OPSF)
Sociedades de almacenamiento de valores (incluidas sociedades de tarjetas pre-pago, vales y cupones)			
Sociedades de préstamos, préstamo de dinero y crédito			
Sociedades de tarjetas de crédito y de servicios			
Sociedades de servicios de traslado o custodia de dinero o valores			
Sociedades de prestación de servicios profesionales que realizan servicios financieros (asesores de inversión)			

Las reglamentaciones aplicables a ciertas IF fueron modificadas en febrero/marzo de 2017¹¹⁸ con períodos transitorios de uno a tres meses (el plazo exacto varía de una disposición a otra); por lo tanto, no estaban en vigencia durante la visita in situ y no fueron tomadas en consideración en el análisis de este informe.

¹¹⁸ Para las casas de bolsa: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5475647&fecha=09/03/2017

Para los transmisores de dinero: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5475646&fecha=09/03/2017

Para las casas de cambio: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5475645&fecha=09/03/2017

Recomendación 9 – Leyes sobre el secreto de las instituciones financieras

México recibió la calificación de «cumplida» para la R.4 en su último IEM.

Criterio 9.1 — Para los sectores sujetos a las obligaciones de secreto financiero, es decir, todas las entidades excepto la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, la implementación de los requerimientos ALA/CFT no implica una violación de las obligaciones de secreto financiero.

Ponderación y conclusión: México cumple con la R.9.

Recomendación 10 – Debida diligencia del cliente

México recibió la calificación PC para la R.5 en su último IEM. Las deficiencias principales incluyen: Ausencia de requerimiento general para obtener información sobre el propósito y la naturaleza de las relaciones comerciales, justificación y pautas insuficientes para la DDC basada en el riesgo, incluyendo con respecto a las DDC simplificadas, ausencia de disposición explícita para rechazar la apertura de una cuenta (y para terminar relaciones comerciales existentes cuando las DDC no pueden completarse y presentar un ROS, ausencia de requerimientos de DDC para sociedades financieras de objeto múltiple (SOFOMES), implementación débil en ciertos sectores. Desde entonces, México adoptó acciones correctivas especialmente mediante la promulgación de varias disposiciones de carácter general nuevas y modificadas.

Criterio 10.1 — Los **bancos y otros sectores, compañías de seguros y de fianzas** generalmente tienen prohibido abrir o mantener cuentas anónimas o cuentas bajo nombres ficticios (DCGIC, Art. 10; DCGISMS, Art. 10). Sin embargo, existe una excepción para los **bancos**, para cuentas de personas físicas cuyas operaciones se limitan a depósitos en pesos mexicanos de hasta un valor de 750 unidades de inversión (UDI)¹¹⁹ (aproximadamente equivalente a USD 218) dentro de un mes calendario, si el saldo no excede el equivalente en moneda nacional de 1.000 UDI (aproximadamente equivalente a USD 290) (DCGIC, Art. 14 bis. I). Esta excepción se introdujo para promover la inclusión financiera y no parece ser una deficiencia importante dado el saldo medio muy bajo y la pequeña cantidad de los fondos guardados en estas cuentas (véase criterio 1.8). Dichos requerimientos no se aplican a **AFP. OPSF** tienen prohibido mantener registros (como equivalente a cuentas) bajo nombres falsos o confidenciales (RCGLFPRIORPI Art. 23).

Para las SOFOME: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5475644&fecha=09/03/2017

Para centros cambiarios: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2017&month=03&day=09>

Para las SOFIPOS y SOFINCOS: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209160/DCG_Compiladas_Entidades_De_Ahorro_y_Credito_Popular.pdf

Para los almacenes de depósito: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209164/DCG_Compiladas_Almacenes_Generales_de_Deposito.pdf

Para las SOCAP: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209162/DCG_Compiladas_Sociedades_Cooperativas_de_Ahorro_y_Prestamo.pdf

Para los asesores de inversión:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209165/DCG_Compiladas_Asesores_en_Inversiones.pdf

Para las uniones de crédito: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209163/DCG_Compiladas_Uniones_de_Credito.pdf

¹¹⁹ Desde septiembre de 2016, 1 UDI es igual a MXN 5,474334 o USD 0,29. Véase <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=8&accion=consultarCuadro&idCuadro=CP150&locale=en>

Criterio 10.2 —

Criterio 10.2 a, b — Los bancos y otros sectores, compañías de seguros y de fianzas deben realizar DDC antes de comenzar una relación comercial con clientes o de ejecutar operaciones (DCGISMS, Art. 4; DCGSARSI, Art. 4). Los intermediarios de seguros deben aplicar la política de identificación del cliente de la institución de seguros para la cual operan como intermediarios (DCGISMS, Art. 3).

Los **bancos, casas de bolsa, ahorros y préstamos cooperativos y ahorros y préstamos populares** deben identificar a los usuarios y verificar su identidad en los siguientes casos: (i) cuando la operación es en moneda extranjera en efectivo o en cheques de viajero por un monto igual o mayor que USD 500 o su equivalente; o (ii) cuando autorizan o pagan con un cheque de caja en pesos mexicanos o en una moneda extranjera por un monto igual o mayor que USD 10.000 o su equivalente (DCGIC, Art. 17). No hay requerimientos de DDC en casos de usuarios que realicen operaciones en pesos mexicanos excepto el ítem (ii). Las **transmisores de dinero, centros cambiarios y casas de cambio** solamente tratan con clientes ocasionales (usuarios). Cuando el monto de la operación es entre USD 1.000 y USD 5.000 (o el equivalente en una moneda extranjera) se requiere información básica del usuario (nombre, nacionalidad, fecha y lugar de nacimiento, domicilio, número de identificación) mientras que cuando el monto es USD 5.000 (o el equivalente en una moneda extranjera) o más, se requiere información detallada del usuario. Estos requerimientos no se aplican a las operaciones realizadas en pesos mexicanos por parte de los transmisores de dinero y casas de cambio, excepto aquellas descritas bajo c.16.1. Sujetas a los umbrales observados en la siguiente Tabla 3, **OPSF** deben identificar a todos los clientes y usuarios y verificar sus identidades (LFPIORPI, Arts. 17.II, III, IV, X, XI y 18.I).

Tabla 3. Umbrales para medidas de DDC de OPSF

Tipo de servicios	Umbral	
Sociedades mercantiles de cheques de viajero	Gasto mensual acumulado	Equivalente o más de 645 veces el salario mínimo federal (aproximadamente equivalente a USD 2.550). ¹²⁰
Sociedades de tarjetas de almacenamiento de valor ¹²¹	Monto acumulado	Equivalente o más de 645 veces el salario mínimo federal (aproximadamente equivalente a USD 2.550).
Sociedades de préstamos de dinero y créditos	Operación	Equivalente o más de 1.605 veces el salario mínimo federal (aproximadamente equivalente a USD 6.350).
Sociedades de tarjetas de crédito y de servicios	Gasto mensual acumulado	Equivalente o más de 1.285 veces el salario mínimo federal (aproximadamente equivalente a USD 5.050).
Sociedades de servicios de traslado o custodia de dinero o valores	Operación	Equivalente o más de 3.210 veces el salario mínimo federal (aproximadamente equivalente a USD 12.650).
Sociedades de prestación de servicios profesionales que realizan servicios financieros	-	0

¹²⁰ Desde octubre de 2016, el salario mínimo federal es de MXN 73,04.

¹²¹ Estás también incluyen las sociedades de tarjetas de prepago, vales y cupones.

Criterio 10.2c — **Los bancos, las casas de cambio, las casas de bolsa, SOCAP y SOFIPO y los transmisores de dinero** son las únicas instituciones con permiso para brindar servicios de transferencias electrónicas. Se deben aplicar las medidas de DDC a los usuarios únicamente cuando realizan transferencias en moneda extranjera. Las entidades antes mencionadas están obligadas a recabar información básica de identidad de los usuarios según lo establecido en el criterio 16.1(a) para todas las transferencias en moneda extranjera por encima de USD 1.000 o el equivalente. Se requiere DDC básica cuando envían o reciben transferencias electrónicas en moneda extranjera por montos iguales o mayores que USD 1.000, mientras que es requiere DDC completa cuando los montos son mayores a USD 5.000 (véase criterio 16.1).

Criterio 10(d) — **Para todos los sectores**, no hay requerimiento explícito para que las entidades conduzcan DDC cuando hay sospecha de LA/FT. Esta es una deficiencia para los sectores descritos en 10.2(a) (cuentas Nivel 1), (b) y (c) anteriores. No tienen obligación de realizar DDC cuando hay sospecha de LA/FT y el monto de la operación está por debajo del umbral.

Criterio 10(e) — **Todas las entidades excepto OPSF** deben obtener y verificar la información actualizada cuando tengan dudas sobre la veracidad o la exactitud de la información de DDC obtenida previamente (DCGIC, Art. 21; DCGISMS, Art. 19; DCGSARSI, Art. 9).

Criterio 10.3 — **Todas las entidades** deben identificar a sus clientes y verificar su identidad usando varios documentos oficiales o de confianza, dependiendo del tipo de clientes (DCGIC, Art. 4; DCGISMS Art. 4; DCGSARSI Art. 4; RCGLFPIORPI Art. 23).

Criterio 10.4 — **Todas las entidades** deben identificar a los representantes legales de los clientes y verificar su identidad y los documentos de autorización (DCGIC, Art. 4.II; DCGISMS, Art. 4 y Anexo 6; DCGSARSI, Art. 4; RCGLFPIORPI, Art.12, Anexos 3-6 bis, ítem b).v)).

Criterio 10.5 — **Bancos y otros sectores y compañías de seguros y de fianzas:** El término «beneficiario final» significa «personas» que «finalmente ejercen los derechos de uso y los beneficios, uso o disposición de los fondos» y que ejercen el control sobre las personas jurídicas. Leído en conjunto con otras disposiciones de la regulación, el término «persona» puede significar una persona jurídica o una persona física. Además, el «control» puede ser ejercido por una persona física, persona jurídica, o fideicomiso, que toma decisiones en las reuniones de directorio, tiene esencialmente más del 50 por ciento de los derechos de voto, es dueña del 25 por ciento o más de las acciones, o controla a la persona jurídica gestionándola como gerente (DCGIC, Art. 2.V, XVIII; DCGISMS, Art. 2). Por lo tanto, la definición no satisface la norma que define a los beneficiarios finales como personas físicas. Para los clientes y usuarios que son personas físicas, las entidades deben obtener una declaración escrita del cliente que indique si actúa en representación de un tercero. Si el cliente declara que actúa en representación de otra persona, o cuando las entidades «tienen información sobre la bases de pruebas o hechos demostrados» de que el cliente actúa en representación de otra persona y no lo declaró, las entidades deben identificar y verificar la identidad del beneficiario final (DCGIC Art. 4.I(iv), III.a), VI, 31; DCGISMS, Art. 4, 24) (Véase el análisis detallado con respecto a los beneficiarios finales de las personas jurídicas y estructuras jurídicas bajo c.10.10 y c.10.11 a continuación). No hay requerimientos generales para identificar a los beneficiarios finales y adoptar medidas razonables para verificar su identidad que se apliquen a todos los clientes más allá de los casos descritos antes. Para las **AFP**, solamente cuando haya indicaciones o certeza de que un cliente actúa en representación de otra persona, las AFP deben identificar a los beneficiarios finales en la medida de lo posible (DARSARSI, Art. 15). **OPSF** deben identificar al beneficiario final definido de manera similar a la de los bancos interrogando al cliente y verificando la identidad con documentos oficiales, en los casos donde el cliente posea esos documentos (LFPIORPI, Art. 18.III, RCGLFPIORPI, Art. 3.IV y VII, Art. 12.VII). Si el cliente no tiene los documentos necesarios, OPSF deben recabar información adicional, como referencias bancarias o comerciales y personales (RCGLFPIORPI, Art. 12.VII).

Criterio 10.6 — Los **Bancos y otros sectores** deben obtener información sobre el monto, cantidad, tipo y frecuencia de operaciones como así también el origen y el destino de los fondos para permitir definir en forma confiable el perfil transaccional de un cliente (DCGIC, Art. 23.II y 24). Se aplican requerimientos similares a las **compañías de seguros y de fianzas** (DCGISMS, Art. 15.II y 16). Las **AFP** no tienen el requerimiento explícito de obtener información sobre el propósito y la naturaleza de la relación comercial ya que dicho propósito está definido por la naturaleza de este sector. En el caso donde OPSF establecen relaciones comerciales, no hay requerimientos para entender el propósito y la naturaleza pretendida de la relación.

Criterio 10.7 — Los **bancos y otros sectores**, excepto los NSM (ya que solamente trabajan con usuarios), deben monitorear el comportamiento transaccional de los clientes (DCGIC, Arts. 23.I y 25) y cuando se detectan cambios significativos al comportamiento transaccional, deben revisar y actualizar la información de identificación del cliente. Solamente para los clientes clasificados como de alto riesgo, deben verificar al menos una vez al año los perfiles de identificación y mantenerlos actualizados, lo cual no satisface a la norma ya que no se aplica a todos los clientes. Además, las entidades deben revisar y adaptar según sea necesario el perfil de riesgo de los clientes al menos dos veces durante un año calendario DCGIC, Art. 21). Se aplican requerimientos similares a las **compañías de seguros y de fianzas** (DCGISMS, Arts. 15.II, III, IV, 18 y 19). Las **AFP** deben mantener la información de DDC actualizada y desarrollar sistemas para detectar cambios en el comportamiento de los clientes (DCGSARSI, Art. 9). **OPSF** deben realizar debida diligencia continua mediante (i) el establecimiento de un mecanismo de acumulación y seguimiento de las operaciones realizadas por sus clientes (RCGLFPPIORPI, Art. 19); (ii) la revisión de los archivos de los clientes con los que tienen una relación comercial al menos una vez por año (RCGLFPPIORPI, Art. 21); y (iii) el monitoreo de las operaciones realizadas por los clientes calificados como de bajo riesgo en la medida en que permita a la IF estar alerta cuando dichos clientes se apartan de las características de bajo riesgo. Para los clientes que no están calificados como de bajo riesgo, el requerimiento de establecer «un mecanismo de seguimiento de las operaciones» es demasiado impreciso para cumplir con el requerimiento de inspeccionar las operaciones para garantizar que se correspondan con los perfiles de los clientes.

Criterio 10.8 — Para las personas jurídicas, los **bancos y otros sectores** deben obtener información sobre sus líneas comerciales (mexicanas y extranjeras, DCGIC, Art. 4.II y III). Sin embargo, el requerimiento de entender la estructura societaria solamente se aplica a las personas jurídicas clasificadas como de alto riesgo (DCGIC, Art. 32). Para los fideicomisos, deben obtener información sobre la finalidad del fideicomiso y, cuando corresponda, las actividades vulnerables de LA/FT (DCGIC, Art. 4.IX). Para las personas jurídicas, las **compañías de seguros y de fianzas** deben obtener información sobre las líneas de negocios de los clientes y la estructura societaria (DCGISMS, Art. 4, Anexos 4 y 5). Dichos requerimientos no existen para los fideicomisos. Las **AFP** no están sujetas a dichos requerimientos. **OPSF** deben entender la naturaleza del negocio del cliente (RCGLFPPIORPI, Art. 12, Anexos 4 y 6 ítem a).iv) y Anexo 7 ítem a).ii)), excepto cuando el cliente es una estructura jurídica. Para clientes que son personas jurídicas, no existe el requerimiento de entender la estructura de propiedad y control. Para los fideicomisos, OPSF deben, sin embargo, adquirir documentos que «contengan la constitución del fideicomiso».

Criterio 10.9 — Los **bancos y otros sectores** deben obtener información de: (i) Personas jurídicas: nombre, prueba de existencia, domicilio y nombres de los directivos de mayor jerarquía y representantes legales (DCGIC, Art. 4.II y III). Sin embargo, no existe el requerimiento de obtener información sobre los poderes que regulan y vinculan a la persona jurídica; y (ii) Fideicomisos: identificación de fideicomitentes, fideicomisarios, delegados fiduciarios y miembros del comité técnico, contrato y una copia certificada del documento público que acredite la celebración o constitución del fideicomiso (DCGIC, Art. 4.IX).

Las **compañías de seguros y de fianzas** deben obtener información de: (i) Personas jurídicas: nombre, domicilio, identificación fiscal, prueba de existencia, domicilio, nombres de los directivos de mayor jerarquía

y apoderados legales (DCGISMS, Art. 4, Anexos 4 y 5). No existe el requerimiento de obtener información sobre los poderes que regulan y vinculan a la persona jurídica; y (ii) Estructuras jurídicas: Bajo el encuadre legal mexicano, solamente las IF reguladas pueden actuar como fideicomisarios (véase criterio 25.1). Cuando los fideicomisarios se presenten para ejercer sus funciones, las entidades deben identificar y verificar a los fideicomitentes, fideicomisarios, mandantes o comitentes cuya identidad anteriormente no estaba determinada (DCGISMS, Art. 25). No es obligatorio obtener otra información sobre los fideicomisos. Al tratar con personas jurídicas mexicanas, las **AFP** deben obtener la siguiente información: nombre, escritura constitutiva, domicilio y el nombre del administrador o administradores, director, gerente general o apoderado legal (DCGSARSI, Art. 4.II). Para personas jurídicas extranjeras, solamente se requiere la prueba de existencia legal y el documento que acredite la representación legal.

OPSF deben obtener la siguiente información de los clientes que entran en las siguientes categorías: (i) **Personas jurídicas:** nombre, forma legal, prueba de existencia, poderes que regulan a la persona física y el domicilio social o un lugar principal de negocios (RCGLFPRIORPI, Art. 12, Anexo 4 ítems a).i), a).v) y b).i), Anexo 6 ítems a).i), a).iv) y b).i)-ii)); no es obligatorio obtener la información sobre los directivos de mayor jerarquía; y (ii) **Estructuras jurídicas:** nombre y, cuando corresponda, domicilio del fiduciario, número de referencia o identificación del fideicomiso, documentos que contengan la constitución del fideicomiso, los poderes y el nombre del apoderado legal (RCGLFPRIORPI, Art. 12, Anexo 8).

Criterio 10.10 — Mientras que los **bancos y otros sectores** deben identificar a los directivos de mayor jerarquía de las personas jurídicas en todos los casos (DCGIC, Art. 4) (c.10.10 (c)), deben entender su estructura societaria e identificar a los socios o accionistas controladores, incluyendo aquellos del grupo al cual pertenece la persona jurídica, solamente para personas jurídicas consideradas de alto riesgo (DCGIC, Art. 32.I, II). Además, para personas jurídicas que son sociedades o asociaciones civiles consideradas de alto riesgo, las entidades deben identificar a la(s) persona(s) que controla(n) a dichas personas jurídicas. Excepto en el caso de sociedades y asociaciones civiles consideradas de alto riesgo, no hay requerimientos explícitos para identificar a las personas físicas que tienen, en última instancia, participación mayoritaria (c.10.10 (a)) y, si hay dudas acerca de si dichas personas son los beneficiarios finales o si esas personas no existen, para identificar a aquellas personas que ejercen control sobre la persona legal a través de otros medios (c.10.10 (b)). Existen requerimientos similares para las **compañías de seguros y de fianzas** (DCGISMS, Arts. 4 y 25, Anexos 4 y 5). 222. Las **AFP** deben identificar a los accionistas controladores de las personas jurídicas (DCGSARSI, Arts. 2 y 6). **OPSF** no están sujetos a requerimientos específicos para identificar a los beneficiarios finales de las personas jurídicas además de aquellos discutidos bajo el criterio 10.5.

Criterio 10.11 — Antes de establecer una relación comercial con los fideicomisos, los **bancos y otros sectores** deben identificar a los fideicomitentes, fideicomisarios y sus delegados, miembros del comité técnico u órgano de gobierno equivalente, y apoderados legales, como así también verificar sus identidades (DCGIC, Art. 4.IX). Cuando por la naturaleza de los fideicomisos o estructuras jurídicas similares, no se determine dicha información al momento de iniciar una relación comercial, las entidades deben obtenerla cuando las personas antes mencionadas se presenten a la entidad para ejercer sus funciones (DCGIC, Art. 32.III). No es obligatorio identificar y verificar a los beneficiarios. Cuando traten con fideicomisos como usuarios, los **bancos, SOFOME, SOCAP y SOFIPO** deben obtener información acerca del nombre del fideicomisario, número de identificación fiscal y nombre de los apoderados legales (DCGIC, Art. 4 bis).

Las **compañías de seguros y de fianzas** deben identificar a los fideicomitentes, fideicomisarios y mandantes cuando ejerzan sus funciones (DCGISMS, Art. 25.III). No hay requerimientos específicos de identificar a los beneficiarios o clases de beneficiarios a menos que sean idénticos a los beneficiarios de la cuenta o póliza. Para las **AFP** no existen estos requerimientos. Con respecto a **OPSF**, para clientes que son estructuras jurídicas, se aplica el principio general concerniente a la identificación del beneficiario final (véase criterio

10.5), sin embargo, no existe el requerimiento específico de identificar al fideicomitente, al protector, a los beneficiarios o clases de beneficiarios.

Criterio 10.12 — Las **compañías de seguros y de fianzas** deben identificar a los beneficiarios cuando son designados y verificar su nombre, domicilio y fecha de nacimiento. Deben completar los perfiles de los beneficiarios verificando la información cuando ejercen sus derechos, como última instancia (DCGISMS, Arts. 4 y 7).

Criterio 10.13 — Al determinar el nivel de riesgo de un cliente, las **compañías de seguros o de fianzas** deben considerar «el origen y el destino» de los recursos de los clientes (DCGISMS, Art. 17), que pueden tener relación pero no se extiende específicamente al beneficiario de una póliza.

Criterio 10.14 — Las **compañías de seguros y de fianzas** deben verificar la identidad de los clientes antes de establecer una relación comercial (DCGISMS, Art. 4). Tienen permitido verificar la identidad de los clientes antes de ejecutar el contrato de productos con una prima anual de menos de USD 2.500, productos sin componentes de ahorro e inversión con una prima anual de USD 2.500 y USD 7.500, o seguro de pensión derivado de la ley de seguridad social. (DCGISMS, Art. 6). Las entidades deben tener mecanismos para determinar panoramas de bajo riesgo y para monitorear las actividades que están fuera del comportamiento esperado (DCGISMS, Art. 8). Otras IF no tienen permitido completar la verificación después del establecimiento de la relación comercial o de realizar operaciones.

Criterio 10.15 — Las **compañías de seguros y de fianzas** deben tener mecanismos para monitorear las actividades y verificar cuando detectan que el cliente sobrepasa los umbrales indicados bajo c.10.14 (DCGISMS, Art. 6 y 8).

Criterio 10.16 — **Para todos los sectores**, además de los requerimientos con respecto a la actualización de los archivos de DDC descritos bajo el Criterio 10.7, no hay requerimientos explícitos para aplicar medidas de DDC a clientes existentes.

Criterio 10.17 — Los **bancos y otros sectores** deben llevar a cabo DDC según el nivel de riesgo de los clientes. Para aquellos clientes clasificados como de riesgo alto, deben solicitar la aprobación de un gerente antes de establecer una relación comercial (DCGIC, Art. 27), revisar sus archivos al menos una vez al año y visitar al cliente para garantizar mantener la información de DDC actualizada (DCGIC, Art. 21), obtener más información sobre el origen y el destino de los fondos y la naturaleza pretendida de las operaciones, como así también de las personas a cargo y empresas asociadas (DCGIC, Arts. 25 y 28). Se aplican requerimientos similares a las **compañías de seguros y de fianzas** (DCGISMS, Arts. 17 y 20). Las **AFP** generalmente deben aplicar DDC según el nivel de riesgo (DCGSARSI, Art. 11). **OPSF** no tienen la obligación de realizar DDC intensificada en situaciones de mayor riesgo.

Criterio 10.18 — Se permite el uso de requisitos simplificados de la siguiente manera: **(i) Para bancos, SOFOME, fondos de inversión, uniones de crédito, SOCAP y SOFIPO:** cuando la entidad considera que los riesgos de LA/FT son bajos según un análisis utilizando los criterios definidos en sus políticas, incluyendo el monto máximo de la operación (DCGIC, Art. 14); **(ii) Para bancos y otros sectores:** cuando trabajan con ciertos tipos de instituciones financieras (DCGIC, Art. 4.IV) que la entidad clasifica como grado de riesgo bajo de acuerdo con (i); y **(iii) Para bancos, casas de bolsa, SOCAP y SOFIPO:** en panoramas definidos según el tipo de producto, monto y cliente (DCGIC, Art. 14 bis y 14 ter) (véase criterio 1.8).

Las **compañías de seguros y de fianzas** pueden aplicar requisitos simplificados sujeto a los requerimientos similares a (i) y (ii) más arriba (DCGISMS, Arts. 4, 8; DCGIC, Art. 14 ter), mientras que las AFP están sujetas a disposiciones similares a (i) DCGSARSI, Art. 4).

OPSF pueden aplicar DDC simplificada si se considera que un cliente es de bajo riesgo (LFPIORPI Art. 19, RCGLFPIORPI Art. 17). No hay obligación de conducir una evaluación de riesgo de los clientes. OPSF pueden establecer criterios y elementos siguiendo la Guía de la UIF para la clasificación de sus clientes o usuarios como de grado de riesgo bajo (RCGLFPIORPI Art.34).

Para los casos que entran en la categoría (iii), la CNBV realizó análisis retroactivos y concluyó que las cuentas Nivel 1 y Nivel 2 son de grado de riesgo bajo pero no hay análisis de las cuentas Nivel 3.

Para las **IF**, no se prohíbe el uso de requisitos simplificados en caso de sospecha de LA/FT.

Criterio 10.19 — Los **bancos y otros sectores** tienen prohibido abrir cuentas o firmar contratos si no pueden realizar DDC en forma adecuada (DCGIC, Art. 10); sin embargo, esto no se aplica a los usuarios excepto en el caso de transmisores de dinero, casas de cambio y centros cambiarios. Las **compañías de seguros y de fianzas** tienen prohibido ejecutar contratos si no pueden cumplir con los requerimientos de DDC. Las **AFP** tienen prohibido realizar operaciones si no pueden realizar la DDC en forma satisfactoria (DCGSARSI, Art. 5). Cuando un cliente se rehúsa a brindar información de DDC, o intenta sobornar, persuadir o intimidar al personal de la entidad, las entidades antes mencionadas deben considerar la presentación de un ROS (DCGIC, Art. 38.vi; DCGISMS, Art. 29.vi; DCGSARSI, Art. 19.VI). **OPSF** deben abstenerse de realizar actos u operaciones si un cliente se rehúsa a brindar la información de DDC (LFPIORPI Art. 21). No hay obligación de considerar presentar un ROS en relación con ese cliente.

Criterio 10.20 — No hay disposiciones que permitan a las IF no llevar a cabo el proceso de DDC en caso de que crean, en forma razonable, que éste dará indicios al cliente.

Ponderación y conclusión: En el marco mexicano de DDC, existe una cantidad de deficiencias, siendo las más significativas las relacionadas a la identificación de los beneficiarios finales, incluidos los de las personas jurídicas y los fideicomisos, la identificación de usuarios que realizan operaciones en pesos mexicanos, el mantenimiento de información de DDC actualizada, los requisitos sobre clientes actuales y la prohibición de los requisitos simplificados cuando hay sospecha de L/FT. **México parcialmente cumple con la R.10.**

Recomendación 11 – Mantenimiento de registros

México recibió la calificación de «cumplido» para la R.10 en su último IEM.

Criterio 11.1 — Las leyes sectoriales respectivas requieren a los **bancos y otros sectores** conservar los registros de las operaciones que se presentan a la UIF en relación con el LA y el terrorismo por un periodo mínimo de diez años ¹²². Estos requerimientos están más desarrollados en las regulaciones ALA respectivas en relación a la solicitud de mantenimiento de registros de las siguientes operaciones sujetas a presentación de reporte, las cuales deben conservarse por un periodo mínimo de diez años: (i) operaciones en efectivo y con cheques de viajero en moneda local o extranjera por un monto igual o mayor que el equivalente a USD 10.000 («operaciones relevantes»); (ii) operaciones en efectivo en USD cuando el monto por cliente es de USD 500 o más, o USD 250 o más por usuario; (iii) operaciones con cheques de caja por un monto igual o mayor que el equivalente en la moneda nacional a USD 10.000; (iv) operaciones sospechosas; (v) operaciones, actividades o comportamiento de los funcionarios o empleados de la entidad que puedan «contravenir, vulnerar o evadir» la aplicación de medidas ALA/CFT («operaciones internas preocupantes»); y (vi) transferencias electrónicas transfronterizas. No hay obligación de conservar registros de otras operaciones además de las mencionadas.

¹²² Las referencias legales son idénticas a aquellas de la tabla «encuadre legal de las medidas preventivas».

Las **AFP** por ley deben conservar la información sobre la identificación de los clientes y las operaciones por un periodo no menor a diez años (LSAR, Art. 108 bis). Estos requerimientos fueron ampliados en regulaciones para cubrir registros de todas las operaciones (DCGSARSI, Art. 36).

Las **compañías de seguros y de fianzas** y los intermediarios de seguros deben conservar los registros de los reportes de operaciones inusuales «operaciones internas preocupantes» y «operaciones relevantes» (ambas definidas de manera similar a la de los bancos), sobre las que deben conservar los archivos por un periodo no menor a diez años a partir de la fecha cuando concluyó la póliza o el contrato y la fecha cuando las operaciones se realizaron (DCGISMS, Art. 49).

OPSF deben preservar por ley la «información y

documentación que sirva de soporte a sus actividades» por un periodo no menor a cinco años a partir de la fecha cuando se realizó la operación (LFPIORPI, Art. 18.IV). Además, deben mantener las operaciones reportadas por un periodo no menor a cinco años desde la fecha en que se presentó el reporte (RLFPIORPI, Art. 20).

Además, **todas las IF excepto OPSF** deben, según la ley que gobierna los respectivos sectores, cumplir con el CC, incluyendo su requerimiento de que todos los «comerciantes» (incluidas las IF) «deberán conservar, debidamente archivados, los comprobantes originales de sus operaciones» por un plazo mínimo de diez años (Art. 38).

Criterio 11.2 — Los **bancos y otros sectores** por ley, deben conservar por un plazo mínimo de diez años, la información sobre la identificación de los clientes (LIC, Art. 115) a partir de la fecha cuando finalizó la relación comercial (para los clientes) o de la fecha cuando se realizó la operación (para usuarios) (DCGIC, Art. 59). Además, las entidades deben conservar los registros del análisis que realizaron sobre las operaciones inusuales para decidir si presentar un ROS por un plazo no menor a diez años desde la fecha cuando se tomó la decisión (DCGIC, Art. 38). Se aplican requerimientos similares a las **compañías de seguros y de fianzas** (LISF, Art. 492; DCGISMS, Art. 49). Las **AFP** deben conservar los archivos de DDC durante la relación y por un plazo mínimo de diez años desde su terminación (DCGSARSI, Art. 36). **OPSF** deben conservar la información de DDC por un periodo de cinco años a partir de la fecha de la operación (LFPIORPI, Art.18.IV). No se requiere que las **AFP y OPSF** mantengan los resultados de los análisis llevados a cabo. Al estar sujetas al CC, todas las IF excepto OPSF deben conservar como mínimo por un plazo de diez años (Art. 49) la correspondencia original que «contenga acuerdos, contratos o compromisos que crean derechos y obligaciones».

Criterio 11.3 — Los **bancos y otros sectores** deben mantener «registro contable o financiero de toda la documentación soporte», en relación con los reportes mencionados bajo c.11.1, y dichas operaciones deben ser registradas de manera de especificar la forma y los términos según los cuales se realizó la operación (DCGIC, Art. 59). Las **compañías de seguros y de fianzas e intermediarios** deben mantenerlos registros de las operaciones inusuales, operaciones relevantes y operaciones internas preocupantes de manera de permitir conocer la forma y el período en el que se realizaron (DCGISMS, Art. 49). Para **OPSF**, no hay un requerimiento explícito de que los registros de las operaciones sean suficientes para permitir la reconstrucción de operaciones individuales. Para las **IF**, los requerimientos en el Código de Comercio descritos bajo el criterio 11.1 no serían suficientes para satisfacer los requerimientos del criterio 11.3 de permitir la reconstrucción de operaciones excepto aquellas cubiertas por las regulaciones ALA.

Criterio 11.4 — Los **bancos y otros sectores** deben poner toda la información y los documentos a disposición de la SHPC a través de la CNBV (DCGIC, Art. 54). Las **compañías de seguros y de fianzas** deben poner toda la información y los documentos a disposición de la SHPC a través de la CNSF (DCGIC, Art. 44) Los registros contables mantenidos por las **IF** (por estar sujetas al Código Fiscal) deben estar

disponibles a las autoridades fiscales en el domicilio fiscal del contribuyente en forma electrónica (CFF, Art. 30).

Ponderación y conclusión: La deficiencia principal es la falta de requisitos para garantizar la reconstrucción de las operaciones excepto aquellas cubiertas por las regulaciones ALA. **México mayoritariamente cumple con la R.11.**

Recomendación 12 – Personas expuestas políticamente

México recibió la calificación MC para la R.6 en su último IEM. La deficiencia principal identificada fue la falta de requerimientos explícitos de aprobación de los directivos de mayor jerarquía de la continuación de la relación comercial con clientes PEP existentes.

No hay requerimientos en relación con las PEP aplicables a OPSF. Para otras IF, las PEP generalmente se definen en concordancia con el estándar como personas físicas que desempeñan o han desempeñado funciones públicas prominentes en un país extranjero o en México, y sus familiares (DCGIC, Art. 2.XVII; DCGISMS, Art. 2.XX; DCGSARSI, Art. 2.XIV).

Criterio 12.1 — Los **bancos y otros sectores** y las **compañías de seguros y de fianzas** deben tener mecanismos para determinar si un cliente es un PEP independientemente de si es nacional o internacional (DCGIC, Art. 25; DCGISMS, Art. 17). Para los **bancos y otros sectores** las PEP extranjeras deben ser tratadas como de grado de riesgo alto (DCGIC, Art. 26), mientras que para las **compañías de seguros y de fianzas** las PEP extranjeras son tratadas como de grado de riesgo alto solamente cuando operan productos de seguros con componente de inversión en moneda extranjera, lo que no satisface a la norma (DCGISMS, Art. 21). En casos considerados de grado de riesgo alto, estas entidades deben hacer lo siguiente: (i) obtener la aprobación de los directivos de mayor jerarquía para comenzar o continuar la relación comercial con el cliente (DCGIC, Art. 26; DCGISMS, Art. 21); (ii) obtener más información sobre el origen y destino de los fondos y la naturaleza del negocio (DCGIC, Art. 25; DCGISMS, Art. 21) y (iii) adoptar medidas razonables para identificar al cónyuge, dependientes económicos y vínculos patrimoniales de la PEP inclusive con personas jurídicas (DCGIC, Art. 28; DCGISMS, Art. 21). Las **AFP** deben tener mecanismos para determinar si un cliente es una PEP. Las PEP extranjeras deben ser consideradas clientes de alto riesgo (DCGSARSI, Art. 11). Se requiere aprobación a nivel ejecutivo para las operaciones de alto riesgo, incluidas aquellas con PEP extranjeras (DCGSARSI, Art. 12). Para las **IF**, se aplican los requerimientos generales para el monitoreo intensificado continuo discutido bajo el criterio 10.17 a PEP extranjeras cuando son consideradas de alto riesgo; sin embargo, no hay requerimientos de determinar si el beneficiario final de un cliente es una PEP.

Criterio 12.2 — Las autoridades emitieron una lista ¹²³ de puestos cuyos ocupantes deben ser considerados PEP. Estos incluyen funcionarios ejecutivos, legislativos y judiciales principales a nivel federal y estatal, excluyen a oficiales militares principales, ejecutivos de empresas del estado o funcionarios a nivel municipal. Para los **bancos y otros sectores**, las personas que han desempeñado una función pública importante a nivel nacional serían considerados PEP a menos que hayan dejado el cargo hace dos años o más (DCGIC, Art. 2.XVII). Estas entidades deben tener mecanismos para determinar el nivel de riesgo de las operaciones realizadas por las PEP nacionales. Los requerimientos para PEP extranjeras bajo el criterio 12.1 se aplican a las PEP nacionales consideradas de grado de riesgo alto (DCGIC, Art. 28). Para las **compañías de seguros y de fianzas**, las personas que han desempeñado una función pública importante a nivel nacional serían considerados PEP a menos que hayan dejado el cargo hace dos años o más (DCGISMS, Art. 2.XX). Todos los requerimientos para PEP internacionales se aplican a PEP nacionales clasificadas de grado de riesgo alto (DCGISMS, Art. 21). Las **AFP** deben tener mecanismos para determinar

¹²³ Véase http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46540/Personas_Politicamente_Expuestas_Nacionales.pdf

si un cliente es una PEP nacional y aplicar las medidas indicadas bajo C.12.1 a las PEP nacionales consideradas de grado de riesgo alto (DCGSARSI, Art. 11). Para **todos los sectores**, no hay requerimientos para determinar si el beneficiario final de un cliente es una PEP nacional o para identificar PEP de organizaciones internacionales.

Criterio 12.3 — **Para bancos y otros sectores, compañías de seguros y de fianzas**, la definición de PEP abarca cónyuges y otros familiares de las personas con funciones públicas prominentes, como así también las personas jurídicas que tienen vínculos patrimoniales con la PEP (DCGIC, Art. 2.XVII; DCGISMS, Art. 1.XX). En consecuencia, todas las medidas descritas antes se aplican a los familiares de PEP pero no a sus asociados. Para **AFP**, la definición de PEP abarca a los familiares y asociados de PEP, según lo define el GAFI.

Criterio 12.4 — No hay requerimientos para **compañías de seguros y de fianzas** en relación con los beneficiarios de pólizas de seguros de vida o sus beneficiarios finales PEP.

Ponderación y conclusión: Las deficiencias más importantes son la falta de requerimientos para determinar si el beneficiario final es PEP, para el sector de seguros, determinar si el beneficiario final de un seguro de vida es PEP y aplicar las medidas de debida diligencia requeridas, y que los oficiales militares principales, los ejecutivos de empresas del estado o los funcionarios a nivel municipal no son considerados PEP nacionales. **México parcialmente cumple con la R.12.**

Recomendación 13 – Banca corresponsal

México recibió la calificación MC para la R.7 en su último IEM. La deficiencia identificada es la existencia de requerimientos de DDC inadecuados para las relaciones corresponsales de los fondos mutuos y las compañías de seguros, incluida la necesidad de establecer sus responsabilidades ALA/CFT y la de sus representadas.

Criterio 13.1 — Para los **bancos, almacenes generales de depósito, fondos de inversión, instituciones de ahorros y créditos cooperativos y ahorros y créditos populares**, al establecer una relación de corresponsalía con una representada extranjera, deben obtener la aprobación de los directivos de mayor jerarquía, información sobre las líneas de negocios de la representada, evaluar sus controles ALA/CFT para determinar si la institución representada cumple con el estándar internacional sobre ALA/CFT, comprender la supervisión a la cual la representada está sometida y determinar si tiene una buena reputación (DCGIC, Art. 29). No hay requerimientos para entender las responsabilidades respectivas de las dos partes.

Criterio 13.2 — Para **las IF** no hay requerimientos que regulen a los clientes de las representadas que tengan acceso directo a las cuentas de la institución corresponsal.

Criterio 13.3 — Los **bancos, almacenes generales de depósito, fondos de inversión, SOCAP y SOFIPO** tienen prohibido brindar servicios de corresponsalía a bancos pantalla (DCGIC, Art. 30). También deben evaluar sus controles ALA/CFT de la institución representada para determinar si la institución representada cumple con la norma internacional sobre ALA/CFT, que incluye en forma implícita si la institución representada prohíbe que sus cuentas sean usadas por un banco pantalla.

Ponderación y conclusión: La única deficiencia es la ausencia de requerimientos que regulen a los clientes de las representadas que tengan acceso directo a las cuentas de la institución corresponsal. **México mayoritariamente cumple con la R.13.**

Recomendación 14 – Servicios de transferencia de dinero o valores

México recibió la calificación PC para la Recomendación Especial VI en su último IEM. Las deficiencias identificadas incluyen: un sector grande de STDV no regulado, una supervisión débil de los STDV y una falta de requerimientos de que los STDV cumplan con los requisitos relacionados con las transferencias electrónicas.

Criterio 14.1 — Los siguientes tipos de entidades pueden brindar STDV con una licencia o registración: bancos (LIC, Arts. 1, 2, 8, 8 bis, 9, 10, 30 y 46), casas de bolsa (LMV, Arts. 9, 113, **114**, 115 y 171), SOCAP (LFASCAP, Arts. 8 y 14), casas de cambio (LGOAAC, Arts. 4, 7, 8 bis, 81, **82**, 83 y 86) y transmisores de dinero (LGOAAC, Arts. 4, 7, 81 A bis y 86 bis).

Criterio 14.2 — La CNBV está autorizada a identificar y realizar inspecciones de los proveedores de STDV sin registración, y a solicitar la suspensión de las operaciones (LGOAAC, Art. 64). Tiene mecanismos y procedimientos establecidos para identificar e investigar a los STDV no registrados y presentar casos para su procesamiento. La condena puede resultar en una variedad de sanciones incluyendo la prisión de hasta 15 años y una multa de hasta 100.000 veces el salario mínimo federal (aproximadamente equivalente a USD 390.000 a partir de enero de 2017) (LGOAAC, Art. 101; Código Penal, Art. 150.I), que parece ser proporcionado y disuasivo.

Criterio 14.3 — Los transmisores de dinero, las casas de cambio y los centros cambiarios son supervisados por la CNBV con relación al cumplimiento con sus obligaciones ALA/CFT (LGOAAC, Art. 95 bis). Otras IF que tienen permiso para brindar STDV, incluyendo bancos, casas de bolsa, SOCAP, SOFIPO y SOFINCO, también son supervisadas por la CNBV con relación a la implementación de sus obligaciones ALA/CFT.

Criterio 14.4 — No hay obligaciones explícitas de que los agentes de STDV tengan licencia o estén registrados, mientras que los transmisores de dinero deben presentar a la SHCP la lista de agentes en forma anual. Dichos requerimientos no se aplican a las casas de cambio.

Criterio 14.5 — Los transmisores de dinero deben garantizar el cumplimiento de los agentes asociados con la DDC y con los requerimientos de presentación de informes utilizando un enfoque basado en el riesgo, y garantizar que los directores y empleados de los agentes asociados sean aptos para llevar a cabo sus responsabilidades y brindarle capacitación al personal (DCGTD, Art. 49, 50).

Ponderación y conclusión: La única deficiencia relativamente menor es la falta de requisitos explícitos para que los agentes de los STDV tengan licencia o estén registrados o para que los STDV tengan una lista actual de sus agentes disponible a las autoridades competentes. **México mayoritariamente cumple con la R.14.**

Recomendación 15 – Nuevas tecnologías

México recibió la calificación PC para la R.8 en su último IEM. Las deficiencias identificadas son la falta de requerimientos específicos para implementar medidas para evitar el uso indebido de desarrollos tecnológicos y a la falta de requerimientos de DDC específicos para mitigar riesgos en operaciones que no requieren contacto presencial.

Criterio 15.1 — México evaluó los riesgos relacionados con el uso indebido de Bitcoin como parte de su ENR y consideró que son bajos; sin embargo, las autoridades están considerando medidas para abordar el aumento potencial de dichos riesgos. No hay mecanismos para garantizar que las IF realicen dicha evaluación de riesgos.

Criterio 15.2 — Los **bancos, casas de cambio, SOFOME, transmisores de dinero, fondos de inversión, uniones de crédito, SOFIPO y SOFINCO** deben tener mecanismos para administrar

los riesgos que surjan de los canales de entrega tecnológicos como los electrónicos y ópticos (DCGIC, Art. 15). No existen dichos requerimientos para **compañías de seguros y de fianzas** o **APF. OPSF** que realizan sus actividades con el uso de tecnología electrónica, óptica o de otro tipo, tienen que desarrollar procedimientos para evitar el uso indebido de dichos medios o dicha tecnología (RCGLFPIORPI, Art. 18). Estos procedimientos deben ser parte del documento que establece la DDC y las reglas de control interno (RCGLFPIORPI, Art. 37). Para todos los sectores, no hay requerimientos expresos para evaluar los riesgos de LA/FT antes de lanzar productos o tecnologías nuevos.

Ponderación y conclusión: La deficiencia principal es la falta de requerimientos para que las IF evalúen los riesgos de LA/FT antes del lanzamiento o uso de productos, prácticas comerciales o mecanismos de entrega nuevos o para gestionar y mitigar dichos riesgos. **México parcialmente cumple con la R.15.**

Recomendación 16 – Transferencias electrónicas

En su último IEM, México recibió la calificación PC en la Recomendación Especial VII. Las deficiencias identificadas incluyen: umbral demasiado alto; falta de regulación de transferencias por lote, información que debe ser guardada por las instituciones intermediarias, y procedimientos basados en el riesgo para identificar y manejar transferencias con información incompleta del originante; y transmisores de dinero no estaban sujetos a los requerimientos.

Las entidades autorizadas a brindar servicios de transferencias electrónicas son: bancos, casas de bolsa, SOCAP, SOFIPO, SOFINCO, casas de cambio y transmisores de dinero.

Criterio 16.1 — Para todas las transferencias electrónicas, las entidades que actúan como instituciones ordenantes deben identificar y verificar el nombre y el domicilio del originante, que es un cliente existente, y asignar un número de referencia a la operación. Dicha información debe ser incorporada al mensaje de pago (DCGIC, Art. 16.I). Para usuarios, cuando el monto de la operación es entre USD 1.000 y USD 5.000 (o el equivalente en una moneda extranjera) se requiere información básica del usuario (nombre, nacionalidad, fecha y lugar de nacimiento, domicilio, número de identificación) mientras que cuando el monto es USD 5.000 (o el equivalente en una moneda extranjera) o más, se requiere información detallada del usuario. No hay una obligación para identificar a usuarios que transfieran pesos mexicanos. No existen obligaciones para que las instituciones ordenantes obtengan información del beneficiario.

Criterio 16.2 — El requerimiento descrito bajo el criterio 16.1 se aplica a las transferencias por lote.

Criterio 16.3 — No existen requerimientos que regulen las transferencias por debajo de USD 1.000 (o el equivalente en moneda extranjera) realizadas por usuarios, excepto para los transmisores de dinero que deben recabar información mínima (nombre, domicilio y número de referencia) para todas las transferencias (DCGTD, Art. 4). No existen obligaciones para que las instituciones ordenantes obtengan información del beneficiario.

Criterio 16.4 — No hay obligación de verificar la información obtenida según se describe en c.16.3 cuando hay sospecha de LA/FT.

Criterio 16.5 — Solamente las transferencias nacionales llevadas a cabo (i) por un cliente, (ii) por un usuario en moneda extranjera por encima de USD 1.000; o (iii) a través de transmisores de dinero están sujetos a los requerimientos discutidos en el criterio 16.1. No están cubiertas las transferencias nacionales realizadas por usuarios en pesos mexicanos o en moneda extranjera por debajo de USD 1.000 o a través de entidades diferentes a los transmisores de dinero.

Criterio 16.6 — No existe una obligación de recabar información y ponerla a disposición de la institución beneficiaria o de las autoridades competentes excepto aquella descrita bajo c.16.5.

Criterio 16.7 — Las instituciones ordenantes deben mantener la información del originante en todas las transferencias electrónicas (DCGIC Art. 16.1). No existe la obligación de obtener información sobre el beneficiario, ni de retener dicha información.

Criterio 16.8 — Los **bancos, casas de bolsa, SOCAP y SOFIPO** deben abstenerse de abrir una cuenta cuando no pueden cumplir los requisitos de identificación (DCGIC, Art. 10). Sin embargo, no tienen obligación de abstenerse de ejecutar una operación ocasional cuando no pueden cumplir con los requisitos de los criterios 16.1-16.7. Los **transmisores de dinero** tienen prohibido llevar a cabo operaciones si no pueden cumplir con los requisitos mencionados bajo c.16.1.

Criterio 16.9 — Los transmisores de dinero que actúan como instituciones ordenantes deben recabar información sobre «número de cuenta o número de referencia de la institución de crédito, transmisores de dinero, transmisores de dinero extranjero o entidades desde donde vienen los fondos de la transferencia correspondiente, según sea el caso». No existe otro requerimiento para que las instituciones intermediarias garanticen que la información del originante y del beneficiario se mantenga en el mensaje de pago.

Criterio 16.10 — Las entidades deben conservar los registros de las transferencias electrónicas transfronterizas durante al menos diez años (DCGIC, Art. 59).

Criterio 16.11 — Las entidades, generalmente deben detectar a las transferencias electrónicas que carecen de la información requerida bajo c.16.1 (DCGIC, Art. 38.xi).

Criterio 16.12 — No existe un requerimiento para que las instituciones intermediarias tengan políticas y procedimientos para determinar cuándo ejecutar, rechazar o suspender una transferencia electrónica que carezca de la información requerida o de cualquier pregunta de seguimiento.

Criterio 16.13 — El requerimiento descrito bajo c.16.11 se aplica a todas las entidades incluyendo aquellas que actúan como institución beneficiaria.

Criterio 16.14 — Las entidades cuando actúan como institución beneficiaria deben identificar y verificar al beneficiario si aún no lo identificó en transferencias electrónicas por encima de USD 1.000 o su equivalente en moneda extranjera (DCGIC, Art. 16.II) y mantener registros de transferencias electrónicas transfronterizas (DCGIC, Art. 59). Dichos requerimientos no se aplican a transferencias en pesos mexicanos.

Criterio 16.15 — No existen requerimientos para que las entidades beneficiarias tengan políticas y procedimientos para determinar cuándo ejecutar, rechazar o suspender una transferencia electrónica que carezca de la información requerida o de cualquier pregunta de seguimiento.

Criterio 16.16 — No hay requisitos explícitos para que las entidades cumplan con el requisito antes mencionado en sus operaciones de transferencias en países extranjeros o a través de agentes.

Criterio 16.17 — No existen requerimientos para que los transmisores de dinero o casas de cambio que controlan tanto el lado del ordenante y del beneficiario de una transferencia electrónica consideren la información de ambos lados para decidir la presentación de un ROS y presentar un ROS en ambos lados, si están ubicados en países distintos.

Criterio 16.18 — Las entidades deben evitar inmediatamente que los clientes que están en la lista de personas bloqueadas realicen actos u operaciones (DCGIC, Art. 72).

Ponderación y conclusión: Las deficiencias principales incluyen: la falta de requisitos para que las instituciones ordenantes incluyan información del beneficiario en la transferencia y falta de requisitos para que las instituciones intermediarias o beneficiarias tengan procedimientos para determinar cuándo realizar, rechazar o suspender una transferencia electrónica que carezca de la información requerida del originante o del beneficiario. **México parcialmente cumple con la R.16.**

Recomendación 17 – Dependencia en terceros

México recibió la calificación PC con la R.9 en su último IEM. Las deficiencias identificadas incluyen: falta de requisitos para que las IF obtengan inmediatamente información de DDC de terceros, supervisión/monitoreo inadecuados de los intermediarios de seguros, y supervisión/monitoreo inadecuados de los agentes de pago (sobre quienes se depende) por parte de las empresas transmisoras de dinero para el cumplimiento con las obligaciones ALA/CFT.

Criterio 17.1 — Los **bancos y otros sectores, excepto las casas de cambio, los centros cambiarios y los transmisores de dinero** pueden realizar la DDC a través de terceros, siempre y cuando la entidad dependiente verifique la información obtenida para (i) otorgar préstamos y créditos; o (ii) clientes cuyas operaciones están limitadas a depósitos de hasta 10.000 UDI (aproximadamente equivalente a USD 3.900 desde septiembre de 2016) dentro de un mes calendario (DCGIC, Art. 7). En el caso de cajas de ahorro para nóminas, los **bancos, SOCAP y SOFIPO** pueden depender en el empleador que abre las cuentas en representación de sus empleados para elaborar y mantener la información identificación de los empleados individuales. En este contexto, los bancos deben garantizar que la información de DDC de los empleados individuales pueda estar a su disposición (DCGIC, Art. 13). En cualquier caso, la responsabilidad final de las medidas de DDC continúa siendo de las entidades dependientes (DCGIC, Art. 7, 13). Las **compañías de seguros y finanzas** pueden depender de terceros que sean IF para realizar la DDC. Las IF dependientes en México están reguladas y son supervisadas en relación con ALA/CFT, pero no hay requisitos para las entidades no financieras o IF extranjeras dependientes de que estén sujetas a regulación y supervisión ALA/CFT. Las entidades dependientes deben garantizar que la información de DDC esté disponible en forma oportuna. En cualquier caso, la responsabilidad final de las medidas de DDC continúa siendo de las entidades dependientes (DCGISMS, Art. 11, -13). No se les exige obtener información básica de DDC inmediatamente. **OPSF** pueden depender de ciertos terceros para realizar la DDC. Los terceros autorizados incluyen: (i) miembros del mismo grupo comercial; o (ii) clientes de OPSF con quien se estableció una relación comercial y OPSF realiza operaciones en nombre de los empleados o contratistas de ese cliente (RCGLFPIORPI Art. 16). Con respecto a (i), no hay un requisito explícito de obtener inmediatamente la información necesaria concerniente a las medidas de DDC. Con respecto a (ii), OPSF deben firmar un acuerdo por escrito con su cliente que estipule que el cliente debe mantener los archivos de identificación de cada uno de los empleados o contratistas y ponerlos a disposición de OPSF. Esto no satisface la norma dado que no se cumple ninguno de los requerimientos en 17.1.(a) – (c). Para **todos los sectores**, no hay obligación de que la IF dependiente se asegure de que el tercero tenga medidas y esté regulada y supervisada en cumplimiento con R.10 y R.11.

Criterio 17.2 — **Para todas las IF:** No hay condiciones sobre los países en los que se pueda encontrar un tercero.

Criterio 17.3 — No existen requerimientos para que los grupos financieros apliquen un programa ALA/CFT general a todo el grupo (véase criterio 18.2 a continuación). Por lo tanto, el análisis del criterio 17.1 y 17.2 se aplica a casos de dependencia dentro del grupo. Para los **bancos y otros sectores, compañías de seguros y de fianzas**, las entidades que son parte del mismo grupo financiero pueden

depender entre sí para realizar la DDC bajo ciertas condiciones. La entidad sobre la que se depende tiene la obligación de poner a disposición los perfiles del cliente para consultas de la entidad dependiente dentro del grupo y de las autoridades (DCGIC, Art. 9; DCGISMS, Art. 9). Se aplican disposiciones similares a **OPSF** (RCGLFPIORPI, Art. 14)

Ponderación y conclusión: Las deficiencias principales son la falta de requisitos integrales sobre las IF dependientes para garantizar que los terceros tengan medidas y estén reguladas y supervisadas en relación al cumplimiento con las R.10 y R.11 y la falta de requisitos sobre los países en los que se puede encontrar un tercero. **México parcialmente cumple con la R.17.**

Recomendación 18 – Controles internos y filiales y subsidiarias

México recibió la calificación MC para la R.15 en su último IEM. La deficiencia identificada es la falta de un requerimiento explícito en todas las regulaciones ALA/CFT de tener una función de auditoría independiente.

Criterio 18.1 — Los **bancos y otros sectores** deben (i) tener políticas y procedimientos ALA/CFT (DCGIC, Art. 64), (ii) designar un ejecutivo como oficial de cumplimiento (DCGIC, Art. 47), tener procedimientos para contratar personal de buena reputación (DCGIC, Art. 57), (iii) tener programas de capacitación continua (DCGIC, Art. 49) y (iv) excepto los asesores de inversión, un departamento de auditoría interna o una auditoría independiente anual para revisar el cumplimiento con los requerimientos ALA/CFT (DCGIC, Art. 60). Se aplican requerimientos similares a las **compañías de seguros y de fianzas** (DCGISMS, Arts. 38, 47, 39, 50) y **AFP** (DCGSARSI, Arts. 23-25, 27 y 34).

OPSF deben desarrollar pautas para DDC, como así también criterios, medidas y procedimientos internos para cumplir con las obligaciones ALA/CFT (RCGLFPIORPI, Art. 37). También deben designar a un representante responsable de garantizar el cumplimiento con aquellas obligaciones, aunque no se requiere que este representante sea de nivel ejecutivo (LFPIORPI, Art. 20). No existen requerimientos de tener procedimientos de detección para la contratación de empleados, programas de capacitación continua para empleados y OPSF no tienen la obligación de establecer una función de auditoría independiente para probar el sistema ALA/CFT.

Criterio 18.2 — Para todos los sectores, no hay requerimientos de que los grupos financieros implementen programas ALA/CFT generales para todo el grupo. Sin embargo, los miembros de un grupo pueden intercambiar información identificatoria de los clientes solo con la autorización expresa del cliente (DCGIC, Art. 9; DCGISMS, Art. 9; DCGSARSI, Art. 8; RCGLFPIORPI, Art.35). Para los **bancos**, la información compartida solo puede ser usada por la entidad que realizó la solicitud, excepto cuando la entidad que comparte la información determina que puede ser compartida con otras entidades (DCGIC, Art. 62). Para compartir información con IF extranjeras, los bancos deben firmar acuerdos con la IF extranjera sobre la confidencialidad de la información compartida (DCGIC, Art. 62 bis y 62 ter). No existen requerimientos para los demás sectores sobre la confidencialidad o salvaguarda de la información compartida.

Criterio 18.3 — Los **bancos y otros sectores**, excepto SOCAP y SOFIPO, deben implementar los requerimientos mexicanos en todas sus sucursales y subsidiarias, incluidas aquellas ubicadas en jurisdicciones con medidas ALA/CFT más débiles. Cuando no pueden hacerlo, deben informar la situación a su supervisor mexicano, pero no hay requerimientos adicionales de aplicar medidas de mitigación para gestionar los riesgos en estas circunstancias. Cuando los requerimientos extranjeros a los que las sucursales o subsidiarias de las entidades están sujetos son más estrictos, las entidades deben cumplir con ellos (DCGIC, Art. 58). Se aplican requerimientos similares a las **compañías de seguros y de fianzas** (DCGISMS, Art. 48) y **AFP** (DCGSARSI, Art. 35). **OPSF** no están sujetos a dichos requerimientos.

Ponderación y conclusión: La deficiencia principal es la ausencia del requerimiento para los grupos financieros de implementar un programa ALA/CFT para todo el grupo, lo que conlleva un peso relativamente alto. **México parcialmente cumple con la R.18.**

Recomendación 19 – Países de mayor riesgo

México recibió la calificación de MC en la R.21 en su último IEM. La deficiencia identificada es que México puede imponer contramedidas solamente en relación con los países previamente identificados por una organización internacional y no con respecto a países de preocupación específica para las autoridades mexicanas.

No existen requerimientos para **OPSF** concernientes a países de mayor riesgo.

Criterio 19.1 — Para **todas las IF**, aunque la UIF distribuyó listas de países identificados por el GAFI por tener deficiencias estratégicas, no hay requisitos explícitos para someter a los clientes de estas jurisdicciones a medidas reforzadas. Sin embargo, **los bancos y otros sectores** deben detectar y evaluar los antecedentes y el propósito de las operaciones que implican a jurisdicciones con medidas ALA/CFT débiles, con vistas a determinar si dichas operaciones debieran ser presentadas como operaciones sospechosas (DCGIC, Art. 38x). Además, los **bancos, almacenes generales de depósito, fondos de inversión, SOCAP y SOFIPO** deben «aplicar estrictamente» medidas de DDC a los bancos representados ubicados en dichas jurisdicciones (DCGIC, Art. 30) y generalmente deben aplicar DDC proporcionales al nivel de riesgos (DCGIC, Art. 29). Se aplican requerimientos similares a las **compañías de seguros y de fianzas** (DCGISMS, Art. 29.x) y **AFP** (DCGSARSI, Art. 19.x).

Criterio 19.2 — No hay disposiciones legales que confieran poderes explícitamente a las autoridades para aplicar contramedidas proporcionales al riesgo. La UIF emitió un aviso en agosto de 2015 que requiere que los sujetos obligados informen ciertas operaciones que involucran a ciertas jurisdicciones, aunque las entidades no tienen la obligación de aplicar ellos mismos ninguna medida especial. Ninguna de las jurisdicciones se encuentra en la lista negra del GAFI. Este ha sido el único ejemplo en México de implementación de algún tipo de contramedidas, por propia iniciativa y no en base a un pedido del GAFI. No se puede establecer la capacidad de las autoridades mexicanas de aplicar contramedidas proporcionales a los riesgos más allá de los reportes sistemáticos proporcionales a los riesgos.

Criterio 19.3 — La SHCP es responsable de mantener en línea una lista de países que el GAFI considera que tienen deficiencias estratégicas en sus medidas ALA/CFT (DCGIC, Arts. 30, 38.x; DCGISMS, Art. 29.x; DCGSARSI, Art. 19.x). Además, la UIF distribuye actualizaciones de las listas a los sujetos obligados por correo electrónico.

Ponderación y conclusión: La única deficiencia es que no se puede establecer la capacidad de las autoridades mexicanas de aplicar contramedidas más allá de los reportes sistemáticos proporcionales a los riesgos. **México mayoritariamente cumple con la R.19.**

Recomendación 20 – Reporte de operaciones sospechosas

En su último IEM, México recibió la calificación «PC» para la R.13 y para la Recomendación Especial IV. Las deficiencias identificadas incluyen: reportes defensivos, falta de requerimiento explícito de reportar las operaciones intentadas y falta de una obligación clara de reportar sospechas de financiamiento de actos de terrorismo internacionales.

Criterio 20.1 — Los **bancos y otros sectores** tienen la obligación por ley de reportar «actos, operaciones y servicios» relacionados con el LA o el terrorismo (nacional o extranjero) según la

definición de la ley mexicana y, excepto la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, todo «acto, operación o servicio, que realicen los miembros del consejo de administración, directivos, funcionarios, empleados y apoderados» relacionados con LA o terrorismo o aquellos que pudiesen contravenir o vulnerar las obligaciones ALA/CFT («concerniente a operaciones internas») (LIC, Art. 115¹²⁴). Además, un decreto dictado por el Congreso en marzo de 2014 extendió «las medidas o procedimientos para prevenir y detectar» el LA y el terrorismo al financiamiento del terrorismo.

Las obligaciones de presentación de reportes se elaboran aún más en las regulaciones siguientes:

- (i) Se define «operación inusual» de la siguiente manera: «una operación, actividad, conducta o comportamiento de un Cliente que no concuerde con los antecedentes o con el perfil transaccional inicial o habitual de dicho Cliente, sin que exista una justificación razonable, o bien, aquella Operación, actividad, conducta o comportamiento que un Cliente o Usuario realice o pretenda realizar que pudiera involucrar el LA o el terrorismo» (DCGIC, Arts. 2.XIV, 37, y 42). Las entidades deben considerar 14 indicadores o características de la operación para identificarla como «operación inusual», una de ellas es «existan sospechas de que [...] actos [...] u operaciones pudieran favorecer, asistir o cooperar de cualquier manera a la comisión de» LA o terrorismo. Las entidades tienen hasta 60 días calendario para presentar el reporte de «operación inusual» contados a partir de que se genere la alerta por medio de su sistema, proceso o por el

empleado de la Entidad, lo que ocurra primero. Excepto para las «operaciones internas preocupantes», el plazo se puede extender por otros 30 días para los bancos si el banco dispuso en su política cuándo se aplicaría dicha extensión (DCGIC, Art. 37).

- (ii) Un «reporte en 24 horas», se refiere a instancias cuando una entidad cuenta con «información basada en indicios o hechos concretos», esto va más allá de la sospecha, de que los fondos o una operación pudiera «provenir de actividades ilícitas o pudieren estar destinados a favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión» de LA o actos terrorismo, la entidad deberá remitir un ROS dentro de las 24 horas contadas a partir de que conozca dicha información (DCGIC, Art. 41).

Por un lado, el plazo de los reportes de 24 horas cumple con el requerimiento de reportar «rápidamente», pero establece una vara más alta que «sospecha». Aunque las autoridades discutieron la interpretación de los evaluadores, la implementación de las IF de este requerimiento la respalda: solamente presentan ROS cuando hay coincidencias con las listas de sanciones. Esto es lo que la UIF espera de ellas.¹²⁵ Por otro lado, no se puede establecer que el plazo que permite hasta 60 o 90 días después de que se haya marcado una alerta para remitir un reporte inusual sin especificar cuánto tiempo tienen las entidades después de la formación de una sospecha para remitir un reporte satisface el requerimiento de reportar rápidamente. Los «reportes de operaciones inusuales» constituyen la abrumadora mayoría de ROS remitidos a la UIF (véase capítulo 5).

Se aplican requerimientos similares a las **compañías de seguros y de fianzas** excepto que no se permite la extensión (DCGISMS, Arts. 28, 31). Además, los agentes de seguro están obligados a entregar a la

¹²⁴ Las referencias a las disposiciones en las leyes que regulan a otros sectores son idénticas a las de la tabla del «Encuadre legal para las medidas preventivas» presentada bajo «Información general».

¹²⁵ La Guía de la UIF sobre la presentación de reportes en 24 horas emitida en febrero de 2013, claramente establece que «los Reportes de Operaciones Sospechosas clasificados como «reportes de 24 horas» son aquellos que incluyen personas o entidades que aparecen en las listas oficiales de personas asociadas con alguna actividad relacionada con los delitos de los Artículos 139, 148 bis o 400 bis del Código Penal o con la delincuencia organizada, comunicados de prensa u otra información de organizaciones internacionales o autoridades competentes nacionales o extranjeras para la prevención, investigación y procesamiento de los delitos [...]».

aseguradora o a la institución de fianzas relevante la información necesaria para que se cree el ROI/ROS. Las compañías de seguros y de fianzas deben convenir con los agentes los términos para este propósito. Se aplican requerimientos similares a las **AFP** excepto que tienen hasta 30 (en vez de 60) días calendario para remitir el reporte (DCGSARSI, Arts. 13, 19 y 21) y no deben presentar «operaciones internas preocupantes».

OPSF deben reportar todas las operaciones cuyo importe mensual sea mayor que 3.210 veces el salario mínimo del distrito federal (aproximadamente equivalente a USD 12.519 desde enero de 2017) (LFPIORPI, Art. 17). En aquellas operaciones sujetas a este requerimiento de remisión de reportes, donde hay información basada en un «hecho o indicio» de que los recursos pudieren provenir o estar destinados a favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de LA o delitos relacionados, OPSF deben presentar un reporte a la UIF dentro de las 24 horas contadas a partir de que conozca dicha información, pero este requerimiento no se aplica a las operaciones relacionadas con el FT, o el terrorismo. Los clientes clasificados con un grado de riesgo bajo y los clientes que actúan en representación de sus empleados u otro personal contratado por el cliente no están sujetos a este requisito. (RCGLFPIORPI, Art. 27). Por lo tanto, la obligación de remisión de reporte no satisface a la norma ya que: (i) la obligación de remisión de reportes se basa en un «hecho o indicio» que va más allá de la sospecha; (ii) el requisito no abarca el FT; y (iii) el requisito no está establecido en la ley.

Los reportes deben remitirse a la SHCP a través de la CNBV, la CNSF y la CONSAR respectivamente, mientras que para OPSF los reportes deben ser remitidos a la SHCP a través del SAT. La UIF tiene acceso directo a los ROI y ROS presentados mediante el acceso a los sistemas de los supervisores.

Criterio 20.2 — **Para los bancos y otros sectores, compañías de seguros y defianzas**, los requisitos de remisión de reportes abarcan las operaciones que intentan realizar los clientes o los usuarios. Para **AFP** y **OPSF**, los requisitos de remisión de informes no abarcan los intentos de operaciones explícitamente, pero «acto u operación» parecen ser lo suficientemente amplios para abarcar a las operaciones intentadas (DCGIC, Art. 2.xiv, xv; DCGISMS, Art. 2.xvi, xvii; DCGSARSI, Art. 2.xi). Para **OPSF**, las operaciones por debajo del umbral especificado en el criterio 10.2 o por debajo del umbral especificado en el criterio 20.1, y las actividades de ciertos clientes (véase criterio 20.1 anterior) no están sujetos a los requisitos de remisión de reportes, lo que tampoco satisface la norma. Además, no hay una disposición explícita en la ley que amplíe la obligación de remisión de reportes de OPSF a las operaciones intentadas.

Ponderación y conclusión: Para la mayoría de las IF, el plazo para las «operaciones inusuales» no satisface el requisito de reportar rápidamente mientras que la obligación de remisión de reportes de 24 horas establece una vara más alta que sospecha, lo que constituye una deficiencia significativa en el marco mexicano. Además, para **OPSF**, las obligaciones de presentación de reportes no están establecidas en la ley, no abarcan el FT o las operaciones intentadas y solo se aplican por encima del umbral. **México parcialmente cumple con la R.20.**

Recomendación 21 – Revelación (tipping-off) y confidencialidad

México recibió la calificación de «cumplido» para la R.14 en su último IEM.

Criterio 21.1 — **Todas las IF, excepto las AFP**, están protegidas por ley contra cualquier responsabilidad que pueda surgir a partir de la violación de la confidencialidad para cumplir con los requerimientos ALA/CFT. En las regulaciones respectivas, se aclara que dicha protección abarca a los directores, funcionarios y empleados de las IF (DCGIC, Art.53; DCGISMS, Art. 43; DCGSARSI, Art. 31), excepto para OPSF, para los cuales dicha extensión está establecida en la ley (LFPIORPI, Art. 38).

Criterio 21.2 — El personal, los directores y los representantes de **todas las IF excepto las AFP**, tienen prohibido por ley divulgar los ROS y otros reportes remitidos a ninguna parte excepto aquellas explícitamente autorizadas ¹²⁶. Además, las regulaciones respectivas prohíben a sus empleados y directores divulgar al cliente cualquier referencia que a ellos se haga en un ROS.

Ponderación y conclusión: Una deficiencia relativamente menor es que para la mayoría de las IF, la protección de los directores, funcionarios y empleados de las IF de cualquier responsabilidad que pueda surgir de una violación a la confidencialidad en el cumplimiento de los requerimientos ALA/CFT no está establecida en la ley. **México mayoritariamente cumple con la R.21.**

Recomendación 22 – APNFD: Debida diligencia del cliente

En su informe de 2008, México recibió la calificación de «no cumplido» en la antigua R.12, ya que las APNFD no estaban sometidas al régimen ALA/CFT.

Información general

Las APNFD se definen en la legislación mexicana como «Actividades Vulnerables». Cualquier persona (física o jurídica) que se involucre en dichas actividades está sujeta a la legislación ALA/CFT.

Esto incluye lo siguiente:

- 1) Casinos, es decir, aquellos que participan en «actividades vinculadas a la práctica de juegos con apuestas por operaciones cuyos montos son iguales o mayores que 325 salarios mínimos¹²⁷ aproximadamente USD 1.380). Las operaciones se consideran «la venta de boletos, fichas o cualquier otro tipo de comprobante similar para la práctica de dichos juegos [...] así como el pago del valor que representen dichos boletos, fichas o recibos o, en general, la entrega o pago de premios y la realización de cualquier operación financiera, ya sea que

se lleve a cabo de manera individual o en

serie de transacciones vinculadas entre sí» (LFPIORPI, Art. 17.I);

- 2) Agentes inmobiliarios, es decir, aquellos que participan en «la prestación habitual o profesional de [...] desarrollo de bienes inmuebles o de intermediación en la transmisión de la propiedad o constitución de derechos sobre dichos bienes, en los que se involucren operaciones de compra o venta de los propios bienes por cuenta o a favor de clientes» (LFPIORPI, Art. 17.V);
- 3) Comerciantes de metales y piedras preciosas, es decir, aquellos que participan en la «comercialización o intermediación habitual o profesional de metales preciosos, piedras preciosas, en las que se involucren operaciones de compra o venta de dichos bienes» por operaciones cuyo valor es igual o mayor que 805 salarios mínimos (alrededor de USD 3.420) (LFPIORPI, Art. 17.VI);
- 4) Profesionales independientes, es decir, aquellos que participan en la «prestación de servicios, sin que medie relación laboral

con el cliente respectivo, en aquellos casos en los que se prepare para un cliente o se lleven a cabo en nombre y representación del cliente cualquiera de las siguientes operaciones» (LFPIORPI, Art. 17.XI):

¹²⁶ Las referencias legales son idénticas a aquellas de la tabla «encuadre legal de las medidas preventivas».

¹²⁷ El salario mínimo es de UDS 4,25 (desde enero de 2016).

a) La compraventa de bienes inmuebles o la cesión de derechos sobre estos; b) La administración y manejo de recursos, valores o cualquier otro activo de sus clientes; c) El manejo de cuentas bancarias, de ahorro o de valores; d) La organización de aportaciones de capital o cualquier otro tipo de recursos para la constitución, operación y administración de sociedades mercantiles, o e) La constitución, escisión, fusión, operación y administración de personas morales o vehículos corporativos, incluido el fideicomiso y la compra o venta de entidades mercantiles.

- 5) Sociedades que brindan profesionalmente servicios de negocios, administrativos, domicilio social o domicilio de correspondencia por un valor mensual igual o superior a 1.605 veces el salario mínimo (alrededor de USD 6.820) (LFPIORPI, Art. 17.XV). El umbral monetario limita el alcance de las obligaciones y no es coherente con la Norma.

La manera en que se formula la disposición anterior implica que abarca a *toda persona* que profesionalmente participe en aquellas operaciones, y no está limitado a abogados, notarios u otros profesionales jurídicos y contadores independientes. Sin embargo, además de eso, los notarios públicos y los corredores públicos están explícitamente incluidos en el alcance de la ley (LFPIORPI, Art. 17.XII).

Los servicios nominativos profesionales no están autorizados en México ya que 1) las acciones deben estar representadas por títulos nominativos que servirán para acreditar y transmitir la calidad y los derechos de socio (LGSM, Art. 111), y 2) los cargos de administrador o consejero y de gerente, son personales y no podrán desempeñarse por medio de representante (LGSM, Art.147).

Criterio 22.1—

C.10.1. Las APNFD tienen prohibido mantener registros (como equivalente a cuentas) bajo nombres falsos o confidenciales (RCGLFPIORPI, Art. 23).

C.10.2–10.3. Todas las APNFD deben identificar a los clientes, ya sea usuarios, sujetos a los umbrales observados arriba, o con los cuales está establecida la relación comercial, y verificar su identidad basándose en credenciales o documentación oficial (LFPIORPI Art18.I) (c.10.2(a)-(b), 10.3).

No hay requisitos para que las APNFD realicen DDC en casos cuando hay sospecha de LA/FT o cuando hay dudas acerca de la veracidad o exactitud de la información obtenida con anterioridad (c.10.2(d)-(e)), con una excepción específica: cuando hay dudas si el cliente actúa en representación de otra persona (RCGLFPIORPI, Art.22).

C.10.4. Todas las APNFD deben verificar que cualquier persona que pretende actuar en representación del cliente esté autorizada para hacerlo e identificar y verificar la identidad de esa persona (RCGLFPIORPI, Art.12, Anexos 3-6 bis, ítem b.v)).

C.10.5. Las APNFD deben identificar al beneficiario final del cliente y verificar la identidad basándose en documentos oficiales, en caso de que el cliente los posea (LFPIORPI, Art.18.III, RCGLFPIORPI, Art.12.VII). Si el cliente no tiene los documentos necesarios, las APNFD deben recabar información adicional, como referencias bancarias, comerciales o personales. La definición de beneficiario final dispuesta en la ley es coherente con la definición del GAFI (RCGLFPIORPI, Art.3.IV y VII).

C.10.6. En el caso que las APNFD establezcan relaciones comerciales, no hay requerimientos para entender el propósito y la naturaleza pretendida de la relación.

C.10.7. Las APNFD deben realizar debida diligencia continua mediante (a) el establecimiento de mecanismos para dar seguimiento y acumular las operaciones que realicen sus clientes (RCGLFPIORPI,

Art.19); y (b) la verificación de que los expedientes de identificación se encuentren actualizados (RCGLFPIORPI, Art.21). El requerimiento de establecer «un mecanismo para dar seguimiento a las operaciones» es demasiado impreciso para cumplir con el requerimiento de inspeccionar las operaciones para garantizar que se correspondan con el perfil del cliente.

C.10.8. Las APNFD deben entender la naturaleza del negocio del cliente (RCGLFPIORPI, Art. 12, Anexos 4 y 6 ítem a).iv) y Anexo 7 ítem a).ii)), excepto cuando el cliente es una estructura jurídica. Para clientes que son personas jurídicas o estructuras jurídicas, no existe el requisito de entender la estructura de propiedad y control.

C.10.9. Las APNFD deben obtener la siguiente información de los clientes que entran en las siguientes categorías:

- J) **Personas jurídicas:** nombre, forma legal, prueba de existencia, poderes que regulan y vinculan a la persona jurídica y el domicilio social, como así también los nombres y domicilios de los apoderados legales (RCGLFPIORPI, Art.12, Anexo 4 ítems a).i), a).v) y b).i), b).iv), Anexo 6 ítems a).i), a).iv) y b).i)-iii)). Sin embargo, el concepto de «apoderado legal» podría no incluir a todas las personas relevantes que ocupen puestos como directivos de mayor jerarquía.
- J) **Estructuras jurídicas:** nombre y, cuando corresponda, domicilio del fiduciario, número de referencia o identificación del fideicomiso, documentos que contengan la constitución del fideicomiso, los poderes y el nombre del apoderado legal (RCGLFPIORPI, Art. 12, Anexo 8). Sin embargo, esto no incluye la información sobre el domicilio del fideicomisario.

No existe la obligación de obtener la información sobre las personas que ocupen puestos como directivos de mayor jerarquía.

C.10.10. Las APNFD deben identificar al beneficiario final y verificar la identidad basándose en documentos oficiales, idénticos a aquellos que se requieren para identificar al cliente, en caso de que el cliente los posea (LFPIORPI, Art.18.III, RCGLFPIORPI, Art.12.VII). Si el cliente no tiene los documentos necesarios, las APNFD deben recabar información adicional, como referencias bancarias, comerciales o personales. La definición de beneficiario final incluye a las personas que tienen participación mayoritaria o aquellos que pueden ejercer control por otros medios.

C.10.11. Para clientes que son estructuras jurídicas, se aplica el principio general concerniente a la identificación del beneficiario final (véase criterio 10.5), sin embargo, no existe el requerimiento específico de identificar al fideicomitente, al protector, a los beneficiarios o clases de beneficiarios.

C.10.12–13. *No se aplica.*

C.10.14. Las APNFD deben verificar la identidad del cliente y del beneficiario final antes o durante la ejecución de una operación o, si correspondiere, antes o en el momento del establecimiento de una relación comercial (RCGLFPIORPI, Art.12). No hay excepciones a esta regla.

C.10.15. *No se aplica.*

C.10.16. Las APNFD efectivamente deben aplicar medidas de DDC a los clientes existentes, ya que deben verificar, al menos una vez al año, que los archivos de identificación de los clientes o usuarios con los cuales tienen relaciones comerciales, tienen todos los datos de DDC y que están actualizados (RLFPIORPI, Art.21).

C.10.17. Las APNFD no tienen la obligación de realizar DDC reforzada en situaciones de mayor riesgo.

C.10.18. Las APNFD pueden aplicar DDC simplificada si se considera que un cliente es de bajo riesgo (LFPIORPI, Art. 19, RCGLFPIORPI, Art. 17). No hay requisitos para conducir una evaluación de riesgo de los clientes; sin embargo, las APNFD pueden establecer criterios y elementos para la clasificación de sus clientes o usuarios como de grado de riesgo bajo (RCGLFPIORPI, Art.34). La UIF provee orientación para dichos criterios en un sitio web exclusivo.

C.10.19. Las APNFD deben abstenerse de realizar actos u operaciones si un cliente se rehúsa a brindar la información de DDC (LFPIORPI, Art. 21). No hay requisitos para considerar presentar un ROS en relación con ese cliente.

C.10.20. No hay disposiciones que permitan a las APNFD no llevar a cabo el proceso de DDC en caso de que crean, en forma razonable, que éste dará indicios al cliente.

Criterio 22.2 —

C.11.1. En virtud de estar sujetas al Código Fiscal, las APNFD deben mantener registros contables que incluyen «libros...registros, papeles de trabajo, declaraciones, cuentas especiales, libros y registros corporativos...discos y cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos...como así también la documentación e información relacionada con el cumplimiento de las normas fiscales (CFF, Art. 28.I). La documentación y contabilidad referida arriba debe ser deberán conservarse durante un plazo de cinco años, contado a partir de la fecha en la que se presentaron o debieron haberse presentado las declaraciones de impuestos (CFF, Art.30). Aunque se especifica que todos los registros contables deben cumplir con los requisitos establecidos por el Servicio de Administración Tributaria, no es claro si ello incluiría operaciones nacionales e internacionales.

C.11.2. Las APNFD deben conservar la información de DDC de manera física o electrónica por un periodo de cinco años a partir de la fecha de la operación (LFPIORPI, Art.18.IV). No hay requisitos para conservar la correspondencia comercial o los resultados de los análisis realizados.

C.11.3. No hay un requerimiento explícito de que los registros de las operaciones sean suficientes para permitir la reconstrucción de operaciones individuales, excepto para casinos. Los casinos deben establecer un sistema central de apuestas en el que se registren las transacciones efectuadas con motivo de los juegos con apuestas y sorteos que realicen y una caja de seguridad que registre los pagos en efectivo recibidos por los participantes de los juegos y apuestas (LIEPS, Art. 20). Los agentes inmobiliarios y los comerciantes de metales y piedras preciosas (en virtud de involucrarse en actividades de comercio) deben conservar los recibos originales de sus ventas durante un periodo mínimo de diez años (CC, Art. 38). Además, los profesionales independientes deben conservar los recibos fiscales que indican el ingreso que reciben (LISR, Art.110.III-IV). No es claro, sin embargo, si estas ventas y recibos fiscales permiten la reconstrucción de operaciones individuales (es decir, vincular pagos específicos con clientes específicos).

C.11.4. Los registros contables mantenidos por las APNFD (por estar sujetas al Código Fiscal) deben estar disponibles a las autoridades fiscales en el domicilio fiscal del contribuyente en forma electrónica (CFF, Art. 30).

Criterio 22.3 — No hay requisitos para las APNFD en relación con las PEP. Sin embargo, la UIF emitió pautas que sugieren que cuando se determina el nivel de riesgo, las APNFD deben considerar si el cliente es una PEP.

Criterio 22.4 —

C.15.1. No hay requisitos para que las APNFD identifiquen y evalúen los riesgos de LA/FT de los nuevos productos y tecnologías. México evaluó los riesgos relacionados con el uso indebido de Bitcoin como parte de su ENR y consideró que son bajos. Sin embargo, esto no abarca todo el espectro de productos y tecnologías nuevas.

C.15.2. Las APNFD que realizan sus actividades con el uso de tecnología electrónica, óptica o de otro tipo, tienen que desarrollar procedimientos para evitar el uso indebido de dichos medios o dicha tecnología (RCGLFPIORPI, Art. 18). Estos procedimientos deben ser parte del documento que establece la DDC y las reglas de control interno (RCGLFPIORPI, Art. 37).

Criterio 22.5 —

C.17.1–C.17.2. Las APNFD no pueden depender en terceros para realizar la DDC, excepto en dos circunstancias específicas. La primera excepción tiene que ver con la situación cuando la homóloga es miembro del mismo grupo empresarial (RCGLFPIORPI, Art.14). En este caso, las dos partes deben firmar un acuerdo que estipule lo siguiente: 1) pueden transferir la información y los documentos de DDC y 2) la parte que realiza la DDC está obligada a mantenerla a disposición de las partes relevantes para su consulta. La persona jurídica que realiza la DDC debe cumplir con los criterios, medidas y procedimientos internos del Grupo Empresarial (RCGLFPIORPI, Art.14). Sin embargo, no hay un requisito explícito de obtener inmediatamente la información necesaria concerniente a las medidas de DDC.

La segunda excepción tiene que ver con la situación cuando un tercero es cliente de la APNFD con la cual estableció una relación comercial y la APNFD realiza operaciones en nombre de los empleados o contratistas de ese cliente (RCGLFPIORPI, Art.16). En este caso, las APNFD deben firmar un acuerdo por escrito con su cliente que estipule que el cliente debe mantener los archivos de identificación de cada uno de los empleados o contratistas y ponerlos a disposición de la APNFD. Esto no satisface la norma dado que no se cumple ninguno de los requerimientos incluidos en los criterios 17.1.(a) – (c).

No hay requisitos para considerar el riesgo del país al determinar si se puede depender de un tercero.

C.17.3. No se aplica.

Ponderación y conclusión: Todos los criterios de la R.22 están parcialmente cumplidos, con la excepción del c.22.3 que no está cumplido. Las deficiencias más importantes incluyen la falta de requisitos de realizar DDC en casos cuando hay sospecha de LA/FT o cuando existen dudas sobre la veracidad o exactitud de los datos, obligaciones de mantenimiento de registros incompletas y ausencia de medidas de DDC con respecto a las PEP. La capacidad de depender en terceros no regulados o no supervisados para realizar DDC también es una deficiencia importante. **México parcialmente cumple con la R.22.**

Recomendación 23 – APNFD: Otras medidas

En su informe de 2008, México recibió la calificación de «no cumplido» en la antigua R.16, ya que las APNFD no estaban sometidas al régimen ALA/CFT.

Criterio 23.1 — Las APNFD deben reportar operaciones (i) que están sujetas a la presentación de reportes y (ii) cuando hay información adicional sobre la base de «hechos o indicios» de que los recursos pudieren provenir o estar destinados a favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de LA o delitos relacionados (RCGLFPIORPI, Art.27). RCGLFPIORPI no tiene estatus de ley. De acuerdo con LFPIORPI, Art. 17, las operaciones que están sujetas a la remisión de reportes cuando el valor monetario excede un cierto umbral (dependiendo del tipo de APNFD). Por ende, la obligación de remisión de reportes no satisface la norma porque (i) hay un umbral monetario (aunque no es una deficiencia

con respecto a los comerciantes de metales y piedras preciosas); (ii) no hay obligación de reportar operaciones relacionadas con FT; (iii) la obligación de remisión de reportes está basada sobre «un hecho o un indicio», que va más allá de la sospecha; y (iv) la obligación de remitir reportes no está establecida en la ley. No hay una disposición explícita en la ley que amplíe la obligación de remisión de reportes a las operaciones intentadas.

Criterio 23.2 —

C.18.1. Las APNFD deben desarrollar pautas para DDC, como así también criterios, medidas y procedimientos internos para cumplir con las obligaciones ALA/CFT (RCGLFPIORPI, Art. 37). Además, las APNFD deben designar un representante que sea responsable de garantizar el cumplimiento con estas obligaciones (LFPIORPI, Art.20). No existen requerimientos de tener procedimientos de detección para la contratación de empleados, programas de capacitación continua para empleados o de establecer una función de auditoría independiente.

C.18.2. No hay un requisito para implementar programas en todo el grupo contra el LA/FT para las APNFD que son parte de un grupo empresarial. Sin embargo, los miembros del mismo grupo pueden intercambiar información para los fines de prevención de LA (RCGLFPIORPI, Art.35).

C.18.3. No hay requisitos para que las sucursales extranjeras de las APNFD garanticen el cumplimiento con los requerimientos ALA/CFT del país de origen.

Criterio 23.3 — No hay requisitos para las APNFD con respecto a los países de alto riesgo. Sin embargo, la UIF emitió pautas que sugieren que las APNFD deberían considerar a los países de alto riesgo para determinar el nivel de riesgo de un cliente u operación particular.

Criterio 23.4 —

C.21.1. Las APNFD están protegidas de cualquier responsabilidad cuando remiten ROS y otra información bajo las disposiciones ALA/CFT (LFPIORPI, Art. 22). La identidad del empleado que presentó el reporte está protegida por ley (LFPIORPI, Art. 38).

C.21.2. Las APNFD y sus empleados no pueden divulgar el hecho de que se haya remitido un ROS (RCGLFPIORPI, Art.31).

Ponderación y conclusión: Dos criterios de la R.23 no están cumplidos, uno está parcialmente cumplido y uno está cumplido. Las deficiencias más importantes son el umbral monetario para reportar sospechas, la falta de obligación de reportar operaciones que están relacionadas con el FT y la ausencia de requisitos con respecto a países de alto riesgo. Dado que los elementos esenciales de esta Recomendación (reporte de operaciones sospechosas y medidas reforzadas para países de alto riesgo) están faltantes, **México no cumple con la R.23.**

Recomendación 24 – Transparencia y beneficiario final de otras estructuras jurídicas

En su informe de 2008, México recibió la calificación «No cumple» para la antigua R.33, ya que no adoptaba medidas adecuadas para prevenir el uso indebido de las personas jurídicas en LA/FT, especialmente con respecto a su registro mercantil. Además, la norma del GAFI cambió sustancialmente.

Criterio 24.1 — En la ley mexicana se definen diferentes tipos, formas y características básicas de las personas jurídicas. Con respecto a las personas jurídicas privadas principales, están divididas en dos categorías amplias: entidades civiles, que pueden ser constituidas como asociaciones o sociedades, y

entidades comerciales, que pueden ser constituidas como sociedades. La principal diferencia entre una entidad civil y comercial es su objeto preponderante. Para las entidades civiles el objeto principal no es económico, mientras que para las entidades comerciales el objeto debería ser principalmente económico (Código Civil Federal, CCF, Arts. 2670 y 2688).

El Código Civil Federal enumera los siguientes tipos de personas jurídicas (CCF, Art. 25):

- (1) Las corporaciones de carácter público¹²⁸ (reguladas por la Constitución Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Ley de Asociaciones Público Privadas);
 - (2) Corporaciones y sociedades (reguladas por la Ley General de Sociedades Mercantiles, LGSM) que pueden adoptar una de las siguientes formas: Sociedades en nombre colectivo; sociedades en comandita simple; sociedades de responsabilidad limitada; sociedades anónimas; sociedades en comandita por acciones; cooperativas y sociedades por acciones simplificadas
 - (3) Los sindicatos, las asociaciones profesionales y similares (reguladas por el CCF, la Ley de Uniones de Crédito y la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones);
 - (4) Las sociedades cooperativas y mutualistas (reguladas por la Ley General de Sociedades Cooperativas, LGSC);
 - (5) Las asociaciones que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito (reguladas por el CCF y la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, LARCP)
 - (6) Las personas jurídicas extranjeras de naturaleza privada (Ley de Inversión Extranjera, LIE).
- (b) Los procesos para la creación de personas jurídicas y para obtener y registrar la información básica de propiedad se pueden encontrar en los sitios web oficiales del gobierno mexicano¹²⁹.

Criterio 24.2 — Hay una sección de la ENR dedicada a los tipos de personas jurídicas que se pueden constituir en México con una descripción de las obligaciones de inscripción generales. La conclusión de la evaluación es que todos los tipos de personas jurídicas tienen el mismo nivel de riesgos de LA/FT. Se arriba a esta conclusión sobre la suposición de que todos los tipos de personas jurídicas deben inscribirse en el registro central a través de un tercero de confianza (como un notario público, un corredor o un juez) que tiene la obligación de verificar la información remitida, aunque otras secciones de la ENR mencionan el uso indebido de las personas jurídicas en el contexto de empresas pantalla y testaferros. Por lo tanto, la ENR no proporciona una visión coherente del problema. Además, no representa la percepción de riesgo por parte de las autoridades competentes, observándose que los organismos de orden público y la UIF pueden tener una apreciación mejor de estos riesgos que otras autoridades.

¹²⁸ Las «corporaciones de carácter público» de hecho son autoridades mexicanas a nivel federal y local («la Nación, los Estados y los Municipios»). Para los fines de este informe, éstas no serán analizadas.

¹²⁹ Véase <https://www.gob.mx/se/documentos/manual-de-tramites-para-invertir-en-mexico>, <https://www.gob.mx/tuempresa>

Criterio 24.3 — Las personas jurídicas deben estar inscritas en el RFC (CFF, Art. 27). Además, las asociaciones y las sociedades mercantiles deben estar inscritas, en consecuencia, en el Registro Público de la Propiedad y en el RPC (CCF, Art. 2673 y 2694).

Los acuerdos de sociedad para corporaciones y sociedades (que se presenta como prueba de constitución y contiene la información de la forma legal) debería incluir denominación y domicilio social, las facultades normativas básicas y una lista de los directores (administradores) (LGSM, Art. 6). Lo mismo se aplica a personas jurídicas extranjeras (LGSM, Art. 251).

Las bases constitutivas de las sociedades corporativas (que se presentan como prueba de constitución y contienen la información sobre la forma legal) deben incluir: denominación y domicilio social; opciones de dirección y administración interna; atribuciones y responsabilidades, como así también nombres de los miembros de los consejos y comisiones (LGSC Art. 12 y 16). No se requiere registrar el nombre, prueba de constitución, domicilio, facultades normativas básicas y lista de directores de asociaciones, sindicatos y asociaciones profesionales. La información en el RCP y en el Registro Público de la Propiedad está disponible al público por una tarifa (RRPC Art. 21), sin embargo, la información en el RFC no lo está. Por lo tanto, la información básica sobre ciertas personas jurídicas no comerciales (es decir, sindicatos, asociaciones profesionales y otras organizaciones similares) no está disponible al público.

Criterio 24.4 — El Código de Comercio requiere que cada persona jurídica comercial (incluidas las corporaciones y sociedades, sociedades corporativas y sociedades mutualistas) conservar los libros, registros y documentos (incluidos los estatutos) por un plazo mínimo de diez años (CC, Art.46). Además, las sociedades cooperativas y las sociedades mutualistas deben presentar la información relevante al RPC (véase arriba) que es un requisito más amplio que mantenerlo dentro de la sociedad. Las personas jurídicas extranjeras deben presentar la información relevante al registro de inversiones extranjeras (RLIERNIE, Art. 38). Para otros tipos de entidades legales (sindicatos, asociaciones profesionales, asociaciones) no es obligatorio mantener la información establecida en el criterio 24.3.

Las corporaciones deben mantener un registro de sus accionistas, indicando la cantidad de sus aportaciones y las transmisiones de las mismas (LGSM, Art. 73). La ley no especifica la ubicación donde se debe mantener el registro, pero se asume que se guarda en el domicilio registrado en el RPC.

Las sociedades cooperativas, los sindicatos, las asociaciones y las personas jurídicas extranjeras no tienen obligación de mantener un registro de sus miembros/accionistas.

Criterio 24.5 — No es obligatorio pero se garantiza que la información a la que se hace referencia en el criterio 24.3 y 24.4 sea exacta y esté actualizada en forma oportuna. Los estatutos de las sociedades mercantiles (que incluyen corporaciones y sociedades) deben estar certificadas por un notario¹³⁰ (CC, Art. 25). Toda transmisión de las partes sociales de las corporaciones debe ser ingresada en el registro de acciones conservado dentro de la sociedad para que sea efectivo para terceros (LGSM, Art. 73) y la transmisión de propiedad de acciones representativa de un capital social fijo mínimo de las sociedades debe ser formalizada ante notario público. Sin embargo, la transmisión de acciones representativa del capital social variable de una persona a otra no requiere de la certificación ante notario y, como tal, probablemente no estará reflejada en el RPC/RFC. Estos requisitos no satisfacen la norma.

¹³⁰ Hay una excepción a este requisito para las llamadas «sociedades por acciones simplificadas», para las que el proceso de constitución puede realizarse en línea en forma individual por parte del (de los) accionista(s) (LGSM, Art. 260, 262). La exactitud de los datos personales se garantiza a través de una firma electrónica avanzada que solo se puede obtener mediante una cita personal donde se verifica la identidad y el domicilio (RCGSAS).

Criterio 24.6 — No hay una obligación general, para todas las sociedades, de obtener y mantener información del beneficiario final bajo la ley mexicana. Las autoridades competentes pueden depender de la información conservada por las IF y APNFD (véase R.10 y R.22); sin embargo, el acceso oportuno a esta información no está garantizado (véase también c.24.10 a continuación).

Criterio 24.7 — Como se mencionó arriba (véase criterio 24.6), no hay una obligación general de que las sociedades mercantiles o los registros mercantiles obtengan información del beneficiario final, y en consecuencia, no hay obligación de mantenerla actualizada. Al mismo tiempo, las IF y APNFD deben mantener la información de DDC actualizada, que en ciertos casos limitados (APNFD y OPSF) podría incluir información del beneficiario final (véase c.10.5 y c.22.1).

Criterio 24.8 — No hay disposiciones específicas que requieran que las sociedades mercantiles cooperen con las autoridades competentes en la determinación del beneficiario final.

Criterio 24.9 — Al liquidar corporaciones y sociedades mercantiles, los liquidadores están obligados a conservar los libros y registros de las corporaciones en depósito durante diez años a partir de la fecha en que concluye la liquidación (LGSM, Art. 245). Las IF y APNFD deben conservar todos los registros de sus clientes durante al menos cinco años (véase c.11.2 y c.22.2). No hay requisitos similares aplicables a otros tipos de personas jurídicas.

Criterio 24.10 — La información básica mantenida en el RPC está disponible al público y, por ende, las autoridades competentes pueden obtenerla en forma oportuna. Además, la UIF, la PGR y el SAT tienen acceso directo al RFC y la CNBV puede obtener acceso al mismo a través del SAT mediante solicitud. La UIF/SHCP (pero no otras autoridades competentes) tienen la facultad de solicitar información, documentos, datos e imágenes necesarios para el ejercicio de sus obligaciones, que incluye también información básica conservada por las personas jurídicas (como registros de accionistas o miembros) (LFPIORPI, Art. 6.II). Además, la UIF, el SAT y los supervisores tienen la competencia de solicitar información y documentos (que en ciertos casos limitados podrían incluir la información del beneficiario final obtenida en el curso de la DDC) de las IF y APNFD (Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, RISHCP, Art.15.VI, RISAT, Art.49.VI y VIII, véase también c.27.3 y c.28.4). Sin embargo, para poder usar esa competencia, las autoridades competentes deben identificar, en primer lugar, a la IF o APNFD donde la sociedad mercantil tiene cuenta. En ausencia de un registro central de cuentas bancarias (o mecanismo similar), el acceso oportuno a la información de beneficiario final no puede ser garantizado.

Criterio 24.11 — Las corporaciones y sociedades mercantiles no pueden emitir acciones al portador en México (LGSM, Art. 124).

Criterio 24.12 — Las acciones nominativas y los directores dominicales no están autorizados en México ya que 1) las acciones deben estar representadas por títulos nominativos que servirán para acreditar y transmitir la calidad y los derechos de socio (LGSM, Art. 111), y 2) los cargos de administrador o consejero y de gerente, son personales y no podrán desempeñarse por medio de representante (LGSM, Art.147).

Criterio 24.13 — Las personas jurídicas y sus representantes son responsables del incumplimiento con los requisitos de inscripción en el RPC/RFC (LGSM, Art. 158.III). El incumplimiento de este requisito es sancionado con tres meses a tres años de prisión (Art. 110-I del Código Penal Fiscal), que parece ser disuasivo y proporcional. Sin embargo, no hay sanciones específicas provistas para el incumplimiento con los requisitos de mantener y actualizar un registro de accionistas o miembros.

Criterio 24.14 — En la medida en que la información básica está disponible en el registro público de comercio (véase criterio 2.43), las autoridades competentes extranjeras también pueden

acceder a ella (en virtud de su naturaleza pública). También pueden usarse las medidas dispuestas en la ley de procedimiento penal para brindar información básica y de beneficiario final en el contexto de la cooperación internacional sujeto a solicitudes de ALM (véase R.37 y R.40). No hay disposiciones específicas concernientes al intercambio de información sobre accionistas.

Criterio 24.15 — La ENR sobre LA/FT contiene un capítulo que analiza las estadísticas generales sobre la calidad y los resultados de la asistencia legal internacional solicitada por las autoridades mexicanas, pero no incluye información sobre las solicitudes de información básica y del beneficiario final.

Ponderación y conclusión: La mayoría de los criterios esenciales, especialmente aquellos relacionados con las obligaciones de información del beneficiario final, están solamente parcialmente cumplidas; por lo tanto, **México parcialmente cumple con la R.24.**

Recomendación 25 – Transparencia y beneficiario final de otras estructuras jurídicas

En su informe de 2008, México fue calificado con «mayormente cumplido» en la antigua R.34, ya que había algunas preocupaciones con respecto a la efectividad de su implementación. Los Estándares del GAFI también se han expandido.

Criterio 25.1 — La única estructura jurídica que se puede establecer bajo la ley mexicana se denomina fideicomiso, mediante la cual el fideicomitente transfiere el derecho de propiedad u otros derechos sobre la propiedad a un fideicomisario o institución fiduciaria para alcanzar ciertos propósitos lícitos a favor de un beneficiario, si dicho beneficiario está designado (LGTOC, Art.381). Únicamente las personas explícitamente autorizadas por ley pueden ser fideicomisarios (LGTOC, Art.385). La legislación mexicana especifica que los fideicomisarios solamente pueden ser IF (bancos, casas de bolsa, sociedades financieras de objeto múltiple, uniones de crédito, instituciones de seguro e instituciones de fianzas) (LIC, Art. 46.XV; LACP, Art. 36.III.d; LMV, Art. 171.XIV; LFI, Art. 39bis.VI; LUC, Art. 40.XVI; LISF, Arts. 118.XXIII, 144.XVII; LOFNDARFP, Art.7.XI). Las instituciones de préstamos no bancarias solamente pueden ser fideicomisarios en fideicomisos de garantía, que normalmente utilizan los extranjeros para el financiamiento de compra de propiedades inmuebles (LGOAAC, Art.87Ñ). Los fideicomisos deben estar registrados en el RFC si generan ingresos (Resolución Miscelánea Fiscal para Regla 2.3.20 de 2006), o en el RPPC si tienen relación con bienes inmuebles (LGTOC, Art.388).

- a) Dado que solamente las IF pueden ser fideicomisarios, las medidas de DDC establecidas en la R.10 se aplican de igual manera a las partes de la estructura del fideicomiso.
- b) Al estar sujetas a la supervisión prudencial y de ALA/CFT, las IF mexicanas que actúan en su capacidad de fideicomisarios, deben obtener información básica sobre todas las partes con quienes establezcan una relación.
- c) Dado que solamente las IF pueden ser fideicomisarios, las medidas de mantenimiento de registros establecidas en la R.11 también son aplicables a las estructuras de fideicomisos.

Sin embargo, las deficiencias en los requisitos de DDC y de mantenimiento de registros para las IF (véase R.10 y R.11) impiden que este criterio esté totalmente cumplido.

Criterio 25.2 — La información relacionada con los fideicomisos será conservada por las IF en su capacidad de fideicomisarios. En consecuencia, se aplicarán los requisitos de c.10.7, como así también las deficiencias relacionadas (véase R.10).

Criterio 25.3 — Las instituciones fiduciarias mexicanas deberán ostentarse como tales ante sus contrapartes en los actos jurídicos que realicen en el cumplimiento de los fideicomisos que se les encomienden (Circular Banco de México 1/2005 Regla 4.1.). Las IF y APNFD deben establecer si sus clientes actúan en representación de otra persona y verificar su estatus (véase c.10.4-5, c.22.1).

Criterio 25.4 — No hay disposiciones legales en la ley mexicana u otros medios coercitivos que eviten que los fideicomisarios divulguen información relacionada con el fideicomiso.

Criterio 25.5 — Las autoridades competentes tienen las facultades necesarias para acceder a la información conservada por las IF (inclusive cuando actúan en su capacidad de fideicomisarios) y las APNFD con respecto sus clientes, de conformidad con sus obligaciones bajo la R.10 y R.22. Esto incluye información sobre el beneficiario final, la residencia del fideicomisario y los activos poseídos o administrados. El acceso oportuno está garantizado porque los fideicomisos están registrados en el RFC, el RPPC, el Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos o el Departamento de Información del Sistema Financiero del Banco de México.

Criterio 25.6 — Las autoridades competentes mexicanas pueden facilitar el acceso al RFC y al RPPC a las autoridades competentes extranjeras solamente con fines fiscales. Pueden intercambiar información disponible a nivel nacional, como así también utilizar las medidas dispuestas en la ley de procedimiento penal para obtener información del beneficiario final en el contexto de la cooperación internacional sujeta a solicitudes de ALM (véase R.37 y R.40).

Criterio 25.7 — Las IF, inclusive cuando actúan como fideicomisarios, son legalmente responsables del incumplimiento de los requerimientos ALA/CFT, incluyendo aquellos relacionados con las medidas de DDC.

Criterio 25.8 — Existen sanciones por no otorgar a las autoridades competentes el acceso oportuno a la información relacionada con los fideicomisos; sin embargo, no parecen ser proporcionadas y disuasivas (véase también R.35).

Ponderación y conclusión: México cumple total o mayormente la mayoría de los criterios esenciales. **Por lo tanto, México mayoritariamente cumple con la R.25.**

Recomendación 26 – Regulación y supervisión de las instituciones financieras

En el IEM de la tercera ronda, México recibió la calificación de «parcialmente cumplido» con respecto a la antigua R.23. Las deficiencias observadas incluyeron una supervisión y fiscalización débil de una cantidad de sectores financieros (incluyendo casas de cambio, transmisores de dinero e intermediarios de seguro), una capacidad insuficiente de planificar y realizar inspecciones in situ y una supervisión inadecuada de las actividades transfronterizas de las instituciones mexicanas.

Criterio 26.1 — La SHCP es el órgano responsable de la normativa general para el cumplimiento con las obligaciones ALA/CFT, pero la responsabilidad operativa está delegada por ley a una cantidad de autoridades de supervisión (los llamados «órganos gubernamentales descentralizados»). El Artículo 16 de la LFPIORPI especifica que la supervisión, verificación y fiscalización del cumplimiento de las IF con las medidas preventivas deberá recaer en la CNBV, CNSF y CONSAR. La CNBV es responsable de la supervisión consolidada (incluyendo ALA/CFT) de sociedades financieras, instituciones de crédito (banca múltiple y desarrollo), intermediarios de mercados, sociedades de inversión, uniones de crédito, sociedades de arrendamiento financiero, sociedades de factoraje, sociedades de ahorro y préstamo (incluyendo cooperativas), almacenes de depósito general, casas de cambio, centros cambiarios, transmisores de dinero,

sociedades financieras¹³¹, asesores inversión y varias entidades que proveen servicios financieros en zonas rurales. La CNSF tiene responsabilidad de supervisión para el sector de seguros y las instituciones de fianzas (conforme a LISF), mientras que la CONSAR tiene facultades para supervisar a las administradoras de fondos de pensión (conforme a LSAR). Excepto cuando el servicio es provisto por una IF regulada, el ministerio de finanzas controla el cumplimiento ALA/CFT (bajo LFPIORPI) de los emisores de cheques de viajero, tarjetas de crédito y tarjetas de almacenamiento de valores, y los proveedores de servicios de custodia, a través de las operaciones de las autoridades fiscales (SAT).

Criterio 26.2 — De conformidad con la legislación relevante (LIC, LISF y LMV), los bancos (y otros tomadores de depósitos), los intermediarios del mercado de capital y las sociedades de seguro (es decir, los Principios Básicos de las IF) deben contar con una licencia de sus respectivos órganos supervisores. El resto de las IF también deben contar con una licencia, con la excepción de (a) los centros cambiarios¹³², los transmisores de dinero y los asesores de inversión, que deben estar inscritos en la CNBV; (b) los emisores de cheques de viajero, tarjetas de crédito y tarjetas de almacenamiento de valores, los prestadores de servicios de custodia, que deben estar inscritos en el SAT; y (c) las sociedades financieras de objeto múltiple, que deben estar inscritas en la CONDUSEF, aunque están sujetas a la supervisión ALA/CFT por parte de la CNBV.

No hay disposiciones específicas en la legislación mexicana que prohíban otorgar licencias a los bancos pantalla. Sin embargo, los criterios de otorgamiento de licencias dentro de la LIC efectivamente excluyen el establecimiento de dichas entidades, ya que requiere que los solicitantes tengan domicilio corporativo dentro del territorio nacional y que las entidades designen a los directivos de mayor jerarquía que deben residir en México de conformidad con el Código Fiscal de la Federación.

Criterio 26.3 — El marco legal mexicano contiene una cantidad de disposiciones diseñadas para intentar evitar que los delincuentes obtengan participación como accionistas o gerentes de IF. Con respecto a las instituciones de crédito, la LIC establece umbrales de acciones-propiedad del cinco por ciento y veinte por ciento, en cuyos puntos posible accionista debe obtener la aprobación previa de la CNBV. Se aplican disposiciones similares (pero a veces con umbrales diferentes) a otros tipos de IF supervisadas por la CNBV con fines prudenciales. En términos generales, la legislación relevante prohíbe la designación del consejo de administración, o para un puesto directivo de mayor jerarquía, de cualquier persona que haya sido condenada por delitos relacionados con la propiedad, que anteriormente haya sido descalificada para ocupar un puesto en el servicio público o en el sector financiero. La CNBV la facultad para destituir a alguien que considera «de poca confianza» de un puesto de jerarquía.

Existen disposiciones similares relacionadas con la estructura accionaria y la gerencia en la legislación de seguros. En el caso de centros cambiarios y transmisores de dinero, las disposiciones de inscripción (DCGREG) requieren que los directores, gerentes y personas con 50 por ciento o más de las acciones (al momento de inscripción o cuando se llevan a cabo cambios posteriores) presenten una declaración jurada de que no han sido condenados por un delito grave que resultó en una pena de un año de prisión, y que no han sido prohibidos para ejercer puestos en el sector financiero o en el servicio público mexicano. Las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas están inscritas en la CONDUSEF, que requiere una opinión del cumplimiento ALA/CFT de la CNBV antes de que se lleve a cabo la inscripción.

¹³¹ De conformidad con los Artículos 56 y 57 de la LGOAAC, la CNBV supervisar las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas (SOFOMES ENR) exclusivamente para verificar el cumplimiento en materia ALA/CFT. Las sociedades financieras de objeto múltiple reguladas son supervisadas con fines prudenciales y ALA/CFT.

¹³² A diferencia de tasas de cambio, los centros cambiarios no pueden transferir fondos de esta transferencia electrónica y están limitados operaciones que esté por debajo de USD 10.000 con un solo cliente por día.

No hay procedimientos de investigación para los dueños o gerentes de las emisoras de cheques de viajero, tarjetas de crédito y tarjetas de almacenamiento de valores, o los prestadores de servicios de custodia son supervisados por el SAT. Hay un simple requisito de presentación para tener la inscripción (RLFPIORPI, Artículo 12).

Criterio 26.4 —

Criterio 26.4a — Las IF relevantes son reguladas y supervisadas por la CNBV y la CNSF la gran medida conforme a los Principios Básicos establecidos por BCBS, IOSCO e IAIS. Las evaluaciones de cumplimiento del FMI del 2012 en relación con los distintos Principios, concluyó que México alcanzó un nivel ampliamente satisfactorio de cumplimiento con la mayoría de las normas de BCBP, IOSCO e IAIS. Sin embargo, las evaluaciones generaron ciertas preocupaciones acerca de dos aspectos que son importantes en el contexto del cumplimiento técnico relacionado con la supervisión ALA/CFT: la autonomía, autoridad y recursos de la CNBV y CNSF; y la capacidad de la CNBV de aplicar una supervisión consolidada a los grupos financieros, especialmente a los llamados grupos mixtos. La independencia operativa de las autoridades de supervisión continúa siendo limitada, teniendo Poder Ejecutivo influencia directa sobre su gobernabilidad y asuntos. Además, la CNBV proteína autoridad legal para supervisar a las entidades financieras dentro grupos mixtos en forma consolidada.

Criterio 26.4b — El enfoque general a los Principios Básicos de supervisión que extienden las instituciones a todas las instituciones sobre las cuales tiene responsabilidad la CNBV, excepto en relación con los centros cambiarios, los transmisores de dinero y los asesores de inversión, sobre los cuales la CNBV tiene un rol estatutario más estrecho que no involucra la supervisión prudencial, pero que incluye el monitoreo y el aseguramiento del cumplimiento con los requerimientos ALA/CFT. El SAT tiene la responsabilidad legal de monitorear el cumplimiento ALA/CFT de los emisores de cheques de viajero, tarjetas de crédito y tarjetas de almacenamiento de valores. El marco de supervisión tiene en cuenta los riesgos en los sectores respectivos (véase criterio 26.5).

Criterio 26.5 — Los roles de supervisión de la CNBV, CNSF y CONSAR están guiados por regulaciones específicas (por ej. La RSCNBV, RICNSF) que les exigen establecer programas de inspección ALA/CFT anuales, especificando los objetivos a ser alcanzados y los medios a través de los cuales se llevará a cabo el programa. Los reguladores están facultados para considerar el riesgo en su enfoque supervisión (por ej. RICNBV, Artículo 16). Los tres han desarrollado modelos de riesgo que pretenden encausar sus programas de inspección. Los aportes a los modelos de riesgo se basan sobre la presentación de reportes regulares por parte de las instituciones (ya sea directamente con los supervisores o con la UIF), pero no parecen tener en cuenta explícitamente los riesgos nacionales y sectoriales más amplios identificados en la ENR. Con respecto a los emisores de cheques de viajero, tarjetas de crédito y tarjetas de almacenamiento de valores, el SAT principalmente utiliza sus facultades de control fiscal para identificar irregularidades transaccionales y comportamientos de riesgo en su programa de inscripción anual, pero también está desarrollando una matriz de riesgo más focalizada.

Criterio 26.6 — La CNBV actualiza la matriz de riesgo de las instituciones de crédito trimestralmente, acordes con la recepción del formulario R24E de las instituciones. De manera similar, para otras instituciones supervisadas por la CNBV (además de centros cambiarios, transmisores de dinero y sociedades financieras de objeto múltiple), se reciben datos para la matriz de riesgo de la UIF en forma trimestral. En relación con los centros cambiarios, los transmisores de dinero y las sociedades financieras de objeto múltiple, la CNBV recibe información semestralmente de las instituciones relevantes que se usa como parte del análisis de riesgo.

Las matrices de riesgo LA/FT y global de la CNSF se actualizan trimestralmente sobre la base de la remisión de reportes regular de las instituciones o cuando en cambio la normativa relevante. En principio, la CONSAR

actualizará su matriz de riesgo anualmente. El SAT informa que revisa los perfiles de riesgo de las IF que supervisa, pero no se han brindado detalles sobre la base y la frecuencia de dichas revisiones.

Ponderación y conclusión: Los tres supervisores principales tienen enfoques similares hacia la supervisión, pero el papel del SAT está mucho menos desarrollado, aunque solamente tiene la responsabilidad sobre un puñado de IF secundarias. La CNBV no tiene autoridad para aplicar la supervisión consolidada a las IF dentro de grupos mixtos. **México mayoritariamente cumple con la R.26.**

Recomendación 27 – Facultades de los supervisores

En el IEM de la tercera ronda, México recibió la calificación de «cumplido» con respecto a la antigua R.29.

Criterio 27.1 — La legislación principal que gobierna a cada tipo de institución dentro de sector financiero impone obligaciones sobre las instituciones para que cumplan con los requerimientos ALA/CFT (por ej., LIC, Artículo 115; LMV, Artículo 212; LISF, Artículo 492 y LGOAAC, Artículo 95 bis). Las mismas leyes y reglamentaciones que acompañan otorgan a los reguladores respectivos (CNBV, CNSF y CONSAR) una amplia gama de facultades para supervisar a las instituciones que poseen licencia y están registradas para el cumplimiento con los requisitos prudenciales y ALA/CFT, utilizando técnicas in situ y extra situ. Las facultades de supervisión con respecto a ALA/CFT también están reiterados en una variedad de legislaciones y regulaciones (por ej. RICNBV, Artículo 43). La Secretaría de Hacienda tiene la facultad (ejercida a través del SAT) de monitorear a los usuarios de cheques de viajero, tarjetas de crédito y tarjetas de almacenamiento de valores y a los proveedores de servicios de custodia en relación con el cumplimiento con las obligaciones ALA/CFT (por ej., RLFPIORPI, Artículo 4).

Criterio 27.2 — Todos los reguladores del sector financiero y el SAT tienen la autoridad legal de realizar inspecciones (de rutina, especiales o investigativas) a las entidades que supervisan o monitorear el cumplimiento ALA/CFT (por ej., LCNBV, Artículo 5; LIC, Artículo 117; LISF, Artículo 366; LSAR, Artículo 89; LGOAAC, Art. 56).

Criterio 27.3 — Los reguladores de los servicios financieros y el SAT tienen la autoridad legal, a través de varias leyes de los sectores financieros y de la legislación ALA/CFT, de solicitar toda información relevante a las instituciones que supervisan (por ej., LIC, Artículo 97; LFI, Art. 80; LISF, Art. 382; LMV, Art. 390; LGOAAC, Arts. 51-A y 56, RLFPIORPI, Art. 8, varios Artículos en RICNBV). Además, la legislación principal que regula a los sectores bancario, de valores y de seguros contiene disposiciones que requieren a las instituciones presentar reportes relacionados con las fallas en sus programas ALA/CFT que ellos mismos identificaron (por ej., LIC, Art. 115; LMV, Art. 212; LISF, Art. 492). El ejercicio estas facultades no depende de que los supervisores obtengan órdenes judiciales.

Criterio 27.4 — El Artículo 52 de la LFIORPI dispone que las autoridades de supervisión relevantes del sector financiero deberán aplicar sanciones por el incumplimiento con las medidas preventivas, sobre la base de las facultades otorgadas a ellos en cada una de las leyes que regulan las actividades financieras específicas. De conformidad con estas leyes, las autoridades de supervisión tienen una gama de facultades variada para imponer sanciones por incumplimientos normativos, incluidos aquellos relacionados con ALA/CFT. La propia legislación que regula a la CNBV (LCNBV, Art. 12) le otorga facultades generales para suspender, remover y prohibir personas en puestos clave en IF; para intervenir en forma administrativa y de gestión cuando ocurran incumplimientos a la ley; y para aplicar sanciones administrativas. Las leyes específicas del sector definen aún más estas facultades. Con respecto a las instituciones de crédito (LIC, Arts. 108 y 129), la CNBV puede solicitar la remoción de la administración y puede imponer multas administrativas (a partir de una lista definida) tanto a la institución como a la gerencia. Existen disposiciones similares en relación con las multas administrativas dentro de la legislación de valores (LMV, Art. 392). La CNBV tiene la facultad de revocar una licencia bancaria por la cantidad de motivos

(LIC, Art. 28), pero ninguno de ellos tiene relación con el incumplimiento de los requerimientos ALA/CFT. Con respecto a las casas de bolsa, la CNBV puede revocar la licencia por incumplimientos repetidos o graves de las obligaciones legales o administrativas (LMV, Art. 153).

La legislación que regula el sector de seguros le otorga a la CNSF un amplio espectro de facultades para solicitar a las instituciones que adopten medidas remediales para remover a la gerencia, imponer sanciones financieras y en última instancia revocar la autorización de una institución (por ej., LISF, Arts. 320, 325, 332, 333 y 369). La CONSAR tiene facultades para aplicar sanciones financieras y para solicitar a las administradoras de fondos de pensión que adopten las medidas consideradas necesarias para proteger a los fondos de pensión (LSAR Arts. 5, 93 y 99). Con respecto a los transmisores de dinero y a los centros cambiarios, la CNBV tiene la facultad de imponer multas administrativas (a la institución y a las personas), de remover a la gerencia, de suspender o cerrar sus operaciones y, en última instancia, de revocar la inscripción por incumplimiento de las disposiciones de su legislación rectora (LGOAAC, Arts. 64, 74, 81–D y 95 bis). Con respecto a los emisores de cheques de viajero, tarjetas de crédito y tarjetas almacenamiento de valores, y a los proveedores de servicios de custodia, la LFPIORPI dispone solamente de multas administrativas a ser aplicadas por la Secretaría de Hacienda. Ni la Secretaría ni el SAT tienen la autoridad legal para aplicar medidas remediales no vinculadas a sanciones financieras.

Ponderación y conclusión: Los tres supervisores principales tienen todas las facultades legales similares, excepto que la CNBV no tiene la facultad explícita de revocar una licencia bancaria por incumplimientos en fallas ALA/CFT. El SAT solamente tiene la facultad (a través de la Secretaría de Hacienda) de imponer sanciones financieras. **México mayormente cumple con la R.27.**

Recomendación 28 – Regulación y supervisión de las APNFD

En su informe de 2008, México recibió la calificación «no cumplido» para la antigua R.24, ya que las APNFD no estaban sometidas al régimen ALA/CFT.

Criterio 28.1 — Con respecto a los sorteos:

- a) Todos los establecimientos de sorteos (que incluyen casinos y loterías) necesitan un permiso especial (licencia) de la SEGOB para operar (LFJS, Art. 4; RLFJS, Art. 2).
- b) Para obtener el permiso, el solicitante debe presentar una solicitud por escrito que contenga la declaración bajo protesta de decir verdad, que el solicitante, sus accionistas, funcionarios y otros empleados en puestos de dirección no han sido procesados ni condenados por delitos dolosos de índole patrimonial, fiscal ni relacionado con la delincuencia organizada o de operaciones con recursos de procedencia ilícita (RLFJS, Art.21.III.b), Art.22.II.e), Art.22.IV.d)). La Secretaría de Gobierno tiene la responsabilidad de verificar la información suministrada en las solicitudes (RLFJS, Art. 27). El requisito no parece abarcar a los asociados de los delincuentes.
- c) El Servicio de Administración Tributaria conduce la supervisión ALA/CFT (RLFPIORPI, Art. 4.III y IV).

Criterio 28.2 — El SAT es responsable de monitorear y garantizar el cumplimiento de las APNFD con las obligaciones ALA/CFT (RLFPIORPI Art.4.III y IV; RISAT Art. 47.I, IV y V, Art. 49.I, IV y V, Art.53.I).

Criterio 28.3 — Todas las categorías de APNFD están sujetas al monitoreo y supervisión del SAT (véase párrafo precedente).

Criterio 28.4 —

- a) La SHCP, de la cual el SAT forma parte, tiene las facultades para desempeñar sus funciones que incluyen la capacidad de monitorear el cumplimiento, solicitar información y documentos, realizar visitas in situ, solicitar la comparecencia de personas relevantes y solicitar la asistencia de la policía para hacer cumplir sus solicitudes (LFPIORPI, Art.6.II, III, V, VI y VIII, 34 y 37). Las facultades de los supervisores están limitadas a la revisión de las operaciones realizadas dentro de un periodo de cinco años anterior a la visita in situ (LFPIORPI, Art. 36). Esto podría tener un efecto negativo en la supervisión de APNFD que tienen relaciones comerciales existentes establecidas más de cinco años atrás.
- b) No hay medidas específicas previstas para evitar que los delincuentes y sus asociados sean acreditados profesionalmente, o tengan una participación mayoritaria o significativa en APNFD (excepto los casinos). La única excepción es el requisito de que un corredor público no tenga antecedentes penales por delitos dolosos con pena de prisión para obtener la acreditación (LFCP, Art. 8).
- c) Hay sanciones disponibles para que la SHCP aborde el incumplimiento con los requerimientos ALA/CFT (LFPIORPI, Arts.53 y 54; RLFPIORPI, Art.4.VII). Ellas incluyen multas administrativas y revocación de autorización, en el caso de notarios públicos (LFPIORPI Art. 54, 57, 58 y 59). Las multas varían entre 200 a 2.000 «días de salario mínimo general» por incumplimiento con las obligaciones de DDC y mantenimiento de registros (equivalente a un rango de entre USD 634 y USD 6.340) y 10.000 a 65.000 «días de salario mínimo general» por incumplimiento respecto de la presentación de ROS (equivalente a un rango de entre USD 31.700 a USD 206.050).¹³³ El monto de la multa está determinado por el monto involucrado en la actividad u operación subyacente a la violación y los casos de reincidencia (es decir, violaciones repetidas). Las multas no parecen ser proporcionadas y disuasivas (véase también R.35).

Criterio 28.5 — Hay disposiciones genéricas que requiere el Servicio de Administración Tributaria para establecer programas, actividades y procedimientos relacionados con sus funciones de supervisión (RISAT, Art. 47.I, 47.I, 49.I), pero sin ninguna referencia a que deben realizarse considerando el riesgo. Las autoridades mexicanas declaran que se lleva a cabo el monitoreo de las APNFD con un enfoque basado en el riesgo que considera el perfil de riesgo de cada uno de los sectores y entidades, que a su vez es elaborado por la UIF.

Ponderación y conclusión: Dos criterios de la R.28 están cumplidos, uno está mayormente cumplido y dos están parcialmente cumplidos. Las deficiencias más importantes están relacionadas con la ausencia de medidas para evitar que los delincuentes o sus asociados sean acreditados profesionalmente o tengan una participación mayoritaria o significativa en las APNFD, la falta de disposiciones que establezcan el enfoque basado en el riesgo en la supervisión, como así también la falta de sanciones proporcionadas y disuasivas para garantizar el cumplimiento. **México parcialmente cumple con la R.28.**

Recomendación 29 – Unidades de Inteligencia Financiera

En el IEM de la tercera ronda de 2008, México recibió la calificación de «mayormente cumplido» en la R.26 relacionada con la UIF. Las principales deficiencias identificadas se relacionaban con la falta de acceso a los ROS de los centros cambiarios, negocios de servicios monetarios y SOFOMES no reguladas, la ausencia de acceso a los antecedentes penales y la baja cantidad de personal en comparación con la sobrecarga de trabajo de la UIF.

¹³³ A enero de 2017.

Criterio 29.1 — El decreto que reforma el RISHCP para crear la UIF como la unidad administrativa central de la SHCP fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en mayo de 2004. La UIF es el centro nacional para la recepción y el análisis de ROS y otra información relevante sobre LA/FT, y para la comunicación de los resultados de ese análisis. La UIF es una unidad administrativa independiente formalmente alojada dentro de la estructura de la Oficina del Secretario de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con la resolución publicada en el Diario en noviembre de 2004 y modificada en julio de 2006. Sus atribuciones están establecidas en el Artículo 15 del Reglamento Interior.

Criterio 29.2 — La UIF es la unidad a cargo de ejercer las facultades de la SHCP para prevenir, detectar e impedir las actividades de LA/FT. La UIF es responsable de recibir, analizar y comunicar la información contenida en los ROS, los reportes de umbral y en las declaraciones a las que se hace referencia en el Artículo 9 de la Ley Aduanera (declaraciones de entrada de efectivo, salida de efectivo y pendientes de cobro) (Artículo 12, inciso XIX del Reglamento Interior del SAT). La SHCP tiene la competencia de determinar las características que deben cumplir las acciones, operaciones y los servicios para ser reportados, teniendo en cuenta los montos, la frecuencia y la naturaleza de los mismos, los instrumentos monetarios y financieros utilizados para dichos fines y las prácticas comerciales y bancarias utilizadas en los lugares donde se llevan a cabo. También tiene la competencia de prescribir las formas de remisión de reportes, además de los plazos dentro de los cuales se deben transmitir los reportes a la UIF y los sistemas a través de los cuales se debe transmitir la información.

Criterio 29.3 —

C.29.3.a— La UIF es capaz de obtener y utilizar información adicional de los sujetos obligados, según sea necesario para desarrollar su función de análisis en forma adecuada. De acuerdo con el Artículo 15, incisos VII y XXXI del Reglamento Interior, la UIF tiene la autoridad de solicitar información adicional a los sujetos obligados y de informar a los sujetos obligados y a los órganos de supervisión correspondientes acerca de la utilidad y la calidad de los reportes que recibe. La UIF recibe los ROS de las IF indirectamente a través de sus organismos de supervisión respectivos; aquellos de las APNFD son presentados a través del sistema electrónico. Además, la información adicional de los sujetos obligados debe ser recabada indirectamente a través de las autoridades de supervisión. No es claro si la UIF puede obtener información de todos los sujetos obligados o solamente de aquel que presentó el reporte.

C.29.3.b—La UIF tiene acceso a una amplia gama de información financiera, administrativa y de orden público que requiere para desempeñar sus funciones en forma adecuada.

La UIF tiene acceso a la base de datos del Registro Público del Comercio¹³⁴ (mantenida por la Secretaría de Economía), al Sistema Integrado de Operación Migratoria¹³⁵ (mantenido por el Instituto Nacional de Migración) y el Registro Nacional de Información Penitenciaria (mantenido por la SEGOB)¹³⁶. La UIF también tiene acceso directo a las bases de datos fiscal y aduanera principales que incluyen información

¹³⁴ Acceso directo en línea a información de la Secretaría de Economía sobre corporaciones registradas (página del registro, nombre de la sociedad, estado, municipio, domicilio, fecha de constitución, objeto social, socios o accionistas, capital accionario y tipo de capital) y de socios o accionistas (cantidad de acciones) disponible en el Registro Público del Comercio.

¹³⁵ Acceso directo en línea donde se puede encontrar información sobre las entradas y salidas de ciudadanos y extranjeros a México, como así también los reportes de operaciones migratorias.

¹³⁶ La UIF recibe como información de inteligencia, datos del Registro Nacional de Información Penitenciaria, que contiene datos sobre todas las personas procesadas e internadas en el sistema penitenciario entre 2011 y 2016 por haber cometido delitos contra la salud, específicamente en temas relacionados con sustancias enervantes y psicotrópicas, contra la seguridad interna del estado y delitos contra la seguridad nacional. Esta base de datos está continuamente monitoreada dentro del proceso de verificación de listas de la UIF y está disponible para la consulta de los analistas. Este registro se actualiza regularmente para tener en cuenta registraciones nuevas.

fiscal,¹³⁷ como Format 35, que contiene las declaraciones presentadas por cada contribuyente al SAT sobre la recepción de efectivo por toda venta, alquiler o donación que exceda los MXN 100.000 (aprox. USD 9.500) También se envían las declaraciones de aduana del transporte transfronterizo de efectivo superior a USD 10.000, como así también información sobre el decomiso de montos en efectivo no declarados en forma habitual a la UIF a través de un dispositivo de memoria físico. La UIF tiene acceso directo a una cantidad de bases de datos privadas¹³⁸.

La UIF genera y mantiene bases de datos con información sobre las personas de las cuales la autoridad de justicia requiere información para mantenerlas bajo control. Por ejemplo, la UIF colabora con la PGR en investigaciones mediante una solicitud de la PGR o de la UIF. En casos cuando la UIF envía una solicitud a la PGR, la UIF tiene acceso a los registros y bases de datos de la PGR. Además, la UIF mantiene una base de datos con información sobre personas investigadas por un delito identificado a través de un ROS enviado por los sujetos obligados. A través del acceso público a la información y las publicaciones de la PGR en el Diario Oficial de la Federación, la UIF genera una base de datos que contiene los nombres de los delincuentes más buscados por la autoridad. Sin embargo, la UIF no tiene acceso directo a la información contenida en una cantidad de bases de datos de las autoridades de orden público, en particular los registros de información penal a los que, debido a las disposiciones de secreto, la UIF puede acceder solamente en casos investigados por la PGR o por la policía, con quienes la UIF colabora.

Criterio 29.4 —

C.29.4a—La UIF realiza el análisis operativo, que utiliza la información disponible y posible de obtener, para identificar a los objetivos específicos relacionados con el posible producto del delito, LA, delitos determinantes y FT.

C.29.4b—La UIF realiza un análisis estratégico, que utiliza información disponible y obtenible, incluyendo datos que pueden ser suministrados por otras autoridades competentes, a fin de identificar patrones y tendencias relacionadas con el LA/FT. Además de la información descrita arriba, la UIF utiliza las siguientes fuentes abiertas de información para realizar análisis estratégicos: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Banco Central, la PGR, la CNBV.

Criterio 29.5 — De acuerdo con el Artículo 5, Fracción XII del Reglamento Interior de la SHCP, la UIF está autorizada para brindar a las autoridades competentes nacionales la información y documentación necesaria para que las autoridades lleven a cabo sus obligaciones. En este contexto, la UIF comunica la información de inteligencia a la autoridad competente a cargo de coordinar las investigaciones penales y perseguir penalmente delitos federales, es decir, la Procuraduría General de la República (PGR) y a la autoridad competente a cargo de la investigación de fraude fiscal, es decir el SAT, de conformidad con los Artículos 15.f, Fracción VI y 15-h, Fracción VII del Reglamento Interior. La comunicación se realiza de manera proactiva, a través de la transmisión de reportes de inteligencia y de denuncias con la PGR sobre la base del análisis de los reportes de operaciones y otra información disponible. La UIF también comunica información de manera reactiva, atendiendo a las solicitudes de información de la PGR o de autoridades judiciales. La UIF puede comunicar, en forma espontánea y a solicitud, la información y los resultados de

¹³⁷ Acceso directo en línea a las bases de datos fiscales y aduaneras principales. Se recibe mensualmente la base de datos Format 35 y se actualiza en la herramienta de búsqueda de bases de datos de la UIF. De manera similar a la que la UIF recibe información de las declaraciones de Aduanas, toda esta información se carga al sistema de búsqueda de la UIF.

¹³⁸ Información relacionada con PEP o usada para identificar antecedentes penales de una persona bajo análisis. Estas bases de datos son World-Check y WorldCompliance. El proveedor de información LexisNexis está en proceso de ser adquirido.

su análisis a las autoridades competentes relevantes. Conforme a MDE, la UIF utiliza los correos electrónicos seguros o los informes confidenciales físicos para comunicar información a destinatarios específicos.

Criterio 29.6 —

C.29.6a—De acuerdo con el Artículo 15.G.VI del Reglamento Interior, la UIF debe desarrollar reglas que regulan la seguridad y la confidencialidad de la información, incluidos los procedimientos para manipular, almacenar, comunicar, proteger y acceder a la información.

C.29.6b—Dado que la UIF es considerada un organismo de seguridad nacional, el Artículo 10 de la Ley de Seguridad Nacional se aplica a la UIF y dispone que: El personal de las instancias de seguridad nacional, acordará previamente a su ingreso con la institución contratante, la guarda de secreto y confidencialidad de la información que posean en o con motivo de su función. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública requiere la clasificación de la información que pudiera comprometer la seguridad nacional o pública (Artículo 113). En caso de violación de esta obligación, el empleado será pasible de las sanciones administrativas y penales. Además, la UIF [garantiza que los miembros del personal tienen los niveles de autorización de seguridad necesarios y comprenden sus responsabilidades en cuenta al manejo y comunicación de información sensible y confidencial a través de una cantidad de estudios exigentes que evalúan la aptitud de los candidatos de la UIF desde el aspecto técnico y de honradez durante el proceso de contratación (por ej., pruebas de conocimiento, análisis psicológico y estudios socio económicos).

C.29.6c—La UIF garantiza que existe un acceso limitado a sus oficinas e información, incluyendo información sobre sistemas tecnológicos de información. El Artículo 28 del Manual Administrativo para la Aplicación General sobre Tecnología y Seguridad de la Información del Gobierno Federal califica la información en una escala de tres niveles y usando el documento de clasificación de niveles, se evalúa al usuario para determinar el nivel de acceso a la información que debe otorgarse para el ejercicio de sus funciones. Las oficinas de la UIF consisten en un edificio de cinco pisos, con todas sus ventanas a prueba de balas (nivel 5+) y protección policial continua. El acceso a cada piso requiere un código e identificación mediante huellas dactilares. Además, el área donde se ubica el hardware y el software está protegido con infraestructura antibalas adicional. Además, los empleados pasan por detectores de metales y medidas de registración estrictas todos los días y tienen que llevar consigo las identificaciones de oficina en todo momento.

Criterio 29.7 —

C.29.7a—La UIF informa directamente a la Oficina del Secretario de Hacienda y Crédito Público. El Secretario de Hacienda y Crédito Público designa al director de la UIF. El Artículo 15 del Reglamento Interior define las facultades y obligaciones de la UIF como autoridad central, independiente y autónoma para recibir, procesar y comunicar la información financiera relacionada con los delitos de LA/FT. El Artículo 15 garantiza que solamente la UIF puede llevar a cabo las acciones contempladas en el Reglamento Interior, sin la participación de ningún otra área de la Secretaría. Además, la información administrada por la UIF no puede estar disponible a ningún otro organismo o departamento de la Secretaría, excepto aquellas áreas que tienen competencia legal para recibir dicha información, es decir, las autoridades fiscales y aduaneras. La UIF tiene una unidad presupuestaria independiente, puede determinar su propio presupuesto y tiene facultades para solicitar directamente y obtener de la SHCP el apoyo administrativo para desempeñar sus funciones, de conformidad con el Artículo 15, Fracción XXXII del Reglamento Interior, que le otorga a la UIF las mismas facultades otorgadas a las subsecretarías de la SHCP.

La UIF tiene un proceso de toma de decisiones autónomo para analizar, solicitar y/o reenviar o comunicar información específica. La decisión de iniciar un análisis se toma considerando el modelo riesgo y las

prioridades establecidas por el titular de la UIF y el jefe de la función de análisis. Una vez que comienza el análisis, el jefe del área de análisis podría determinar solicitar información adicional; en algunos casos es necesaria la autorización del titular de la UIF para solicitar dicha información. El titular de la UIF autoriza cada comunicación.

C.29.7b, c y d—La UIF puede realizar acuerdos o comunicarse de manera independiente con otras autoridades competentes nacionales u homólogas extranjeras en relación con el intercambio de información (Artículo 15, inciso XVII y XIX). Como se indicó anteriormente, la UIF tiene funciones centrales diferentes de las de la Secretaría de Hacienda. La UIF puede obtener y hacer uso de los recursos necesarios para llevar a cabo sus funciones, en forma individual o rutinaria, libre de toda influencia o interferencia política, gubernamental o sectorial indebida, manteniendo su independencia operativa.

Criterio 29.8 — La UIF fue reconocida como miembro del Grupo Egmont en 1998.

Ponderación y conclusión: México cumple con la R.29.

Recomendación 30 – Responsabilidades de autoridades de orden público e investigativas

En el IEM de la tercera ronda de 2008, México recibió la calificación «parcialmente cumplido» para la R.30 (antigua R.27). Las deficiencias principales identificadas estaban relacionadas con deficiencias en la investigación de delitos de LA por parte de la PGR; una atención insuficiente al LA cometido a través del sistema financiero; y la baja utilización de los reportes inteligencia financiera de la UIF/sector financiero. Además, se consideró que la falta de personal en la oficina de la SEIDO de la PGR y de las subunidades especializadas de la SEIDO afectan la capacidad de México de llevar a cabo investigaciones y procesamientos por LA de manera efectiva. Por último, se observó que la reorganización de las fuerzas federales de investigación había creado dificultades de coordinación entre aquellas fuerzas y la PGR, con un impacto negativo en las investigaciones y las acciones penales de LA.

La R.30 contiene requisitos detallados que la antigua R.27.

Criterio 30.1 — El Artículo 21 de la Constitución mexicana dispone que la investigación de los delitos es responsabilidad del fiscal Federal¹³⁹ y la policía, que deberá actuar bajo supervisión y control. Se otorga un efecto específico a esta declaración de principio mediante varios instrumentos legales que identifican diferentes autoridades con responsabilidad de garantizar que el LA, por los delitos determinantes y el FT sean investigados de manera adecuada dentro del marco de las políticas nacionales ALA/CFT. Para identificar a las autoridades competentes y a los mecanismos implementados para garantizar la coordinación, se analizará cada uno de estos instrumentos

- (i) **La PGR.** La LOPGR se establece la estructura de la PGR con el fin de indicar las funciones conferidas a ella por la Constitución y la ley. El Artículo 4 dispone que la PGR tiene la facultad de investigar y perseguir penalmente delitos federales, incluyendo el LA, los delitos determinantes asociados y el FT. La LOPGR también prevé que la PGR participará en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que garantiza que la PGR esté totalmente involucrada en el desarrollo y en la implementación de mecanismos para la coordinación con la Policía Federal y otras instituciones públicas de seguridad.
- (ii) **Unidades con competencia para el LA/FT dentro de la PGR (SEIDO).** Para identificar quién es responsable dentro de la PGR de investigar el LA, los delitos determinantes y el FT, se debe hacer referencia al Artículo 8 de la LFCDO y a los Artículos 2, 15 y 16 de la RLOPGR que, en 2003

¹³⁹ El fiscal federal trabaja a nivel federal mientras que el fiscal del estado trabaja a nivel de los diferentes estados que componen los Estados Unidos Mexicanos. Ambos pertenecen a la Procuraduría General de la República de México.

establecieron la SIEDO (posteriormente denominada SEIDO). Además, el Acuerdo A/068/03 de la PGR asignó a la SEIDO la investigación y la persecución penal de delitos graves, en particular, el tráfico de drogas y el LA. La SEIDO está compuesta por seis unidades especializadas diferentes, que incluye a la UEIORPIFAM y a la UIETA. Estas dos unidades tienen la autoridad legal de investigar y perseguir penalmente los delitos de LA y terrorismo, incluido el FT. La SEIDO también está compuesta de otras unidades especializadas para investigar el tráfico de drogas y la extorsión cuando los delitos son cometidos por grupos de delincuencia organizada. Si el LA no es cometido por grupos de delincuencia organizada, el delito será investigado por la UEAF.

- (iii) **Unidad con competencia para el delito determinante de corrupción dentro de la PGR.** Otro punto importante para observar es que, además de las dos unidades especializadas mencionadas antes, existe la FADC, que no pertenece a la SEIDO, cuyo mandato es la investigación y la persecución de la corrupción, de conformidad con los Artículos 10 bis y 10 ter de la LOPGR.
- (iv) **Análisis financiero e investigaciones de LA dentro de la PGR.** En el área del análisis financiero, el Artículo 7 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI) creó la Unidad Especializada en Análisis Financiero (UEAF). Esta unidad, que forma parte de la PGR, tiene la responsabilidad de llevar a cabo los análisis financieros y contables de las operaciones de LA como así también las investigaciones de LA bajo la dirección del Ministerio Público. El Artículo 8(IV) de la LFPIORPI dispone que esta unidad debe cooperar con la SEIDO cuando hace un vínculo entre la investigación de LA y la delincuencia organizada. Además, el Acuerdo A/078/13 regula la organización y el funcionamiento de la UEAF, facultando al titular de la UEAF para coordinar con la Administración Pública Federal, los organismos públicos autónomos (incluidos los organismos de naturaleza constitucional), como así también con las unidades administrativas y los órganos descentralizados de la PGR, para recabar e intercambiar información sobre potenciales delitos fiscales, financieros y de LA. A pesar de los términos de este Acuerdo A/078/13 y las disposiciones del Artículo 12 (IX) del RLOPGR, la relación entre la UEAF y la UEIORPIFAM es confusa.
- (v) **Policía Federal.** De conformidad con la LPF, la Policía Federal es un organismo administrativo centralizado de la Secretaría de Gobierno (SEGOB) y sus objetivos incluyen la investigación de los delitos federales bajo la dirección y el control del Ministerio Público (Artículo 2.4), como así también la prevención de los delitos bajo los artículos 16 y 21 de la CPEUM (LPF, Artículo 5). La Policía Federal está compuesta de diferentes unidades, como la División Antidrogas y la Unidad de Inteligencia, y los departamentos de enlace, como Operaciones Encubiertas (Artículo 5 del Reglamento de la Ley de la Policía Federal (RLPF)). La División Antidrogas tiene un equipo que coordina investigaciones sobre el producto del delito que deriva del LA, FT y de la delincuencia organizada (Artículo 32 de la RLPF).
- (vi) **Agencia de Investigación Criminal.** Además de la Policía Federal, también se debe hacer referencia a la Agencia de Investigación Criminal (establecida por la PGR), cuyas funciones incluyen la realización de solicitudes de información relacionada con los sistemas financiero y bancario de conformidad con el Artículo 180 del CFPP. Este organismo fue establecido mediante el Acuerdo A/101/13. El Artículo 6(VII) le otorga al director de esta agencia la facultad de establecer mecanismos de coordinación con otras unidades. La Agencia de Investigación Criminal está compuesta por la Policía Federal Ministerial, la Coordinación General de Servicios Periciales y el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia.

La coordinación y el intercambio de información interinstitucional se realiza a través de cartas formales. Si la policía necesita que se analicen pruebas, enviará su solicitud al departamento específico (Coordinación

General de Servicios Periciales). Si requieren de información e inteligencia, su solicitud será enviada al Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia.

Además, la Dirección General de Investigación Policial incorpora el Departamento para la Investigación de Operaciones con Recursos de Origen Ilícito. Uno de los objetivos principales de este departamento es la coordinación de las investigaciones. A pesar de la existencia de estos mecanismos de coordinación, uno de los desafíos principales a nivel policial pareciera ser garantizar la coordinación adecuada entre las diferentes unidades policiales.

Criterio 30.2 — La UEAF (mencionada en (iv) precedente) y la UEIORPIAM son las autoridades con competencia para realizar investigaciones de delitos de LA. Por ley, la UEAF debe cooperar con la SEIDO cuando haya un vínculo entre la investigación de LA y la delincuencia organizada. Cualquier unidad fiscal (Ministerio Público) puede llevar a cabo investigaciones financieras de delitos determinantes y puede decidir si derivar el LA a la UEAF o a la UEIORPIFAM, pero los criterios utilizados para determinar qué unidad debe en realidad llevar a cabo una investigación financiera paralela en particular no son claros.

Criterio 30.3 — La UEAF tiene autoridad identificar y de rastrear bienes y otros activos financieros que podrían derivar de una actividad delictiva (LFPIORPI, Artículo 8 VIII). De manera similar, cuando un grupo de delincuencia organizada comete un delito de LA, el Artículo 9 de la LFCDO dispone que la SEIDO debe llevar a cabo su investigación en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las solicitudes de información o documentos relacionados con del sistema bancario o financiero por parte de la PGR, deben ser realizadas a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro o la Comisión Nacional de Seguro y Fianzas, dependiendo de las circunstancias. Las solicitudes de naturaleza fiscal deben realizarse a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mientras que aquellas de naturaleza comercial deben realizarse a través de la Secretaría de Economía y de los registros correspondientes.

Con respecto al aseguramiento, la Ley Federal de Extinción de Dominio (LFED) dispone de los tribunales pueden, ante la solicitud del Ministerio Público, disponer las medidas cautelares de aseguramiento y embargo. Son los tribunales los que en última instancia ordenarán el aseguramiento de bienes o ratificarán un embargo realizado por el Ministerio Público. En relación con el decomiso, el Ministerio Público es el único que tiene la facultad de iniciar procedimientos judiciales para extinguir el dominio y son los tribunales los que, en última instancia, tomarán la decisión sobre el asunto.

Criterio 30.4 — Dado que no hay otras autoridades competentes que no sean AOP pero que tengan la responsabilidad de realizar las investigaciones financieras de los delitos determinantes, este criterio no se aplica.

Criterio 30.5 — La FADC es la autoridad con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir penalmente la corrupción. Tiene la facultad de ordenar el aseguramiento de bienes y de iniciar procedimientos de extinción de dominio (LOPGR, Artículo 10 ter (XXIV) y (XXV)). La FADC tiene la facultad de llevar a cabo investigaciones para obtener las pruebas relacionadas con los delitos de corrupción (Artículo 10 ter (XX)). En consecuencia, parecería que, según esta disposición general, la FADC también tiene la facultad de llevar a cabo investigaciones financieras para identificar y rastrear activos.

Ponderación y conclusión: La deficiencia principal es la falta de una delimitación clara de las competencias entre las autoridades con facultad de investigar y perseguir penalmente el LA y los limitados mecanismos de coordinación entre ellas. **México mayormente cumple con la R.30.**

Recomendación 31 – Facultades de las autoridades de orden público e investigativas

En el IEM de la tercera ronda de 2008, México recibió la calificación «mayormente cumplido» para la R.31 (antigua R.28). Las deficiencias principales identificadas se relacionaban con la falta de personal de la SEIDO y de las subunidades especializadas de la SEIDO, como así también la reorganización de las fuerzas federales de investigación que habían creado dificultades de coordinación. El IEM de la tercera ronda también recomendó la aplicación de técnicas investigativas especiales, particularmente de entregas vigiladas, a las investigaciones de LA, y que dichas técnicas deberían extenderse a todos los delitos subyacentes o determinantes, y no limitarse a aquellos identificados en la LFCDO. Por último, el IEM de la tercera ronda consideró deseable que el encuadre legal que regula los esquemas de protección de testigos y el aplazamiento o renuncia de arrestos sea fortalecido.

Criterio 31.1 — El Ministerio Público, como la autoridad con responsabilidad en la investigación de LA, delitos determinantes y de FT, por ley debe solicitar reportes o documentos de otras autoridades para recabar evidencias (CNPP, Artículo 131(IX)). A su vez, todas las personas o funcionarios públicos tienen la obligación de brindar la información solicitada por el Ministerio Público y la policía en el ejercicio de sus facultades de investigación, so pena de multa (CNPP, Artículo 215). Las solicitudes de información o documentos relacionadas con el sistema financiero por parte del Ministerio Público, deben ser realizadas a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro o la Comisión Nacional de Seguro y Fianzas, dependiendo de las circunstancias. Las solicitudes de naturaleza fiscal deben realizarse a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mientras que aquellas de naturaleza comercial deben realizarse a través de la Secretaría de Economía y de los registros correspondientes. La información proporcionada solamente puede ser utilizada con los fines de la investigación penal correspondiente (CFPP, Artículo 180). Además, la UEAF tiene la facultad de consultar las bases de datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que contienen información sobre las AV: y puede solicitar a la Secretaría que le brinde información y documentación sobre la identidad de las personas, los domicilios, números de teléfono, entre otros, con conexión con el LA. La Secretaría tiene la obligación correspondiente de cumplir con dichas solicitudes (LFPIORPI, Arts. 8(VIII), 43, 44, y 46).

En relación con el cateo de personas y de lugares, el CFPP y el CNPP contienen varias disposiciones que permiten al Ministerio Público solicitar a los tribunales una orden para ingresar y realizar el cateo de lugares (CFPP, Arts. 2(III) y 61–69; CNPP, Arts. 252 y 282–289).

Con respecto a la toma de declaración de testigos, la policía debe, bajo instrucción del Ministerio Público, interrogar a las personas que puedan brindar información para la investigación (CNPP, Art. 132(X); LPP, Art. 8(XXIII)). Los Artículos 363 y 373 del CNPP establecen las reglas acerca de la citación de testigos y su testimonio. La Ley Federal para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal establece los mecanismos para garantizar que se proteja a las personas que hayan participado de ciertos delitos penales si desean proporcionar pruebas.

El aseguramiento y obtención de pruebas está regulado por el CNPP, contiene disposiciones acerca del aseguramiento de pruebas y de la cadena de custodia sobre la cual la policía y el Ministerio Público tienen responsabilidad de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley (por ej., disposición especial sobre el aseguramiento de vehículos e ítems de valor equivalente; véase Artículos 227 - 249).

Criterio 31.2 — Desde un punto de vista procesal, la ley mexicana hace una distinción entre las técnicas investigativas especiales que no requieren autorización judicial (entregas vigiladas y operaciones encubiertas), que por lo tanto pueden ser aplicadas por el Ministerio Público y la policía, y aquellas que sí (como la interceptación de las comunicaciones) (CNPP, Arts. 251 y 252). A pesar de estar visión procesal amplia, el uso y la aplicación real de las técnicas investigativas especiales están regulados exclusivamente por la LFCDO. Por lo tanto, los Artículos 11, 11 bis, 11 bis 1 y 11 bis 2 de la LFCDO conforman el marco legal que regula las operaciones encubiertas, mientras que los Artículos 16 a 27 de la LFCDO regulan la interceptación de las comunicaciones. Existen dos problemas principales con el

enquadre legal de las técnicas investigativas especiales: (i) el uso y la aplicación real estas técnicas parecen estar limitados a los delitos cometidos por los grupos de delincuencia organizada, por lo tanto, excluyendo su uso en investigación de delitos graves no clasificados como delincuencia organizada; y (ii) aunque el CNPP tiene una disposición procesal para la autorización de entregas vigiladas y operaciones encubiertas, la LFCDO solamente contiene una disposición sobre operaciones encubiertas; en ningún lado menciona las entregas vigiladas. El acceso a sistemas informáticos está regulado bajo el Artículo 291 del CNPP dentro del marco de las disposiciones sobre interceptación de comunicaciones privadas.

Criterio 31.3 — México tiene mecanismos implementados para identificar si las personas físicas o jurídicas tienen o controlan cuentas y para garantizar que las autoridades competentes tengan un proceso para identificar los activos sin notificación previa al dueño. Como se indicó en el criterio 31.1, la LFPIORPI faculta a la UEAF a consultar las bases de datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que contienen información sobre las AV y puede solicitar a la Secretaría que le brinde información y documentación sobre la identidad de las personas, los domicilios, números de teléfono, entre otros, con conexión con el LA. Dichas solicitudes solamente pueden realizarse en el contexto de una investigación que ha sido formalmente iniciada y toda la información recibida debe ser tratada como información confidencial (LFPIORPI, Artículos 8(VIII) y (X), 38, 39, 43, 44, 46 y 51). Estas disposiciones están complementadas por los Artículos 11, 31 y 33 de las Regulaciones Generales derivadas de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (RCGLFPIORPI), que se aplican al tratamiento y manejo confidencial de la información.

Criterio 31.4 — Los Artículos 47 a -49 de la RLFPIORPI declaran que la UIF debe brindar a la PGR, a través de la UEAF (de conformidad con un convenio de colaboración), la información necesaria sobre las AV, para conducir investigaciones de que LA en los términos establecidos en la LFPIORPI. El Artículo 15, inciso XII y XII del RISHCP dispone que la UIF brindará a la PGR la información requerida para conducir investigaciones de terrorismo y FT. Sin embargo, no es claro si esta información sería provista para el caso de todos los delitos determinantes asociados.

Ponderación y conclusión: Las deficiencias identificadas en IEM de la tercera ronda de 2008 (concernientes a las técnicas de investigación especial, particularmente las entregas vigiladas) continúan existiendo. **México mayoritariamente cumple con la R.31.**

Recomendación 32 – Transporte de efectivo

En el IEM de la tercera ronda, México recibió la calificación «PC» para la RE.IX. En 2008, realizar declaraciones falsas no era un delito, los casos de transporte transfronterizo de efectivo u otros instrumentos negociables al portador no eran investigados en profundidad; las autoridades aduaneras, migratorias, la ONDCP y otras autoridades competentes no se coordinaban a nivel nacional; la capacidad de la Aduana de identificar operaciones relacionadas con actividades de FT era limitada; y no existía un procedimiento específico de la Aduana para abordar el transporte transfronterizo de dinero relacionado con el FT.

Criterio 32.1 — La Administración General de Aduanas (Aduana) del Servicio de Administración Tributaria (SAT) es la autoridad central en asuntos aduaneros, de conformidad con los Artículos 2 (inciso B, ítem II) y 19 del Reglamento Interior del SAT. El Artículo 9 de la Ley Aduanera establece un sistema de declaración en relación con el movimiento transfronterizo de divisas y de

instrumentos negociables al portador¹⁴⁰. El sistema se aplica a la entrada y salida de efectivo, cheque nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento o combinación de los mismos, que exceda el equivalente a USD 10.000 en la moneda o monedas relevantes. También abarca el correo y las cargas. Las declaraciones deben realizarse en los formularios oficiales aprobados por el SAT. El sistema se aplica a los servicios de sociedades de transporte internacional para la custodia y el transporte de valores, como así también a las empresas de mensajería para la entrada o salida de cualquier importe de efectivo o instrumentos negociables. Aquellas sociedades deben declarar los montos que las partes a quienes proveen dichos servicios declararon en el formulario oficial. El sistema también se aplica a funcionarios y empleados de organismos internacionales.

Criterio 32.2 — El sistema requiere de una declaración por escrito de aquellos viajeros que transporten importes superiores a USD 10.000. De acuerdo con la Regla 2.1.3 de las reglas generales de comercio internacional de 2017, las personas obligadas a declarar el ingreso y el egreso de dinero en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago u otros valores o una combinación de los mismos, que superen el importe en la divisa o divisas correspondiente equivalente a USD 10.000, deberán completar el formulario oficial «Declaración Acerca del Ingreso y Egreso de Dinero en Efectivo y/o Valores». Además, existe la opción de presentar la declaración antes mencionada mediante la transmisión electrónica de la información requerida a la autoridad aduanera a través del www.sat.gob.mx.¹⁴²

Criterio 32.3 No se aplica.

Criterio 32.4 — Los funcionarios de aduana no tienen la autoridad para solicitar y obtener más información del transportador con respecto al origen de la divisa o de los instrumentos negociables al portador y su uso pretendido al momento del descubrimiento de una declaración falsa de divisas o de instrumentos negociables al portador o de la falta de declaración. Esto solamente posible cuando se inicia una investigación y se convoca a la PGR.

Criterio 32.5 — Cuando una persona no realiza la declaración obligatoria (equivalente a USD 10.000) o declara menos que el monto que en realidad transporta consigo (si supera los USD 10.000) en incumplimiento del Artículo 9 de la Ley Aduanera, la autoridad aduanera elaborará un registro detallado de los hechos (Regla General de Comercio Exterior número 3.7.17, en correlación con los

¹⁴⁰Instrumentos de crédito o valores regulados en los Capítulos I a VI del Título I de la Ley General de Instrumentos Negociables y Operaciones excepto aquellos mencionados en el primer párrafo de esta reglamentación, como así también otros similares regulados por leyes extranjeras, siempre y cuando sean pagaderos a la vista y hayan sido emitidos al portador, hayan sido endosados sin restricción, sean pagaderos a un beneficiario ficticio o, de otra manera, se transfiera la propiedad con la simple entrega del título, y todo otro instrumento incompleto que esté firmado pero que omita el nombre del beneficiario. Los instrumentos de crédito o valores de carácter nominativo se aplican a aquellos que hayan sido emitidos por instituciones financieras nacionales y extranjeras.

¹⁴¹El Artículo 9 se extiende, además del efectivo, a «cheques y giros u otros documentos por cobrar nacionales o extranjeros o una combinación de los mismos». De acuerdo con las reglas de FTG, los instrumentos de crédito o valores regulados en los Capítulos I a VI del Título I de la Ley General de Instrumentos Negociables y Operaciones excepto aquellos mencionados en el primer párrafo de esta reglamentación, como así también cualquier otro similar emitido por leyes extranjeras, siempre y cuando sean pagaderos a la vista y hayan sido emitidos al portador, hayan sido endosados sin restricción, sean pagaderos a un beneficiario ficticio o de otra manera, se transfiera la propiedad con la simple entrega. Los instrumentos de crédito o valores de carácter nominativo se aplican a aquellos que hayan sido emitidos por instituciones IF nacionales y extranjeras.

¹⁴² Una vez transmitida la información, el sistema generará un recibo válido durante 30 días calendario a partir de la fecha de transmisión de la información y el interesado la presentará en forma impresa o a través de un dispositivo electrónico, en vez del formulario «Declaración Acerca del Ingreso y el Egreso de Dinero en Efectivo y/o Valores» ante la Autoridad Aduanera.
http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/normatividad/formas_fiscales/Paginas/declaraciones.aspx

Artículos 46 y 152 de la Ley Aduanera). En el registro, la Aduana debe incluir las cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro

documento por cobrar o una combinación de ellos, incluir datos que permitan la identificación del infractor. Esto puede incluir una copia de su identificación. La aplicación de las sanciones (Regla General de Comercio Exterior número 3.7.17, de conformidad con los Artículos 46 y 152 de la Ley Aduanera) no exime al infractor de la obligación de completar el formulario de declaración, que incluye la obligación de declarar el origen de los fondos. La devolución de dinero que no fuera declarado solamente puede realizarse después de que la persona haya pagado la multa correspondiente y presentado la declaración obligatoria.

La omisión de presentación de una declaración por un monto menor al equivalente a USD 30.000 se sanciona con una multa de conformidad con los Artículos 184, incisos VIII, XV y XVI y 185, inciso VII de la Ley Aduanera. Cuando el monto no declarado supera los USD 30.000, quien comete la infracción es entregado a la PGR para ser acusado de contrabando. En este sentido, la PGR tiene autoridad para llevar a cabo las investigaciones necesarias en relación con el origen y el uso del efectivo o de los instrumentos negociables que no fueron declarados. El Artículo 105 del Código Fiscal de la Federación también impone penas por contrabando en relación con la omisión de declarar efectivo e instrumentos monetarios por encima del equivalente de USD 30.000. Declara que será sancionado con las mismas penas del contrabando, quien «no declare en la aduana a la entrada al país o a la salida del mismo, que lleva consigo cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a USD 30.000 con pena de prisión de tres meses a seis años. En caso de que se dicte sentencia condenatoria por autoridad competente respecto de la comisión del delito a que se refiere este párrafo, el excedente de la cantidad antes mencionada pasará a ser propiedad del fisco federal, excepto que la persona de que se trate demuestre el origen lícito de dichos recursos».

De conformidad con sus atribuciones, la PGR es responsable de solicitar y obtener información adicional de la persona que omitió realizar la declaración obligatoria. La Aduana no está autorizada a investigar sospechas de LA y/o FT. Sin embargo, implementó medidas para prevenir, inhibir, detectar y sancionar todas las actividades relacionadas con contrabando de divisas. Es la PGR quien investiga el LA o FT.

Criterio 32.6 — Los formularios de declaración de aduana presentados por personas y sociedades son enviados a la UIF para el análisis de inteligencia, esta información es capturada por la UIF e incluida en su base de datos. Además, la UIF tiene acceso remoto a la base de datos de la Aduana con respecto a las declaraciones de importes mayores al equivalente de USD 10.000 por el periodo 2006-2016.

Criterio 32.7 — De conformidad con el Artículo 3, Párrafo dos del Ley Inicial aduanera «[...] Los funcionarios y empleados públicos federales y locales, en la esfera de sus respectivas competencias, deberán auxiliar a las autoridades aduaneras en el desempeño de sus funciones cuando éstas lo soliciten y estarán obligados a denunciar los hechos de que tengan conocimiento sobre presuntas infracciones a esta Ley y hacer entrega de las mercancías objeto de las mismas, si obran en su poder». Además, el Artículo 19, inciso IV del Reglamento Interior del SAT permite a la Aduana mantener una comunicación constante con otras autoridades administrativas del SAT y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de la Admiración Pública Federal y otras entidades federales de conformidad con la legislación aduanera. Esta coordinación se concentra en establecer medidas de seguridad en los aeropuertos, aduana marítima, otros puertos de entrada y áreas de frontera, incluso para servicios postales.

En particular, las actividades/contribuciones respectivas incluyen: inmigración (control de la entrada y salida de extranjeros), seguridad (brindar apoyo a las autoridades aduaneras cuando la requieren y están autorizados a realizar tareas de vigilancia e inspección fuera de la zona de aduana), UIF (brindar información sobre

personas o entidades corporativas que entran o salen del territorio mexicano) y Aduana (control de la entrada y salida de mercancías).

Criterio 32.8 — De acuerdo con el Artículo 19, inciso LX del Reglamento Interior del SAT, la Aduana tiene la facultad de: «Ordenar y practicar el embargo precautorio o aseguramiento de bienes o mercancías en los casos en que haya peligro de que el obligado se ausente, se realice la enajenación u ocultamiento de bienes o cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como de cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores a las cantidades que señalen las disposiciones legales, cuando se omita declararlas a las autoridades aduaneras al entrar o salir del territorio nacional, conforme a lo dispuesto en la legislación aduanera, y levantarlo cuando proceda». En caso de que haya una sospecha de actividades relacionadas con el LA o FT, se informará a las autoridades judiciales correspondientes (PGR), que llevarán a cabo las investigaciones necesarias para determinar el origen lícito de los activos. Esto no se aplicaría explícitamente a las declaraciones falsas ya que no constituye un delito.

Criterio 32.9 — La capacidad de la Aduana de brindar asistencia y cooperación en asuntos aduaneros está dispuesta en el Artículo 3, Párrafo 3 de la Ley Aduanera, que declara que: «Las autoridades aduaneras ejercerán sus atribuciones en forma coordinada y en colaboración con las autoridades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas y municipios, así como con las autoridades fiscales y aduaneras de otros países con arreglo a lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea Parte y estén en vigor; en su caso, intercambiando información a través de los centros o sistemas electrónicos que se dispongan, a fin de que las autoridades ejerzan las atribuciones que les correspondan, quienes deberán mantener reserva de la información de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables». Además, el Artículo 19, inciso III del Reglamento Interior del SAT permite a la Aduana mantener comunicación y colaborar con las autoridades fiscales, aduaneras o de comercio exterior de otros países, así como asistir a los servidores públicos del SAT en sus relaciones con dichas autoridades, respecto de asuntos relacionados con la entrada y salida de mercancías del territorio nacional. México adoptó varios acuerdos multilaterales de la Organización Mundial del Comercio y de la Organización Mundial de Aduanas. Además, firmó varios tratados internacionales y convenios de asistencia con servicios de comercio exterior extranjeros.

Las autoridades aduaneras de los países con los que México firmó un tratado o acuerdo pueden solicitar a la Aduana la información que necesiten en los casos en los que se declaró el transporte de moneda extranjera, como así también información relativa a la omisión de declaración de montos superiores al equivalente de USD 10.000, de conformidad con los términos provistos en los acuerdos. Sin embargo, dado que no se brindaron estadísticas sobre los números de solicitudes de información enviados y recibidos por la Aduana, es difícil verificar la efectividad de las medidas de cooperación internacional. Las autoridades brindaron una copia sin firmar de un Plan Estratégico Bilateral con fecha 13 de agosto de 2007, para la cooperación bilateral entre la Aduana y las homólogas de aduana e inmigración de EE. UU. Este plan incluye elementos de cooperación en varias áreas, incluyendo el contrabando de divisas y la delincuencia organizada.

Se aseveró que las prioridades abordadas por la Aduana en términos de cooperación internacional fueron aquellas que apuntan al fortalecimiento de la integridad del personal de aduanas, la automatización de los procesos de despacho, la coordinación de las operaciones diarias, como así también los proyectos de infraestructura en la frontera común para promover la expansión de los programas de carriles exclusivos RÁPIDOS/Expresos, el fortalecimiento de acciones relativas al orden público para combatir el contrabando, el fraude aduanero y los delitos relacionados en forma conjunta y más eficiente; mejorar la cooperación en asuntos de seguridad, especialmente en el caso de cargamentos de mercancías que, debido a su naturaleza, requieren de controles especiales y el establecimiento de programas para reanudar las actividades comerciales/aduaneras en casos de emergencias o catástrofes. En este contexto, no hay una estrategia específica para abordar los temas relacionados con el FT.

Criterio 32.10 — La Aduana es responsable de preservar y resguardar la información de las declaraciones antes mencionadas por montos superiores al umbral de USD 10.000. La Aduana también puede compartir dicha información con la UIF y otras autoridades competentes. La información sobre los montos que superan los USD 10.000 es procesada por los funcionarios de Aduana en el Sistema de Captura de Declaraciones de Dinero (SICADED), al que solamente pueden acceder las personas autorizadas por el departamento de informática (después de la registración y justificación), que también está a cargo de implementar medidas de control para evitar la divulgación no autorizada de información. El SICADED fue integrado a la base de datos de la UIF, a la que el personal de la PGR puede acceder conforme al Memorando de Entendimiento firmado por ambos organismos. Las medidas no constituyen de ninguna manera una restricción para los pagos de comercio entre los países por los bienes y servicios o la libertad del movimiento de capitales.

Criterio 32.11 — Como se mencionó anteriormente, si una persona ingresa al país sin declarar que transporta un monto superior al umbral de equivalencia de USD 10.000 pero menor que USD 30.000 (en efectivo, cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos), la autoridad aduanera elaborará un registro detallado, de conformidad con los Artículos 46 y 152 de la Ley Aduanera y evaluará la multa que se impondrá por el delito. La multa puede variar entre el 20 por ciento y el 40 por ciento del monto que excede el umbral de USD 10.000. La aplicación de las sanciones (Regla General de Comercio Exterior número 3.7.17, de conformidad con los Artículos 46 y 152 de la Ley Aduanera) no exime al infractor de la obligación de completar el formulario de declaración, que incluye la obligación de declarar el origen de los fondos. Esta disposición también se aplica a las personas y entidades que omiten declarar los montos a las sociedades empresas de transporte internacional de traslado y custodia de valores o a las empresas de mensajería (Artículos 184 y 185 de la Ley Aduanera).

Si el infractor paga la multa, se le devolverá el dinero y no se adoptará ninguna otra medida coercitiva. El incumplimiento con el pago de la multa resultará en el embargo preventivo del excedente no declarado (por encima del umbral), conforme a los Artículos 144, inciso XXX de la Ley Aduanera y 41, inciso II de Código Fiscal de la Federación.

Si el monto no declarado excede los USD 30.000, será considerado como delito de contrabando en términos del Artículo 105 del Código Fiscal de la Federación. En este caso, la autoridad aduanera lo derivaría a la PGR, que es responsable de investigar el origen lícito del mismo. Esta conducta se puede penalizar con prisión de tres meses a seis años. Si el infractor es declarado culpable, el dinero embargado se entrega a las autoridades fiscales federales, a menos que el infractor pueda demostrar su origen lícito.

Ponderación y conclusión: No es un delito realizar una declaración falsa, no hay un procedimiento claro por parte de la Aduana en relación con el transporte transfronterizo de fondos relacionados con el FT. La Aduana no tiene la facultad de solicitar información acerca del origen y del uso pretendido del dinero y de los INP. **México parcialmente cumple con la R.32.**

Recomendación 33 – Estadísticas

Criterio 33.1 — El sistema ALA/CFT está respaldado por las estadísticas recopiladas y mantenidas en los sistemas de gestión de casos establecidos por cada sector clave (es decir, la UIF, el CJF y la PGR). Las autoridades de supervisión mantienen un rango razonable de estadísticas relacionadas con, por ejemplo, la cantidad de inspecciones realizadas, las deficiencias identificadas y las medidas remediales o sanciones aplicadas.

- a) La UIF conserva estadísticas integrales relacionadas con los ROS recibidos y comunicados (incluidos datos sobre el tipo de delitos y agencias que reciben los ROS), como así también estadísticas sobre el

resultado de los ROS comunicados (incluidas investigaciones, acciones penales, condenas por LA/FT e incautaciones por LA/FT derivadas de los ROS).

- b) México recopila estadísticas en relación con las investigaciones de LA/FT, acciones penales y condenas. Las autoridades mexicanas brindar información sobre la cantidad investigaciones y acciones penales y la cantidad de condenas. Las estadísticas nacionales sobre investigaciones, acciones penales, personas condenadas y sanciones de LA están disponibles actualmente y se pueden desglosar para ver los delitos determinantes subyacentes relevantes. Sin embargo, éstas no están disponibles a nivel estatal. La PGR brindó información sobre la cantidad de averiguaciones previas y acciones penales por los delitos determinantes principales entre 2012 y 2016. Sin embargo, la información está incompleta, particularmente en relación con el tráfico de drogas y a la delincuencia organizada. El CFJ brindó la cantidad de condenas por estos delitos, incluyendo información detallada sobre las sentencias dictadas en casos de LA.
- c) La PGR tiene un Sistema de Información Institucional Estadística, que incluye información sobre las investigaciones preliminares iniciadas determinadas por tipo de delito determinante, como así también procesamientos determinados por tipo de delito ORPI. Por otro lado, el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), que es un sistema que solamente usa el CJF, permite la consulta de todos los registros relacionados con la cantidad de condenas. La falta de consistencia entre las estadísticas brindadas por la PGR y el CFJ dificulta la evaluación de la efectividad del sistema de investigaciones y acciones penales, y en particular para abordar los desafíos de la implementación de un sistema procesal penal nuevo. [El Consejo de la Judicatura Federal solamente puede intercambiar información estadística que pueda ser generado en el SISE, y las acciones que no impliquen comprometer la autonomía y la independencia de los órganos jurisdiccionales].
- d) México tiene estadísticas sobre los montos y los bienes incautados y decomisados, sin embargo, sin inconsistentes entre las instituciones (por ej. La PGR y la Judicatura). Además, el material provisto por las autoridades está incompleto (por ej., no hay información sobre los montos o los bienes decomisados o confiscados a nivel subnacional). Si bien las estadísticas estuvieran disponibles, México tuvo dificultades para brindar en forma oportuna los montos totales de los aseguramientos y los decomisos con un detalle de los delitos determinantes.
- e) México mantiene estadísticas sobre ALM, tanto activa y pasiva de los países. Sin embargo, la falta de un sistema de gestión de casos que permita procesar y monitorear en forma regular las solicitudes entrantes y salientes genera dificultades significativas en el sistema en su totalidad para producir estadísticas precisas. Sobre la extradición, México tiene estadísticas integrales, tanto activas y pasivas, con información acerca del país que presenta la solicitud de extradición o el que recibe la solicitud de México, con un gran foco puesto en la relación bilateral con EE. UU.

Ponderación y conclusión: México no garantiza la consistencia de las estadísticas entre las instituciones. Las investigaciones, acciones penales, personas condenadas y sanciones por LA están disponibles a nivel federal pero no a nivel estatal. El país no recaba información sobre los montos o los bienes decomisados o confiscados a nivel subnacional y en relación con los principales delitos determinantes. El país no tiene un sistema de gestión de casos que permita a las autoridades procesar solicitudes y monitorearlas regularmente. **México cumple parcialmente con la R.33.**

Recomendación 34 – Guía y retroalimentación

En el IEM de la tercera ronda de 2008, México recibió la calificación «parcialmente cumplido» para la antigua R.25. Las deficiencias principales identificadas incluyeron la ausencia de pautas para el sector financiero sobre los riesgos dentro del mercado mexicano, la ausencia de pautas generales para los sectores

de APNFD y la retroalimentación insuficiente por parte de la UIF en relación con las tipologías y la calidad de los reportes de operaciones sospechosas.

Criterio 34.1 — Guías de los supervisores—Las autoridades de supervisión tienen la autoridad legal de emitir guías a las entidades supervisadas. La CNBV implementó varias medidas para asistir a las IF en la comprensión de sus obligaciones y en las consecuencias de no cumplir con ellas. La CNBV creó dos secciones en su sitio web que se enfocan específicamente en ALA/CFT: la primera brinda una variedad de información relacionada con el cumplimiento con las obligaciones ALA/CFT; y la segunda contiene Preguntas Frecuentes, notificaciones, tutoriales en video, información general sobre la «cultura» ALA/CFT y una casilla de correo para que las instituciones presenten las preguntas específicas. Además, desde 2012, se han realizado reuniones bimestralmente de generación de conciencia con los transmisores de dinero, centros cambiarios y sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas. La CNBV también instituyó un programa «Conozca a su Entidad», diseñado para permitir a los supervisores obtener una mejor comprensión de los modelos de negocios ofrecidos por las IF a sus clientes, para que los supervisores puedan brindar recomendaciones (fuera del encuadre normativo normal) para fortalecer los sistemas y controles de las instituciones y mitigar mejor los riesgos. Este programa se está desplegando en forma progresiva, comenzando con los bancos.

La CNSF y la CONSAR coordinaron con la UIF para producir guías sobre la presentación de ROS y ROE por parte de la industria de seguros. Además, la CNSF participó en varios talleres para ayudar a la industria de seguros a mejorar su comprensión de la normativa ALA/CFT y los requisitos de presentación de ROS. Ni la CNSF ni la CONSAR publicaron guías generales sobre la implementación de medidas preventivas ALA/CFT.

El SAT tiene la facultad de emitir guías para los sectores que supervisa con fines ALA/CFT (RISAT, Art. 47), pero no desarrolló ningún material relevante aparte del producido por la UIF y comunicado a través del Canal Web Centralizado.

Guía y retroalimentación de la UIF—La UIF publicó una cantidad de documentos de mejores prácticas y guías en los últimos años. Éstos incluyen información sobre la obligación de remitir reportes de operaciones sospechosas y el formato de dichos reportes; guías sobre el riesgo del país, monedas virtuales y banca corresponsal; y tipologías sobre el abuso de las estructuras financieras y corporativas con fines de LA/FT. La UIF distribuyó una versión editada de la ENR a todos los sujetos obligados en septiembre/octubre de 2016.

Ponderación y conclusión: La CNBV ha realizado un acercamiento extensivo, pero la CNSF, la CONSAR y el SAT brindan muy pocas pautas directas, dependiendo mayormente en el acercamiento provisto por la UIF. **México mayormente cumple con la R.34.**

Recomendación 35 – Sanciones

En su IEM de la tercera ronda, México fue calificado «parcialmente cumplido» en relación con la antigua R.17, ya que las sanciones no fueron consideradas proporcionadas y disuasivas, y había un uso insuficiente de las sanciones no monetarias.

Criterio 35.1 — El Artículo 52 de la LFPIORPI dispone que las autoridades de supervisión relevantes del sector financiero deberán aplicar sanciones por el incumplimiento con las medidas preventivas, sobre la base de las facultades otorgadas a ellos en cada una de las leyes que regulan las actividades. De conformidad con estas leyes, las autoridades de supervisión tienen diferentes facultades para imponer medidas remediales y sanciones por incumplimientos de obligaciones ALA/CFT, aunque se pueden aplicar multas administrativas a todos los tipos de institución supervisada. La propia legislación que regula

a la CNBV (LCNBV, Art. 12) le otorga facultades generales para suspender, remover y prohibir personas en puestos clave en IF; para intervenir en forma administrativa cuando ocurran incumplimientos a la ley; y para aplicar sanciones administrativas. Las leyes específicas del sector definen aún más estas facultades. Con respecto a las instituciones de crédito, la CNBV puede requerir la remoción de la gerencia y puede imponer multas administrativas a la institución y a la gerencia (LIC, Art. 108). Existen disposiciones similares en relación con las multas administrativas dentro de la legislación de valores (LMV, Art. 392). La CNBV tiene la facultad de revocar una licencia bancaria por la cantidad de motivos (LIC, Art. 28), pero ninguno de ellos tiene relación con el incumplimiento de los requerimientos ALA/CFT. Con respecto a las casas de bolsa, la CNBV puede revocar la licencia por incumplimientos repetidos o graves de las obligaciones legales o administrativas (LMV, Art. 153).

La legislación que regula el sector de seguros le otorga a la CNSF un amplio espectro de facultades para solicitar a las instituciones que adopten medidas remediales para remover a la gerencia, imponer sanciones financieras y en última instancia revocar la autorización de una institución (por ej., LISF, Arts. 320, 325, 332, 333 y 369). Con respecto a los transmisores de dinero y a los centros cambiarios, la CNBV tiene la facultad de imponer multas administrativas (a la institución y a las personas), de remover a la gerencia, de suspender o cerrar sus operaciones y, en última instancia, de revocar la inscripción por incumplimiento de las disposiciones de su legislación rectora (LGOAAC, Arts. 64, 74, 81-D y 95 bis).

Con respecto a los sectores de APNFD y los emisores de cheques de viajero, tarjetas de crédito y tarjetas de almacenamiento de valores, y los proveedores de servicios de custodia, la LFPIORPI (Artículos 53 y 54) dispone una variedad de multas administrativas por incumplimiento con requisitos específicos de la ley. Éstas son administradas por la Secretaría de Hacienda y no por el supervisor, el SAT. La ley también le otorga el poder a la Secretaría de solicitar a las autoridades adecuadas la revocación de la licencia de un negocio de juegos/lotería y de cancelar el derecho de personas físicas de ejercer ciertas profesiones (corredor público, notario público, agente de aduana, apoderado).

El enfoque principal del régimen de sanciones por incumplimientos ALA/CFT dentro de la legislación está en las sanciones financieras, aunque los supervisores, en la mayoría de los casos, tienen disponibles medidas más amplias que se pueden usar junto con las multas. Estas penas están enumeradas como multas administrativas mínimas y máximas por incumplimientos específicos de los requisitos legales individuales. Generalmente se caracterizan en términos de una proporción del valor del acto que generó el incumplimiento o un múltiple del salario mínimo diario en vigor en el Distrito Federal en el momento dado (véase el Anexo para conocer la tabla con el desglose de las multas administrativas que están disponibles para los incumplimientos específicos de la legislación ALA/CFT). Tanto la CNBV como la CNSF desarrollaron guías internas sobre cómo calcular las multas administrativas dentro de los rangos establecidos en la legislación. Las mismas guían a los supervisores para que consideren, entre otros asuntos, la naturaleza exacta y la escala del incumplimiento de la ley, la situación económica del infractor, el historial de cumplimiento de la institución y los factores atenuantes presentados por la institución. En general, las sanciones financieras máximas disponibles a los reguladores no parecen ser proporcionadas y disuasivas para todos los tipos de instituciones y para los diferentes tipos de incumplimientos, cuando se aplican en forma individual. Por ejemplo, para las instituciones de crédito, negocios de valores y sociedades de seguros, la multa máxima posible por incumplimientos de DDC importantes es de aproximadamente USD 383.000. Existe una penalidad máxima similar para instituciones que suministran a los reguladores información falsa o confusa deliberadamente para ocultar el verdadero estado de la institución.

Criterio 35.2 — Las diferentes leyes que regulan al sector financiero y APNFD disponen sanciones a ser aplicadas a la institución o negocio y a los asesores, directores, empleados, agentes y representantes de la institución o negocio.

Ponderación y conclusión: Generalmente, los tres supervisores principales tienen facultades para aplicar una amplia variedad de sanciones, pero las sanciones financieras máximas no son proporcionadas y disuasivas, particularmente para instituciones más grandes. **México mayoritariamente cumple con la R.35.**

Recomendación 36 – Instrumentos internacionales

En el IEM de la tercera ronda de 2008, México fue calificado «mayormente cumplido» para la R.36 (antigua R.35 y RE. I), porque no había implementado cabalmente las Convenciones de Viena, Palermo y contra el FT. Posteriormente, se adoptaron e implementaron varias medidas y modificaciones que condujeron a que el 7mo Informe de Seguimiento concluya en 2014 que las deficiencias de la R.35 (nueva R.36) habían sido abordadas.

Criterio 36.1 — México ratificó la Convención de Viena (11 de abril de 1990), la Convención contra el FT (20 de enero de 2003), la Convención de Palermo (4 de marzo de 2003) y la Convención de Mérida (20 de julio de 2004).

Criterio 36.2 — Aunque los Artículos 400 bis y 400 bis 1 del CPF tipifican el LA de conformidad con las Convenciones de Viena, Palermo y Mérida y la responsabilidad penal de las personas jurídicas está establecida en el Artículo 11 bis del CPF, resulta que el FT no está incluido en la lista de delitos por los que una persona jurídica puede ser considerada responsable (Artículo 5 de la Convención contra el FT, véase criterio 5.7).¹⁴³ Además, no hay disposición para la entrega vigilada acorde con el Artículo 20 de la Convención de Palermo y el Artículo 7 de la Convención de Viena (véase criterio 31.2).

Ponderación y conclusión: Las deficiencias identificadas en la R.5 y R.31 tienen un impacto negativo en esta calificación (la responsabilidad penal de las personas jurídicas no está consagrada y no hay una disposición para entregas vigiladas). **México mayoritariamente cumple con la R.36.**

Recomendación 37 – Asistencia legal mutua

En el IEM de la tercera ronda de 2008, México fue calificado con «mayormente cumplido» en la R.36 y «parcialmente cumplido» en la RE. V. En relación con la antigua R.36, el IEM de la tercera ronda encontró que las deficiencias en los delitos de LA y FT podrían afectar la capacidad de México de brindar ALM. En relación con la RE. V, se consideró que las deficiencias en el delito de FT descritas bajo la RE. II afectan la capacidad de México de brindar ALM, mientras que se consideró que las deficiencias en el proceso de congelamiento de activos terroristas afectan la capacidad de México de congelar, asegurar y decomisar los activos terroristas ante la solicitud de otro país. El 7mo Informe de Seguimiento adoptado en 2014 descubrió que las deficiencias bajo RE. V (nueva R.37) habían sido abordadas para que la calificación resulte como mínimo «mayormente cumplido».

Criterio 37.1 — México estableció un encuadre legal que permite a las autoridades competentes brindar rápidamente una variedad de ALM. Este sistema se basa esencialmente sobre los Artículos 433 a 444 del CNPP. Uno de los principios fundamentales es que las solicitudes de ALM extranjeras deben ser implementada lo más rápido posible y con la mayor diligencia. De conformidad con los compromisos internacionales de México, el Artículo 434 del CNPP dispone que las autoridades mexicanas deben brindar el máximo nivel de cooperación posible en la investigación y persecución de los delitos. Los tipos de ALM que se pueden proveer están establecidos en el Artículo 439 del CNPP e incluyen la recopilación de pruebas, el intercambio de información y la implementación de medidas preventivas. El Artículo 439(XI) del CNPP es una disposición comodín que garantiza que puede darse cualquier otro tipo de ALM que no esté específicamente incluido en ese artículo, siempre que no esté prohibido por la ley

¹⁴³ Véase la R.5 para obtener más información.

mexicana. Además, es confuso si la asistencia se rechaza (en vez de posponerse) si la implementación de la solicitud de ALM podría dañar o dificultar una investigación en curso en México.

Criterio 37.2 — La PGR es la autoridad central para procesar ALM (CNPP, Art.437). Las solicitudes de ALM pueden ser enviadas a la autoridad central o vía canales diplomáticos. El Artículo 53, incisos VI y VII del RLOPGR establece las facultades de la DGPI en asuntos de ALM. La DGPI es la unidad dentro de la PGR con competencia para procesar solicitudes de ALM. La Dirección de Asistencia Legal Internacional, que pertenece a la DGPI, es responsable de la implementación y seguimiento de estas solicitudes y está compuesta por un director, 18 abogados y 15 asistentes administrativos. Aunque la DGPI aplica criterios informales para la priorización oportuna y ejecución de las solicitudes y para monitorear el progreso de las mismas, estos criterios no están consagrados en ningún documento formal del organismo, como el manual de asuntos de cooperación internacional.

Criterio 37.3 — Existen siete fundamentos discrecionales para rechazar la provisión de ALM y un fundamento discrecional para posponerla (CNPP, Art. 440). Los fundamentos para rechazarla incluyen solicitudes de naturaleza política o militar, solicitudes relacionadas con los delitos con pena de muerte y solicitudes relacionadas con eventos sobre los que un tribunal ya se expidió. El fundamento para posponer puede ser invocado cuando la ejecución de la solicitud podría comprometer u obstruir una investigación en curso. Ninguno de estos fundamentos parece ser irracional o indebidamente restrictivo.

Criterio 37.4 — Dado que los fundamentos discrecionales para rechazar la provisión de ALM establecidos en el Artículo 440 del CNPP no incluyen cuando la solicitud (a) se relaciona con asuntos fiscales o (b) da lugar a problemas de secreto o confidencialidad, debe asumirse que la ALM no se puede rechazar con este fundamento. México firmó una cantidad de tratados bilaterales que disponen que no se puede utilizar el secreto bancario o fiscal como fundamento para rechazar la ALM.

Criterio 37.5 — El Artículo 444 del CNPP dispone que la autoridad central y cualquier otra autoridad involucrada en la ejecución de la solicitud de ALM está obligada a mantener el contenido de la solicitud y de los documentos sobre la cual se basa en forma confidencial.

Criterio 37.6 La doble incriminación penal solamente se aplica cuando la solicitud de ALM persigue la ejecución de medidas de aseguramiento o embargo, registro domiciliario, decomiso o incautación (CNPP, Art. 436(III)). Estas son medidas coercitivas y la doble incriminación penal no es necesaria con respecto a otros tipos de solicitudes de ALM.

Criterio 37.7 — La doble incriminación penal solamente es un requisito para solicitudes de ALM que persiguen la ejecución de medidas coercitivas (CNPP, Artículo 436(III)). El CNPP no define qué significa «doble incriminación penal» (identidad de normas) pero las explicaciones dadas por las autoridades mexicanas sugieren que solo requiere que los elementos de la conducta sean los mismos. La categoría del delito o la terminología utilizada para denominarlo son irrelevantes.

Criterio 37.8 — Como se indicó en el criterio 37.1, las autoridades mexicanas pueden ejecutar una amplia variedad de solicitudes de ALM, incluyendo aquellas que apuntan a la búsqueda de personas o locales, la toma de declaraciones de testigos y la obtención de pruebas. La disposición comodín consagrada en el Artículo 439(XI) del CNPP garantiza que puede darse cualquier otro tipo de ALM que no esté específicamente incluido en ese artículo, siempre que no esté prohibido por la ley mexicana. Sin embargo, en relación con técnicas de investigación especiales, no queda claro si México podría ejecutar una solicitud de ALM pidiendo una entrega vigilada porque no hay disposición legal que regule esta técnica investigativa a nivel nacional.

Ponderación y conclusión: No hay un sistema de gestión de casos para la implementación y el seguimiento de solicitudes de ALM oportunos o criterios claros para la priorización de solicitudes de ALM. **México parcialmente cumple con la R.37.**

Recomendación 38 – Asistencia legal mutua: congelamiento y decomiso

En el IEM de la tercera ronda de 2008, México recibió la calificación de «parcialmente cumplido» en la R.38. La deficiencia principal identificada fue que la ley mexicana no disponía del decomiso de bienes de valor equivalente. Además, las deficiencias en el delito de FT podrían afectar la capacidad de México de brindar ALM. Las deficiencias bajo la RE. II desde entonces fueron abordadas mediante las modificaciones a la tipificación del terrorismo y FT, de tal manera que la ley mexicana está totalmente en concordancia con el Artículo 2 de la Convención contra el FT.

Criterio 38.1 — Existen procedimientos bajo la ley mexicana para responder solicitudes de países extranjeros que piden el congelamiento de bienes (*inmovilización y aseguramiento de bienes*) (CNPP, Art. 449). Cuando la solicitud se refiera al decomiso de bienes, el país solicitante deberá presentar juntamente con la solicitud una copia de la orden de decomiso debidamente certificada, información sobre las pruebas que sustenten la base sobre la cual se dictó la orden de decomiso e indicación de que la sentencia es firme (CNPP, Art. 452). Aunque el Artículo 449 del CNPP no define «bienes», es aparente en el CNPP y la LFED interpretada en su totalidad, que este concepto se extiende a bienes lavados, producto de, instrumentos usados e instrumentos que se pretenden usar en LA, delitos determinantes o FT, como así también bienes de valor equivalente. A pesar de que el Artículo 449 del CNPP requiere que las solicitudes de ALM especifiquen la ubicación de los bienes a ser congelados, incautados o decomisados, esto no previene necesariamente la ejecución de una solicitud de congelamiento cuando se desconoce la ubicación. Sin embargo, en dichos casos, el país solicitante deberá realizar dos solicitudes, una que pida a las autoridades mexicanas que identifique la ubicación de los bienes y otra que pida que los bienes sean congelados, incautados o decomisados, lo que resultará en demoras en la adopción de esta medida. Además, el Artículo 449 del CNPP no impone un plazo para responder a las solicitudes de identificar, congelar, incautar y decomisar, con el resultado de que no se puede determinar si las acciones se adoptan en forma expeditiva.

Criterio 38.2 — Las autoridades mexicanas pueden implementar solicitudes de ALM realizadas sobre la base de procedimientos de decomiso sin condena y medidas cautelares relacionadas a través de procedimientos establecidos en la LFED. Los Artículos 66 a 69 de la LFED disponen que cuando la autoridad competente de un gobierno extranjero presenta una solicitud de ALM respecto de la recuperación de un bien, la solicitud debe ser manejada por la PGR u otra autoridad competente dependiendo de las circunstancias. Según la solicitud de ALM, la PGR elevará procedimientos de extinción de dominio ante un tribunal y solicitará una o más medidas cautelares disponibles conforme a la LFED.

Criterio 38.3 — En relación con el ítem (a) de este criterio, México firmó una cantidad de tratados de ALM bilaterales con, por ejemplo, Canadá y EE. UU., para adoptar acciones para coordinar el aseguramiento y el decomiso. Con respecto al ítem (b), el SAE, cuyas funciones están gobernadas por la LFAEBSP, tiene la facultad de administrar, enajenar o directamente destruir los bienes transferidos; designar custodios, liquidadores, auditores o administradores en relación con dichos bienes; y confiar a terceros la venta y destrucción de dichos bienes. Para estos fines, bienes incluye bienes asegurados y decomisados en procedimientos penales federales (LFAEBSP, Art. 1).

Criterio 38.4 — De conformidad con el Artículo 69 de la LFED, cuando una solicitud de ALM de recuperación de bienes termina en una sentencia que ordena la extinción de dominio, el bien o el producto de la venta del mismo debe ser entregado, a través de la PGR y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la autoridad competente extranjera, a menos que haya un acuerdo para compartir los activos. México había

firmado una cantidad de instrumentos legales que contienen disposiciones para coordinar la división de bienes decomisados con países como Costa Rica y Colombia.

Ponderación y conclusión: Las deficiencias identificadas en la R.37 tienen un impacto negativo sobre esta recomendación. **México parcialmente cumple con la R.38.**

Recomendación 39 – Extradición

En el IEM de la tercera ronda de 2008, México recibió la calificación de «parcialmente cumplido» en la R.39. La principal deficiencia identificada fue en los delitos de LA/FT, y se consideró que esta deficiencia podría tener un impacto en la capacidad de México de extraditar. La recomendación fue modificada significativamente en 2012.

Criterio 39.1 — El encuadre legal que regula la extradición en México esencialmente comprende a la Ley de Extradición Internacional (LEI), tratados bilaterales de extradición y acuerdos multilaterales. El Artículo 6 de la LEI dispone que todos los delitos dolosos son extraditables siempre y cuando sean punibles conforme a la ley penal mexicana y a la del Estado solicitante, con pena de prisión por lo menos de un año, abarcando así a los delitos de LA y FT. Varias autoridades participan del proceso de extradición, como la Secretaría de Relaciones Exteriores, la PGR (la Dirección General de Extradición dentro de la DGPI) y los jueces de distrito. El Artículo 52(I), (IV), (VI) y (VII) del RLOPGR especifica las funciones de la Dirección General de Extradición. Esta dirección cuenta con un director, 22 abogados y 14 asistentes administrativos. Los plazos para rendirse parecen ser razonables (LEI, Arts. 25 y 27 a 29). En relación con la gestión de casos¹⁴⁴ y procesos para la ejecución oportuna de las solicitudes de extradición, el Poder Judicial de la Federación tiene un registro y un índice de casos de extradición, mientras que la Dirección de Extradición dentro de la DGPI mantiene una base de datos de solicitudes entrantes y pendientes. Se declaró que las solicitudes se priorizan caso por caso. La Secretaría de Relaciones Exteriores emitió pautas que regulan la implementación de las solicitudes extranjeras de extradición. Sin embargo, no parece haber un sistema de gestión de casos establecido como tal, más allá de una mera lista de solicitudes, y no parece haber un protocolo claro para la priorización de casos. No hay condiciones irracionales o indebidamente restrictivas para la extradición. La LEI contiene una lista de fundamentos obligatorios ampliamente aceptados para el rechazo, como cuando la persona de la solicitud ya fue juzgada o ya cumplió sentencia por el delito por el cual se pide la extradición (Artículo 7).

Criterio 39.2 — Los ciudadanos mexicanos no pueden ser extraditados, salvo en casos excepcionales determinados por el gobierno (LEI, Art. 14). Cuando un ciudadano mexicano no es extraditado por su nacionalidad, la Secretaría de Relaciones Exteriores notificará a la PGR al respecto para que los procedimientos del tribunal puedan ser presentados en México, donde corresponda (LEI, Art. 32).

Criterio 39.3 — La doble incriminación penal es un requisito para la extradición en México. Las autoridades mexicanas solamente requieren que los elementos de la conducta sean los mismos; la categoría asignada al delito o la terminología utilizada para denominarlo son irrelevantes.

Criterio 39.4 — La LEI dispone un proceso de extradición simplificado donde la parte solicitante consiente expresamente o no objeta la extradición (LEI, Art. 28). Además, México firmó varios tratados de extradición que prevén los procedimientos sumarios de extradición.

¹⁴⁴ Las autoridades mexicanas declararon que la PGR está trabajando sobre un sistema de gestión de archivos para mejorar la gestión de casos (*Sistema Justicia Net*). No se brindó información sobre las características principales de este sistema o del plazo para lanzarlo.

Ponderación y conclusión: Las deficiencias principales identificadas son la falta de un sistema de gestión de casos establecido y la ausencia de un protocolo claro para la priorización de casos. **México mayoritariamente cumple con la R.39.**

Recomendación 40 – Otras formas de cooperación internacional

En el IEM de la tercera ronda de 2008, México recibió la calificación de «cumplido» en la R.40. La recomendación fue modificada significativamente en 2012.

Criterio 40.1 — Las autoridades mexicanas pueden cooperar con las homólogas extranjeras en las áreas en las que tienen competencia. La Secretaría de Finanza y Crédito Público tiene la facultad de coordinar con autoridades nacionales e internacionales de supervisión y seguridad pública con el fin de prevenir y detectar actos u operaciones relacionadas con el LA (LFPIORPI, Art. 6(III)). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público también tiene la facultad de intercambiar información con autoridades extranjeras de conformidad con los tratados internacionales o, en ausencia de dichos tratados, de conformidad con los principios de cooperación y reciprocidad (LFPIORPI, Artículo 49). La PGR tiene la facultad de intercambiar información con autoridades extranjeras y organismos internacionales en asuntos concernientes a la extradición, repatriación de bienes, recupero de activos, cumplimiento de sentencias penales y otros asuntos internacionales a través de su unidad internacional especializada (Dirección General de Procedimientos Internacionales) (Artículo 52 del Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR (RLOPGR)). Las responsabilidades de la UIF incluyen el otorgamiento, la solicitud y el intercambio de información y documentación necesaria para ejercitar sus facultades con las autoridades competentes nacionales e internacionales (Artículo 15(XII) de la Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (RISHCP)).

Criterio 40.2 —

La UIF tiene la facultad de intercambiar información con las autoridades extranjeras, en forma espontánea o mediante solicitud, incluso en ausencia de un acuerdo sobre el principio de reciprocidad con sus homólogas. Puede intercambiar la información necesaria para el desempeño de sus funciones con sus homólogas respondiendo las solicitudes información extranjeras. La UIF también tiene la autoridad de firmar instrumentos legales internacionales para el intercambio de información cuando sea necesario (RISHCP, Art. 15, incisos VII, VIII, XII, XIX y XXI y LFPIORPI, Arts. 6, inciso III y 49).

- (a) La PGR tiene la base legal para brindar cooperación de conformidad con el Artículo 5(VII) de la LOPGR, que la PGR debe promover la celebración de tratados internacionales y acuerdos interinstitucionales en asuntos relacionados con sus atribuciones, así como vigilar su cumplimiento, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y las demás dependencias de la Administración Pública Federal involucradas.
- (b) La PGR está autorizada para participar en la negociación y conclusión de los tratados internacionales a través de la Dirección General de Cooperación Internacional de conformidad con el Artículo 53 del RLOPGR. Además, el Titular de la Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías de la PGR tiene, entre otras, la función de establecer mecanismos de coordinación entre las agregadurías y oficinas de enlace mexicanas, por un lado, y las unidades competentes de la PGR por el otro, a fin de que las auxilien en el ejercicio de sus funciones (RLOPGR, Art. 46(VI)).
- (c) La PGR tiene mecanismos y canales seguros para facilitar la transmisión y ejecución de las solicitudes de conformidad con los tratados internacionales y acuerdos bilaterales y multilaterales o, en ausencia de dichos tratados y acuerdos, de conformidad con los principios de cooperación y reciprocidad.

La UIF es miembro del Grupo Egmont desde 1998; por lo tanto, de conformidad con la Carta Orgánica y los Principios para el Intercambio de Información del Grupo Egmont, tiene los medios para intercambiar información para auxiliar en las investigaciones de LA/FT y otros delitos relacionados, con todos los miembros del grupo, a través de su Red Segura, bajo el principio de reciprocidad y confianza mutua. Además, la UIF 41 MDE con sus homólogos de diferentes países para facilitar la cooperación cuando sea necesario (Andorra, Antillas, Argentina, Aruba, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, República de Corea, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Filipinas, GAFILAT, Guatemala, Holanda, Honduras, Indonesia, Islas Bermudas, Israel, Japón, Macedonia, Moldavia, Mongolia, Nicaragua, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Rusia, San Marino, Serbia, Singapur, Suecia, Ucrania y Venezuela) (RISHCP, Art. 15, inciso XIX).

- (d) Como se indicó en el criterio 37.2 en relación con la ALM, la PGR no tiene procesos establecidos para la priorización y ejecución oportuna de requerimientos.

La UIF utiliza los Principios del Grupo Egmont para el Intercambio de Información como base para responder en forma oportuna a las solicitudes realizadas por sus homólogas extranjeras a través de la red segura de ese grupo. De manera similar, cuando existe un MDE firmado con el país requirente, se realiza la observación al responder a la solicitud.

- (e) En relación con los procesos para salvaguardar la información recibida, las autoridades mexicanas hacen referencia a instrumentos de cooperación internacional, sin especificar ninguno en particular, como así también los MDE firmados con autoridades extranjeras que contienen cláusulas de confidencialidad. A nivel nacional, las autoridades mexicanas aplican el Artículo 444 del CNPP en el área de ALM para los intercambios de información generales. Ese artículo dispone que la autoridad central y cualquier otra autoridad involucrada en la ejecución de la solicitud de ALM está obligada a mantener el contenido de la solicitud y de los documentos sobre la cual se basa en forma confidencial.

Criterio 40.3 — La PGR tiene una base legal para negociar y firmar acuerdos internacionales con homólogas extranjeras, de conformidad con el Artículo 5(VII) de la LOPGR, que dispone que la PGR debe promover la celebración de tratados internacionales y acuerdos interinstitucionales en asuntos relacionados con sus atribuciones, así como vigilar su cumplimiento, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y las demás dependencias de la Administración Pública Federal. La PGR también está autorizada para participar en la negociación y conclusión de los tratados internacionales a través de la Dirección General de Cooperación Internacional de conformidad con el Artículo 53 del RLOPGR. Las autoridades mexicanas también mencionan una cantidad de instrumentos legales firmados con Estados Unidos, Brasil, Italia, Trinidad y Tobago y la República de Corea.

La UIF tiene la base legal para negociar y firmar acuerdos internacionales con homólogas extranjeras, como se establece en el Artículo 15, inciso XIX del RISHCP, que dispone que la UIF debe participar de la negociación de tratados internacionales en asuntos de su competencia, con la intervención correspondiente de otras instituciones de la Administración Pública Federal, y ejecutar los instrumentos legales internacionales que no requieran firma de la Secretaría. La UIF ejecutó MDE con 41 jurisdicciones.

Criterio 40.4 — No hay impedimentos legales que impidan que brinden retroalimentación en forma oportuna a las autoridades competentes de las cuales recibieron asistencia, acerca del uso y la utilidad de la información obtenida. Sin embargo, en ese sentido, no se identificaron mecanismos o procesos específicos. Se implementan los Principios Egmont en relación con el intercambio información con UIF que son miembros del grupo.

Criterio 40.5 —

- (a) Las autoridades mexicanas aplican el Artículo 440 del CNPP en el área de ALM para los intercambios de información generales. Estos artículos establecen los fundamentos discrecionales para rechazar la provisión de ALM, que no incluyen a las solicitudes relacionadas con asuntos fiscales. Por ende, se debe asumir que el intercambio de información no puede ser rechazado con ese fundamento.
- (b) Las autoridades mexicanas aplican el Artículo 440 del CNPP en el área de ALM para los intercambios de información generales. Este artículo establece los fundamentos discrecionales para rechazar la provisión de ALM, que no incluyen a las solicitudes que dan lugar a problemas de secreto o confidencialidad. Por ende, se debe asumir que el intercambio de información no puede ser rechazado con ese fundamento.
- (c) Las autoridades mexicanas sostienen que la información se intercambia de conformidad con las leyes nacionales. Según los Artículos 106, 218 y 220 del CNPP, la información sobre las investigaciones es confidencial. En consecuencia, no se intercambia información que forma parte de procedimientos o investigaciones en curso, independientemente de si pudiera impedir dichos procedimientos o investigaciones. No es claro cómo convive esto con el Artículo 440(VII) del CNPP, que dispone que la implementación de una solicitud de ALM se puede posponer (pero no rechazar) cuando su ejecución podría comprometer u obstruir una investigación en curso.
- (d) Las autoridades mexicanas declaran que la naturaleza o funciones diferentes de otras autoridades no constituyen un impedimento legal para brindar información. No se brindó fundamento jurídico sobre esta aseveración para su consulta.

En la reglamentación que creó a la UIF, no existe un impedimento o condición legal para brindar información a sus homólogas extranjeras cuando las solicitudes cumplen con los Principios de Intercambio de Información de Egmont o, según corresponda, con los instrumentos celebrados en relación con el asunto. En concordancia con los Principios de Intercambio de Información del Grupo Egmont y con los instrumentos de cooperación firmados, la asistencia o el intercambio de información solamente se puede rechazar cuando obstruya o dificulte una investigación en curso. Se firma el mismo tipo de MDE con las UIF que no son miembros de Egmont.

Criterio 40.6 — Con respecto a los procesos para resguardar la información intercambiada, las autoridades mexicanas aplican el Artículo 444 del CNPP en el área de ALM para los intercambios de información generales. Ese artículo dispone que la autoridad central y cualquier otra autoridad involucrada en la ejecución de la solicitud de ALM está obligada a mantener el contenido de la solicitud y de los documentos sobre la cual se basa en forma confidencial. Además, México firmó una cantidad de instrumentos legales internacionales con autoridades extranjeras como Cuba, Italia, Costa Rica y Colombia, que contienen cláusulas de confidencialidad.

Como órgano de seguridad nacional, la UIF debe cumplir con las disposiciones establecidas en la LSN con respecto a la reserva y confidencialidad de la información obtenida en el ejercicio de sus funciones (LSN, Arts. 10, 50, 51, 53, 54, 61, 63 y 64). De manera similar, en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, toda información que pudiera menoscabar la seguridad nacional o la seguridad pública debe ser confidencial (Art. 113). La UIF utiliza la información que solicita a sus homólogas con fines de inteligencia únicamente y, cuando corresponda, le solicita la autorización para divulgar dicha información a otras autoridades nacionales competentes.

Criterio 40.7 — Para mantener la confidencialidad adecuada de cualquier solicitud de cooperación y de la información compartida, las autoridades mexicanas aplican los Artículos 106 y 444 del CNPP, como así también la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). Esta ley establece los principios y procedimientos para resguardar el derecho de acceso a la información poseída por cualquier

autoridad, entidad, órgano u organización del poder legislativo, ejecutivo y judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, como así también personas físicas o jurídicas, o sindicatos que reciben y utilizan recursos públicos o desempeñen actos de autoridad del gobierno federal, los estados o el distrito federal y las municipalidades. En particular, el Artículo 113 de la LGTAIP dispone que la información entregada a México, que los otros sujetos del derecho internacional declaran expresamente como información clasificada o confidencial, será tratada como confidencial, excepto en el caso de violaciones graves contra los derechos humanos o delitos de lesa humanidad bajo el derecho internacional.

En concordancia con los Principios de Intercambio de Información del Grupo Egmont y con los instrumentos de cooperación firmados, la asistencia o el intercambio de información solamente se puede rechazar cuando obstruya o dificulte una investigación en curso. En este caso, se informa a la parte requirente sobre la situación (LFPIORPI, Art. 41).

Criterio 40.8 — Las autoridades mexicanas solamente se remiten a la UIF como la autoridad con competencia para realizar consultas en nombre de homólogas extranjeras e intercambiar con ellas información que, de ser consultas nacionales, ésta podría obtener (RISHCP, Art. 15(XII)). La PGR no parecería poder realizar dichas consultas.

Intercambio de información con otras UIF

Criterio 40.9 — La UIF tiene autorización para brindar cooperación internacional en los temas de su competencia, con la información que, de acuerdo con sus funciones, pueda recibir de los sujetos obligados. Además, tiene la facultad de solicitar información adicional a otras autoridades competentes para alcanzar un amplio rango de información para el ejercicio de sus funciones, entre las cuales se encuentra el intercambio de información y la cooperación internacional (RISCHP, Arts. 15, inciso I, párrafo b), VIII, XII y XIX, LFPIORPI, 6to inciso III y 49).

Criterio 40.10 — La UIF está activamente involucrada en el trabajo del Grupo Egmont y cumple con sus documentos rectores. Al participar en este foro, la UIF busca contribuir con el objetivo común del organismo de desarrollar la cooperación entre autoridades homólogas, no solo en el área del intercambio de información sino también en otros temas tales como la promoción de la capacitación en las áreas de su competencia y el intercambio de experiencia de diferentes casos.

Criterio 40.11 — La UIF tiene la facultad de intercambiar información con las homólogas en forma espontánea o mediante solicitud, incluso en ausencia de un acuerdo sobre el principio de reciprocidad. La UIF puede solicitar la información necesaria para el desempeño de sus funciones a las autoridades nacionales relevantes para garantizar que la respuesta a solicitudes de información del extranjero por parte de sus homólogas sea lo más completa posible, utilizando un amplio rango de información disponible. La UIF también tiene la autoridad de firmar instrumentos legales internacionales para el intercambio de información cuando sea necesario (RISHCP, Art. 15, incisos XII y XIX y LFPIORPI, Arts. 6, inciso III y 49).

Intercambio de información entre supervisores financieros

Criterio 40.12 — La SHCP, de la cual la CNBV, la CNSF y la CONSAR son órganos desconcentrados, tiene la facultad principal de compartir información (con o sin acuerdos formales) con «autoridades extranjeras encargadas de la identificación, detección, supervisión, prevención, investigación o persecución de los delitos equivalentes a los de las operaciones con recursos de procedencia ilícita» (LFPIORPI, Art. 49). No hay mención al FT en este artículo. La CNBV tiene la autoridad de legal de firmar acuerdos con organismos extranjeros que realicen funciones de regulación y supervisión similares a aquellas de la CNBV, y de brindar asistencia para permitirles llevar a cabo sus responsabilidades de inspección y supervisión (LCNBV, Arts. 4 XXIV y XXV). La CNBV debe brindar dicha cooperación bajo un MDE, de

conformidad con el principio de reciprocidad (LCNBV, Art. 9). La CNSF tiene facultades similares a aquellas de la CNBV (LISF, Art. 366 XXXV). Las disposiciones relacionadas con la CONSAR (RICNSAR, Arts. 11 y 22) son mucho menos específicas, otorgando a la Comisión la facultad simplemente de «colaborar» con las autoridades internacionales en la búsqueda del análisis y el estudio que promuevan la estabilidad financiera de los sistemas de pensión, y de actuar como órgano consultor en foros internacionales. De manera similar, el SAT también tiene la autoridad de «colaborar» con las autoridades fiscales, aduaneras y de comercio de otros países, y es designado como la autoridad competente para la implementación de acuerdos, tratados y convenciones relacionados con la Aduana e intercambios de información relacionados (RISAT, Arts. 19 III y LXXXIX). También tiene la facultad, en términos más generales, de cooperar con las autoridades fiscales, aduaneras y de comercio internacional de otros países, pero no es claro si algunas de estas disposiciones podrían abarcar las responsabilidades del SAT en relación con la supervisión ALA/CFT.

Criterio 40.13 — La CNBV tiene la autoridad (sujeta a la firma de un MDE) de brindar a las homólogas extranjeras cualquier tipo de información que pudieran solicitar (LCNBV, Art. 9). Esto incluye específicamente información que tengan en su poder, como así también información que puedan obtener utilizando sus facultades de supervisión, o mediante la comunicación con otras instituciones o autoridades. Existen disposiciones idénticas en relación con la CNSF (LISF, Art. 366 XXXVII). La CONSAR solamente tiene una facultad muy general de colaborar con otras autoridades y no hay referencia a la naturaleza de la información que pueda ser intercambiada. Con respecto al SAT, la autoridad legal para intercambiar información con las homólogas extranjeras también es muy general y no es claro en qué medida se puede brindar cooperación en asuntos ALA/CFT (véase criterio 40.12).

Criterio 40.14 — Como se indicó bajo el criterio 40.13, tanto la CNB y la CNSF tienen amplias facultades (sujetas a la firma de un MDE) para intercambiar cualquier información que puedan tener en su poder o que puedan obtener a través del uso de sus facultades de regulación o supervisión. Esto incluye información general, prudencial y específica de ALA/CFT. Dado que las disposiciones respectivas son muy generales, no es claro en qué medida la CONSAR y el SAT tienen la autoridad legal para cooperar con las homólogas extranjeras, específicamente en relación con los asuntos prudenciales y ALA/CFT.

Criterio 40.15 — La CNBV tiene la facultad de realizar consultas en nombre de homólogas extranjeras (LCNBV, Art. 9 y RSCNBV, Art. 66) y de permitir a las homólogas extranjeras realizar inspecciones en México de instituciones sobre las cuales tienen una responsabilidad de supervisión compartida (RICNBV, Art. 34 VI). La CNSF tiene la autoridad de obtener información para las homólogas extranjeras a través de la realización de consultas (LISF, Art. 366 XXXVII), pero no hay disposiciones relevantes para permitir que las homólogas extranjeras realicen consultas directamente. Como se indicó arriba, no es claro en qué medida la CONSAR y el SAT pueden asistir en la facilitación de consultas relacionadas con ALA/CFT.

Criterio 40.16 — No hay disposiciones legales que regulen la manera en la que México puede usar la información obtenida de las homólogas extranjeras. Sin embargo, tanto la CNBV y la CNSF funcionan bajo MDE firmados con homólogas extranjeras, que contienen disposiciones recíprocas que limitan el uso de la información a los fines para los que se solicitó, a menos que se solicite una aprobación previa al supervisor que brinda la información. No hay disposiciones legales relevantes o procedimientos administrativos en relación con la CONSAR y el SAT.

Intercambio de información entre las agencias de orden público

Criterio 40.17 — Las autoridades mexicanas hacen referencia a 38 instrumentos legales diferentes, incluidos acuerdos, convenios de cooperación y MDE entre la PGR y una cantidad de países extranjeros. Estos instrumentos no estuvieron disponibles para consulta. Además, no se brindó información con respecto a si las AOP pueden intercambiar a información disponible a nivel nacional con

las homólogas extranjeras con fines de inteligencia o investigativos, como se requiere bajo este criterio. La Oficina Central Nacional de Interpol México intercambió información regularmente con las homólogas extranjeras entre 2015-2016.

Criterio 40.18 — Como se indicó en el criterio 37.8, las autoridades mexicanas pueden ejecutar una amplia variedad de solicitudes, incluyendo aquellas que apuntan a la búsqueda de personas o locales, la toma de declaraciones de testigos y la obtención de pruebas. La disposición comodín consagrada en el Artículo 439(XI) del CNPP garantiza que puede darse cualquier otro tipo de solicitud que no esté específicamente incluido en ese artículo, siempre que no esté prohibido por la ley mexicana. Sin embargo, en relación con técnicas de investigación especiales, no queda claro si México podría ejecutar una solicitud pidiendo una entrega vigilada porque no hay disposición legal que regule esta técnica investigativa a nivel nacional.

Criterio 40.19 — Las autoridades mexicanas hacen referencia a las convenciones de Viena, Palermo y Mérida para demostrar que se pueden formar equipos de investigación conjunta para realizar investigaciones cooperativas. Sin embargo, no hay base legal estatutaria nacional para dicha acción.

Intercambio de información entre organismos no homólogos

Criterio 40.20 — Como se indicó arriba (criterio 40.6), es posible intercambiar información indirectamente con terceros a través de los instrumentos internacionales negociados a través de la PGR (por ej., con Cuba, Italia, Colombia o Costa Rica) siempre que el que brinda la información otorgue el consentimiento previo por escrito y el intercambio se realice de conformidad con la legislación nacional de quien brinda la información.

La UIF también compartir información con organismos no homólogos (por ejemplo, AOP) fuera de México.

Ponderación y conclusión: Las principales falencias incluyen la falta de disposiciones estatutarias que regulen las entregas vigiladas y los equipos de investigación conjunta a nivel nacional, el hecho de que no se hayan brindado instrumentos internacionales que gobiernan el intercambio de información para consulta, como así también el hecho de que no se intercambia información cuando forma parte de procedimientos actuales o investigaciones en curso, independientemente de si podrían o no impedir dichos procedimientos o investigaciones. **México mayoritariamente cumple con la R.40.**

Resumen de cumplimiento técnico – Deficiencias clave

Cumplimiento con Recomendaciones del GAFI		
Recomendación	Calificación	Factor(es) subyacente(s) a la calificación
1. Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en el riesgo	MC	<ul style="list-style-type: none">) México no brinda una evaluación integral del lavado del producto de la corrupción.) La ENR no brinda una visión fundada acerca de los riesgos asociados con el uso indebido de las personas y estructuras jurídicas.) Los requerimientos para las IF y las APNFD con respecto a la evaluación de los riesgos de LA/FT y a la aplicación de medidas reforzadas, incluso en casos donde las autoridades identifican riesgos más altos son deficientes.) No se prohíbe el uso de requisitos simplificados ALA/CFT en caso de sospecha de LA/FT.
2. Cooperación y coordinación nacional	MC	<ul style="list-style-type: none">) México finalizó su ENR en junio de 2016 y realizó algunas acciones de alto nivel para mitigar los riesgos identificados. Sin embargo, las autoridades explicaron que continúan desarrollando una estrategia nacional que incorporará medidas adicionales para abordar todos los resultados de la ENR y establecer prioridades más claras.
3. Delito de lavado de activos	C	Se cumple con la Recomendación cabalmente.
4. Decomiso y medidas provisionales	MC	<ul style="list-style-type: none">) No hay disposiciones específicas en la ley para prevenir o invalidar ciertas acciones legales que perjudican la capacidad del país de congelar o asegurar o recuperar bienes sujetos al decomiso.
5. Delito de financiamiento del terrorismo	MC	<ul style="list-style-type: none">) El CPF no incluye al FT entre los delitos por los cuales las personas jurídicas podrían ser responsables penales.
6. Sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo y al financiamiento del terrorismo	C	Se cumple con la Recomendación cabalmente.
7. Sanciones financieras dirigidas relacionadas a la proliferación	C	Se cumple con la Recomendación cabalmente.
8. Organizaciones sin fines de lucro	PC	<ul style="list-style-type: none">) Las autoridades aún no han llevado a cabo una revisión de las leyes y regulaciones actuales correspondientes al subconjunto de OSFL identificado como de alto riesgo en la ENR revisada.) Un acercamiento limitado al sector de OSFL acerca de sus vulnerabilidades únicas de FT y no hubo acercamiento hacia la comunidad de donantes.) Las autoridades todavía no están trabajando con las OSFL para desarrollar y refinar las prácticas para abordar el riesgo y las vulnerabilidades de FT.) Las autoridades todavía no han realizado ningún acercamiento a las OSFL para alentarlas a realizar operaciones a través de los canales financieros regulados.) Las autoridades todavía no han establecido un plan para mejorar la supervisión o el monitoreo efectivos del sector de OSFL desde la ENR revisada.) Todas las OSFL tienen ciertos requerimientos según su clasificación como APNFD, pero actualmente no hay requerimientos especiales para las OSFL.

Cumplimiento con Recomendaciones del GAFI		
Recomendación	Calificación	Factor(es) subyacente(s) a la calificación
		) Dado que los requerimientos basados en el riesgo no fueron definidos aún, tampoco lo han sido las sanciones correspondientes.
9. Leyes sobre el secreto de las instituciones financieras	C	Se cumple con la Recomendación cabalmente.
10. Debida diligencia del cliente	PC	) Falta de requisitos integrales para identificar a los beneficiarios finales y verificar sus identidades, incluidos aquellos de las personas jurídicas y fideicomisos.) Para los bancos y otros sectores bajo el ámbito de la CNBV, el requisito de entender la estructura corporativa de las personas jurídicas solamente se aplica a los clientes que son personas jurídicas clasificadas de alto riesgo.) Falta de requisitos integrales para aplicar medidas de DDC clientes actuales.) Falta de requisitos integrales para mantener la información de DDC actualizada.) Los requisitos de identificar y verificar a los usuarios que operan como moneda nacional solamente se aplican en casos limitados.) No se prohíbe el uso de requisitos simplificados en caso de sospecha de LA/FT.
11. Mantenimiento de registros	MC	) Los requisitos no son suficientes para garantizar la reconstrucción de las operaciones excepto aquellas cubiertas por las regulaciones ALA.
12. Personas expuestas políticamente	PC	) Falta de requisitos para determinar si el beneficiario final de un cliente es una PEP, ya sea extranjera o nacional.) Para el sector seguros, falta de requisitos para determinar si el beneficiario un seguro de vida es una PEP y para aplicar la debida diligencia necesaria.) Los oficiales militares jerárquicos, los ejecutivos de empresas estatales o los funcionarios a nivel municipal no son considerados PEP nacionales.
13. Banca Corresponsal	MC	) Falta de requisitos que regulen a los clientes de las representadas que tengan acceso directo a las cuentas de la institución corresponsal.
14. Servicios de transferencia de dinero o valores	MC	) Falta de requisitos integrales para que los agentes de STVD tengan licencia o están registrados o para que los operadores de STVD mantengan una lista actualizada de agentes a disposición de las autoridades competentes.
15. Nuevas tecnologías	PC	) Falta de requerimientos para que las IF evalúen los riesgos de LA/FT antes del lanzamiento o uso de productos, prácticas comerciales o mecanismos de entrega nuevos o para gestionar dichos riesgos.
16. Transferencias electrónicas	PC	) Falta de requerimientos para que las instituciones ordenantes incluya información del beneficiario en la transferencia o para mantener dicha información.) Falta de requerimientos para que las instituciones intermediarias o beneficiarias tengan procedimientos para determinar cuándo ejecutar, rechazar o suspender una transferencia electrónica que carezca de la información obligatoria del originante o del beneficiario.) Falta de requerimiento para identificar a usuarios que transfieran pesos mexicanos.
17. Dependencia en terceros	PC	) Falta de requerimientos para que todas las IF informen los países donde podrían encontrarse los terceros.) Falta de requerimientos integrales para que la IF dependiente se asegure de que el tercero tenga medidas y

Cumplimiento con Recomendaciones del GAFI		
Recomendación	Calificación	Factor(es) subyacente(s) a la calificación
		esté regulada y supervisada en cumplimiento con R.10 y R.11.
18. Controles internos y filiales y subsidiarias	PC	) Falta de requerimientos para que los grupos financieros implementan un programa ALA/CFT grupal.
19. Países de mayor riesgo	MC	) No se puede establecer la capacidad de las autoridades mexicanas de aplicar contramedidas proporcionales a los riesgos más allá de los reportes sistemáticos.
20. Reporte de operaciones sospechosas	PC	) Para la mayoría de las IF, el plazo para las «operaciones inusuales» no satisface el requisito de reportar rápidamente mientras que la obligación de remisión de reportes en 24 horas requiere una certeza mayor que la sospecha.) Para OPSF, las obligaciones de presentación de reportes no están establecidas en la ley, no abarcan el FT o las operaciones intentadas y están sometidas a un umbral.
21. Revelación (tipping-off) y confidencialidad	MC	) Para la mayoría de las IF, la protección de los directores, funcionarios y empleados de las IF de cualquier responsabilidad que pueda surgir de una violación a la confidencialidad en el cumplimiento de los requerimientos ALA/CFT no está establecida en la ley.
22. APNFD: Debida diligencia del cliente	PC	) No hay requisitos para que realicen DDC en casos cuando hay sospecha de LA/FT o cuando hay dudas acerca de la veracidad o exactitud de la información obtenida con anterioridad, excepto cuando hay dudas si el cliente actúa en representación de otra persona.) En el caso que establezcan relaciones comerciales, no hay requerimientos para entender el propósito y la naturaleza pretendida.) No es obligatorio analizar las operaciones para garantizar que sean acordes con el perfil del cliente.) Para clientes que son personas jurídica o estructuras jurídicas, no existe el requisito de entender la estructura de propiedad y control.) No existe la obligación de obtener la información sobre las personas que ocupen puestos como directivos de mayor jerarquía.) No existe la obligación de obtener información sobre el domicilio del fideicomisario de una estructura jurídica.) No hay requerimientos específicos para identificar al fideicomitente, al protector, a los beneficiarios o clase de beneficiarios en caso de estructuras jurídicas.) No hay obligación de realizar DDC reforzada en situaciones de mayor riesgo.) No hay requisitos para considerar presentar un ROS si un cliente se niega a brindar información de DDC.) No hay disposiciones que permitan a las APNFD no llevar a cabo el proceso de DDC en caso de que crean, en forma razonable, que éste dará indicios al cliente.) No hay un requerimiento explícito para mantener registros de las operaciones.) No hay requisitos para conservar la correspondencia comercial o los resultados de los análisis realizados.) No hay un requerimiento explícito de que los registros de las operaciones sean suficientes para permitir la reconstrucción de operaciones individuales, excepto para casinos.) No hay requisitos para las APNFD en relación con las PEP.) No hay requisitos para que las APNFD identifiquen y evalúen los riesgos de LA/FT de los nuevos productos y tecnologías.

Cumplimiento con Recomendaciones del GAFI		
Recomendación	Calificación	Factor(es) subyacente(s) a la calificación
		) Los requerimientos con respecto a la dependencia en terceros no alcanzan el nivel de la norma.
23. APNFD: Otras medidas	NC	<p>) La obligación de remisión de reportes no satisface la norma porque (i) la obligación de remitir reportes no está establecida en la ley; (ii) hay un umbral monetario (aunque no es una deficiencia con respecto a los comerciantes de metales y piedras preciosas); (iii) no hay obligación de reportar operaciones relacionadas con FT; y (iv) la obligación de remisión de reportes está basada sobre «un hecho o un indicio», que va más allá de la sospecha.</p> <p>) No es obligatorio de tener procedimientos de detección para la contratación de empleados, programas de capacitación continua para empleados o de establecer una función de auditoría independiente.</p> <p>) No hay un requisito para implementar programas en todo el grupo contra el LA/FT para las APNFD que son parte de un grupo empresarial.</p> <p>) No hay requisitos para que las sucursales extranjeras de las APNFD garanticen el cumplimiento con los requerimientos ALA/CFT del país de origen.</p> <p>) No existen requerimientos concernientes a países de mayor riesgo.</p>
24. Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas	PC	<p>) La ENR no brinda una visión coherente con respecto a los riesgos del uso indebido de personas y estructuras jurídicas y no representa la percepción de riesgo de todas las autoridades competentes.</p> <p>) No se requiere registrar el nombre, prueba de constitución, domicilio, facultades normativas básicas y lista de directores de asociaciones, sindicatos y asociaciones profesionales.</p> <p>) La información básica sobre ciertas personas jurídicas no comerciales (es decir, sindicatos, asociaciones profesionales y otras organizaciones similares) no está disponible al público.</p> <p>) No hay un requerimiento para mantener la información básica de sindicatos, asociaciones profesionales y otras asociaciones.</p> <p>) Las sociedades cooperativas, los sindicatos, las asociaciones y las personas jurídicas extranjeras no tienen obligación de mantener un registro de sus miembros/accionistas.</p> <p>) No hay un requerimiento explícito para garantizar que la información básica sea precisa y actualizada en forma oportuna.</p> <p>) No hay una obligación general, para todas las sociedades, de obtener y mantener actualizada la información del beneficiario final.</p> <p>) No hay disposiciones específicas que requieran que las sociedades mercantiles cooperen con las autoridades competentes en la determinación del beneficiario final.</p> <p>) No hay requerimientos para mantener la información de los registros durante los cinco años a partir de la fecha en que se disolvió la sociedad o deja de existir de otra manera, excepto en el caso de sociedades anónimas y sociedades mercantiles.</p> <p>) En los casos cuando información la información de beneficiarios finales está disponible, no se puede garantizar el acceso oportuno a la misma.</p>

Cumplimiento con Recomendaciones del GAFI		
Recomendación	Calificación	Factor(es) subyacente(s) a la calificación
		<ul style="list-style-type: none">) No hay sanciones específicas provistas para el incumplimiento con los requisitos de mantener y actualizar un registro de accionistas o miembros.) No hay disposiciones específicas concernientes al intercambio de información sobre accionistas para los fines de la cooperación internacional.) México no controla la calidad de la asistencia que recibe de otros países en respuesta a solicitudes de información básica y de beneficiario final o a las solicitudes de asistencia para localizar a los beneficiarios finales que residen en el exterior.
25. Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas	MC	<ul style="list-style-type: none">) Las deficiencias en los requerimientos de DDC y mantenimiento de registros para las IF (véase R.10 y 11) tiene un impacto negativo en el cumplimiento también cuando las IF actúan como fideicomisarios en estructuras jurídicas.) Las autoridades competentes mexicanas pueden facilitar el acceso a los registros de estructuras jurídicas (RFC y RPPC) a las autoridades competentes extranjeras solamente con fines fiscales.) Las sanciones por no otorgar a las autoridades competentes el acceso oportuno a la información relacionada con los fideicomisos no parecen ser proporcionadas y disuasivas.
26. Regulación y supervisión de las instituciones financieras	MC	<ul style="list-style-type: none">) Falta de facultades para prohibir a los dueños y gerentes de las emisoras de cheques de viajero, tarjetas de crédito y tarjetas de almacenamiento de valores y a proveedores de servicios de custodia.) Independencia operativa de las autoridades de supervisión limitada.) La CNBV no tiene autoridad legal para supervisar a las IF dentro «grupos mixtos» en forma consolidada.) Incertidumbre acerca del marcos de supervisión para una cantidad limitada de IF supervisadas por el SAT.
27. Facultades de los supervisores	MC	<ul style="list-style-type: none">) La CNBV no tiene la facultad de revocar licencias bancarias por incumplimientos ALA/CFT.) El SAT solamente puede aplicar sanciones a las emisoras de cheques de viajero, tarjetas de crédito y tarjetas de almacenamiento de valores y a proveedores de servicios de custodia.
28. Regulación y supervisión de las APNFD	PC	<ul style="list-style-type: none">) Nueve requisitos para que las autoridades competentes que eviten que los asociados de delincuentes tengan (o sea beneficiarios finales) de una participación mayoritaria o significativa, o que ocupen una función de gestión, o que sean operadores de un casino.) Las facultades de los supervisores están limitadas a la revisión de las operaciones realizadas dentro de un periodo de 5 años anterior a la visita in situ.) No hay medidas específicas para evitar que los delincuentes y sus asociados sean acreditados profesionalmente, o tengan una participación mayoritaria o significativa en APNFD (excepto los casinos y corredores públicos).) Las sanciones disponibles para que los supervisores aborden el incumplimiento con los requerimientos ALA/CFT no parecen ser proporcionadas y disuasivas.) No hay disposiciones que indiquen que la supervisión se debe realizar en base al riesgo.

Cumplimiento con Recomendaciones del GAFI		
Recomendación	Calificación	Factor(es) subyacente(s) a la calificación
29. Unidades de inteligencia financiera	C	Se cumple con la Recomendación cabalmente.
30. Responsabilidades de autoridades del orden público e investigativas	MC	) Los mecanismos de coordinación entre las autoridades con facultades para investigar y perseguir penalmente el LA deben mejorar.
31. Facultades de las autoridades del orden público e investigativas	MC	) Las deficiencias principales se relacionan con las técnicas de investigación especiales, particularmente las entregas vigiladas. El uso real y la aplicación de estas técnicas parece estar limitado a delitos cometidos por grupos de delincuencia organizada y no hay la base jurídica que regule la implementación de las entregas vigiladas.
32. Transporte de efectivo	PC	) Realizar una declaración falsa no constituye un delito.) No hay un procedimiento claro por parte de la Aduana en relación con el transporte transfronterizo de dinero relacionado con el FT.) La Aduana no tiene la facultad de solicitar información acerca del origen y del uso pretendido del dinero y de los instrumentos negociables al portador.
33. Estadísticas	PC	) México no garantiza la consistencia de las estadísticas entre las instituciones. Las investigaciones, acciones penales, personas condenadas y sanciones por LA están disponibles a nivel federal pero no a nivel estatal.) El país no recaba información sobre los montos o los bienes decomisados o confiscados a nivel subnacional y en relación con los principales delitos determinantes.) El país no tiene un sistema de gestión de casos que permita procesar solicitudes y monitorearlas regularmente.
34. Guía y retroalimentación	MC	) La CNSF, la CONSAR y el SAT brindan poca orientación directa sobre temas generales ALA/CFT.
35. Sanciones	MC	) Las penas financieras máximas no son proporcionadas y disuasivas para las instituciones más grandes.
36. Instrumentos internacionales	MC	) Las deficiencias identificadas en las R.5 y 31 tienen un impacto negativo en esta calificación (la responsabilidad penal de las personas jurídicas no está consagrada y no hay una disposición para entregas vigiladas).
37. Asistencia legal mutua	PC	) No hay un sistema de gestión de casos para la implementación y el seguimiento de solicitudes de ALM o criterios claros para la priorización de solicitudes de ALM.
38. Asistencia legal mutua: congelamiento y decomiso	PC	) Las deficiencias identificadas en la R.37 tienen un impacto negativo sobre esta recomendación.) Las disposiciones nacionales no establecen ningún plazo en el cual se deben implementar las solicitudes para identificar, congelar, asegurar y decomisar bienes.
39. Extradición	MC	) No hay un sistema de gestión de casos establecido ni protocolos claros para la priorización de casos de extradición.
40. Otras formas de cooperación internacional	MC	) No hay disposiciones legales que regulen la implementación de las entregas vigiladas y los equipos de investigación conjunta a nivel nacional.) No se intercambia información que forma parte de procedimientos o investigaciones en curso, independientemente de si pudiera impedir dichos procedimientos o investigaciones.

ÍNDICE DE SIGLAS

ALA/CFT	Anti-Lavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo
AAMA	Acuerdo de Asistencia Mutua de Aduanas
ACT	Anexo de Cumplimiento Técnico
AFP	Administradoras de Fondos para el Retiro
ALM	Asistencia Legal Mutua
AOP	Autoridad de Orden Público
APNFD	Actividades y Profesionales No Financieras Designadas
AV	Actividad Vulnerable
CANDESTI	Comité Especializado de Alto Nivel en materia de Desarme, Terrorismo y Seguridad Internacional
CBP	Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras de Estados Unidos
CCC	Comité de Comunicaciones y Control
CCF	Código Civil Federal
CFF	Código Fiscal de la Federación
CJF	Consejo de la Judicatura Federal
CMPP	Comerciantes de metales y piedras preciosas
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNPP	Código Nacional de Procedimientos Penales
CNSF	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
CPF	Código Penal Federal
CSNU	Consejo de Seguridad de Naciones Unidas
DAJI	Dirección de Asistencia Jurídica Internacional
DDC	Debida Diligencia del Cliente
DEA	Agencia Antidroga de Estados Unidos

DGPI	Dirección General de Procedimientos Internacionales
ENR	Evaluación Nacional de Riesgo
FADC	Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
FP	Financiamiento de la proliferación
FT	Financiamiento del terrorismo
GDO	Grupo de Delincuencia Organizada
ICE	Servicio de Inmigración y Control de Aduanas
IF	Institución Financiera
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INP	Instrumento Negociable al Portador
LA	Lavado de Activos
LEI	Ley de Extradición Internacional
LFAEBSP	Ley Federal de Administración y Enajenación de Bienes del Servicio Público
LFCDO	Ley Federal contra la Delincuencia Organizada
LFED	Ley Federal sobre la Extinción de Dominio
LFPIORPI	Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita
LGTAIP	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
LPB	Lista de personas bloqueadas
LPV	Lista de Personas Vinculadas
MDE	Memorando de Entendimiento
NSM	Negocios de Servicios Monetarios
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OFAC	Oficina para el Control de Activos Extranjeros de EE. UU.

OMM	Ocean Maritime Management Company
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
OPSF	Otros proveedores de servicios financieros
OSFL	Organización Sin Fines de Lucro
PBI	Producto Bruto Interno
PEP	Persona Expuesta Políticamente
PGR	Procuraduría General de la República
RCGLFPIORPI	Reglas de Carácter General de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita
RCSNU	Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
RISHCP	Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
RLFPIORPI	Reglamentación de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita
RLPF	Reglamentaciones Legales de la Policía Federal
ROE	Reporte de Operación en Efectivo
ROI	Reporte de Operación Inusual
ROS	Reporte de Operación Sospechosa
RPC	Registro Público de Comercio
RPPC	Registro Público de Propiedad y Comercio
SAE	Servicio de Administración y Enajenación de Bienes
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SE	Secretaría de Economía
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEIDO	Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada
SEMAR	Secretaría de Marina

SFD	Sanciones Financieras Dirigidas
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SICADED	Sistema de Captura de Declaraciones de Dinero
SIGER	Sistema Integral de Gestión Registral
SIINCO	Sistema Integral de Contribuyentes
SOCAP	Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito
SOFIPO y SOFINCO	Entidades de Ahorro y Crédito Popular
SOFOME	Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (entidades reguladas (ER)/entidades no reguladas (ENR))
SPEI	Sistema de Pago Electrónico Interbancario
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
STDV	Servicios de Transferencia de Dinero o Valores
UEAF	Unidad Especializada en Análisis Financiero
UEIORPIFAM	Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, Falsificación o Alteración de Moneda
UEITA	Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas