

# EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGOS 2020

septiembre de 2020





GOBIERNO DE  
**MÉXICO**

**HACIENDA**

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

# EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGOS **2020**

**VERSIÓN PÚBLICA**



# PARTICIPANTES





# PRESENTACIÓN

---

La prevención al Lavado de Dinero (PLD), el combate al Financiamiento al Terrorismo (CFT) y el combate al Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (CFPADM) han sido algunas de las principales prioridades de la comunidad internacional, en virtud de que estos ilícitos representan un gran riesgo para la paz y la estabilidad de los Sistemas Financieros.

Desde la incorporación de México como miembro del Grupo de Acción Financiera (GAFI) se han dado grandes avances en la consolidación de un régimen de PLD/CFT/CFPADM. Destacan: la tipificación de los delitos de LD y FT conforme a los más altos estándares internacionales; la creación y fortalecimiento de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF); la emisión de diversas disposiciones en materia de prevención al LD/FT aplicables al Sistema Financiero (SF); la incorporación de nuevas Actividades Vulnerables (AV) a la norma correspondiente; el establecimiento del procedimiento de extinción de dominio; la firma de Tratados y Convenios Internacionales, tales como el Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares; y, sobre todo, la debida atención a la amenaza que constituye la corrupción en México.

Los avances son notables, sin embargo, las acciones legislativas e institucionales siempre tienen respuesta por parte de las organizaciones delictivas. Las respuestas son la mutación y ajuste de los mecanismos y métodos que les permiten disponer de sus ganancias ilícitas. Ante este contexto, es necesaria la actualización constante de nuestro sistema PLD/CFT/CFPADM para que éste sea eficaz ante la situación actual que se vive y a fin de combatir sus riesgos.

Por lo anterior, la actualización de la Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo en México (ENR) 2019-2020 que aquí presentamos identifica los riesgos ante los que se encuentra el país en LD/FT/FPADM, con la finalidad de establecer mecanismos y encaminar recursos hacia aquellos que requieran mayor grado de atención para su adecuada prevención y mitigación.

Es importante mencionar que esta ENR, ha sido coordinada por la UIF con la invaluable participación de las autoridades y sujetos obligados que intervienen en el régimen de PLD/CFT/CFPADM. La ENR es un ejercicio interinstitucional que, gracias a su metodología pluralista, permite atender los más altos estándares internacionales en la materia.

El desarrollo de esta ENR ha sido un reto complejo, toda vez que requirió de un alto grado de corresponsabilidad, organización y coordinación tanto de los participantes del sector público como privado. Asimismo, esta Evaluación retoma las observaciones establecidas en el Informe de Evaluación Mutua (IEM) 2018 y realiza los ajustes necesarios para poder recabar y analizar la información relevante de forma correcta y así poder identificar los riesgos, la probabilidad y el impacto de éstos en nuestro país.

El Gobierno de México advierte la importancia de esta segunda ENR, ya que permite cumplir con la Recomendación 1 de las emitidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), al tiempo que proporciona las herramientas para poder diseñar e instrumentar y materializar una adecuada política pública de PLD/CFT/CFPADM.

**Santiago Nieto Castillo**

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

**Ciudad de México, septiembre de 2020**







# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>13</b>
<b>II. METODOLOGÍA.....</b>	<b>15</b>
<b>III. RIESGOS ASOCIADOS A LOS SUJETOS OBLIGADOS.....</b>	<b>21</b>
1. SISTEMA FINANCIERO.....	22
A. Evaluación Sectorial de Riesgos del Sistema Financiero.....	22
B. Colaboración de los Sujetos Obligados.....	24
1. ACTIVIDADES VULNERABLES.....	24
A. Evaluación Sectorial de Riesgos de las Actividades Vulnerables.....	25
B. Colaboración de los Sujetos Obligados.....	25
<b>IV. RIESGOS DE LD DERIVADOS DE AMENAZAS Y VULNERABILIDADES ESTRUCTURALES.....</b>	<b>27</b>
<b>AMENAZAS.....</b>	<b>28</b>
1. Delincuencia organizada.....	28
2. Nivel de recursos ilícitos generados en el país.....	29
3. Corrupción.....	30
<b>VULNERABILIDADES.....</b>	<b>31</b>
4. Certeza jurídica e impunidad y eficacia en la implementación de la normativa.....	31
5. Economía Informal.....	33
6. Operaciones en Efectivo en Moneda Nacional.....	35
7. Infraestructuras del Mercado.....	36
8. Operaciones en dólares de los EE. UU. y otras divisas.....	37
9. Movimientos transfronterizos en Puertos de Entrada y Salida Internacional.....	38
<b>V. RIESGOS DE FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO.....</b>	<b>41</b>
<b>AMENAZAS.....</b>	<b>42</b>
10. Existencia de Grupos Terroristas Nacionales o Internacionales.....	42
11. Generación de recursos encaminados a Grupos Terroristas dentro del Territorio Nacional.....	42
12. Existencia de combatientes terroristas de nacionalidad mexicana.....	43

VULNERABILIDADES.....43

13. Posición geográfica y porosidad de las fronteras.....43

14. Falta de conocimiento y capacitación de los SO sobre temas de FT.....44

15. Posibilidad de las OSFL's de cometer actos de FT.....44

**VI. RIESGOS DERIVADOS DE LAS VULNERABILIDADES DEL RÉGIMEN DE PLD/  
CFT.....47**

VULNERABILIDADES.....49

16. Deficiencias en los Sistemas de Monitoreo y Alertamiento.....49

17. Diseño del Aviso o Reporte Conforme a Estándares Internacionales.....51

18. Falta de obligatoriedad de la Normativa para implementar un EBR por parte de los SO de SF.....52

19. Falta de obligatoriedad de la Normativa para implementar un EBR por parte de los SO de AV.....53

20. Falta de maduración de los modelos de riesgo de los Supervisores de SF para implementar un EBR.....54

21. Falta de maduración de los modelos de riesgo de los Supervisores de AV para implementar un EBR.....55

**VII. RIESGOS DEL COMBATE AL FINANCIAMIENTO A LA PROLIFERACIÓN DE  
ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA.....59**

RIESGOS.....60

22. Desarrollo de ADM dentro del Territorio Nacional.....60

23. Financiamiento al Desarrollo de ADM desde el Territorio Nacional.....60

24. Falta de desarrollo e implementación de un Sistema de Respuesta en caso de un ataque con ADM.....60

**VIII. RIESGOS EMERGENTES.....63**

RIESGOS.....64

25. Instituciones de Tecnología Financiera proveedoras de servicios con Activos Virtuales.....64

26. Régimen Antilavado y Contra el Financiamiento al Terrorismo ante los Riesgos Emergentes derivados de COVID-19.....65

**IX. RESUMEN DE RIESGOS.....67**

A. Prevención de Lavado de Dinero (PLD).....67

B. Combate al Financiamiento al Terrorismo (CFT).....69

C. Riesgos derivados de las Vulnerabilidades del Régimen de Prevención y Combate al LD/FT.....70

D. Riesgos relacionados con el Combate al Financiamiento a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (CFPADM).....71

E. Riesgos Emergentes.....72

**X. ANEXO.....73**

ANEXO 1: Las 40 recomendaciones del GAFI.....73



# I. INTRODUCCIÓN

---

El Gobierno de México busca implementar nuevas medidas para desarrollar un régimen de PLD/CFT/CFPADM cada vez más sólido y eficaz. Así ha quedado establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024.

El PND, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de julio de 2019, establece en la Presentación: *“Estamos aplicando ya un nuevo paradigma en materia de paz y seguridad que se plantea como prioridades restarle base social a la criminalidad mediante la incorporación masiva de jóvenes al estudio y al trabajo para apartarlos de conductas antisociales; [...] impulso a procesos regionales de pacificación con esclarecimiento, justicia, reparación, garantía de no repetición y reconciliación nacional, y medidas contra el lavado de dinero e inteligencia policial”*.

El PND determina como objetivo superior “el bienestar general de la población”, establece que busca alcanzarlo a través de la construcción de un modelo viable de desarrollo económico, de ordenamiento político y de convivencia entre los sectores sociales, que garantice un progreso con justicia y un crecimiento con bienestar; previendo dentro de sus principios rectores, tres Ejes Generales: I. Política y Gobierno, II. Política Social y III. Economía.

En el Apartado I. POLÍTICA Y GOBIERNO señala: *“[...] se reorientará la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y se creará una unidad policial especializada en lavado de dinero [...] Se erradicarán el robo de combustibles y la evasión fiscal y se combatirán el lavado de dinero, el tráfico de armas y otros ilícitos que no podrían perpetrarse sin la complicidad entre infractores y funcionarios públicos”*.

En el Apartado III. ECONOMÍA establece: *“la Unidad de Inteligencia Financiera, combatirá con rigor la evasión fiscal que es, a fin de cuentas, una modalidad de la corrupción y se abstendrá de conceder exenciones, créditos y otros beneficios que solían otorgarse en forma consuetudinaria a los causantes mayores”*.

De igual forma, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP) señala, en su objetivo 1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia, que *“es necesario ampliar el radio de acción de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [...] Mediante el uso de la inteligencia financiera, se combatirá al crimen organizado como un sistema económico, es decir, en su fortaleza económica”*.

Por lo anterior, la ENSP estableció dos Estrategias Específicas que buscan fortalecer la prevención del uso de recursos de procedencia ilícita: 1) La Estrategia de Combate al uso de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (mejor conocido como lavado de dinero o lavado de activos), defraudación fiscal y finanzas de la delincuencia organizada, así como el papel de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) en el abatimiento de estos delitos y 2) Nuevos criterios de distribución de los recursos federales en materia de seguridad.

Uno de los medios para alcanzar los objetivos del PND, la ENSP y las Estrategias Específicas, además de los objetivos del régimen de PLD/CFT, es tomar en consideración los estándares internacionales en la materia de PLD/CFT/CFPADM, por parte de las diversas autoridades del Estado Mexicano y su sociedad. El principal organismo internacional que establece estas normas de alcance mundial para fomentar la aplicación efectiva de los sistemas de PLD/CFT/CFPADM, así como otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional es el GAFI. Para lograr sus



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

México es miembro de pleno derecho del GAFI desde el año 2000. En el marco de dicho grupo, nuestro país había sido objeto de tres Rondas de evaluaciones mutuas (2000, 2004 y 2008). En este contexto, se realizaron diversas acciones en aras de mejorar el cumplimiento de los estándares con medidas legislativas e institucionales, las cuales han ayudado a fortalecer el sistema de PLD/CFT/CFPADM y mantener un nivel elevado de cumplimiento de las recomendaciones del GAFI.

No obstante lo anterior, la Recomendación 1 establece que los países, como punto de partida, deben primero identificar, evaluar y entender los riesgos que enfrentan tomando en cuenta información relevante de diversas fuentes para luego adoptar las medidas adecuadas para mitigarlos, para lo cual un Enfoque Basado en Riesgo (EBR) permite que los países implementen acciones más flexibles para orientar los recursos de manera más efectiva y poder aplicar medidas preventivas acordes con la naturaleza de los riesgos identificados. Este ejercicio de autoevaluación es la ENR.

En 2016, México en cumplimiento a la Recomendación 1 del GAFI realizó su primera Evaluación de Riesgos de LD/FT (ENR 2016), misma que fue calificada por este organismo intergubernamental en 2017, respecto a las medidas de lucha contra el LD y el FT vigentes en México a la fecha de su visita *in situ* (28 de febrero al 16 de marzo de 2017), el GAFI analizó el nivel de cumplimiento de las 40 Recomendaciones y el nivel de efectividad del sistema LD/FT de México (Cuarta Ronda de evaluaciones) y, mediante el IEM 2018 derivado de dicha evaluación, el GAFI realizó recomendaciones acerca de cómo se puede fortalecer el régimen.

En ese orden, lo que ahora corresponde es presentar la segunda Evaluación (ENR 2019-2020) y sus resultados. Recordemos que este ejercicio de autoevaluación se enmarca en los compromisos internacionales de México. Actualmente, nuestro país se encuentra próximo a someterse a la Quinta Ronda de evaluaciones del GAFI. Este proceso de examen concluirá con la presentación del IEM correspondiente en la Reunión Plenaria del GAFI.

Además de cumplir con el compromiso internacional, es importante observar esta ENR como una gran oportunidad para todos los participantes de este sistema de PLD/CFT/CFPADM de comprender de manera más precisa la naturaleza, extensión y posible impacto de los riesgos de LD/FT/FPADM.



## II. METODOLOGÍA

---

En 2013, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) planteó realizar la primera ENR con el objeto de elaborar un plan de acción de PLD/CFT, que contribuyera a la efectividad, coordinación e incremento en la calidad de las acciones públicas en dicha materia.

Adicionalmente, resolvió que el ejercicio se desarrollara de acuerdo con los elementos técnicos que subyacen en la Recomendación 1 del GAFI, sin perjuicio de las concreciones y desarrollos que resultaran precisos para adecuar dicha metodología genérica a las características y especificidades del país.

En este sentido, se acordó cuáles eran las características del ejercicio y se determinó que la ENR debe cumplir con lo siguiente:

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

Ahora bien, las características de la actualización de la ENR 2019-2020 siguen siendo las mismas, dado que se siguió la base metodológica de la ENR 2016. Sin embargo, se realizaron algunos ajustes que se consideró para una mejor comprensión y análisis de los elementos que interaccionan en la materia. La metodología que sigue esta ENR se detalla a continuación.

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

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

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



*vulnerabilidades y consecuencias”.*

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

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

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

Posteriormente, se identificaron los factores que pudieran representar una amenaza o vulnerabilidad al régimen de PLD/CFT y en consecuencia se constituyeron diversos grupos de trabajo en las que se realizó la búsqueda y recopilación de datos susceptibles de análisis. Los ejes temáticos abordados son los siguientes:

- a. **Economía informal**, dado que grandes cantidades de dinero ilícito ingresan al sistema financiero a través de los considerables volúmenes de efectivo que se operan dentro de la economía informal.
- b. **Corrupción**, identificada como una amenaza principal de LD. La corrupción no sólo es una fuente de fondos ilegales, sino que también hace posible el LD y sus delitos precedentes.
- c. **Movimientos de efectivo en divisas**, en particular en dólares de los Estados Unidos de América (EE. UU.).
- d. **Mapa criminal**, con la finalidad de realizar una descripción de las características de las principales organizaciones delictivas que operan en el territorio nacional.
- e. **Economía criminal**, para generar una estimación soportada por cifras oficiales del volumen de recursos ilícitos generados en México.
- f. **Sujetos Obligados**, para revisar e identificar sus vulnerabilidades. Debido al incremento de nuevos sujetos obligados tanto del sistema financiero como de actividades vulnerables se





ha tenido por tanto un incremento en las fuentes de información para analizar.

- g. **Calidad institucional**, con la finalidad de revisar el ciclo íntegro de PLD/CFT y la eficacia de las instituciones participantes.
- h. **Estructuras Jurídicas**, para revisar en el riesgo asociado a la pluralidad de personas morales que operan en México.
- i. **Beneficiario Final**, para identificar los elementos que promueven la complejidad y aumentan la dificultad de las autoridades para obtener información precisa sobre el Beneficiario Final de los recursos.
- j. **Impartición de Justicia**, para generar estadísticas de eficacia en la persecución del delito de LD y precedentes, así como para identificar las vulnerabilidades en la impartición de justicia.
- k. **Extinción de dominio**, para analizar los retos que existen en el Proceso de Extinción de dominio, identificado como uno de los instrumentos más importantes para combatir el poder económico de los delincuentes.
- l. **Delincuencia organizada**, dado que es uno de los factores que representan mayor riesgo para México y sus consecuencias recaen directamente en la seguridad pública y la economía nacional.
- m. **Financiamiento al Terrorismo**, con el propósito de identificar las amenazas y vulnerabilidades del país en dicha materia.
- n. **Relación binacional con EE. UU.**, para determinar cuáles son las amenazas y vulnerabilidades que surgen de la relación geográfica y económica con los EE. UU.

Del inicio de los trabajos de la evaluación a marzo de 2020, se celebraron 20 reuniones de trabajo entre la coordinación y el grupo de enlaces de los respectivos grupos de trabajo. Los resultados obtenidos por los grupos de trabajo fueron evaluados por la Coordinación con la finalidad de establecer el mapa de consecuencias potenciales de los análisis de amenazas y vulnerabilidades establecidos en la fase de trabajo anterior.

En este sentido, los grupos de trabajo permitieron realizar un análisis de las amenazas y vulnerabilidades y presentar los resultados más importantes derivados de dicho análisis, así como la determinación de la probabilidad e impacto de los factores de riesgo identificados.

Se presentan dos tablas que establecen el porcentaje de riesgo de los Sujetos Obligados (SO), tanto del SF como de las AV (sección III). Asimismo, las amenazas y vulnerabilidades que se mencionan se dividen en cinco mapas, los mapas realizados son: Prevención de Lavado de Dinero (sección IV), Combate al Financiamiento al Terrorismo (sección V), Riesgos Derivados de las Vulnerabilidades del Régimen de Prevención y Combate al LD/FT (sección VI), Combate al Financiamiento a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (sección VI) y Riesgos Emergentes (sección VIII).

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

- El nivel de probabilidad fue determinado emitiendo un juicio de valor respecto de la información recabada y analizada para cada factor ya sea de amenaza o de vulnerabilidad; considerando qué tan susceptible es cada factor de ser un facilitador o generador de LD, FT o CFPADM, dadas las condiciones presentes en el país y en el régimen de PLD/CFT. Los mitigantes identificados en el análisis permiten reducir en cierto grado el nivel de probabilidad de ocurrencia del riesgo.
- El impacto es medido categorizando y graduando las consecuencias que provoca que cada factor sea utilizado como facilitador o generador de LD, FT o FPADM. En este sentido, se han identificado cuatro categorías de consecuencias (sociales, políticas, financieras y económicas), las cuales pueden impactar en un grado menor, medio o mayor según



el factor analizado. Se considera que las categorías sociales y políticas tienen un mayor nivel de impacto que las financieras y económicas, ya que las primeras causan un daño a la jurisdicción que es difícilmente reparable; mientras que, en el caso de las segundas, pueden estar más controladas debido a que existen políticas monetarias y fiscales que permiten contrarrestar efectos adversos en los sectores monetario y real de la economía nacional. Así, el nivel de impacto de cada factor se determinó por el número de categorías de consecuencias en las que dicho factor tiene influencia y por el grado de su influencia sobre éstas. A continuación, se enlistan algunos ejemplos de consecuencias para las cuatro categorías antes mencionadas (la lista no es exhaustiva ni limitativa):

**a) Consecuencias sociales:**

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

**b) Consecuencias políticas:**

- Debilitamiento de las instituciones públicas.
- Corrupción.

**c) Consecuencias financieras:**

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

**d) Consecuencias económicas:**

- Distorsiones en la inversión, el ahorro, el consumo y la disponibilidad de crédito.
- Competencia desleal que genera distorsiones en precios.
- Cambios en importaciones y exportaciones.
- Efectos en la tasa de crecimiento de la economía, la producción, el ingreso y el empleo.
- Menores ingresos del sector público (incluyendo la evasión fiscal).
- Volatilidad del tipo de cambio y del tipo de interés.
- Alteraciones en la demanda de dinero sin explicación económica aparente.
- Distorsiones en los movimientos de capitales tanto entradas como salidas.
- Contaminación de negocios legales por negocios ilegales.



Se decidió medir el impacto para los factores relacionados con las vulnerabilidades del régimen de PLD/CFT en función al grado en el que dichas vulnerabilidades afectan la efectividad de éste, para lograr que:

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

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





### III. RIESGOS ASOCIADOS A LOS SUJETOS OBLIGADOS

---

El universo de SO del régimen de PLD/CFT en México se divide en dos: Entidades que conforman el SF y aquellas personas que realizan AV.

Para la elaboración de la actualización de la ENR, y con el fin de conocer y evaluar los riesgos de los sectores tanto financieros como de las AV, se realizó una Evaluación Sectorial de Riesgos (ESR) para la cual se analizaron un total de 9.5 millones de Reportes de Operaciones Relevantes, poco más de 318 mil Reportes de Operaciones Inusuales y 4 millones de Avisos de AV correspondientes al año 2018, además de la información proporcionada por los respectivos órganos Supervisores.

En ese orden, para la elaboración de los Estudios Sectoriales de Riesgo se diseñó una metodología tomando en cuenta diversos factores y elementos de riesgo conforme a los casos observados en la UIF y por organismos internacionales relacionados con la evaluación de riesgos de LD/FT.

En los Estudios Sectoriales de Riesgo se elaboraron dos matrices, Matriz de Riesgo SF y Matriz de Riesgo AV, ambas contemplan tres tipos de factores y elementos:

- Aquellos que reflejan el riesgo inherente del sector.
- Aquellos que intensifican el riesgo.
- Aquellos que mitigan el riesgo.

Dichos factores incluyen información tanto de la UIF como de los Supervisores de cada régimen. En esta ocasión a diferencia de las ESR 2012 y 2015, se contó con la colaboración de los órganos Supervisores quienes otorgaron información referente a elementos que pudieran medirse e integrarse dentro de la calificación de riesgo de cada sector y con los que la UIF no cuenta, por lo que el resultado plasmado en las matrices de riesgo derivadas de la ESR refleja la experiencia de los Supervisores y la UIF.

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

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

Asimismo, la colaboración de los SO para la elaboración de la ENR fue fundamental, ya que les permite, identificar y entender sus riesgos de ser utilizados como medio para la realización de operaciones de LD/FT y así poder evaluarlos y desarrollar medidas que los mitiguen. Además, al ser ellos el primer frente con los clientes y usuarios que proporcionan la información necesaria a las autoridades, se propicia la creación de un régimen de PLD/CFT sincronizado.

Con la finalidad de conocer y entender de qué manera los SO perciben sus propios riesgos de ser utilizados en la realización de operaciones de LD/FT, la UIF en colaboración con los órganos



## RIESGOS ASOCIADOS A LOS SUJETOS OBLIGADOS

Supervisores elaboró cuestionarios para cada sector dentro del régimen PLD/CFT denominados “Cuestionario de Percepción de Riesgos” tomando en cuenta las características de los clientes y/o usuarios con los que opera, las zonas geográficas en las que opera, tipo de productos o servicios ofrecidos, canales de distribución, capacitación y envío de reportes, así como de acuerdo a su información operativa.

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

Con base en todo lo anterior, en esta sección se presentan los principales resultados de la evaluación de los SO que conforman al:

### Sistema Financiero

### Actividades Vulnerables

#### 1. Sistema Financiero

En la siguiente tabla, se observa cómo se conforman los SO del SF mexicano y el número de instituciones financieras que al 31 de diciembre de 2018 se encontraban en operación:

Sector	SO's en operación
SOFOMES ENR	1,648
Centros cambiarios	967
Sociedades de Ahorro y Crédito Popular*	157
Asesores en inversiones	113
Seguros	97
Uniones de crédito*	84
Banca Múltiple	50
SOFOMES E.R. *	47
SOFIPO*	43
Transmisores de dinero	43
Casas de Bolsa*	35
Sociedades Operadoras de Fondos de Inversión	25
Almacenes Generales de Depósito *	16
Fianzas	14
Afores	10
Casas de Cambio*	9
Banca de Desarrollo	6
Sociedades Distribuidoras de Fondos de Inversión	4
<b>Total</b>	<b>3,368</b>

#### A. Evaluación Sectorial de Riesgos del Sistema Financiero

Como se mencionó, se realizó una ESR, para la cual se analizaron un total de 9.8 millones de reportes entre relevantes e inusuales correspondientes al periodo de 2018.

Para algunos elementos de riesgo se tomaron en cuenta subelementos, los cuales se combinan para dar la calificación de riesgo del elemento en cuestión. La suma de las calificaciones de los elementos según la ponderación asignada a cada uno de ellos dio como resultado la calificación del factor del



que se trate. El valor del riesgo intrínseco del sector fue calculado con base 100 y se compone de la suma de los primeros 4 factores. Los factores mitigantes e intensificadores del riesgo se expresan en valor porcentual, teniendo un máximo de porcentaje de disminución o aumento respectivamente, del valor del riesgo intrínseco obtenido. El riesgo residual está dado por la aplicación de los mitigantes e intensificadores al riesgo intrínseco del sector.

Siguiendo la metodología descrita anteriormente, los resultados son los siguientes:

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

Es importante mencionar que algunos de los sectores obtuvieron una calificación más baja en comparación de la evaluación pasada. En la evaluación pasada se encontraban en Riesgo Alto la Banca Múltiple G7, Casas de Bolsa, Casas de Cambio y la Banca Múltiple Comercial. En esta evaluación únicamente la Banca Múltiple G-7 y la Banca Múltiple-Cambiarios se encuentran en Riesgo Alto.

Por lo que hace a los Asesores en Inversión al ser considerado como un sector con menos experiencia y evolución en las medidas de PLD/CFT establecidas por la autoridad, lo cual se refleja en la calificación obtenida durante el ejercicio, derivado que la cantidad de reportes recibidos por parte los SO es poco representativa, genera que la matriz no se desempeñe de manera óptima en el cálculo. Se sugiere aumentar la retroalimentación y mantener sesiones de acercamiento con el sector con la finalidad de sensibilizar a sus agremiados sobre la importancia de las tareas de PLD y CFT.



## B. Colaboración de los Sujetos Obligados

Se realizaron ocho cuestionarios distintos y fueron diseminados a los 3,368 SO de los 18 sectores en abril de 2019. Se recibió respuesta de 2,239 SO, es decir, del 66.5% del total registrado.

Derivado de los resultados, se concluyó que el sistema de alertamiento en el SF es bueno. Destaca que, el 44% de los SO indicó contar con criterios adicionales a los establecidos en las Disposiciones de Carácter General (DCG) para clasificar a sus clientes o usuarios como de alto riesgo. Sin embargo, en la asignación del grado de riesgo de las Personas Políticamente Expuestas (PEP's) existe una vulnerabilidad, ya que solo el 52% de los SO del SF registran contar con un mecanismo para asignar un grado de riesgo a las PEP's.

Los SO mencionaron cuáles son las actividades económicas de riesgo en términos de LD/FT, de las respuestas obtenidas se identificó que, a excepción de las Afores, en todos los sectores existen SO que consideran de riesgo a las AV tipificadas en la Ley Federal Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI).

En el mismo sentido, el 96% de los SO menciona que solicita a sus clientes información sobre el beneficiario final o propietario real de los recursos.

Los resultados arrojan que, los SO sí perciben que pueden ser utilizados para la comisión de delitos de LD/FT. En general los sectores de Sociedades Financieras de Objeto Múltiple Entidad No Registrado (SOFOME ENR), Centros Cambiarios, Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAP), Seguros, Uniones de Crédito, Sociedades Financieras de Objeto Múltiple Entidad Registrada (SOFOME ER) y Sociedades Financieras Populares (SOFIPO) tienen una comprensión más acertada de sus riesgos.

### 1. Actividades Vulnerables

En la siguiente tabla, se muestra el número de SO de AV registrados al 31 de diciembre de 2018, siendo un total de 70,083, distribuidos de la siguiente forma:

Nomenclatura	Sector	SO Registrados
FEP	Fe pública, fedatarios (contadores y corredores)	4,931
ARI	Derechos personales de uso o goce de inmuebles	27,663
MPC	Mutuo, préstamos o créditos	13,576
INM	Transmisión de derechos sobre bienes inmuebles	1,884
DON	Recepción de donativos	5,427
VEH	Vehículos aéreos, marítimos o terrestres	4,677
SPR	Servicios profesionales	3,931
DIN	Desarrollo inmobiliario	1,535
ADU	Servicios de comercio exterior	1,043
MJR	Metales y piedras preciosas, joyas o relojes	3,519
JYS	Juegos con apuesta, concursos o sorteos	343
TPP	Tarjetas prepagadas, vales o cupones	708
OBA	Obras de arte	285
TSC	Tarjetas de servicios o de crédito	255
TCV	Traslado o custodia de dinero o valores	67
FES	Servidores públicos	117
BLI	Servicios de blindaje	73
TDR	Monederos y certificados de devoluciones o recompensas	49





## A. Evaluación Sectorial de Riesgos de las Actividades Vulnerables

Para el análisis de los riesgos correspondientes a las AV, se tomaron en cuenta una serie de factores y elementos determinados por la experiencia de las áreas de la UIF. Siguiendo la metodología descrita anteriormente, los resultados son los siguientes:

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

Las AV que obtuvieron una calificación más alta son distintas a las identificadas en la evaluación pasada. En la evaluación pasada se encontraban en Riesgo Alto la compra y venta de vehículos; el mutuo, préstamo o crédito; y, la transmisión de derechos sobre inmuebles. En esta evaluación son las obras de arte; la compra y venta de vehículos; la compra y venta de metales y piedras preciosas, joyas o relojes y los servicios de blindaje los que se encuentran en Alto Riesgo. Es decir, se han modificado y mitigado los Riesgos en algunas AV, mientras que otras AV han incrementado notablemente el Riesgo, tal es el caso de los servicios de blindaje, ya que en la ENR 2016 se encontraban en Bajo Riesgo.

Es importante mencionar a pesar de que la LFPIORPI señala a los Transmisores de Derechos sobre bienes inmuebles y a los Desarrolladores Inmobiliarios, dada la naturaleza de los sectores, estos comparten información en la base de datos de la UIF por lo que, en el estudio, se tomó como uno solo, al igual que Fe Pública incluye a los Servidores Públicos, Contadores y Corredores. Por último, los sectores correspondientes a Cheques de Caja y Servicios de Comercio Exterior no se contemplaron en el análisis dado la falta de información reportada por dichos sectores.

## B. Colaboración de los Sujetos Obligados

Igual que con los SO del Sistema Financiero, para las AV se realizaron los Cuestionarios de Percepción de Riesgos. Se recibió respuesta de 9,659 SO, es decir, del 13.8% del total de SO registrados.

En total se aplicaron dos tipos de cuestionarios divididos entre 18 de las 19 AV, dado que, para efectos de la ENR 2019, no se contempla la AV Cheques de Viajero.

Se cuestionó a los SO si contaban con algún documento en el que se establezcan los lineamientos de identificación de clientes, encontrando que el 90.22% de SO participantes emitió respuestas afirmativas.

Asimismo, se preguntó si los sujetos cuentan con mecanismos para identificar cliente en listas de personas vinculadas con FT publicada por la UIF en el portal PLD; en este caso el 78.75% de los SO respondieron de manera afirmativa.



## RIESGOS ASOCIADOS A LOS SUJETOS OBLIGADOS

En los resultados, destaca que, el 49.73% de los SO de AV participantes contestó que sí tienen implementadas medidas de mitigación de riesgo adicionales a las obligaciones establecidas por la LFPIORPI. Pero, por otro lado, sólo el 62.89% de los SO registra que los programas de capacitación contemplan tipologías en materia de LD/FT.

Se puede concluir que los SO de las AV en general tienen una mayor comprensión de sus riesgos y se encuentran implementando mejoras en sus sistemas de identificación de los clientes y del beneficiario final, en la mejora en la calidad y envío de los avisos, excepto en la capacitación.



# IV. RIESGOS DE LD DERIVADOS DE AMENAZAS Y VULNERABILIDADES ESTRUCTURALES

---

Tres son los factores que representan la mayor amenaza para México en relación con el LD: la delincuencia organizada, el nivel de recursos ilícitos generados en el país y la corrupción. Se denomina delitos precedentes al LD a todas aquellas conductas tipificadas como delitos que generan recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza.

En el caso de México, el tráfico de drogas, secuestro, extorsión, robo de hidrocarburos, tráfico ilegal de especies protegidas, tráfico de armas, trata de personas, tráfico de migrantes y defraudación fiscal son algunos de los principales delitos precedentes al LD. Como se observa la delincuencia organizada ha diversificado sus actividades hacia otros ilícitos distintos al tráfico de drogas.

Por otro lado, el nivel de recursos ilícitos generados en el país es otra gran amenaza, no sólo por el alto volumen de recursos en sí mismo, sino por el reto que supone desarrollar una metodología que permita conocer con certeza cuáles es ese volumen, ya que no todos los recursos son introducidos al SF o a la economía del país.

Otra de las amenazas estructurales es la corrupción. En esta ENR queda de relieve que la corrupción es una fuente de fondos ilegales y al mismo tiempo también hace posible el LD y sus delitos precedentes. Asimismo, el nivel de corrupción socava la capacidad para investigar y perseguir los delitos.

Además de las amenazas identificadas, existen factores objetivos que impactan directa o indirectamente sobre el nivel de riesgo, estos factores son considerados vulnerabilidades estructurales ya que son facilitadores, en mayor o menor grado, para la ejecución de actos de LD. Las vulnerabilidades identificadas en México son: certeza jurídica e impunidad y eficacia en la implementación de la normativa de LD; economía informal; operaciones en efectivo en moneda nacional; infraestructuras del Mercado; operaciones en dólares de los EE. UU. y otras divisas; y, movimientos transfronterizos en puertos de entrada y salida internacional.

En síntesis, siguiendo la metodología descrita anteriormente, a continuación, se enlistan los riesgos de LD derivados de las amenazas y las vulnerabilidades estructurales identificadas en México:

## **Amenazas:**

- Delincuencia Organizada.
- Corrupción.
- Nivel de recursos ilícitos generados en el país.

## **Vulnerabilidades:**

- Certeza Jurídica e Impunidad y Eficacia en la Implementación de la normativa de LD.
- Economía Informal.
- Operaciones en Efectivo en Moneda Nacional.
- Infraestructuras del Mercado.



- Operaciones en dólares de los EE. UU. y otras divisas.
- Movimientos Transfronterizos en Puertos de Entrada y Salida Internacional.
- Certeza Jurídica e Impunidad y Eficacia en la Implementación de la normativa de LD.

## **Amenazas**

### **1. Delincuencia organizada**

La delincuencia organizada, además de ser una amenaza latente para la sociedad, es uno de los factores que representa mayor riesgo de LD. El tráfico de drogas es una de las principales vertientes de la delincuencia organizada en México, sin embargo, existe toda una gama de delitos que generan un ambiente de inseguridad y al mismo tiempo generan grandes recursos para las organizaciones delictivas como el delito de extorsión, secuestro, robo de hidrocarburos, tráfico de migrantes y personas, tráfico ilegal de especies, entre otros.

La diversificación de la cartera de las operaciones lícitas e ilícitas es tan diversa como productiva, por lo que concretan acciones que les resultan lucrativas y les permitan contar con disposición de recursos económicos. Muestra de ello es que algunas organizaciones comercializan productos de salud como cubre bocas en el marco de la contingencia por COVID-19.

A pesar de los esfuerzos que el Estado realiza para combatir a las organizaciones delictivas, a través de las instituciones operativas y de inteligencia, en México se identifican 19 organizaciones delictivas de mayor impacto, mismas que subsisten aún después de que sus líderes han sido capturados o abatidos. Ello se debe a su adaptabilidad, diversificación de delitos, extensa presencia territorial, capacidad operativa y logística, estructura financiera para el LD y una amplia red de protección institucional que sigue existiendo en los niveles municipales y estatales que impiden la realización correcta de las actividades de SEDENA, la SEMAR, la Policía Federal, FGR, etc.

Asimismo, la fragmentación y supervivencia de los grupos delictivos y el surgimiento de nuevos, que si bien no son considerados entre los principales han ido cobrando fuerza en los últimos cuatro años, son indicadores del tipo de amenaza que representa en México la delincuencia organizada.

La competencia de los grupos delictivos con antagónicos y las diferencias internas, generan la fragmentación y dispersión delincriminal en todo el territorio nacional, particularmente tras la detención y muerte de los principales mandos. Algunas de estas bandas son débiles en estructuras y capacidades económicas; así como con limitada participación en actividades propias del crimen organizado, optando por economías locales. No obstante, la violencia parece homogénea y consolidada.

Pese a los grandes retos que impone la delincuencia, la colaboración entre las instituciones, así como el fortalecimiento del uso de inteligencia para identificar, prevenir y combatir a la delincuencia organizada han permitido obtener buenos resultados tales como, un gran número de bienes asegurados, el incremento de carpetas de investigación, por ejemplo en el delito de robo de hidrocarburos, y sobre todo el bloqueo de cuentas que se ha realizado en los últimos cuatro años (2016-2019), ya que asciende a un total de \$5,333,210,848 MN de enero de 2016 al 31 de diciembre del 2019.

Adicionalmente, se han dado avances en el combate del delito de trata de personas. Una de las tipologías creadas por la UIF en 2019 es la referente a la Red de personas físicas vinculadas a trata de personas y explotación sexual. Al respecto, el Informe Anual de Tráfico de Personas (2020), emitido por el Departamento de Estado de EE. UU., reconoció que la labor de las autoridades mexicanas permitió que se detectara una red de trata de personas que utilizaban bitcoins para lavar



dinero relacionado con esa actividad ilícita<sup>1</sup>. El informe destaca que la UIF recibió 364 reportes de transacciones financieras sospechosas, presuntamente relacionadas con la trata de personas en 2019, la mayor cantidad desde su inicio en 2004. El informe también celebró que la UIF desarrollara la primera capacitación en materia de trata de personas vinculada con el lavado de dinero en México<sup>2</sup>.

Dado los avances y retos, se considera que la amenaza que representan las organizaciones delictivas en México en materia de LD continúa siendo de **probabilidad ALTA**. En cuanto al impacto de dicho factor, las consecuencias sociales y políticas se consideran de un grado alto, en cuanto a las financieras y económicas de un grado medio, por lo que se tiene un **impacto ALTO**.

## 2. Nivel de recursos ilícitos generados en el país

Los flujos financieros ilícitos han aumentado considerablemente en los últimos años e impactan directamente en el desarrollo de un país. Actualmente, México no cuenta con una metodología que establezca los lineamientos con los que se deba medir el volumen de recursos ilícitos generados, debido a que realizar un documento de este orden pudiera contener variables no confiables o incluso se pudieran omitir algunas que no permitan la explotación de la información y un monto certero para la medición, el nivel de recursos ilícitos que se ocultan, es decir, que no entran al SF y no pueden ser identificados, o los recursos ilícitos generados por la economía informal, por ejemplo.

Por lo anterior, para conocer un monto aproximado de recursos ilícitos generados en México durante el periodo 2016-2018, se consultaron diversas fuentes de información que contienen estimaciones de los montos ilícitos generados por los delitos de mayor impacto económico cometidos en el país. Para esta estimación se tomaron como base las 21 categorías de delitos graves que el GAFI marca como delitos determinantes de LD.

De la investigación realizada no se logró obtener información que permitiera estimar el monto generado por las siguientes categorías delitos: delitos de tráfico de seres humanos y tráfico ilícito de migrantes, explotación sexual, incluyendo la explotación sexual de menores, tráfico de armas, delitos ambientales, falsificación (de documentos), piratería (marítima), uso indebido de información confidencial y privilegiada y manipulación del mercado, y terrorismo incluyendo financiamiento del terrorismo.

Sin embargo, en el análisis de este riesgo se tomó como elemento adicional la estadística correspondiente a los montos involucrados en los casos denunciados por la UIF en el periodo 2016-2018 y el primer semestre del año 2019 (enero-junio), así como el monto bloqueado derivado de dichos casos. Los cuales aumentaron.

En ese contexto, si bien es cierto que los flujos financieros ilícitos han aumentado considerablemente en los últimos años y que México no cuenta con una metodología para medir el volumen de recursos ilícitos generados con plena exactitud, también lo es que, se logró obtener información referente al volumen de recursos ilícitos en diversas categorías. Se conocen los montos que se denunciaron por la UIF y el monto de los recursos bloqueados, y con ello se pudo esbozar un panorama del volumen de recursos que se manejan en las operaciones realizadas por los sujetos denunciados por LD.

Con esta información, se pudo tener una aproximación más confiable del nivel de recursos ilícitos en el país. Aunque no es posible conocer el volumen de recursos ilícitos generados por 8 de las 21 categorías analizadas, y fue parcialmente posible conocer el monto generado por tres categorías: corrupción, contrabando y delitos de participación en un grupo delictivo organizado; el monto estimado generado por las 10 categorías restantes en las que si se cuenta con una estimación clara asciende a aproximadamente a un billón de pesos entre 2016 y 2018.

---

<sup>1</sup> Department Of State United States of America, "Traffickiing in Persons Report", 20th Edition, p. 349, tomado de: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/06/2020-TIP-Report-Complete-062420-FINAL.pdf>

<sup>2</sup> Ibidem, p. 346.



En este contexto, se llegó a la conclusión de que el volumen de recursos ilícitos que hay en el país es muy alto, ello pese a que dicho monto es solo una aproximación que se encuentra por debajo de los niveles reales de recursos ilícitos en el país. Los delincuentes disponen de recursos financieros altos y constantes listos a ser objeto de LD. Esto se traduce en inseguridad y en disminución del desarrollo económico del país, lo que se ve reflejado en el cierre de comercios y empresas, así como la disminución del turismo. De ahí que la prevención y combate al LD sea haya convertido en una prioridad para el Estado mexicano.

Por tal motivo, se considera que la amenaza que representa el nivel de recursos ilícitos susceptibles de ser lavados en México generados internamente es de **probabilidad ALTA**. En cuanto al impacto de este factor, las consecuencias sociales y políticas se consideran de un alto grado, mientras que las financieras y económicas se encuentran en un grado medio, por lo que se tiene un **impacto final ALTO**.

### 3. Corrupción

Como lo menciona la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>3</sup>, los casos de corrupción pueden involucrar una proporción de los recursos de los Estados, amenazando la estabilidad política y el desarrollo de los países. Asimismo, las amenazas de la corrupción son un problema para la estabilidad y seguridad de la sociedad al socavar las instituciones y la democracia.

México tiene clara la amenaza que constituye la corrupción. Para 2019, México escaló ocho posiciones en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). La política anticorrupción del Gobierno permitió que el país pasara del lugar 138 al 130 en el ranking del IPC de Transparencia Internacional. La escalada de ocho posiciones en el ranking internacional es producto de una estrategia basada en el enfoque de la corrupción estructural.

Entre las acciones contra la corrupción destacan: las sanciones a ex funcionarios de alto nivel; la lucha contra el clientelismo y el corporativismo; la ciudadanización del combate a la corrupción; así como sanciones contundentes y efectivas en los más altos niveles en los casos de la “Estafa Maestra” y “Odebrecht”<sup>4</sup>.

Como se observa, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en coordinación con otras autoridades ha dado buenos resultados. Sin embargo, aún existe mucho que hacer. Es necesario contar con mayores mecanismos para el combate del delito de corrupción, los cuales materializados arrojen datos que demuestren la efectividad del Estado para prevenir y sancionar estos delitos. En el Congreso de la Unión se encuentran diversas iniciativas de reformas constitucionales para fortalecer la lucha contra la corrupción, ya que es considerada como una de las prioridades del Estado Mexicano. Una de las propuestas recurrentes en las iniciativas es la incorporación de la UIF al SNA.

La incorporación de la UIF al SNA coadyuvaría en las investigaciones sobre corrupción. Tan sólo de 2016 a 2018 se han identificado 18,936 operaciones inusuales en donde alguna institución financiera señala en el reporte que las operaciones corresponden a una PEP's.

Por otro lado, el Instituto Nacional Electoral (INE) identificó que los recursos ilícitos a campañas, los recursos de personas morales y los recursos de dependencias de gobierno son un Riesgo Alto. Al respecto, la UIF ha contribuido a socializar que las infracciones y delitos electorales son una pieza importante de la corrupción y un facilitador de LD. El financiamiento ilícito a campañas electorales y el peculado electoral son los delitos electorales más relevantes, ya que la relación con las operaciones con recursos de procedencia ilícita (ORPI) es más clara. Incluso el tipo penal contenido en el artículo

<sup>3</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción”, tomado de : [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)

<sup>4</sup> Secretaría de la Función Pública, Comunicado 007/2020, “México escala ocho posiciones en el Índice de Percepción de la Corrupción 2019”, tomado de: <https://www.gob.mx/sfp/prensa/mexico-escala-ocho-posiciones-en-el-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2019>.



15 de la LGMDE es un delito equiparado al de LD.

Asimismo, en materia electoral, la UIF ha coadyuvado mediante la generación de inteligencia financiera a la resolución de casos paradigmáticos. En el Asunto: SUP-REP-108-2019 referente al documental “Populismo en América Latina” y resuelto por la Sala Superior del TEPJF se determinó que los elementos de prueba presentados por la UIF permitieron al órgano jurisdiccional resolver el fondo del asunto.

No obstante, los avances mencionados, existen diversas asignaturas pendientes, tales como el combate al cohecho internacional. Al respecto, en 2018 se iniciaron 3 investigaciones sobre el cohecho internacional y actualmente se encuentran activos 10 casos en los que México es la jurisdicción en donde se busca recuperar los activos o la jurisdicción de origen de servidor público o la entidad involucrados. Sin embargo, México no ha castigado casos de cohecho internacional pese al grado de corrupción en los negocios internacionales, asimismo hay un progreso limitado en cuanto al tema de la responsabilidad de personas jurídicas.

En ese sentido, y en todos los casos, el contar con instituciones colaborativas y corresponsables que operen de manera eficaz y oportuna brinda a la sociedad la garantía de que sus derechos humanos pueden ser materializados. En cambio, un gobierno ineficaz se traduce en un elemento que obstruye el ejercicio de las funciones estatales y por tanto el ejercicio pleno de los derechos de las personas. Asimismo, un gobierno ineficaz constituye un facilitador en donde los servidores públicos son proclives a cometer delitos de corrupción lo que también puede favorecer la comisión de delitos de LD y la impunidad, trayendo como consecuencia que los servidores públicos se beneficien de fondos ilícitamente obtenidos.

Un gobierno ineficaz y la corrupción que le deriva son elementos que unidos amenazan sistema de PLD. Por ello, resulta necesario fortalecer el marco regulatorio, considerando como líneas de acción: la implementación de procesos eficaces y transparentes; así como, un reajuste en la regulación que promueva un mayor uso del gobierno electrónico, con el objeto de hacer más ágiles los trámites y más eficientes sus servicios.

En ese orden, y pese a los buenos resultados obtenidos en materia de combate a la corrupción, todavía la incidencia y prevalencia de la corrupción son muy altos, por ello, resulta necesario ciudadanizar el combate a la corrupción y fortalecer el trabajo coordinado entre las autoridades encargadas de verificar e investigar posibles casos de corrupción, entre las áreas de procuración de justicia, así como entre las de impartición de justicia; con la finalidad de que se brinden todos los elementos necesarios para la obtención de resultados en cuanto al proceso judicial en contra de los responsables de la comisión de actos de corrupción, así como la recuperación de los recursos.

La ENR identifica a la corrupción no sólo como una fuente de fondos ilegales, sino como un factor que hace posible el LD y sus delitos precedentes. Por lo que, podemos concluir que la corrupción en México es una amenaza estructural de Riesgo con **probabilidad ALTA** dado el alto número de casos cometidos y no castigados, así como el nivel de recursos asociados a este fenómeno, mismos que pudieran ser introducidos al SF a través de esquemas complejos, con la finalidad de ocultar su origen y beneficiario final. En cuanto al impacto de este factor, las consecuencias sociales, político y financiero se consideran de un alto grado, mientras que las económicas se encuentran en un grado medio, por lo que se tiene un **impacto final ALTO**.

## **Vulnerabilidades**

### **4. Certeza jurídica e impunidad y eficacia en la implementación de la normativa**

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) tiene como objeto llevar a cabo estimaciones de la prevalencia e incidencia delictiva que afecta a los hogares y a las personas integrantes del hogar, la cifra negra, las características del delito, las víctimas y el contexto de la victimización. Por otro lado, la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE) tiene como objetivo recabar información que permita realizar estimaciones sobre la prevalencia





delictiva que afecta a las unidades económicas del sector privado en México. Con información de ambas encuestas se identificaron algunos avances y retrocesos.

Según cifras del INEGI, entre 2016 y 2018, más del 70% de la población mayor de 18 años, percibe un alto nivel de inseguridad con tendencia positiva. También indican que México cuenta con al menos un 37% de personas afectadas por actos delictivos, anualmente. Existen conductas delictivas como el secuestro que si bien se observa una evidente disminución del número de secuestros y víctimas (37.3% y 37.2% respectivamente) del año 2014 respecto al año 2015, es de notarse que en los años subsecuentes las cifras relacionadas a este delito van en ascenso, observando que en 2017 el número de secuestros aumentó en 16.2% y el número de víctimas en 8.7% con respecto a las cifras registradas en el año anterior (2016)<sup>5</sup>.

Por otro lado, la extorsión es un delito que según información de la ENVIPE y de la ENVE 2018 presenta una disminución en el año 2017 con respecto a años anteriores. La ENVIPE registra que durante 2017 se realizaron 6.6 millones de delitos de extorsión, lo cual representa una tasa de 7,719 extorsiones por cada 100,000 habitantes mostrando una disminución del 13.7% con respecto al año anterior en el que se registraron 8,945 delitos<sup>6</sup>. Asimismo, la ENVE registra que durante 2017 se cometieron 525 mil delitos de extorsión lo cual representa una tasa de 1,150 extorsiones por cada 10,000 habitantes y una disminución del 21.2% con respecto al año 2015 en el que se registró una tasa de 1,460 delitos por cada 10,000 habitantes. Este delito se concentra principalmente en los estados de Baja California Sur, Guanajuato, Michoacán, Nayarit y San Luis Potosí<sup>7</sup>.

Como se observa, la incidencia de algunos delitos aumenta y otra disminuye. Sin embargo, las cifras de la incidencia delictiva siguen resultando muy altas. Cabe resaltar que, estas cifras incluyen únicamente aquellos casos en los que se presentó una denuncia formal. La denuncia es el elemento base para generar un diagnóstico oportuno sobre la certeza jurídica, impunidad y eficacia en la implementación de la normativa.

Con relación a LD en particular, la UIF presenta las denuncias ante las unidades especializadas de la Fiscalía General de la República (FGR). En caso de que los delitos cometidos sean delitos electorales o de corrupción, las denuncias se presentan ante la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEDE) y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC), respectivamente. En 2018 la UIF presentó 82 denuncias. Para 2019, la UIF duplicó la cifra, llegando a presentar 164 denuncias. Durante el periodo 2018 y marzo de 2020 la UIF presentó ante la autoridad correspondiente 16 denuncias bajo el rubro delitos de corrupción.

De 2016 a 2018, se tienen registradas por la FGR 3,057 Averiguaciones Previas Pendientes por el delito de LD. En el mismo periodo se iniciaron 222 Averiguaciones Previas y se despacharon un total de 751. Por su parte el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) informó que, de acuerdo con la información obtenida del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), el número de consignaciones por el delito de LD, incluyendo el número de consignaciones efectuadas con y sin detenido, del periodo 2015-2020 fue de 627 consignaciones. Con relación al número de consignaciones por delitos asociados con ORPI este alcanzó las 1670 consignaciones en el mismo periodo.

De acuerdo con el CJF, de 2015 a 2020, se logró un número mayor de sentencias condenatorias (95.8%) respecto de las absolutorias (4.2%) dictadas por los Juzgados y por los Centros de Justicia Penal Federal (CJPF) por el delito de LD. Asimismo, hay un número mayor de sentencias condenatorias (85.6%) respecto de las absolutorias (14.4%) dictadas por los Juzgados y por los CJPF por los delitos relacionados con ORPI.

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública", años: 2016-2018, tomado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Encuesta Nacional de Victimización de Empresas 2016", tomado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/enve/2018/>





En general se puede observar una mayor eficiencia en la persecución de los delitos precedentes y de LD, esto puede deberse a la cooperación interinstitucional que ha permitido a las autoridades la apertura de investigaciones paralelas de delitos de LD y FT, con la finalidad de detectar los recursos provenientes de actividades ilícitas, evitando que desaparezcan dentro del SF y logrando que estos no provean de financiamiento a la delincuencia impidiendo así su desarrollo.

Adicionalmente, con la finalidad de evitar que los recursos relacionados con LD desaparezcan y sigan financiando actividades ilícitas, durante la investigación pueden ser incautados y podría pasar a manos del estado gracias a la aprobación de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Ahora bien, dentro del Proceso Judicial, la UIF recibe y da respuesta a requerimientos en materia de amparo realizados por los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito. Dichos requerimientos se dictan en los juicios de amparo en donde la UIF es señalada como autoridad responsable, por tanto, su desahogo implica la realización de informes previos, con justificación y cualquier medio de impugnación en contra de determinaciones que afecten la validez de los actos decretados por la UIF, por ejemplo, revisiones, quejas, reclamaciones, inconformidades e incidentes de modificación a la suspensión. Cabe destacar que el número de substanciación de juicios de amparo ha incrementado. En 2016 se substanciaron 553, en 2017 fueron 507 juicios de amparo, para 2018 fueron 456 y en 2019 se substanciaron 984 juicios de amparo.

Por otro lado, a partir de 2019 se puso en marcha una figura conocida como “extinción de dominio” a través de la cual el Juez Civil determina la pérdida de los derechos que tenga una persona en relación con los Bienes cuya legítima procedencia no pueda acreditarse. Actualmente, la UIF realiza la denuncia correspondiente ante la FGR y solicita la extinción de dominio al Ministerio Público, si el Ministerio Público considera que hay elementos, entonces solicitará ante un Juez Civil que desarrolle el procedimiento de extinción de dominio, análogo al proceso penal. De ahí que, se ha planteado la propuesta de otorgar a la UIF la atribución de realizar esa petición o de promover la extinción de dominio en la Ley de Instituciones de Crédito.

El procedimiento de extinción de dominio representa una gran oportunidad para el combate a la impunidad. Es un procedimiento que está enfocado para ser aplicado en grandes casos, de crimen organizado y corrupción. Si la sentencia declara la extinción de dominio, el Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado (INDEP) depositará las cantidades remanentes una vez aplicados los recursos a una Cuenta Especial, hasta en tanto se determine su destino final.

Finalmente, la academia y diversos investigadores están trabajando la propuesta de un Manual Operativo de Cooperación Institucional en materia de PLD/CFT, con el objeto de unir los esfuerzos de las instituciones que intervienen en el régimen y con ello obtener mejores resultados. Tales como, prevenir que los recursos ilícitos no sean introducidos al SF, detectar los recursos ilícitos oportunamente, sancionar la conducta y sustraer a los delincuentes dichos recursos.

Luego del análisis de los elementos con los que se cuenta, se considera que pese a los avances registrados respecto al delito de LD y los delitos precedentes, de forma general el índice delictivo se mantiene estable e incluso en algunos delitos ha incrementado, por tales motivos se concluye que existe una falta de certeza jurídica, un alto índice de impunidad y por tanto ineficacia en la implementación de la normativa por lo que la **probabilidad** de esta vulnerabilidad es **ALTA**. En relación con el impacto de este factor, las consecuencias sociales y políticas se consideran de un alto grado, mientras que las financieras en un grado bajo y las económicas se encuentran en un grado medio, por lo que se tiene un **impacto** final **ALTO**.

## 5. Economía Informal

La economía informal es un fenómeno social, político y económico, que forma parte del panorama mundial, estando más presente dentro de los países clasificados como en vías de desarrollo. México no es la excepción.



Según cifras del INEGI, para el año 2017 el 57.1% de la población en México tuvo como sustento alguna actividad relacionada con esta práctica, equivalentes al 22.7% del Producto Interno Bruto (PIB)<sup>8</sup> del país. Para el 2018, las cifras se movieron a 56.7% de la población y 22.5% del PIB, respectivamente<sup>9</sup>. Aunque los porcentajes cambiaron favorablemente, las cifras siguen siendo altas, lo que representa un freno a su crecimiento económico e imposibilita el cálculo exacto del dinero que circula en la economía.

A lo largo del periodo que va de 2010 a 2018 existe una mínima disminución en el porcentaje de la población participante en la economía informal y la contribución al PIB por ésta, sin embargo, aún con dichas disminuciones éstas siguen concentrando más del 50% y más del 22% respectivamente.

Uno de los elementos principales para la prevención de LD, es el correcto control de las transacciones financieras y de operaciones, sin embargo, amparado bajo el comercio informal, grandes cantidades de dinero ilícito ingresan al SF dados los considerables volúmenes de efectivo que se operan dentro de esta modalidad y la nula regulación fiscal, lo cual incrementa los riesgos de LD.

El origen de la economía informal se puede atribuir a diversos factores, tanto económicos, políticos y sociales, como lo son la falta de educación, crisis económica, inestabilidad social, pobreza, sobrepoblación, desempleo, condiciones laborales precarias, dificultad para emprender y formalizarse, corrupción, discriminación y migración. Por ello, se han implementado una serie de programas que buscan combatir las causas de dicho fenómeno.

Sin embargo, pese a la implementación de programas de incentivación al ingreso a la economía formal, tales como la apertura del Régimen de Incorporación Fiscal y la exención de impuestos a empresas de reciente creación o Personas Físicas, se observa que el porcentaje informal del PIB al menos hasta el primer trimestre de 2019 sigue siendo constante y representa un valor excesivo.

Por lo anterior, la economía informal es considerada una vulnerabilidad estructural que deriva en un riesgo de LD en México. La economía informal actúa como una barrera protectora alrededor del delito de lavado de dinero, ya que el enorme volumen de la economía informal en México es lo suficientemente grande como para poder ocultar en ella los recursos de origen ilícito.

La economía informal puede ser explotada o puede sustentar o facilitar las actividades de la amenaza que constituye la delincuencia organizada porque la economía informal facilita el ocultamiento de los recursos ilícitos y al mismo tiempo dificulta la determinación del volumen o el nivel de los recursos ilícitos generados en el país.

En ese contexto, el Estado mexicano ha fomentado la creación de empleos mediante programas sectoriales, proyectos regionales y obras de infraestructura, pero también ha facilitado el acceso al crédito a las pequeñas y medianas empresas y reduciendo y simplificando los requisitos para la creación de empresas nuevas. Destacan programas tales como “Jóvenes Construyendo el Futuro”, “Créditos a la Palabra”, “Sembrando Vida” y “Tanda para el bienestar”. No obstante, dichos programas recientemente se están desarrollando.

Por todo lo anterior, se determina que las medidas no son lo suficientemente efectivas para la erradicación o siquiera la disminución significativa de las personas en la economía informal y los ingresos que generan, lo que sigue dificultando el conteo de los recursos y la detección de posibles mezclas de recursos ilícitos entre ellos, por lo que la economía informal representa una vulnerabilidad estructural de Riesgo con **probabilidad ALTA**. En cuanto al impacto de este factor, las consecuencias sociales y políticas se consideran de un grado bajo, mientras que las financieras y económicas se

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Actualización de la medición de la economía informal, 2003-2017 Preliminar. Año base 2013”, tomado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/pibmed/2013/>

<sup>9</sup> INEGI, “Comunicado de Prensa núm. 693/19, 16 de diciembre de 2019”, p. 1. tomado de: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/StmaCnntaNaI/MEI2018.pdf>



encuentran en un grado medio, por lo que se tiene un **impacto MEDIO**.

## 6. Operaciones en Efectivo en Moneda Nacional

El monto de las entradas y salidas en efectivo incrementaron en 2018 en un 34% y 31% respectivamente, conforme los datos reportados por las Instituciones Crediticias. Estos importantes incrementos deben tomarse con reserva toda vez que, conforme a los datos reportados, el crecimiento en las entradas de efectivo se debe al mayor uso de cajeros automáticos, este rubro creció de manera importante en montos. En 2018 el Banco de México (BANXICO) registró 55,799 cajeros automáticos activos, lo que da un crecimiento del 6.7% con respecto al 2017.

México tiene un SF que propicia un crecimiento económico más incluyente y que pone al alcance de un mayor número de personas más y mejores canales de acceso a dicho sistema por medio de la inclusión financiera, misma que comprende el acceso y uso de servicios financieros bajo una regulación apropiada que garantiza esquemas de protección al consumidor y promueve la educación financiera para mejorar las capacidades financieras de todos.

Entre 2016 a 2018 se tuvo un incremento en los principales indicadores de inclusión, acceso y uso del SF, lo anterior representa una barrera para el uso de efectivo. Asimismo, a partir de enero del 2017, BANXICO solicita a las Instituciones Crediticias que entreguen información a través de un formulario de Operaciones en Efectivo en Moneda Nacional (OEMN), dicho requerimiento tiene como objetivo llevar a cabo el monitoreo del flujo de efectivo de las operaciones liquidadas en efectivo en moneda nacional.

Por otro lado, en la LFPIORPI están contempladas una serie de restricciones al uso de efectivo. Por su parte, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) mediante un análisis facilitó la entrada de más comisionistas al mercado y se clasifican conforme a un análisis de riesgos, por ello se considera que en México existe un equilibrio entre la inclusión financiera y la PLD/FT.

El “*Reporte Nacional de Inclusión Financiera 9*” de 2018 destaca significativos avances<sup>10</sup>:

- De junio de 2016 a junio de 2017, el indicador de puntos de acceso, considerando sucursales, cajeros automáticos y comisionistas creció de 11.5 a 12.0 por cada 10 mil adultos.
- A junio de 2017, se registraron 16,945 sucursales de todo el sector financiero, 2.4% más que en junio de 2016. El número de comisionistas alcanzó 42,216 módulos, lo que implicó un crecimiento del 10.3% respecto del año anterior.
- Los cajeros automáticos crecieron 2.9% respecto del año anterior, lo que significó que había 49,151 cajeros distribuidos en 1,412 municipios donde habita el 94% de los adultos del país.
- Al cierre de junio de 2017, el sector de banca múltiple reportó 13 millones de cuentas que tienen asignado un teléfono celular como medio para realizar transacciones, lo que representa un crecimiento de 43% en un año, además, la tasa de crecimiento compuesta anual alcanzó 71% para el periodo comprendido entre 2013 y 2017.

Pese a las importantes y oportunas acciones que ha emprendió el Gobierno, los resultados del análisis en este rubro señalan que el monto de las entradas y salidas en efectivo ha aumentado con respecto a otros años. El uso de efectivo facilita la realización de transacciones financieras, sin embargo, hace vulnerable a la economía por la poca facilidad de dar seguimiento a los recursos operados volviendo a éste un facilitador para operaciones de LD por lo que el factor de operaciones en efectivo en moneda nacional se considera una vulnerabilidad estructural de Riesgo con **probabilidad ALTA**. En cuanto al impacto de este factor, las consecuencias sociales y políticas se consideran de un grado bajo, mientras que las financieras y económicas se encuentran en un grado medio, por lo que se tiene un **impacto final MEDIO**.

---

<sup>10</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Valores, “Reporte Nacional de Inclusión Financiera 2018”, tomado de: <https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Reportes%20de%20IF/Reporte%20de%20Inclusion%20Financiera%209.pdf>



## 7. Infraestructuras del Mercado

Las Infraestructuras de los Mercados Financieros (IdMF) en México, se clasifican de la manera siguiente: infraestructuras de importancia sistémica, infraestructuras de pagos al menudeo y las infraestructuras de pagos transfronterizos y divisas. Todas ellas mantienen vínculo con BANXICO ya sea en su carácter de operador, regulador o supervisor. En México, la infraestructura más relevante es el Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI), considerado como de importancia sistémica la cual procesa pagos en moneda nacional de bancos, casas de bolsa, instituciones financieras no bancarias, el gobierno federal, personas físicas y morales, y de otras IdMFs.

Otras infraestructuras relevantes, clasificadas como para operar pagos al menudeo son: la Cámara de Compensación CECOBAN, la cual procesa los pagos de instrumentos como: cheques, transferencias diferidas, domiciliaciones y pagos interbancarios de tarjetas de crédito; para los pagos con tarjeta se tienen los switches de pagos; E-GLOBAL, PROSA y Mastercard; y el recién incorporado esquema de pago denominado CODI, el cual permite realizar solicitudes de pago electrónico a través de mensajes de cobro entre compradores y vendedores. El CODI es un esquema que opera a través del SPEI.

Por último, entre las infraestructuras de pagos transfronterizos y en divisas, se contempla al Sistema de Pagos Interbancario en Dólares (SPID), desarrollado por BANXICO, el cual liquida pagos en dólares entre personas morales en México. Así también se considera a la cámara de Compensación CECOBAN para la liquidación de cheques y Directo a México el cual es un mecanismo que permite enviar dinero desde EE. UU. a México.

Ahora bien, las IdMF en México y algunos mecanismos regulatorios han tenido una evolución constante con relación a su seguridad. Los sistemas de pagos en México han tenido un crecimiento en los últimos años. Aunque se ha identificado una reducción en el uso de cheques, las transferencias mediante la banca por internet, las disposiciones de efectivo en cajeros automáticos (ATM) y los pagos en las terminales punto de venta (TPV) han registrado importantes aumentos en el 2018 con respecto al año 2011; aunado al incremento de expedición de tarjetas de crédito y débito.

Asimismo, las transacciones realizadas mediante SPEI y SPID han mostrado un incremento en los últimos tres años, dichos sistemas cuentan con una regulación por parte de BANXICO orientada a incentivar el uso estos para lo cual actualiza su normativa incorporando nuevos requisitos que ayuden a prevenir las amenazas subyacentes a su operación. Adicionalmente, BANXICO ha desarrollado un nuevo mecanismo de pago llamado *CODI* el cual opera sobre la carretera del SPEI, con el objetivo de ofrecer alternativas para agilizar los pagos y reducir el uso de efectivo.

Como se mencionó, las IdMF están administradas, reguladas y supervisadas por BANXICO. Para cumplir estas funciones, BANXICO trabaja sobre la información disponible sobre el nivel de cumplimiento normativo y la adopción de acciones correctivas a las entidades financieras que participan en estas IdMF. En adición a esto, en varios casos dichas entidades también cuentan con regulación prudencial, de protección al consumidor y en materia de PLD/FT por parte de su respectiva comisión supervisora.

Particularmente en materia de PLD/FT, las entidades participantes de los sistemas y medios de pago al menudeo como lo son SPEI y SPID, tienen obligaciones en esta materia impuestas y supervisadas por BANXICO en adición a las establecidas por la SHCP, las cuales son supervisadas por la CNBV. En el caso de la CECOBAN y los switches PROSA, E-global y MasterCard, toda vez que estos no tienen relación directa con los usuarios personas físicas y morales, las obligaciones regulatorias impuestas por BANXICO, se refieren a su operación y seguridad de sus sistemas.

Sin embargo, todas las operaciones, transferencias y pagos, se encuentran al amparo de las DCG a las que se refiere la SHCP derivadas de las respectivas Leyes para las entidades financieras que tengan permitidas estas operaciones. Estas obligaciones incluyen aquellas de relacionadas con el



debido conocimiento del cliente que realiza operaciones a través de alguna de las IdMFs, contar con sistemas de monitoreo automatizado para la detección de posibles operaciones inusuales y el desarrollo de metodologías para la clasificación de clientes en grados de riesgo con la aplicación del EBR que establece la regulación mexicana alineando la visión a las mejores prácticas internacionales.

Por otra parte, el Gobierno Federal, a través de la SHCP, en coordinación con el BANXICO y la Asociación de Bancos, aplicará el Plan de Impulso al Sector Financiero, el cual tiene por objeto erradicar la desigualdad económica, así como permitir a la población, específicamente a los jóvenes estudiantes de nivel medio superior acercarse a los servicios de la banca, a través de las nuevas tecnologías. En este sentido, los estudiantes podrán abrir cuentas bancarias a su nombre y sin tutor para obtener las becas de bienestar, el salario por su trabajo, por medio de la banca digital. Con el fin de proteger a los jóvenes, estas cuentas solo podrán: recibir fondos provenientes de programas sociales del Gobierno o bien de salarios; no pueden contratar préstamos; están limitadas a recibir cierto monto y por transferencia electrónica; podrán pagar bienes y servicios con la tarjeta y por medios electrónicos; y, los padres podrán consultar los movimientos de sus hijos en estas cuentas.

En el entorno anterior, si bien es cierto que, entre las IdMF, existen diversos sistemas y medios de pago que permiten la realización de operaciones que involucren un alto volumen de recursos; las entidades como parte del cumplimiento a las políticas de PLD/FT cuentan con los mecanismos para identificar situaciones irregulares generadas de dichas operaciones por lo que aunque existe exposición inminente, las infraestructuras del Mercado se consideran un factor estructural de Riesgo con **probabilidad e Impacto BAJOS**.

## **8. Operaciones en dólares de los EE. UU. y otras divisas**

El uso de efectivo tanto en dólares como en otras divisas en la economía de un país es una práctica que facilita y apertura la realización de transacciones financieras, sin embargo, es un factor que al mismo tiempo constituye una vulnerabilidad a cualquier país, ya que es sabido que el uso de estos instrumentos monetarios hasta cierto punto imposibilita el seguimiento de los recursos.

En México el fenómeno del uso de efectivo es muy alto. Derivado de que el número de operaciones de captación de dólares en efectivo era superior a los dólares demandados por algunas instituciones, principalmente Bancos, Casas de Cambio y Casas de Bolsa, en el año 2010 la SHCP emitió modificaciones a las DCG para limitar la captación de éstos a los sectores. Dichas restricciones son diferentes conforme al tipo de persona, el tipo de relación, ya sean usuarios o clientes nacionales o extranjeros y las zonas geográficas en donde las instituciones financieras operan.

Asimismo, con el objetivo de no generar una distorsión económica en zonas geográficas o actividades que por su naturaleza captan dólares en efectivo, se permitió la posibilidad de operar con Comisionistas Cambiarios que debían ser aprobados por las instituciones de banca múltiple.

Adicionalmente a las citadas restricciones y medidas implementadas, las Instituciones de Crédito, Casas de Bolsa, Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, entidades de Ahorro y Crédito y Casas de Cambio tienen la obligación de enviar a la UIF, un reporte por cada operación realizada con clientes o usuarios a partir de 250 dólares en el caso de usuarios y 500 dólares en el caso de clientes. El sector de Uniones de Crédito tiene la obligación de reportar a la UIF las operaciones de captación de dólares en efectivo a partir de 500 dólares, mientras que para los Centros Cambiarios dicha obligación aplica a partir de 1,000 dólares en efectivo por cada una de las operaciones realizadas por sus usuarios.

En respuesta, la colocación de dólares en efectivo en todos los sectores muestra tasas de crecimiento negativas. La tendencia de 2007 a 2018 es una reducción en las operaciones con dólares en efectivo la cual ha permanecido en niveles estables. En el 2018 llegó a su monto más bajo con 1.84 miles de millones de dólares, lo cual representó disminuciones del 40% y 7% en comparación con el 2014 y 2017 respectivamente. Ello permite determinar que las restricciones tanto en monto como los requisitos de conocimiento del cliente han logrado el objetivo esperado en cuanto a mitigar esta





vulnerabilidad.

BANXICO reportó que en el 2018 las remesas en México alcanzaron un monto de 33,470.00 mdd, lo cual se estima equivale a 643,171.00 mdp, lo que representa aproximadamente el 2.7% del PIB para ese año, el porcentaje más alto en los últimos 10 años.

En conclusión, las medidas adoptadas para controlar el uso de efectivo en dólares, el monitoreo de este medio de pago por parte de las autoridades y el decremento significativo observado en la colocación de dólares, así como el movimiento en el número de reportes y avisos recibidos por la UIF y el incremento en el monto de las remesas nos permite determinar que las operaciones en dólares de los EE. UU. y otras divisas es una vulnerabilidad estructural de **probabilidad MEDIA**. En cuanto al impacto de este factor, las consecuencias sociales y políticas se consideran de un grado bajo, mientras que las financieras y económicas se encuentran en un grado medio, por lo que se tiene un **impacto final MEDIO**.

### 9. Movimientos transfronterizos en Puertos de Entrada y Salida Internacional

El flujo diario de peatones, automóviles y mercancía a lo largo de la frontera y de otros puntos de entrada y salida como los aeropuertos internacionales en diferentes ciudades de México hacen que la situación geográfica del país y su frontera norte se considere una vulnerabilidad. Asimismo, ser el vecino de un país consumidor de drogas a gran escala representa una clara vulnerabilidad para México, ya que existe un riesgo latente de ocultamiento, contrabando y trasiego de mercancías ilícitas como drogas, dinero y armas.

Algunos datos han provocado la alerta de las autoridades. Las declaraciones de internación (entradas) o extracción (salidas) de cantidades en efectivo y/o documentos por cobrar de pasajeros, del 01 enero de 2016 al 31 de diciembre de 2018, han aumentado de una forma particular. En ese periodo se presentaron 42,726 declaraciones, de las cuales el 64% corresponde a declaraciones de salida y el 36% a declaraciones de entrada. En las declaraciones de salida se identifica que, en el 2018 las declaraciones aumentaron en un 10% con respecto al 2016, aunque el monto declarado fue 63% menor. En cuanto a las declaraciones de entrada se identifica que en el 2018 las mismas ascendieron en un 8.9% con respecto al año 2016, es importante destacar que, aunque hubo un aumento en éstas, el monto declarado presentó una drástica disminución al registrarse un 90% menor.

En ese contexto, México cuenta con un alto volumen de operaciones comerciales, tan sólo en 2018 se realizaron 18,673,640 las operaciones de comercio exterior. Por otro lado, el movimiento de personas entrantes y salientes del país también es considerable. Se identificó que de enero de 2016 a diciembre de 2018 la balanza correspondiente a entradas y salidas de turistas internacionales fue positiva y el saldo fue en aumento. Para enero de 2019 se registró un saldo de 1,375.6 mdd, este saldo es 48% mayor con respecto al registrado en enero del 2018, cuyo monto fue de 929.6 mdd.

La Administración General de Aduanas (AGA) a través de sus diferentes administraciones centrales implementa estrategias que permiten crear mecanismos y sistemas para prevenir y combatir conductas ilícitas relacionadas con el comercio exterior; obtiene información a través de las herramientas utilizadas para llevar a cabo las operaciones del despacho aduanero y poder investigar conductas vinculadas con el contrabando de mercancías. Cabe mencionar que en las Aduanas del país cuentan con equipos de revisión no intrusiva.

Entre los proyectos que está implementando la AGA destacan el “*Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera*”, que permitirá que el porcentaje de revisión en las aduanas se realice a todas las operaciones, enfocándose de manera precisa a situaciones de riesgos con el objetivo de minimizarlos; asimismo, destaca la reingeniería en los sistemas informáticos que soportan el Despacho Aduanero de mercancías de carga, considerando una sola plataforma integral de información, unificación de criterios operativos y seguridad de la información.



Sin embargo, a pesar de los mitigantes y derivado de las cifras observadas, se considera que el país está en una posición de vulnerabilidad, ya que resulta fácil el ocultamiento de operaciones ilícitas, así como el movimiento de mercancías y recursos ilícitos entre el gran volumen de flujo comercial y de personas. Por ello, se considera que la **probabilidad** que constituye la vulnerabilidad estructural de que los movimientos transfronterizos en puertos de entrada y salida internacionales de mercancía y personas faciliten el LD en México es **ALTA**. En relación con el impacto de este factor, las consecuencias sociales se consideran de un grado medio, mientras que las políticas, financieras y económicas se encuentran en un grado alto, por lo que se tiene un impacto final **ALTO**.

### **Prevención de Lavado de Dinero (PLD)**

En cuanto a las amenazas y vulnerabilidades estructurales relacionadas con PLD, se identificaron **nueve**, las cuales se mencionan a continuación:

#### **Amenazas:**

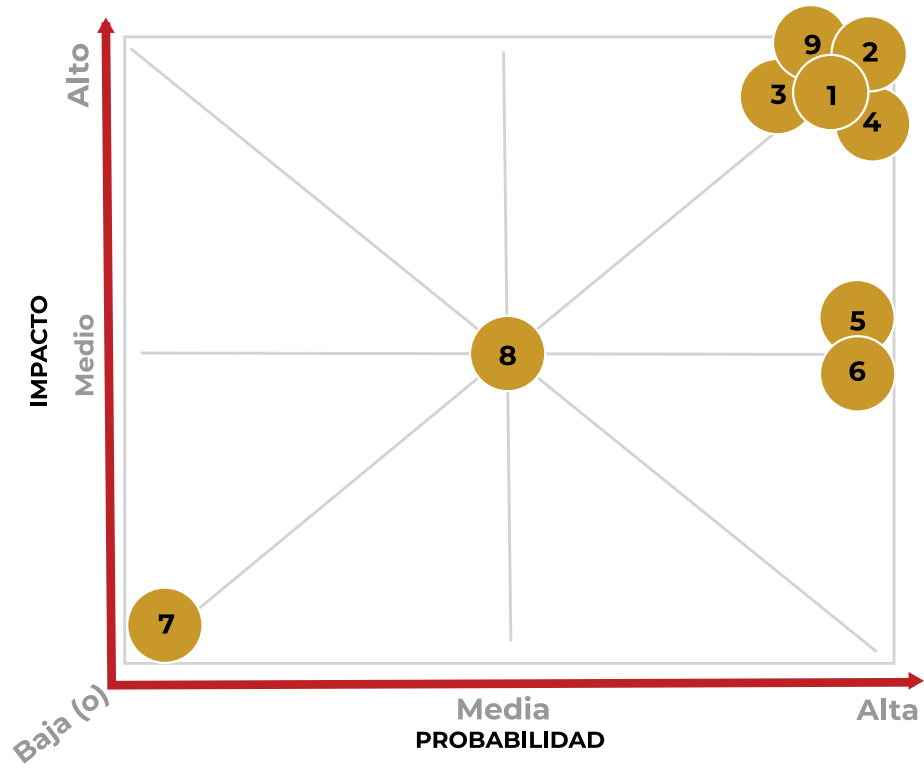
1. **DELINCUENCIA ORGANIZADA:** probabilidad ALTA e Impacto ALTO
2. **NIVEL DE RECURSOS GENERADOS INTERNAMENTE QUE SEAN OBJETO DE LD:** probabilidad ALTA e Impacto ALTO
3. **CORRUPCIÓN:** probabilidad ALTA e Impacto ALTO

#### **Vulnerabilidades:**

4. **CERTEZA JURÍDICA E IMPUNIDAD Y EFICACIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA NORMATIVA:** probabilidad ALTA e Impacto ALTO
5. **ECONOMÍA INFORMAL:** probabilidad ALTA e Impacto MEDIO
6. **OPERACIONES EN EFECTIVO EN MONEDA NACIONAL (OEMN):** probabilidad ALTA e Impacto MEDIO
7. **INFRAESTRUCTURAS DEL MERCADO:** probabilidad BAJA e Impacto BAJO
8. **OPERACIONES EN DÓLARES DE LOS EE. UU. Y OTRAS DIVISAS:** probabilidad MEDIA e Impacto MEDIO
9. **MOVIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS EN PUERTOS DE ENTRADA Y SALIDA INTERNACIONAL:** probabilidad ALTA e Impacto ALTO



Mapa de Riesgo LD:





# V. RIESGOS DEL FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO

---

Dentro del territorio Nacional, no se han suscitado casos de terrorismo ni se ha detectado algún tipo de transaccionalidad que pudiera dar lugar a una investigación relacionada con éste. Tampoco se ha identificado la existencia de combatientes terroristas. Sin embargo, la posición geográfica y la porosidad de las fronteras; así como la existencia de Organizaciones Fin Fines de Lucro (OSFL's) abren la posibilidad de que México sea utilizado como plataforma financiera del terrorismo internacional.

En ese contexto, el régimen de PLD/CFT constituye un mecanismo de mitigación de los riesgos de FT que enfrenta México. Algunos de los mecanismos de prevención instaurados son el dar a conocer a los SO en un periodo que no exceda tres días las actualizaciones de las listas de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), mismas que contienen los nombres de individuos y entidades relacionados con actividades de terrorismo y su financiamiento sujetos a sanciones financieras tales como el bloqueo de activos; asimismo, se realizan procesos de monitoreo y detección en la UIF tales como los análisis de riesgo aplicados a las OSFL's y el análisis de actos u operaciones que tengan alguna relación con algún país considerado de riesgo de terrorismo, entre otros.

Adicionalmente, con el fin de brindar a los SO una base para identificar y establecer indicadores específicos de FT en sus sistemas de monitoreo y alertamiento, la UIF elaboró la Guía por la que se dan a conocer las operaciones más comunes que realizan los combatientes terroristas extranjeros y la Guía para la identificación de países de riesgo e indicadores en materia de financiamiento al terrorismo. Finalmente, la UIF se encuentra actualizando la Guía de Mejores Prácticas de los SO al régimen de PLD/CFT.

Ahora bien, como resultado de la metodología descrita anteriormente, a continuación, se enlistan los riesgos de FT derivados de las amenazas y las vulnerabilidades identificadas en México:

## **Amenazas:**

- Existencia de grupos terroristas nacionales o internacionales.
- Generación de recursos encaminados a grupos terroristas dentro del territorio nacional.
- Existencia de combatientes terroristas de nacionalidad mexicana.

## **Vulnerabilidades:**

- Posición Geográfica y Porosidad de las Fronteras.
- Falta de conocimiento y capacitación de los SO sobre temas de FT.
- Posibilidad de las OSFL de cometer actos de FT.



## Amenazas

### 10. Existencia de Grupos Terroristas Nacionales o Internacionales

El 14 de marzo del 2014, se publicó en el DOF la reforma al Código Penal Federal (CPF) para establecer el tipo penal de FT, con ello se da cumplimiento a la Recomendación 2 del GAFI. Por su parte, la Ley Nacional de Extinción de Dominio establece que son hechos susceptibles de la extinción de dominio, los contemplados en el artículo 2º de Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada (LFEDO). Este artículo 2º, en su fracción I, enlista al financiamiento al terrorismo previsto en los artículos 139 Quáter del Código Penal Federal. Con esta referencia se permite la extinción de dominio en los casos de FT y se fortalece su régimen de combate.

El CFT ha sido una de las prioridades del Estado Mexicano. México busca mantenerse alerta y contar con todas las medidas y procedimientos para hacer frente a la eventual existencia de grupos terroristas nacionales o internacionales. Aun cuando hasta el momento no ha existido terrorismo doméstico y ningún grupo terrorista internacional ha mostrado intenciones de atacar contra intereses nacionales o extranjeros desde el territorio nacional, México se encuentra preparado y consciente de la amenaza que constituye el terrorismo en el mundo. Por ello, realiza el monitoreo permanente del delito de terrorismo y FT, así como la actualización del régimen de prevención y combate a los mismos.

Cabe señalar que, hasta ahora, no existe una definición internacional genérica del terrorismo. Sin embargo, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha realizado algunas aproximaciones. Una de ellas señala que comete el delito de terrorismo quien ilícita e intencionalmente y por cualquier medio cause *“daños a los bienes, lugares, instalaciones o redes... cuando produzcan o puedan producir un gran perjuicio económico (...) en caso de que el propósito de tal acto sea, por su naturaleza o contexto, intimidar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer o dejar de hacer algo”*<sup>11</sup>.

Esta aproximación constituye un punto de inflexión en la definición del terrorismo, ya que agrega el elemento económico en este fenómeno.

Por lo anterior, y dado que México cuenta con las normas, procedimientos y análisis necesarios con relación a la posibilidad de existencia de Grupos Terroristas Nacionales o Internacionales, se tiene que ésta amenaza es de **probabilidad BAJA** e **impacto ALTO**.

### 11. Generación de recursos encaminados a Grupos Terroristas dentro del Territorio Nacional

De conformidad con lo mencionado respecto de la amenaza anterior, referente a la posible existencia de grupos terroristas nacionales o la implantación de alguna célula terrorista internacional en el país, es poco probable que se puedan generar recursos que pudieran ser utilizados para llevar a cabo un acto terrorista dentro del territorio nacional.

Sin embargo, es importante considerar la posibilidad de uso de la infraestructura de la delincuencia organizada por organizaciones terroristas islámicas (OT). Si bien a la fecha no existe evidencia de relación orgánica en México, se conoce que las OT en otras regiones se financian mediante el tráfico de migrantes, drogas y armas, por lo que existe el riesgo de convergencia.

Por lo anterior, es fundamental prevenir e identificar oportunamente los actos u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento. Con ese objeto, el régimen de CTF establece que el SF tiene la

---

<sup>11</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Folleto informativo sobre Los derechos humanos, el terrorismo y la lucha contra el terrorismo”, pp. 6, 7, 43 y 44, tomado de: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32sp.pdf>



obligación de reportar todas aquellas transacciones realizadas desde o hacia los países contenidos en la Lista de Jurisdicciones de Riesgo (LJR).

Asimismo, los SO's tienen la obligación de verificar diariamente, que sus clientes y/o usuarios no se encuentren en Lista de la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) y la Lista Consolidada de Sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y remitir el Reporte de Operaciones Inusuales (ROI) con prioridad 24 horas, si esto llegara a suceder.

Es relevante mencionar que, en México primero se identificó al delito de lavado de dinero y, posteriormente, al del financiamiento al terrorismo. No obstante, ambos tipos penales van unidos, ya que los dos fenómenos coinciden en gran medida al idear su marco preventivo en torno al principio general de “*conozca a su cliente*” por parte de las entidades financieras y no financieras<sup>12</sup>. Con ello, se garantiza que al aplicar el régimen de PLD también se está combatiendo el FT.

En conclusión, la inexistencia de grupos terroristas nacionales o internacionales, así como la debida implementación del régimen PLD/CFT permiten determinar que la generación de recursos encaminados a Grupos Terroristas, dentro del Territorio Nacional constituye una amenaza de **probabilidad BAJA e Impacto MEDIO**.

## 12. Existencia de combatientes terroristas de nacionalidad mexicana

A través de la aplicación del régimen de prevención y combate de FT, por parte de las diversas autoridades que intervienen en el mismo, México realiza una serie de acciones encaminadas a identificar la existencia de combatientes terroristas de nacionalidad mexicana.

Los resultados de la aplicación del régimen CFT señalan que México no ha mostrado indicios de generar combatientes terroristas al interior del país o de nacionalidad mexicana. Con el objeto de mantener esta circunstancia en el mismo estado, la UIF emitió una Guía por la que se dan a conocer las operaciones más comunes que realizan los combatientes terroristas extranjeros aplicable tanto a los SO del SF como a los de las AV.

No obstante, lo anterior, se determina que existe una posibilidad, aunque baja, de que México forme parte de la ruta de los combatientes extranjeros de camino a su destino final o en las rutas de regreso a sus países de origen, así como ser parte de la ruta del dinero que se utiliza para financiar a estos Combatientes. Por tales motivos, se concluye que, la existencia de combatientes terroristas de nacionalidad mexicana represente una amenaza de **probabilidad BAJA e Impacto MEDIO**.

## Vulnerabilidades

### 13. Posición geográfica y porosidad de las fronteras

Uno de los principales riesgos que se presentan en México con respecto al terrorismo es que, dada su posición geográfica, pudiera ser utilizado como puerta de entrada hacia los EE. UU. por parte de algunos grupos terroristas internacionales que ven en ese país uno de sus principales objetivos. Al tomar en cuenta que por México pasa una de las principales rutas de migración ilegal y de droga a EE. UU. el riesgo aumenta, dado que esa ruta podría facilitar el ocultamiento de recursos humanos y/o materiales que pudieran ser utilizados para fines terroristas.

El tráfico ilícito de migrantes se ha convertido en un negocio mortal operado por grupos que buscan lucrar con miles de personas, sin respeto alguno por sus derechos y su dignidad. Al ser actividades criminales que generan elevados márgenes de ganancias para los grupos delictivos organizados su índice es elevado. Sin embargo, no se cuenta con un dato estadístico para medir su impacto, ya que las encuestas de victimización no permiten medir delitos en los que no hay una víctima directa.

Con relación a la porosidad de las fronteras, cabe señalar que, los altos volúmenes de movimientos de mercancías y personas también facilitan el ocultamiento de recursos humanos y/o materiales que pudieran ser utilizados para fines terroristas. A pesar de los esfuerzos del Estado mexicano de



tratar de mitigar los riesgos identificados por medio de la instauración de diversos mecanismos con el fin de prevenir y combatir conductas ilícitas que se pudieran presentar en los puertos de entrada y salida internacionales de mercancía y personas en México, se considera que aún existe un alto riesgo de que éstos sean utilizados para realizar algún acto ilícito.

Por tales motivos se concluye que la vulnerabilidad que constituye la posición geográfica y porosidad de las fronteras tiene una **probabilidad ALTA e Impacto MEDIO**.

### **14. Falta de conocimiento y capacitación de los SO sobre temas de FT**

Como se ha señalado, dentro del territorio Nacional, no se han suscitado casos de terrorismo ni se ha detectado algún tipo de transaccionalidad que pudiera dar lugar a una investigación relacionada con éste, no obstante, México está consciente de que existen factores y elementos, como la posición geográfica, la porosidad de las fronteras, el tráfico ilícito de migrantes a EE. UU., la corrupción y la proliferación de organizaciones criminales, que pueden, en determinado momento, facilitar la realización del terrorismo y su financiamiento.

Adicionalmente, en México se tiene conocimiento sobre las diferentes modalidades de operatividad de los grupos terroristas, tales como: terrorismo organizado en zonas de conflicto, combatientes terroristas extranjeros, “lobos solitarios” radicalizados, y atentados con materiales químicos, biológicos, radiológicos, nucleares y explosivos<sup>13</sup>, que representan una amenaza constante y cada vez más común para el panorama global.

Por su parte, la UIF ha suscrito diversos convenios, acuerdos y bases de colaboración interinstitucionales en materia de intercambio y acceso a información, así como de capacitación, con la finalidad de que se cuenten con las herramientas necesarias para el desarrollo de sus facultades en materia de PLD/CFT.

Asimismo, como parte del proceso de supervisión, y para fortalecerlo, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) realiza una serie de cursos de capacitación del personal que lleva a cabo las verificaciones en materia de PLD/CFT. Algunas son capacitaciones virtuales, otras presenciales; en algunas intervienen otras autoridades, como la encargada de la Procuración de Justicia, y Asociaciones, por ejemplo, la Asociación de Especialistas Certificados en Gestión de Riesgos.

Por otro lado, en general, los cuestionarios realizados tanto al SF como a quienes realizan AV permiten determinar que la capacitación está entre las principales acciones realizadas para atender a las observaciones del GAFI. No obstante, y aunque las autoridades mexicanas han enfocado sus esfuerzos en asegurar que los SO mantengan un alto nivel de conocimiento y capacitación sobre el régimen de PLD/CFT en general, es necesario también que los SO incorporen realicen mayores esfuerzos relacionados específicamente con el FT, es decir, se requiere focalizar la capacitación hacia el FT. Por lo anterior, en conclusión, se considera que la vulnerabilidad que constituye la falta de conocimiento y capacitación de los SO sobre temas de FT es de **probabilidad ALTA e Impacto MEDIO**.

### **15. Posibilidad de las OSFL's de cometer actos de FT**

El SF mexicano como el de todo el mundo, es susceptible de ser utilizado para hacer llegar recursos a grupos terroristas mediante transferencias internacionales utilizando para este fin a personas físicas o morales, incluidas a las OSFL's. El GAFI ha señalado a estas últimas como particularmente vulnerables a ser utilizadas para el FT.

Las OSFL pueden llegar a operar grandes volúmenes de dinero y dependiendo del objetivo que persigan, también se pueden alcanzar a realizar un sin número de operaciones; debido a ello varias

---

<sup>13</sup> Organización Internacional de Policía Criminal, “Terrorismo”, tomado de: <https://www.interpol.int/es/Delitos/Terrorismo>



organizaciones terroristas han visto la oportunidad de inmiscuirse y obtener como resultado el financiarse por medio de éstas, dado que es una manera sencilla de reunir recursos económicos y pasar desapercibidos ante la autoridad.

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

La LFPIORPI en su artículo 17 fracción XIII señala como AV la recepción de donativos por parte de las asociaciones y sociedades sin fines de lucro, señalando que para cualquier donativo recibido por un monto igual o superior al equivalente a 1,605 UMAS, deberá establecerse un proceso de identificación del cliente o usuario que lo realiza y las donaciones por la cantidad igual o superior al equivalente a 3,210 UMAS son objeto de Aviso ante la autoridad competente.

De acuerdo con cifras de la Cuenta Satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México (CSISFLM) el PIB de las OSFL, considerando la valoración económica del trabajo voluntario, mostró una tendencia creciente durante el periodo 2008- 2017. La cifra de 2017 representó el 2.9 % del PIB nacional, dando un total de \$604 mil 583 millones de pesos (cantidad que incluye a la valoración económica del trabajo voluntario).

Ahora bien, para evaluar el riesgo que tienen las OSFL's en México de ser utilizadas para financiar al terrorismo, la UIF elaboró una matriz de riesgos. Los resultados proyectaron que el 34.83% de las OSFL no están registradas como AV; sin embargo, han sido reportadas por algún SO del SF por operaciones relevantes y destaca que las OSFL con fines Sociales/Fraternales son las principales dentro de este elemento.

Asimismo, los resultados indican que el máximo nivel de riesgos que se tiene en México es Alto, en el que se encuentran menos del 1% de las entidades (9 OSFL), mientras que los 2542 restantes (99.92%) fueron identificadas con riesgo Bajo. Cabe mencionar, que la mayor calificación de riesgo identificada corresponde a 9 Asociaciones Religiosas.

Derivado de todo lo anterior, y dado que en México no existe algún caso de FT mediante las OSFL's y al contar con una matriz de riesgo confiable, se considera que la vulnerabilidad que representa la posibilidad de las OSFL's de cometer actos de FT tiene una **probabilidad BAJA e Impacto MEDIO**.

### **Combate al Financiamiento al Terrorismo (CFT)**

En cuanto a las amenazas y vulnerabilidades relacionados con FT, se identificaron **seis**, las cuales se mencionan a continuación:

#### **Amenazas:**

10. **EXISTENCIA DE GRUPOS TERRORISTAS NACIONALES O INTERNACIONALES:** probabilidad BAJA e Impacto ALTO
11. **GENERACIÓN DE RECURSOS ENCAMINADOS A GRUPOS TERRORISTAS, DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL:** probabilidad BAJA e Impacto MEDIO
12. **EXISTENCIA DE COMBATIENTES TERRORISTAS DE NACIONALIDAD MEXICANA:** probabilidad BAJA e Impacto MEDIO

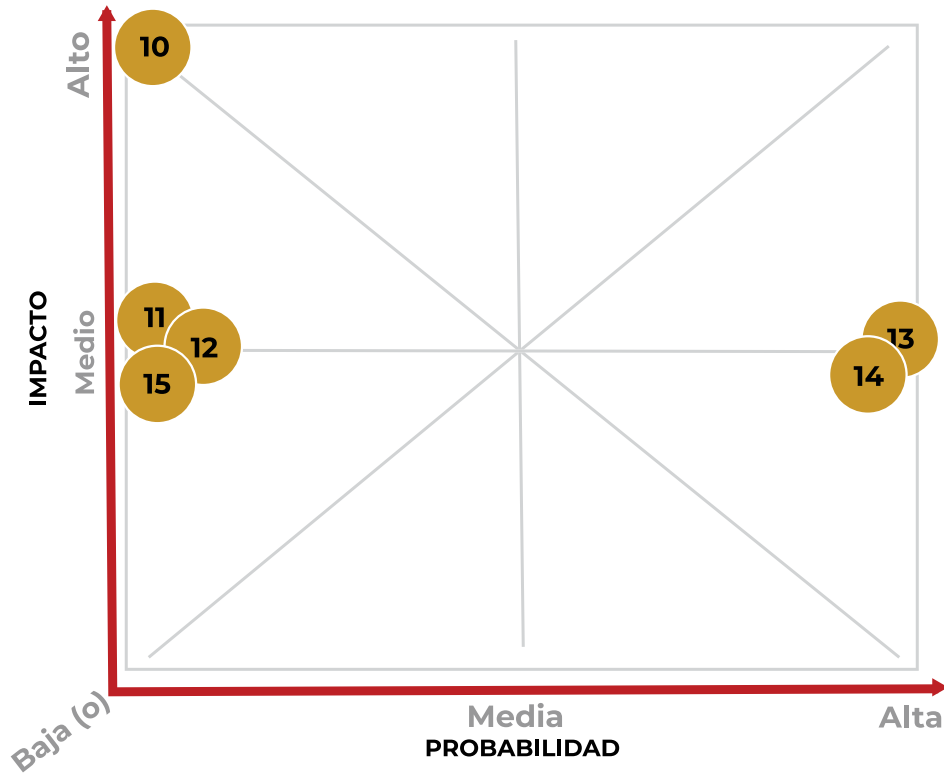
#### **Vulnerabilidades:**

13. **POSICIÓN GEOGRÁFICA Y POROSIDAD DE LAS FRONTERAS:** probabilidad ALTA e Impacto MEDIO
14. **FALTA DE CONOCIMIENTO Y CAPACITACIÓN DE LOS SO SOBRE TEMAS DE FT:** probabilidad ALTA e Impacto MEDIO



15. POSIBILIDAD DE LAS OSFL DE COMETER ACTOS DE FT: probabilidad BAJA e Impacto MEDIO

Mapa de Riesgo FT:



# VI. RIESGOS DERIVADOS DE LAS VULNERABILIDADES DEL RÉGIMEN DE PLD/CFT

---

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

Prevenir implica que los recursos (ilícitos, para el caso de LD, y con fines ilícitos, para el caso de FT) no sean introducidos al SF o a la economía nacional. Detectar significa que la introducción de dichos recursos sea oportunamente identificada por los SO's y las autoridades competentes. Y combatir tiene que ver con que se castigue debidamente la conducta ilícita detectada y se despoje al delincuente de dichos recursos.

La coordinación entre los integrantes del régimen de PLD/CFT es de suma importancia para poder diseñar políticas y actividades adecuadas para prevenir, detectar y combatir el LD, FT y FPADM, tal como se indica en la Recomendación 2 del GAFI, así como para lograr la efectividad del régimen, siendo un componente esencial para ello, el contar con un análisis pluralista de la percepción de los riesgos que enfrenta el país en dicha materia, sumando así los esfuerzos, tanto del sector público como privado, para poder mitigar los riesgos identificados.

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

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

*Conformación:* Integrantes del SF mexicano (3,368 al 31 de diciembre de 2018) y quienes realizan AV (70,083 al 31 de diciembre de 2018).

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

## 2. Organismos Reguladores

*Conformación:* Unidad de Banca, Valores y Ahorro (UBVA), Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social (USPSS), Unidad de Banca de Desarrollo (UBD), UIF y BANXICO.

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

## 3. Organismos Supervisores

*Conformación:* CNBV, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y el SAT.





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

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

*Principales funciones en el régimen de PLD/CFT:* Recibir Reportes y Avisos por parte de los SO, analizar la información recibida para detectar posibles conductas de LD/FT y diseminar los productos de inteligencia realizados, enviar informes de inteligencia y en su caso presentar las denuncias correspondientes de LD/FT. Asimismo, la UIF interactúa con los SO, a través de los Supervisores y de manera directa, para la retroalimentación sobre la calidad de los Reportes y Avisos enviados, así como creación y diseminación de Guías, Mejores Prácticas, Indicadores de Riesgo y Tipologías; y con los Organismos Supervisores interactúa para informar sobre el cumplimiento de los SO en términos de los Reportes y Avisos recibidos.

#### 5. Otros Integrantes del Régimen

*Principales funciones de otros integrantes del régimen:* la FGR, en la identificación de los elementos de prueba del delito admitidos para casos de LD/FT; la FEDE, en los casos en que además existan delitos electorales; la Secretaría de Relaciones Exteriores, para coordinar la Asistencia Legal Mutua; el INDEP, en los asuntos que proceda la Extinción de Dominio; la FECC, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), en los casos en que existan además delitos de corrupción; la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana (SSPC), misma que trabaja en la creación de la Unidad Policial Especializada en la investigación de LD; y, el Poder Judicial de la Federación, en la impartición de justicia en investigaciones de LD/FT.

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

Cabe destacar que para analizar las vulnerabilidades del régimen de prevención y combate al LD/FT en México se analizaron cuatro ejes temáticos:

- Estructuras Jurídicas.
- Beneficiario Final.
- Extinción de Dominio.
- Impartición de Justicia.

El análisis de estos cuatro ejes temáticos, junto con la información de diversas secciones de la ENR, permitieron identificar, las siguientes vulnerabilidades del régimen de prevención y combate al LD/FT:

- Deficiencias en los sistemas de monitoreo y alertamiento.
- Diseño del aviso conforme a estándares internacionales.
- Falta de obligatoriedad de la normativa para implementar un EBR por parte de los SO de SF.
- Falta de obligatoriedad de la normativa para implementar un EBR por parte de los SO de AV.
- Falta de maduración de los modelos de riesgo de los supervisores de SF para implementar





un EBR.

- Falta de maduración de los modelos de riesgo de los supervisores de AV para implementar un EBR.

Cabe señalar que estas seis vulnerabilidades fueron idóneas para la medición de probabilidad e impacto. Siendo el impacto medido en proporción a qué tanto dichas vulnerabilidades afectan la efectividad del régimen.

Ahora bien, dentro de la vulnerabilidad referente a las deficiencias en los sistemas de monitoreo y alertamiento se abordó la siguiente vulnerabilidad del régimen de PLD/CFT:

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

Dentro de las vulnerabilidades referentes a la falta de maduración de los modelos de riesgo de los supervisores de SF y de AV para implementar un EBR se abordó la siguiente vulnerabilidad del régimen de PLD/CFT:

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

Finalmente, con relación a las siguientes vulnerabilidades del régimen PLD/CFT:

- Bajo número de investigaciones iniciadas de ORPI derivadas de delitos precedentes.
- Falta de Efectividad en el Proceso Judicial en Casos de ORPI.
- Falta de aplicación de medidas precautorias o definitivas (aseguramiento, decomiso, abandono o extinción de dominio, por ejemplo, en casos de ORPI y delitos precedentes).

Es importante mencionar que, si bien fueron abordadas en la ENR 2016 como parte de las vulnerabilidades del régimen PLD/CFT, en esta ENR 2019-2020 se optó por integrar las tres vulnerabilidades en la vulnerabilidad estructural: Certeza Jurídica e Impunidad y Eficacia en la Implementación de la normativa de LD, ya que al momento no existen casos de FT por lo que el valor se vería afectado al momento del realizar un cálculo que involucre a ambos regímenes.

## **Vulnerabilidades**

### **16. Deficiencias en los Sistemas de Monitoreo y Alertamiento**

Derivado de la ESR y el APRSO de los SO elaborados por la UIF, uno de los resultados identificados es que una de las principales acciones realizadas para atender las observaciones del GAFI por parte del SF y de quienes realizan las AV son la identificación y monitoreo del beneficiario final; el monitoreo de clientes en listas; y, el monitoreo de operaciones con PEP's.

Asimismo, es importante mencionar que la mayoría de los sectores obtuvieron una calificación más baja de riesgo en comparación de la evaluación pasada, y más certera, dada la inclusión de las variables correspondientes a los Supervisores en la nueva metodología. No obstante, todavía se consideran altos los riesgos del SF. Lo que implica que siguen subsistiendo deficiencias considerables en los sistemas de monitoreo y alertamiento.

En algunos casos los Reportes que conforman el SF así como los Avisos de quienes realizan AV no contienen un análisis claro de la operativa presentada por el sujeto reportado en la cual se pueda identificar con facilidad la razón de inusualidad. Asimismo, existe un porcentaje alto de los SO que registraron que no han implementado un sistema de alertamiento que cuente con indicadores de riesgo relacionadas a corrupción.

Por otro lado, cabe mencionar algunos esfuerzos que realizan las diversas autoridades que integran



el régimen PLD/CFT en el monitoreo. Dado el riesgo en materia de corrupción, éste es un elemento adicional que se considera en el modelo de riesgo actual. Se realiza un monitoreo continuo de los reportes inusuales para identificar operativas posiblemente relacionadas al delito de corrupción política. Asimismo, la FECC se comunica con UIF para llevar a cabo el monitoreo de las PEP's de forma coordinada.

A partir de enero del 2017, BANXICO solicita a las Instituciones Crediticias que entreguen información a través de un formulario de OEMN. Asimismo, BANXICO incorpora en su marco regulatorio obligaciones en materia Riesgos Adicionales relacionados con el uso del Sistema de Pagos Interbancarios en Dólares (SPID) la obligación de contar con requisitos mínimos para el diseño de los escenarios implementados en los sistemas automatizados de monitoreo de operaciones. Adicionalmente, el Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera permitirá un mejor monitoreo de las Aduanas y control de las revisiones.

Sin embargo, con relación a las Instituciones de Tecnología Financiera (ITF), un reto que tendrá el sector y en consecuencia las autoridades, es la implementación de los mecanismos de prevención y detección de ORPI. Si bien, las Instituciones de Fondo de Pago Electrónico (IFPE) tienen la obligación de realizar monitoreo sobre operaciones que se realicen en sus plataformas, las mismas posiblemente aún no tengan la experiencia en hacerlo al ser un sector joven.

Por otra parte, la SFP, en el marco del Cuarto Plan de Acción 2019-2021 de México, en la Alianza para el Gobierno Abierto, ha realizado diversos esfuerzos para la identificación del beneficiario final. México manifestó la disposición de formar parte de grupos de países que impulsan *los Principios de Divulgación de Transparencia de Beneficiarios Finales; se realizó la definición del Plan Nacional de implementación para divulgar información de beneficiarios finales* y se entregaron insumos sobre las definiciones utilizadas en la legislación mexicana y el sistema financiero acerca de beneficiario final y propietario real.

Al respecto, se tienen como prospectiva, los avances de la nueva reforma de la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM) y del Registro Público de Comercio; el tratamiento de los retos para identificar al beneficiario real y lo que respecta a las actividades vulnerables y la identificación del beneficiario final; el mapeo de áreas técnicas y actores relevantes que participarán en la construcción del Registro Público de Beneficiarios Finales en México y los aspectos relevantes a compartir con el equipo de OGP.

Ahora bien, la información referente al beneficiario final puede ser entorpecida por varios elementos, entre ellos destacan las empresas fachada; las estructuras de propiedad y control complejo que implican muchas capas de acciones registradas a nombre de otras personas jurídicas; los fideicomisos y otros acuerdos legales que permiten una separación de la propiedad legal y la propiedad efectiva de los activos; y, el uso de intermediarios en la formación de las personas jurídicas, incluidas profesionales intermediarias.

En ese orden, uno de los temas que resulta fundamental, es el referente a las estructuras Jurídicas ya que el intercambio de información entre diversas autoridades permitirá identificar qué tipo de personas morales, instrumentos, mecanismos y, en general, esquemas jurídicos permiten la malversación del sistema, propiciando su aprovechamiento para realizar operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Actualmente, el Registro Público de Comercio cuenta con información disponible y actualizada para todas las autoridades de orden público. La información que concentra permite determinar patrones y tendencias en la constitución de Sociedades Mercantiles y Fideicomisos. Por otro lado, los Colegios de Notarios también aportan información fundamental para determinar qué sociedades son mayormente susceptibles de riesgo. Los requisitos que establecen las leyes para la constitución de Sociedades Mercantiles también permiten designar riesgos. Ejemplo, se estableció



que es mayormente susceptible de riesgo que una Sociedad Anónima sea utilizada para el uso de ORPI dada la transmisión o venta de acciones y la facilidad para cubrir el requisito de Capital Social comparado con las Sociedades de Responsabilidad Limitada, pues no está representada por títulos negociables aunado a el mínimo del Capital social establecido.

En virtud de estas advertencias, el 14 de junio de 2018, se publicó en el DOF el decreto por el que se reforma la LGSM. En dicha reforma se estableció la obligación de las Sociedades Anónimas y las Sociedades de Responsabilidad Limitada de inscribir la transmisión de acciones y partes sociales en el portal electrónico de la Secretaría de Economía, ello con el objeto de que en cualquier momento se pueda acceder a esta información.

Con relación a los Fideicomisos, tal es su relevancia que, con la finalidad de robustecer el cumplimiento de la Recomendación 25 del GAFI, se presentó una iniciativa en el Senado de la República que propone agregar en el primer párrafo del artículo 18 de la LFPIORPI como sujeto obligado al cumplimiento de la ley, a quienes actuado por medio de Fideicomisos lleven a cabo alguna de las AV previstas en el artículo 17 de dicha ley.

Finalmente, si bien existe un número elevado de contribuyentes con operaciones simuladas (Ciudad de México, Nuevo León, Jalisco y Veracruz, lideran esta lista), la FGR ha incrementado el número de investigaciones en las que identificó la utilización sistemática de personas jurídicas o fideicomisos para cometer ilícitos de LD.

En ese contexto, y dado los avances y retos en los sistemas de monitoreo y alertamiento, se considera que todavía no se identifican de manera oportuna y eficaz todos los actos u operaciones que pudieran estar relacionados con algún ilícito, así como de LD/FT, lo cual constituye una vulnerabilidad de **probabilidad MEDIA**. Por otro lado, este factor afecta a la efectividad del régimen, por lo que tiene un **impacto MEDIO**.

## 17. Diseño del Aviso o Reporte Conforme a Estándares Internacionales

En relación con AV, las facultades reguladoras de la UIF consisten en participar en el estudio y elaboración de anteproyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, acuerdos o decretos relativos a la materia, así como determinar y expedir los formatos oficiales para la presentación de Avisos. Asimismo, la UIF, en coordinación con las autoridades Supervisoras, ha brindado apoyo y participación para la elaboración y publicación de los diversos formatos oficiales para la presentación de Reportes de Operaciones del SF. En ese sentido, estas autoridades han velado por que el diseño del Aviso o Reporte se constituya conforme a estándares internacionales.

Por su parte, los SO también han colaborado en ese objetivo. En el año 2012, con el sector de Instituciones de Crédito, la UIF dio inicio al Programa de Fortalecimiento de la Eficacia de los Reportes de Operaciones Inusuales e Internas Preocupantes, el cual se enfoca en obtener de los SO un reporte de análisis integral, que brinde elementos útiles identificados en su proceso de análisis a efecto de coadyuvar con la autoridad en el proceso de análisis e identificación de posibles conductas relacionadas con LD/FT. Durante este proyecto se determinaron los elementos indispensables que debe contener un reporte de operaciones, los cuales son: alerta, análisis de la alerta, análisis del contexto del cliente, usuario o empleado; gestiones de la institución y determinación de la inusualidad. Estos elementos se plasmaron en un documento de “Mejores Prácticas” el cual es adoptado por el sector al que está enfocado.

Asimismo, con objeto de lograr un mejor cumplimiento del régimen de PLD/CFT se conformó el Grupo de Homologación, con representantes de las autoridades encargadas de la aplicación, regulación y supervisión del régimen en materia de PLD/FT. Desde su creación, el Grupo de Homologación ha sesionado de manera regular, al menos una vez al año; sin embargo, no fue sino hasta los años 2016 y 2017, antes de que se llevara a cabo la Evaluación Mutua que el GAFI realizó a México, que el referido Grupo tomó una nueva dinámica y revisó sus objetivos y estrategias.



Una vez publicado el resultado de la evaluación de GAFI, el Grupo ha sesionado de manera regular para tratar diversos tópicos, tales como la presentación de las metodologías de supervisión, modelos y matrices de riesgos, la exposición de tipologías de LD/FT y la metodología de Supervisión en materia de PLD/FT. En estas sesiones, lo relacionado con el diseño del Aviso o Reporte Conforme a Estándares Internacionales ha sido un tema recurrente de trabajo.

En relación con las AV, se identificó que, entre las principales acciones realizadas para atender a las observaciones del GAFI está la mejora en la calidad y envío de los Avisos, lo que sin duda implica revisar el tema del diseño del Aviso. Adicionalmente, el artículo 27 de las Reglas de Carácter General (RCG) a que se refiere la LFPIORPI establece que, en caso de que quien realice AV lleve a cabo una operación que sea objeto de Aviso en el que cuente con información adicional de que los recursos utilizados pudieran provenir o estar destinados a favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión del delito de ORPI o los relacionados con éste, deberán presentar a la UIF dicho Aviso dentro de las 24 horas siguientes contadas a partir del conocimiento de dicha información, además de aplicar el mismo escenario para el caso de identificar a algún cliente o usuario dentro de la lista de Personas Vinculadas.

En este sentido, para brindar mayor claridad sobre el diseño de los Reportes y Avisos y buscando auxiliar a los SO a cumplir con las pautas que en materia de efectividad se encuentran establecidas en las recomendaciones emitidas por el GAFI, durante el periodo 2016-2018, la UIF emitió cinco Mejores Prácticas, cuatro Guías y la actualización de una Guía publicada previamente.

Finalmente, la UIF realiza el informe de retroalimentación para los SO, en el que remite a los SO informes sobre la calidad de los Reportes y Avisos que éstos hayan enviado. Estos informes tienen como objetivo mejorar la calidad de los Reportes y Avisos que remitan los SO y ser un instrumento que permita comunicarles cuáles son las principales inconsistencias identificadas en la información que han enviado como sector.

En síntesis, aún se está trabajando con las autoridades Supervisoras y con los SO el uso correcto de los formatos oficiales. Asimismo, se trabaja permanentemente su mejora. Por tales motivos, se concluye que el diseño del Aviso o Reporte se constituye conforme a estándares internacionales la UIF, lo que permite que los Reportes y Avisos remitidos por los SO sean útiles para identificar operaciones relacionadas con LD/FT. Por lo anterior, el diseño del Aviso o Reporte conforme a estándares internacionales es una vulnerabilidad con **probabilidad MEDIA**. De igual forma, este factor afecta medianamente a la efectividad del régimen, por lo que tiene un **impacto MEDIO**.

#### **18. Falta de obligatoriedad de la Normativa para implementar un EBR por parte de los SO de SF**

Según lo establecido en las todas DCG del régimen de PLD/CFT, las entidades que conforman el SF debían establecer en sus políticas internas los procedimientos y criterios para determinar únicamente el grado de riesgo en el que deban clasificarse los clientes con los que operan.

Como resultado de las reformas realizadas a dichas DCG, el 24 de febrero y los días 9, 13, 21 y 29 de marzo de 2017, se establece la obligatoriedad para que cada entidad elabore un Enfoque Basado en Riesgos (EBR) de LD/FT integral, el cual contempla factores no sólo respecto del tipo de clientes, sino también de los productos y servicios que ofrece, las zonas geográficas en donde opera y los canales de distribución que emplea. Esta reforma aún no ha aplicado para instituciones de Seguros, Fianzas y Afores pese a que en la práctica, la gran mayoría, ya lleva a cabo un EBR.

Es decir, respecto a la aplicación del EBR por parte de los SO, desde hace varios años éstos tenían la obligación de clasificar a sus clientes por grado de riesgo. Sin embargo, a inicios de 2017 todas las DCG en materia de PLD/FT aplicables a los SO por las autoridades Supervisoras sufrieron varias modificaciones, entre las que destaca la inclusión de un capítulo titulado “Enfoque Basado en Riesgos”, en el cual se exige que las Entidades además realicen el diseño e implementación de una metodología para realizar una evaluación global de los riesgos a los que se encuentran expuestas y



no solamente que califiquen a sus clientes en lo individual.

Un ejemplo. A las DCG a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito se incorporó el Capítulo II Bis “Enfoque Basado en Riesgos”, mismo que establece que las entidades, deberán diseñar e implementar una metodología para llevar a cabo una evaluación de Riesgos a los que se encuentran expuestas derivado de sus productos, servicios, Clientes, Usuarios, países o áreas geográficas, transacciones y canales de envío o distribución con los que operan.

Señala que el diseño de la metodología deberá estar establecido en su Manual de Cumplimiento, o bien, en algún otro documento o manual elaborado por la Entidad, y deberá establecer y describir todos los procesos que se llevarán a cabo para la identificación, medición y mitigación de los Riesgos para lo cual deberán tomar en cuenta, los factores de Riesgo que para tal efecto hayan identificado, así como la información que resulte aplicable dado el contexto de cada Entidad contenida en la ENR y sus actualizaciones, que la Secretaría les dé a conocer por conducto de la Comisión.

Las DCG del capítulo establecen que, la evaluación de riesgos deberá ser revisada y actualizada por las Entidades cuando se detecte la existencia de nuevos Riesgos, cuando se actualice la ENR o en un plazo no mayor a 12 meses a partir de que la Entidad cuente con los resultados de su implementación.

Finalmente, estas DCG a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito se reformaron el 22 de marzo del 2019 para establecer que la CNBV, previa opinión de la SHCP elaborará lineamientos, guías y/o mejores prácticas que las entidades considerarán para el mejor cumplimiento a lo previsto en el Capítulo II Bis Enfoque Basado en Riesgo.

En respuesta y con la finalidad de poder ayudar en el correcto diseño e implementación de la metodología señalada, la CNBV emitió una guía para su elaboración y ha realizado diversos foros y talleres con todos los sectores supervisados, a fin de poder tener un entendimiento común, contacto más directo y solventar dudas puntuales. Además, ha realizado una serie de Manuales y Guías que, a manera ejemplificativa, ha puesto en su portal web para un mejor entendimiento de los mismos.

Ahora bien, derivado de los diversos acercamientos con las entidades que conforman el SF se identificó que la mayoría de éstos ya tenían como práctica la elaboración de dicho EBR a pesar de que no existía una obligatoriedad normativa antes de 2017, ya que éste ha sido utilizado como mecanismo para identificar los mitigantes que la institución debe adoptar para disminuir sus riesgos.

Por tales motivos, se concluye que la vulnerabilidad que constituye la falta de obligatoriedad de la normativa para implementar un EBR por parte de los sectores de Seguros, Fianzas y Afores (quienes integran parte del SF y aún no cuentan con la obligatoriedad) tiene una **probabilidad BAJA**. Este factor afecta de manera importante a la efectividad del régimen, por lo que tiene un **impacto MEDIO**.

#### **19. Falta de obligatoriedad de la Normativa para implementar un EBR por parte de los SO de AV**

Del análisis del artículo 19 de la LFPIORPI y artículo 15 de su Reglamento se puede dilucidar la posibilidad de implementar un EBR por parte de los SO de AV. El artículo 19 de la LFPIORPI establece que el Reglamento de la Ley establecerá medidas simplificadas para el cumplimiento de las obligaciones previstas en la LFPIORPI, en función del nivel de riesgo de las AV y de quienes las realicen. Asimismo, señala que, el Reglamento deberá considerar como medio de cumplimiento alternativo de las obligaciones, el cumplimiento, en tiempo y forma, que los particulares realicen de otras obligaciones a su cargo, establecidas en leyes especiales, que impliquen proporcionar la misma información materia de los Avisos establecidos por esta Ley; y determina que, para ello el SAT tomará en consideración la información proporcionada en formatos, registros, sistemas y cualquier otro medio al que tenga acceso.

Por su parte, el artículo 15 de Reglamento de la LFPIORPI puntualiza que, quienes realicen las Actividades Vulnerables establecidas en el artículo 17 de la Ley, podrán dar cumplimiento a la obligación de identificación de Clientes o Usuarios establecida en la fracción I del artículo 18 de la Ley, a través de medidas simplificadas cuando quienes las realicen sean consideradas de bajo riesgo.





A la par, el artículo 17 de las Reglas de Carácter General (RCG) establece que las medidas simplificadas para el cumplimiento de las obligaciones de identificación de Clientes o Usuarios considerados como de bajo Riesgo a que se refieren los artículos 19, primer párrafo de la Ley y 15 del Reglamento, consistirán en integrar los expedientes de identificación de sus Clientes o Usuarios, únicamente con los datos señalados en los Anexos 3, 4, 5, 6 u 8 de las RCG, según corresponda de acuerdo con el tipo de Cliente o Usuario de que se trate, así como los relativos a la identificación y, en su caso, la de su representante, apoderados legales, delegados fiduciarios o de las personas que realicen el acto u operación a nombre de dicha persona moral.

Con lo anterior, se concluye que únicamente existe la posibilidad abierta de implementar un EBR por parte de los SO de AV si es que quieren considerar a un Cliente como de Bajo Riesgo, para con ello tener la opción de realizar las medidas simplificadas para el cumplimiento de sus obligaciones de identificación de sus Clientes. Es decir, no es obligatorio contar con un EBR ya que no se contempla la obligatoriedad para que quienes realizan AV elaboren una evaluación de riesgos de LD/FT integral, la cual incluya factores tanto del tipo de clientes (no sólo de Bajo Riesgo), de los productos y servicios que ofrecen las zonas geográficas en donde opera y los canales de distribución y captación.

No obstante, debido a que quienes realizan AV se encuentran sujetos al régimen de PLD/CFT desde el 2013, la mayoría de éstos ya tienen como práctica la elaboración de dicha evaluación de riesgos a pesar de no existir una obligatoriedad normativa. Como prueba de esta práctica están los resultados de los Cuestionarios de Percepción de Riesgos que se realizaron a SO de AV, en donde los SO de las AV enlistaron los principales criterios para clasificar a un cliente como de alto riesgo, entre ellos destacan, que el cliente aparezca en listas negras o de riesgo; que el cliente pretenda superar los umbrales de uso de efectivo, metales y piedras preciosas; el monto de las operaciones; y por zona geográfica de riesgo y si están ante clientes PEP's. En cuanto a los criterios de bajo riesgo remitidos por los SO de AV destacan el monto de las operaciones; la actividad económica del cliente; el método de pago y el historial del cliente.

Como se observa el EBR es básico pero existente. Por tales motivos, se concluye que se tiene una vulnerabilidad de **probabilidad MEDIA**. Este factor afecta medianamente a la efectividad del régimen, por lo que tiene un **impacto MEDIO**.

## **20. Falta de maduración de los modelos de riesgo de los Supervisores de SF para implementar un EBR**

Las tres autoridades supervisoras de SF (CNBV, CNSF, CONSAR) en materia de PLD/CFT que forman parte del régimen cuentan con matrices de riesgos para cada sector supervisado.

La CNBV tiene una Vicepresidencia de Supervisión de Procesos Preventivos (VSPP). Esta a su vez se conforma por la Dirección General de Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita A, compuesta por 37 servidores públicos, que lleva acabo, entre otras funciones, el Programa Anual de Visitas (PAV). Este programa mantiene el propósito de hacer eficiente la supervisión a través de una adecuada estrategia de visitas mediante un EBR.

Para lograr dicho propósito la VSPP elaboró una metodología integrada de diversos factores la cual permite que las visitas se realicen en forma óptima. Para la selección de las sociedades a visitar durante 2016, 2017 y 2018 se tomaron diversos insumos, tales como las inquietudes de la UIF, de la Unidad Especializada de Análisis Financiero de la FGR y de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF).

La VSPP también se integra por Dirección General de Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita B, esta tiene entre sus funciones elaborar un Programa Anual de Supervisión en el que se señala una gradualidad de acciones de supervisión de acuerdo al nivel de riesgo de cada SO. Esta Dirección General está conformada por 30 servidores públicos. Finalmente, la VSPP



también cuenta con una Dirección General de Atención a Autoridades (DGAA).

Por otro lado, con la finalidad de llevar a cabo la supervisión en materia de PLD/CFT, la CNSF cuenta con la Dirección de Supervisión Especializada (DSE) integrada por 10 servidores públicos. Actualmente, la CNSF realiza la supervisión de 97 instituciones de seguros y 14 afianzadoras. La función de inspección (*In situ*) en materia de PLD/CFT se realiza por la DSE en concordancia con el esquema general de supervisión de la CNSF. No obstante, para la selección de las instituciones a las que se les practica visita de inspección se toma en cuenta criterios como los informes que la UIF proporciona a la CNSF información de los resultados del análisis de los reportes de operaciones que le remiten los SO por conducto de la CNSF y las tipologías de riesgo.

Por otro lado, la CONSAR como órgano desconcentrado de la SHCP, regula y supervisa la operación adecuada de los partícipes del sistema de pensiones. La Dirección General Adjunta de Sanciones, integrada por 7 servidores públicos tiene como objetivo la realización de las actividades *intra Situ* y *extra Situ*, relativas a PLD y CFT. Actualmente, la CONSAR tiene a su cargo la supervisión de 10 AFORES, la cuales son evaluadas conforme a un Enfoque Basado en Riesgos, que se centra en identificar los riesgos a los que están expuestas las entidades en el mercado en que operan y evaluar la manera en que estas entidades gestionan y mitigan dichos riesgos.

En cuanto a los recursos humanos para realizar una supervisión efectiva en materia de PLD/ CFT, de manera generalizada, se identifica la necesidad de fortalecer el número de personal dedicado a las tareas de supervisión de PLD/CFT para todas las autoridades supervisoras, especialmente en las áreas enfocadas a la supervisión *in situ*, ya que actualmente la plantilla del personal con que se cuenta es reducida, en comparación con el universo de sujetos a verificar, lo cual hace más difícil el poder cumplir de una manera eficiente con sus atribuciones. La CNBV cuenta con 65 servidores públicos, la CNSF con 10 servidores públicos y la CONSAR con 7 servidores públicos para realizar sus atribuciones en la materia de PLD/CFT.

En el caso de la CNSF, ésta se encuentra en un nivel moderado de maduración, por lo que es necesario seguir en un proceso de evolución y de mejora continua para que se fortalezca a través del conocimiento de los sectores implicados, avanzando en su madurez, lo que permitirá destinar los recursos a objetivos más focalizados. En cambio, la CNBV cuenta con un EBR altamente desarrollado. En síntesis, es posible señalar que, aunque en con distinta evolución, las tres autoridades cuentan con un EBR, por tales motivos, se concluye que se tiene una vulnerabilidad de **probabilidad BAJA**. Este factor afecta de manera importante a la efectividad del régimen, por lo que tiene un **impacto MEDIO**.

## **21. Falta de maduración de los modelos de riesgo de los Supervisores de AV para implementar un EBR**

La autoridad Supervisora de los SO de las AV es el SAT. El SAT realiza esta función a través de la Administración Central de Asuntos Jurídicos de Actividades Vulnerables (ACAJAV). Adicionalmente, dentro de las Unidades Administrativas del SAT destacan la Administración General de Aduanas (AGA), la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y Administración General de Grandes Contribuyentes como coadyuvantes en esta función supervisora. De cualquier forma, todas las Unidades Administrativas del SAT, tienen la atribución de proporcionar a la UIF, la información y documentación necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, incluido el acceso a las bases de datos.

Como parte del proceso de supervisión, y para fortalecerlo, la ACAJAV prepara a lo largo del año, el programa de cursos de capacitación del personal que lleva a cabo las verificaciones en materia de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. Destacan los cursos sobre: “Análisis de las obligaciones en materia de ORPI”; “¿Cómo prevenir el Lavado de dinero?”; “Análisis del Delito de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita”; “Financiamiento al Terrorismo”; “Inteligencia y contrainteligencia”; y, “Delincuencia organizada”, entre otros.

Sin embargo, a diferencia de los órganos supervisores del Sistema Financiero, el SAT se encuentra



apenas desarrollando un modelo de riesgo, que, con base en diversas variables analizadas, le permitirá generar un programa anual de visitas de inspección. Ello no quiere decir que el SAT no cuente con un modelo de riesgo para implementar un EBR, lo que significa es que su modelo se encuentra en un nivel inferior de maduración, por falta de información necesaria para crear y evaluar las matrices adecuadamente, por lo que se encuentra en desarrollo.

En cuanto a los recursos humanos para realizar una supervisión efectiva en materia de PLD/ CFT se identifica la necesidad de robustecer el número de personal dedicado a las tareas de supervisión de PLD/CFT especialmente en las áreas enfocadas a la supervisión *in situ*, ya que actualmente la plantilla del personal con que se cuenta es muy reducida. La ACAJAV se conforma de 5 administradores, 7 subadministradores, 14 jefes de departamento y 32 enlaces.

Por tales motivos, se concluye que se tiene una vulnerabilidad de **probabilidad ALTA**. Este factor afecta de manera importante a la efectividad del régimen, por lo que tiene un **impacto ALTO**.

### **Riesgos derivados de las Vulnerabilidades del Régimen de Prevención y Combate al LD/FT**

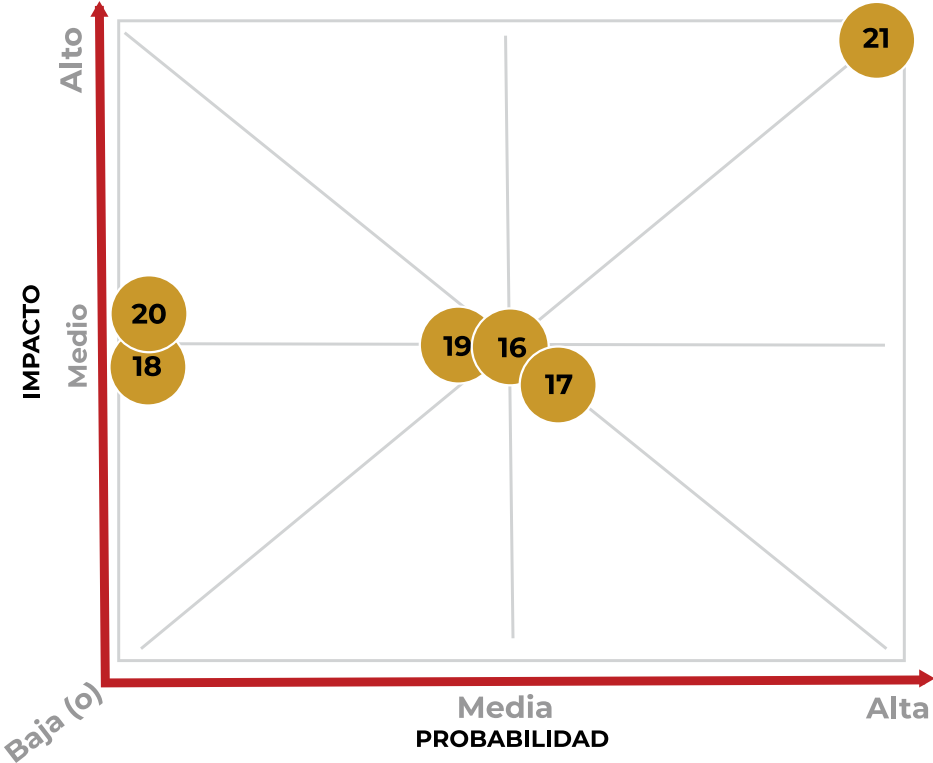
Asimismo, se identificaron **seis** riesgos compartidos de LD/FT, los cuales se enlistan a continuación

16. **DEFICIENCIAS EN LOS SISTEMAS DE MONITOREO Y ALERTAMIENTO:** probabilidad MEDIA e Impacto MEDIO
17. **DISEÑO DEL AVISO O REPORTE CONFORME A ESTÁNDARES INTERNACIONALES:** probabilidad MEDIA e Impacto MEDIO
18. **FALTA DE OBLIGATORIEDAD DE LA NORMATIVA PARA IMPLEMENTAR UN EBR POR PARTE DE LOS SO DE SF:** probabilidad BAJA e Impacto MEDIO
19. **FALTA DE OBLIGATORIEDAD DE LA NORMATIVA PARA IMPLEMENTAR UN EBR POR PARTE DE LOS SO DE AV:** probabilidad MEDIA e Impacto MEDIO
20. **FALTA DE MADURACIÓN DE LOS MODELOS DE RIESGO DE LOS SUPERVISORES DE SF PARA IMPLEMENTAR UN EBR:** probabilidad BAJA e Impacto MEDIO
21. **FALTA DE MADURACIÓN DE LOS MODELOS DE RIESGO DE LOS SUPERVISORES DE AV PARA IMPLEMENTAR UN EBR:** probabilidad ALTA e Impacto ALTO





Mapa de Riesgo LD/FT:





# VII. RIESGOS DEL COMBATE AL FINANCIAMIENTO A LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA

---

En 1946, en la primera resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se estableció una Comisión que se encargaría de combatir los problemas relacionados con las Armas de Destrucción Masiva (ADM) estableciendo medidas de desarme, destrucción y prevención de la proliferación de éstas. Actualmente, según cifras de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), existen unas 22,000 armas nucleares alrededor del mundo<sup>14</sup>.

En los años subsecuentes se han realizado trabajos que permiten establecer medidas para el combate a la proliferación de ADM que van desde la presentación de informes sobre actividades tales como, datos sobre laboratorios, información sobre producción de vacunas, e información sobre brotes epidémicos de enfermedades infecciosas, hasta programas y talleres de capacitación entre los Estados.

En seguimiento a estos trabajos internacionales, el GAFI implementó la Recomendación 7 sobre las Sanciones financieras dirigidas relacionadas a la proliferación, en la cual se establece el congelamiento y aseguramiento de los fondos destinados a aquellos beneficiarios designados por la autoridad, en concordancia con las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas a la prevención, represión e interrupción del FPADM.

Estas acciones son importantes, ya que la interceptación de los flujos de capital de diversos países encaminados a la proliferación de armas de destrucción masiva permite que el desarrollo de estas de manera clandestina se vea disminuido.

En cuanto a las acciones realizadas por México destaca el Tratado de Tlatelolco firmado en 1967, en la Ciudad de México. Es el instrumento emblema de la diplomacia mexicana, dado que fue una iniciativa de México para dar respuesta regional al emplazamiento de armas nucleares soviéticas en América Latina y el Caribe, en general, y Cuba, en particular. El tratado de Tlatelolco estableció la primera zona libre de armas nucleares en una región poblada del mundo y constituyó el antecedente de otros regímenes similares en otras regiones. Si bien el Tratado de Tlatelolco fue concebido como iniciativa de desarme, inevitablemente se convirtió en una medida de no proliferación que ha complementado el régimen establecido en el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP)<sup>15</sup>.

Ahora bien, luego de aplicar la metodología descrita, a continuación, se enlistan los riesgos del Combate al Financiamiento a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (CFPADM) identificados:

- Desarrollo de ADM dentro del territorio nacional.
- Financiamiento al desarrollo de ADM desde el territorio nacional.
- Falta de desarrollo e implementación de un sistema de respuesta en caso de un ataque con ADM.

---

<sup>14</sup> Oficina de Asuntos de Desarme, "Armas de Destrucción Masiva", tomada de: <https://www.un.org/disarmament/es/adm/nuclear-weapons/>

<sup>15</sup> Lomónaco Jorge, "Hacia la prohibición de las armas nucleares", Revista Mexicana de Política Exterior, número 110, mayo-agosto de 2017, p. 81 y 82 ISSN 0185-6022, tomado de: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n110/lomonaco.pdf>



## Riesgos

### 22. Desarrollo de ADM dentro del Territorio Nacional

Las obligaciones de no proliferación establecidas en el TNP han sido cumplidas cabalmente por México, quien es un país no poseedor ni desarrollador de ADM, en contraste con los Estados poseedores quienes han modernizado y elevado sus arsenales nucleares, aumentando exponencialmente su capacidad destructiva y el riesgo inherente. A partir del Tratado de Tlatelolco, México ha tenido un histórico activismo en materia de desarme nuclear en los foros multilaterales. Por ejemplo, México participó en la creación de la iniciativa Humanitaria que confluyó en la Promesa Humanitaria, emitida al concluir la Conferencia en Viena, del 8 al 9 de diciembre de 2014 con el objeto de contribuir con los esfuerzos por prohibir y eliminar las armas nucleares, a la luz de las consecuencias humanitarias<sup>16</sup>.

Asimismo, como resultado de una iniciativa promovida por un grupo de países, en el que México desempeñó un papel muy destacado y determinante, el 7 de julio de 2017, se aprobó el Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares y se abrió a la firma el 20 de septiembre de 2017. El Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares pasó de condenar el uso de las armas nucleares a condenar su existencia misma.

Como se observa, México cuenta con una larga tradición en materia de desarme *“respaldada por un amplio consenso nacional en torno al desarme nuclear, en particular por parte de las fuerzas políticas, la academia y la sociedad civil México ha realizado una enorme contribución a la paz y la seguridad del mundo”*<sup>17</sup>. Por tales motivos y derivado de la larga tradición de México en materia de Desarme, se concluye que se tiene un riesgo con **probabilidad BAJA e Impacto ALTO**.

### 23. Financiamiento al Desarrollo de ADM desde el Territorio Nacional

Como parte de la intercepción de flujos de capital provenientes de sujetos señalados por la ONU, las instituciones del SF tienen la obligación de verificar que sus clientes no se encuentren en listas provenientes de dicha autoridad, y en caso de que se encuentre algún vínculo con los mismos, deben realizar un bloqueo de las cuentas asociadas, esto para garantizar que no se realice fondeo alguno proveniente de ciudadanos mexicanos o a través del territorio, lo anterior se encuentra establecido en artículo 15 de la LFPIORPI<sup>18</sup>.

Adicionalmente, y dado que el Estado Mexicano considera de gran importancia afianzar su compromiso en el CFPADM, retoma en sus políticas lo establecido en el artículo 5to, en su fracción VIII, de la Ley de Seguridad Nacional contempla que: “Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva”; representa una amenaza a la Seguridad Nacional.

Por lo anterior, y gracias a la verificación que realiza el SF, en conclusión, se considera que el riesgo que constituye el financiamiento al desarrollo de ADM desde el territorio nacional es de **probabilidad BAJA e Impacto MEDIO**.

### 24. Falta de desarrollo e implementación de un Sistema de Respuesta en caso de un ataque con ADM

México participa en todos los regímenes de no proliferación de Armas de Destrucción Masiva, suscribe los Tratados en la materia, participa activamente y cumple sus obligaciones, de la misma

---

<sup>16</sup> Ibidem, pp. 82 - 89.

<sup>17</sup> Ibidem, p. 94.

<sup>18</sup> Senado de la República, “Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita”, tomado de: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/37448](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/37448), el 15/04/2020.



manera, afirma su compromiso con la adopción de 16 Tratados en materia de desarme, entre los que destacan la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción y la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción.

Asimismo, desempeña un activo rol en la implementación de lo establecido en los diversos Tratados. Un ejemplo. En atención a los regímenes internacionales de control de exportaciones, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) participó en 2017, en las sesiones plenarias y técnicas del Arreglo de Wassenaar que tuvo como objeto coadyuvar en la seguridad internacional para prevenir el desvío de mercancías para la fabricación de Armas de Destrucción Masiva.

Por otro lado, con la participación de 300 elementos de diversas corporaciones, encabezadas por la Secretaría de Marina, el 18 de julio de 2018, se realizó el primer simulacro de ataque bioterrorista al Centro Unificado para la Protección Marítima y Portuaria (Tampico, Tamaulipas) y en la terminal marítima de Petróleos Mexicanos, con la finalidad de capacitar a los elementos para una pronta respuesta en caso de un ataque.

Además, se han articulado los esfuerzos de diversas instancias para cumplir con tareas de combate a la proliferación de Armas de Destrucción Masiva. Al respecto destacaron las siguientes acciones y logros:

- El Gobierno de México y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) organizaron la 20ª Reunión Regional de Autoridades Nacionales de los Estados Parte de América Latina y el Caribe, llevada a cabo en la Ciudad de México, del 4 al 6 de junio de 2019.
- El 27 de febrero de 2020, se llevó a cabo una reunión intersecretarial con funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, el Departamento de Estado, de Seguridad Interior y representantes de la embajada estadounidense en México, en el marco de la colaboración bilateral en materia de no proliferación de armas de destrucción en masa, a través de cursos impartidos por el Programa de Control de Exportaciones y Seguridad Fronteriza del Departamento de Estado (EXBS) a distintas dependencias del Gobierno de México.

Con relación puntual al desarrollo e implementación de un sistema de respuesta en caso de un ataque con ADM, es importante señalar que, actualmente el riesgo de uso de ADM a nivel mundial, en general, proviene principalmente de actores estatales, más que de entidades terroristas, sin que México sea advertido como blanco, por lo que el principal riesgo nacional en la materia de CFPADM es el desvío de insumos de uso dual desde la industria civil para su elaboración en el extranjero, toda vez que en el país no se cuenta con la tecnología para construir un ADM completa, pero sí algunos de sus componentes.

Por lo anterior, un sistema de respuesta ante ADM nacional tendría que ser de grado militar, mismo que no se justifica porque el FPADM es un riesgo que el país no enfrenta. Por otro lado, en caso de ataque terrorista, implicaría una sofisticación mucho menor y daño focalizado, por lo que se considera que el sistema nacional de protección civil destinado para atender incidentes con materiales radiactivos, químicos y biológicos cuenta con las capacidades para atenderlo.

En conclusión, pese a las recientes estrategias y medidas que ha emprendido el Estado Mexicano para repeler un posible ataque bioterrorista y para atender incidentes con materiales radiactivos, químicos y biológicos, ello no constituye en sí mismo un sistema de respuesta en caso de un ataque con ADM, por ello se considera que este riesgo que constituye la falta de desarrollo e implementación de un sistema de respuesta en caso de un ataque con ADM tiene una **probabilidad ALTA e Impacto ALTO**.

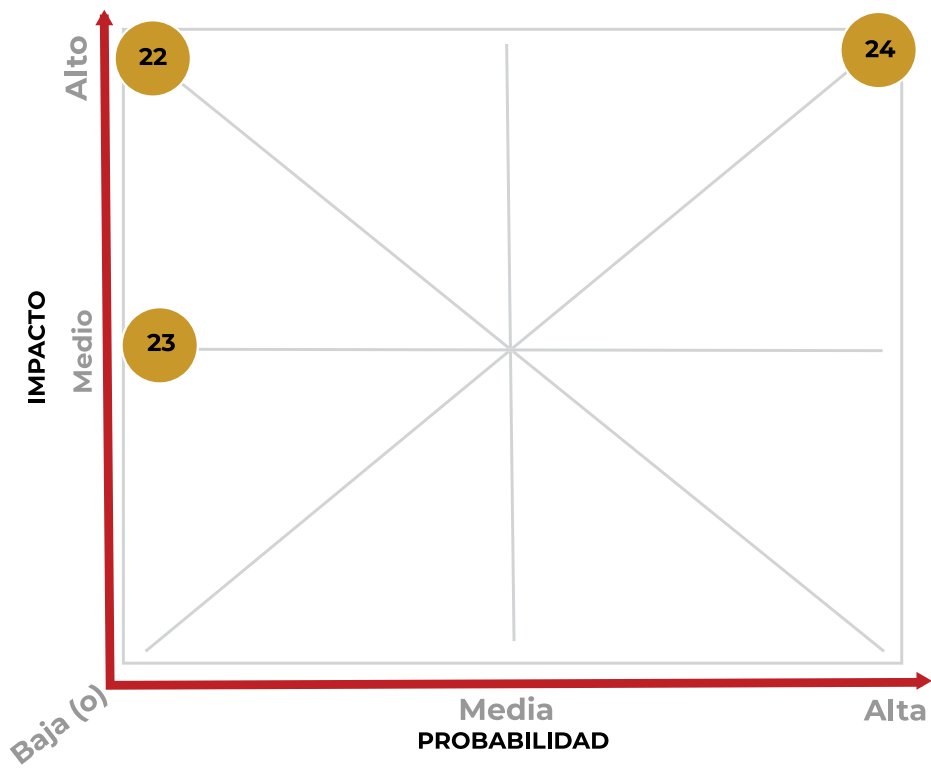


**Riesgos relacionados con el Combate al Financiamiento a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (CFPADM)**

Sobre delitos relacionados con CFPADM se identificaron tres riesgos principales los cuales son:

- 22. **DESARROLLO DE ADM DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL:** probabilidad BAJA e Impacto ALTO
- 23. **FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO DE ADM DESDE EL TERRITORIO NACIONAL:** probabilidad BAJA e Impacto MEDIO
- 24. **FALTA DE DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE RESPUESTA EN CASO DE UN ATAQUE CON ADM:** probabilidad ALTA e Impacto ALTO

Mapa de Riesgo CFPADM:



## VIII. RIESGOS EMERGENTES

---

Los riesgos emergentes hacen referencia a situaciones, tendencias delictivas o amenazas regionales o incluso mundiales con potenciales consecuencias negativas para el régimen PLD/CFT/CFPADM que, sin presentar aún una incidencia significativa en términos de índices delictivos, irrumpen en el escenario de determinado país. Por ello, tanto las autoridades que integran el régimen de PLD/CFT como los SO del SF y de las AV deben permanecer atentos a los nuevos riesgos de LD y FT para asegurarse de que las medidas que realizan continúen mitigando estos riesgos de manera efectiva y puedan detectar e informar actividades sospechosas.

Dado que los riesgos emergentes exigen ser contratados mediante estrategias y medidas oportunas, es importante, crear, identificar, compartir y actualizar conocimientos en relación con la efectividad de diferentes formas de supervisión, así como de los propios riesgos emergentes del régimen de PLD/CFT. En México se identificaron dos riesgos emergentes. El primero tiene que ver con la tecnología y el segundo con el sistema sanitario.

La evolución e innovación tecnológica en los servicios financieros ha estado presente permanentemente en el sector financiero. Situación que además se ve exacerbada generacionalmente por una población que se adapta a la tecnología de manera acelerada a través en gran medida del uso de los teléfonos inteligentes y acceso a internet. En este ámbito es que surgen las ITF o FinTech, por sus siglas en inglés "Finance Technology".

El mercado de las FinTech ha ido en aumento en los últimos años. Según fuentes formales, México se encuentra situado en el segundo lugar como ecosistema Fintech más importante de América Latina, con 334, sólo antecedido por Brasil que cuenta con 377 (año 2018). En ese contexto, el 9 de marzo de 2018 México emitió la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera (LRITF). El 10 septiembre de 2018, se emitieron las DCG a que se refiere el artículo 58 de la LRITF en las que se establece el marco normativo en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo.

Adicionalmente, las ITF son un sector joven, por lo que aún no cuenta con las ITF que pudieren operar o brindar servicios con los denominados activos virtuales, y por ello se identificaron como un Riesgo Emergente en México.

Ahora bien, con relación al sistema sanitario se identificó un riesgo. El desarrollo y expansión del brote de COVID-19, causada por el virus o coronavirus SARS-CoV-2, ha sido alarmante. El 31 de diciembre de 2019 se comunicó a la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre varios casos de neumonía en Wuhan, China. Un mes después, el 30 de enero 2020, el Comité de Emergencia de la OMS declaró el brote como una Emergencia de Salud Pública de importancia Internacional (ESPII).

El COVID-19 no tardó en llegar a México, el 28 de febrero de 2020 la Secretaría de Salud comunicó que ya había casos confirmados. En respuesta, el Gobierno Federal en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, implementó una serie de acciones dirigidas a prevenir, controlar y combatir la transmisión del COVID-19. La "Jornada Nacional de Sana Distancia" fue una de ellas.



Asimismo, un Acuerdo emitido por la Secretaría de Salud ordenó suspender temporalmente las actividades de los sectores público, social y privado que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas. De esa forma, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal tuvieron que emitir las disposiciones para dar a conocer las medidas extraordinarias y temporales y las determinaciones adoptadas para continuar cumpliendo con sus atribuciones, luego de la suspensión temporal de actividades y del surgimiento de nuevos riesgos relacionados con la crisis del COVID-19. En ese orden, la crisis sanitaria y económica junto con la suspensión de actividades generó un entorno propicio para la comisión de delitos de LD/FT, razón por la que se considera a la pandemia de COVID-19 como un riesgo emergente.

Siguiendo la metodología descrita en la primera parte, se determinaron los siguiente Riesgos Emergentes de LD/FT:

- Instituciones de Tecnología Financiera proveedoras de servicios con activos virtuales (ITF).
- Régimen Antilavado y contra el financiamiento al terrorismo ante los riesgos emergentes derivados del COVID-19.

### **Riesgos**

#### **25. Instituciones de Tecnología Financiera proveedoras de servicios con activos virtuales**

México ha intentado dar un paso hacia adelante al reconocer el rápido desarrollo de las tecnologías en el sector financiero. El siguiente paso es darles certeza a sus actividades. Sin embargo, aún existen muchas áreas que se deben atender para no dar pasos en sentido contrario al desarrollo del sector y que en consecuencia los riesgos se manifiesten en un ambiente no regulado o donde haya poca visibilidad para detectarlos.

Por otro lado, una de las áreas que requieren mayor atención se refiere al enfoque de gestión de los riesgos asociados al uso de las ITF para la realización de ORPI. Esto implicará hacer un ajuste a medida que se observe cómo se desenvuelve el sector y las autoridades con el marco normativo actual que resulta robusto y prácticamente con las exigencias mínimas que tienen los demás participantes del SF.

Una característica de este sector, que debe considerarse en primera instancia, es que este marco de PLD/CFT debe descansar por completo y sin demora en mecanismos de conocimiento del cliente no presenciales a través del uso de tecnología aplicada de manera remota y la evaluación constante del riesgo que implica la incorporación constante de nuevos servicios y tecnologías para proveerlos.

Derivado de que el sector puede traer grandes posibilidades de desarrollo tecnológico con amplios beneficios para la sociedad, al mismo tiempo las ITFs que provean de servicios con activos virtuales pueden tener potentes herramientas para la realización de delitos, por lo que se llega a la conclusión de que las ITF que provean de servicios con activos virtuales, representan un riesgo emergente con características de riesgo alto. En este sentido, se deberán aplicar medidas de supervisión, inspección y vigilancia reforzadas en tanto se tenga un panorama claro de la interacción de estas instituciones en el sistema financiero.

En cuanto a los activos virtuales y sus proveedores de servicios, todavía no se cuentan con los mecanismos idóneos para detectarlos, ni prácticas supervisoras, ni estándares para su operación en México. Cabe aclarar, que estas tareas no competen únicamente a una autoridad, sino a todas aquellas involucradas como BANXICO y la SHCP y se están desarrollando. De hecho, en los artículos 32 y 33 de la propia Ley para regular a las Instituciones de Tecnología Financiera se faculta a BANXICO a establecer las medidas a las que deberán sujetarse las ITF para la custodia y control sobre los activos virtuales, pero siempre sujeto a los requisitos y autorizaciones que el propio BANXICO establezca, fortaleciendo así al propio SF de los riesgos que pudiese correr a partir de dicho factor de riesgo.





Por lo pronto, el BANXICO emitió la circular número 04/19 publicada el 8 de marzo de 2019 restringiendo las operaciones que las Instituciones de Crédito pueden ofrecer a sus clientes con los denominados activos virtuales, fortaleciendo así al propio SF de los riesgos que pudiere correr a partir de dicho factor de riesgo. Así, las Instituciones de Crédito solo podrán celebrar las operaciones con activos virtuales que correspondan a operaciones internas y sujeto a la previa autorización otorgada por el propio BANXICO. Tendrán prohibido celebrar operaciones con dichos activos en términos distintos a los establecidos en la autorización y deberán impedir en todo momento que se transmita, directa o indirectamente, el riesgo de dichas operaciones con activos virtuales a sus clientes.

En virtud de lo anterior, el BANXICO no consideró conveniente que las instituciones financieras ofrecieran productos o servicios financieros que involucren este tipo de activos directamente al público en general; no obstante, la regulación no impide que otras empresas no financieras puedan ofrecer servicios relacionados con activos virtuales, como es el caso de servicios de intercambio o compraventa. En síntesis, las ITF proveedoras de servicios con activos virtuales representan y constituyen un riesgo emergente, y por ello se deberán aplicar medidas de supervisión, inspección y vigilancia reforzadas.

El ámbito de acción y penetración de estas operaciones con activos virtuales es amplio y no puede gestionarse de manera local ni estar rezagado, poniendo al país en una situación vulnerable para el abuso de estas actividades. Estas tareas no competen únicamente a una autoridad, en este caso el SAT o a la UIF, sino a todas aquellas involucradas como BANXICO y la SHCP a través de diversas Unidades quienes en adición participan de la política internacional en este tema en foros tales como el G-20.

La prioridad debe ser ajustar la estrategia de prevención de manera efectiva en el corto plazo, por el momento se considera a las ITF proveedoras de servicios con activos virtuales como un **Riesgo Emergente** con características de **probabilidad ALTA**. En cuanto al impacto de este factor, las consecuencias sociales, financieras y económicas se consideran de un alto grado, mientras que las políticas se encuentran en un grado bajo, por lo que se tiene un **impacto final ALTO**.

## **26. Régimen Antilavado y Contra el Financiamiento al Terrorismo ante los Riesgos Emergentes derivados de COVID-19**

La Pandemia de COVID-19 ha dado origen a diversas respuestas gubernamentales, que van desde iniciativas de asistencia social, hasta medidas de confinamiento forzoso y restricciones de viaje. A su vez, estas medidas y otras circunstancias adicionales brindan nuevas oportunidades para que delincuentes y terroristas generen y laven las ganancias ilícitas.

Los problemas, amenazas y vulnerabilidades en relación con los “delitos predicados” y los riesgos de LD/FT originados por la pandemia de COVID-19 son: aumento de fraude y delito cibernético, riesgo de que se desvíen fondos para apoyar a terroristas y grupos terroristas, suplantación del gobierno, falsificación, recaudación de fondos, estafas de inversión fraudulentas, ataques de *phishing*, estafas de compromiso de correo electrónico empresarial, ataques de programa de software malicioso (*ransomware*), trata de personas y explotación de trabajadores, explotación infantil en línea, delitos organizados contra la propiedad, mala dirección de los fondos del gobierno o la asistencia financiera internacional y el aumento de los riesgos de corrupción, entre otros.

Los problemas, amenazas y vulnerabilidades a su vez han ocasionado nuevos riesgos, entre los que destacan: un mayor uso de esquemas en línea o activos virtuales para mover y ocultar fondos ilícitos; el aprovechamiento de los problemas temporales en los controles internos para evitar las medidas de DDC; aumentos en los movimientos de efectivo en grandes cantidades; los delincuentes y terroristas que utilizan la pandemia para ingresar a nuevas líneas de negocios que requieren mucho efectivo; uso indebido de la ayuda financiera interna y los planes de insolvencia como un medio para lavar los ingresos ilícitos; un mayor uso del sector financiero informal; y uso indebido y apropiación indebida de ayuda financiera nacional e internacional y financiación de emergencia al evitar los procedimientos de adquisición estándar, lo que resulta en un aumento de la corrupción y los consiguientes riesgos de LD.



## RIESGOS EMERGENTES

Además de estos problemas amenazas, vulnerabilidades y riesgos, en México, a consecuencia de la pandemia, se han identificado casos en que la delincuencia, aprovechándose de esta situación, ha comenzado a realizar determinados ilícitos. La UIF ha logrado detectar diversos casos de pornografía infantil y venta de medicamentos falsos.

Todas estas circunstancias alrededor de esta emergencia sanitaria permitieron determinar que la pandemia de COVID-19 representa un Riesgo Emergente. En ese contexto, la UIF, junto con la CNBV, emitieron diversos documentos y comunicados, con el objeto de auxiliar a las entidades supervisadas en la identificación de desafíos y buenas prácticas ante los riesgos de LD/FT, amenazas y vulnerabilidades derivados de la contingencia sanitaria. De igual manera, se han replicado en la página web de la UIF el comunicado que sobre el tema ha emitido el Presidente del GAFI y la traducción de cortesía del documento publicado por el GAFI “*Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo relacionados con COVID-19. Riesgos y Respuestas de Política*”.

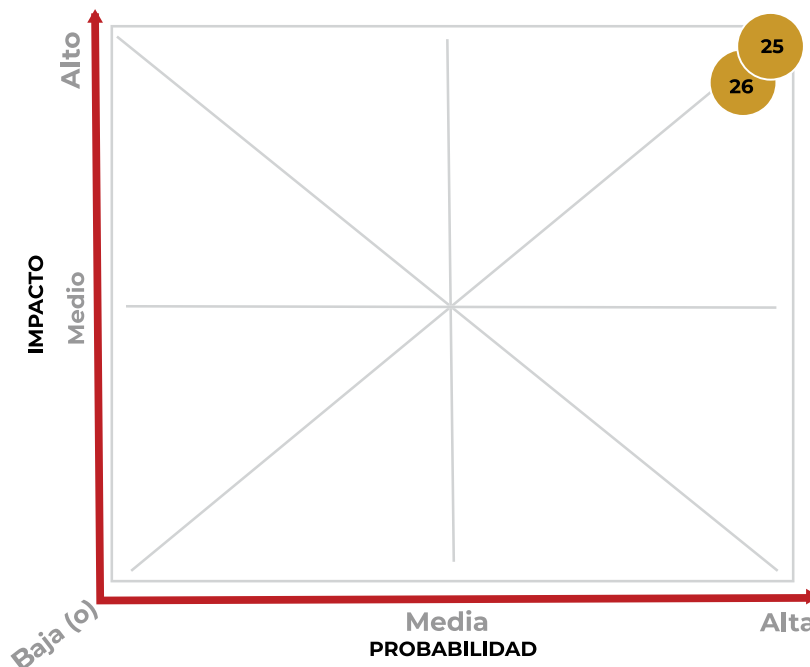
Derivado de lo anterior y dadas las características de incertidumbre frente al panorama global, estos riesgos derivados de la pandemia de COVID-19 se consideran como un **Riesgo Emergente** con características de **probabilidad ALTA**. En cuanto al impacto de este factor, las consecuencias sociales, políticas, financieras y económicas se consideran de un alto grado, por lo que se tiene un **impacto final ALTO**.

### Riesgos Emergentes

Se identificaron dos riesgos principales, los cuales son:

25. **INSTITUCIONES DE TECNOLOGÍA FINANCIERA PROVEEDORAS DE SERVICIOS CON ACTIVOS VIRTUALES (ITF):** características de probabilidad e Impacto ALTOS
26. **RÉGIMEN ANTI LAVADO Y CONTRA EL FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO ANTE LOS RIESGOS EMERGENTES DERIVADOS DEL COVID-19:** características de probabilidad e Impacto ALTOS.

### Mapa Riesgos Emergentes:



# IX. RESUMEN DE RIESGOS

A continuación, se presenta un resumen de las amenazas y vulnerabilidades, detectadas, así como su probabilidad e impacto, tanto de manera general como de acuerdo con las consecuencias potenciales: Sociales, Políticas, Financieras y Económicas.

## A. Prevención de Lavado de Dinero (PLD)

En cuanto a las amenazas y vulnerabilidades estructurales relacionadas con PLD, se identificaron **nueve**, las cuales se mencionan a continuación:

### a) Amenazas:

1. **DELINCUENCIA ORGANIZADA:** probabilidad ALTA e Impacto ALTO
2. **NIVEL DE RECURSOS GENERADOS INTERNAMENTE QUE SEAN OBJETO DE LD:** probabilidad ALTA e Impacto ALTO
3. **CORRUPCIÓN:** probabilidad ALTA e Impacto ALTO

### b) Vulnerabilidades:

4. **CERTEZA JURÍDICA E IMPUNIDAD Y EFICACIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA NORMATIVA:** probabilidad ALTA e Impacto ALTO
5. **ECONOMÍA INFORMAL:** probabilidad ALTA e Impacto MEDIO
6. **OPERACIONES EN EFECTIVO EN MONEDA NACIONAL (OEMN):** probabilidad ALTA e Impacto MEDIO
7. **INFRAESTRUCTURAS DEL MERCADO:** probabilidad BAJA e Impacto BAJO
8. **OPERACIONES EN DÓLARES DE LOS EE. UU. Y OTRAS DIVISAS:** probabilidad MEDIA e Impacto MEDIO
9. **MOVIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS EN PUERTOS DE ENTRADA Y SALIDA INTERNACIONAL:** probabilidad ALTA e Impacto ALTO

a) Amenazas:  
1. DELINCUENCIA ORGANIZADA:

Probabilidad:	ALTA
Consecuencias Potenciales	
Clasificación	Grado
Consecuencias Sociales	ALTO
Consecuencias Políticas	ALTO
Consecuencias Financieras	MEDIO
Consecuencias Económicas	MEDIO
IMPACTO	ALTO



2. NIVEL DE RECURSOS GENERADOS INTERNAMENTE QUE SEAN OBJETO DE LD

Probabilidad: ALTA

Consecuencias Potenciales	
Clasificación	Grado
Consecuencias Sociales	ALTO
Consecuencias Políticas	ALTO
Consecuencias Financieras	MEDIO
Consecuencias Económicas	MEDIO
<b>IMPACTO</b>	<b>ALTO</b>

3. CORRUPCIÓN

Probabilidad: ALTA

Consecuencias Potenciales	
Clasificación	Grado
Consecuencias Sociales	ALTO
Consecuencias Políticas	ALTO
Consecuencias Financieras	BAJO
Consecuencias Económicas	MEDIO
<b>IMPACTO</b>	<b>ALTO</b>

b) Vulnerabilidades

4. CERTEZA JURÍDICA E IMPUNIDAD Y EFICACIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA NORMATIVA

Probabilidad: ALTA

Consecuencias Potenciales	
Clasificación	Grado
Consecuencias Sociales	ALTO
Consecuencias Políticas	ALTO
Consecuencias Financieras	BAJO
Consecuencias Económicas	MEDIO
<b>IMPACTO</b>	<b>ALTO</b>

5. ECONOMÍA INFORMAL

Probabilidad: ALTA

Consecuencias Potenciales	
Clasificación	Grado
Consecuencias Sociales	BAJO
Consecuencias Políticas	BAJO
Consecuencias Financieras	MEDIO
Consecuencias Económicas	MEDIO
<b>IMPACTO</b>	<b>MEDIO</b>

6. OPERACIONES EN EFECTIVO EN MONEDA NACIONAL (OEMN)

Probabilidad: ALTA

Consecuencias Potenciales	
Clasificación	Grado
Consecuencias Sociales	BAJO
Consecuencias Políticas	BAJO
Consecuencias Financieras	MEDIO
Consecuencias Económicas	MEDIO
<b>IMPACTO</b>	<b>MEDIO</b>



7. INFRAESTRUCTURAS DEL MERCADO

Probabilidad: BAJA

Consecuencias Potenciales	
Clasificación	Grado
Consecuencias Sociales	BAJO
Consecuencias Políticas	BAJO
Consecuencias Financieras	BAJO
Consecuencias Económicas	BAJO
IMPACTO	BAJO

8. OPERACIONES EN DÓLARES DE LOS EE. UU. Y OTRAS DIVISAS

Probabilidad: MEDIA

Consecuencias Potenciales	
Clasificación	Grado
Consecuencias Sociales	BAJO
Consecuencias Políticas	BAJO
Consecuencias Financieras	MEDIO
Consecuencias Económicas	MEDIO
IMPACTO	MEDIO

9. MOVIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS EN PUERTOS DE ENTRADA Y SALIDA INTERNACIONAL

Probabilidad: ALTA

Consecuencias Potenciales	
Clasificación	Grado
Consecuencias Sociales	MEDIO
Consecuencias Políticas	ALTO
Consecuencias Financieras	ALTO
Consecuencias Económicas	ALTO
IMPACTO	ALTO

**B. Combate al Financiamiento al Terrorismo (CFT)**

En cuanto a las amenazas y vulnerabilidades relacionados con FT, se identificaron **seis** factores, los cuales se mencionan a continuación:

**a) Amenazas:**

10. **EXISTENCIA DE GRUPOS TERRORISTAS NACIONALES O INTERNACIONALES:** probabilidad BAJA e Impacto ALTO
11. **GENERACIÓN DE RECURSOS ENCAMINADOS A GRUPOS TERRORISTAS, DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL:** probabilidad BAJA e Impacto MEDIO
12. **EXISTENCIA DE COMBATIENTES TERRORISTAS DE NACIONALIDAD MEXICANA:** probabilidad BAJA e Impacto MEDIO

**b) Vulnerabilidades:**

13. **POSICIÓN GEOGRÁFICA Y POROSIDAD DE LAS FRONTERAS:** probabilidad ALTA e Impacto MEDIO
14. **FALTA DE CONOCIMIENTO Y CAPACITACIÓN DE LOS SO SOBRE TEMAS DE FT:** probabilidad ALTA e Impacto MEDIO
15. **POSIBILIDAD DE LAS OSFL DE COMETER ACTOS DE FT:** probabilidad BAJA e Impacto MEDIO



a) Amenazas:

10. EXISTENCIA DE GRUPOS TERRORISTAS NACIONALES O INTERNACIONALES

Probabilidad:	BAJA
Impacto:	ALTO

11. GENERACIÓN DE RECURSOS ENCAMINADOS A GRUPOS TERRORISTAS, DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL

Probabilidad:	BAJA
Impacto:	MEDIO

12. EXISTENCIA DE COMBATIENTES TERRORISTAS DE NACIONALIDAD MEXICANA

Probabilidad:	BAJA
Impacto:	MEDIO

b) Vulnerabilidades

13. POSICIÓN GEOGRÁFICA Y POROSIDAD DE LAS FRONTERAS

Probabilidad:	ALTA
Impacto:	MEDIO

14. FALTA DE CONOCIMIENTO Y CAPACITACIÓN DE LOS SO SOBRE TEMAS DE FT

Probabilidad:	ALTA
Impacto:	MEDIO

15. POSIBILIDAD DE LAS OSFL DE COMETER ACTOS DE FT

Probabilidad:	BAJA
Impacto:	MEDIO

**C. Riesgos derivados de las Vulnerabilidades del Régimen de Prevención y Combate al LD/FT**

Asimismo, se identificaron seis vulnerabilidades compartidas de LD/FT, los cuales se enlistan a continuación:

- 16. **DEFICIENCIAS EN LOS SISTEMAS DE MONITOREO Y ALERTAMIENTO:** probabilidad MEDIA e Impacto MEDIO
- 17. **DISEÑO DEL AVISO O REPORTE CONFORME A ESTÁNDARES INTERNACIONALES:** probabilidad MEDIA e Impacto MEDIO
- 18. **FALTA DE OBLIGATORIEDAD DE LA NORMATIVA PARA IMPLEMENTAR UN EBR POR PARTE DE LOS SO DE SF:** probabilidad BAJA e Impacto MEDIO
- 19. **FALTA DE OBLIGATORIEDAD DE LA NORMATIVA PARA IMPLEMENTAR UN EBR POR PARTE DE LOS SO DE AV:** probabilidad MEDIA e Impacto MEDIO
- 20. **FALTA DE MADURACIÓN DE LOS MODELOS DE RIESGO DE LOS SUPERVISORES DE SF PARA IMPLEMENTAR UN EBR:** probabilidad BAJA e Impacto MEDIO
- 21. **FALTA DE MADURACIÓN DE LOS MODELOS DE RIESGO DE LOS SUPERVISORES DE AV PARA IMPLEMENTAR UN EBR:** probabilidad ALTA e Impacto ALTO



**RIESGOS DERIVADOS DE LAS VULNERABILIDADES DEL RÉGIMEN DE PREVENCIÓN Y COMBATE AL LD/FT**

**16. DEFICIENCIAS EN LOS SISTEMAS DE MONITOREO Y ALERTAMIENTO**

Probabilidad:	MEDIA
Impacto:	MEDIO

**17. DISEÑO DEL AVISO O REPORTE CONFORME A ESTÁNDARES INTERNACIONALES**

Probabilidad:	MEDIA
Impacto:	MEDIO

**18. FALTA DE OBLIGATORIEDAD DE LA NORMATIVA PARA IMPLEMENTAR UN EBR POR PARTE DE LOS SO DE SF**

Probabilidad:	BAJA
Impacto:	MEDIO

**19. FALTA DE OBLIGATORIEDAD DE LA NORMATIVA PARA IMPLEMENTAR UN EBR POR PARTE DE LOS SO DE AV**

Probabilidad:	MEDIA
Impacto:	MEDIO

**20. FALTA DE MADURACIÓN DE LOS MODELOS DE RIESGO DE LOS SUPERVISORES DE SF PARA IMPLEMENTAR UN EBR**

Probabilidad:	BAJA
Impacto:	MEDIO

**21. FALTA DE MADURACIÓN DE LOS MODELOS DE RIESGO DE LOS SUPERVISORES DE AV PARA IMPLEMENTAR UN EBR**

Probabilidad:	ALTA
Impacto:	ALTO

**D. Riesgos relacionados con el Combate al Financiamiento a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (CFPADM)**

Sobre delitos relacionados con CFPADM se identificaron **tres** riesgos principales los cuales son:

- 22. **DESARROLLO DE ADM DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL:** probabilidad BAJA e Impacto ALTO
- 23. **FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO DE ADM DESDE EL TERRITORIO NACIONAL:** probabilidad BAJA e Impacto MEDIO
- 24. **FALTA DE DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE RESPUESTA EN CASO DE UN ATAQUE CON ADM:** probabilidad ALTA e Impacto ALTO



**RIESGOS DE CFPADM**

**22. DESARROLLO DE ADM DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL**

Probabilidad:	BAJA
Impacto:	ALTO

**23. FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO DE ADM DESDE EL TERRITORIO NACIONAL**

Probabilidad:	BAJA
Impacto:	MEDIO

**24. FALTA DE DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE RESPUESTA EN CASO DE UN ATAQUE CON ADM**

Probabilidad:	ALTA
Impacto:	ALTO

**E. Riesgos Emergentes**

Se identificaron **dos** riesgos principales, los cuales son los siguientes:

- 25. **INSTITUCIONES DE TECNOLOGÍA FINANCIERA PROVEEDORAS DE SERVICIOS CON ACTIVOS VIRTUALES (ITF):** características de probabilidad e Impacto ALTOS
- 26. **RÉGIMEN ANTI LAVADO Y CONTRA EL FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO ANTE LOS RIESGOS EMERGENTES DERIVADOS DEL COVID-19:** características de probabilidad e Impacto ALTOS

**RIESGOS EMERGENTES**

**25. INSTITUCIONES DE TECNOLOGÍA FINANCIERA (ITF)**

Probabilidad: ALTA

Consecuencias Potenciales	
Clasificación	Grado
Consecuencias Sociales	ALTO
Consecuencias Políticas	BAJO
Consecuencias Financieras	ALTA
Consecuencias Económicas	ALTO
<b>IMPACTO</b>	<b>ALTO</b>

**26. RÉGIMEN ANTI LAVADO Y CONTRA EL FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO ANTE LOS RIESGOS EMERGENTES DERIVADOS DEL COVID-19**

Probabilidad: ALTA

Consecuencias Potenciales	
Clasificación	Grado
Consecuencias Sociales	ALTO
Consecuencias Políticas	ALTO
Consecuencias Financieras	ALTO
Consecuencias Económicas	ALTO
<b>IMPACTO</b>	<b>ALTO</b>





# X. ANEXO

---

## **ANEXO 1: Las 40 recomendaciones del GAFI**

- RECOMENDACIÓN 1. Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en riesgo
- RECOMENDACIÓN 2. Cooperación y coordinación nacional
- RECOMENDACIÓN 3. Delito de lavado de activos
- RECOMENDACIÓN 4. Decomiso y medidas provisionales
- RECOMENDACIÓN 5. Delito de financiamiento del terrorismo
- RECOMENDACIÓN 6. Sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo y al financiamiento del terrorismo
- RECOMENDACIÓN 7. Sanciones financieras dirigidas relacionadas a la proliferación
- RECOMENDACIÓN 8. Organizaciones sin fines de lucro
- RECOMENDACIÓN 9. Leyes sobre el secreto de las instituciones financieras
- RECOMENDACIÓN 10. Debida diligencia del cliente
- RECOMENDACIÓN 11. Mantenimiento de registros
- RECOMENDACIÓN 12. Personas expuestas políticamente
- RECOMENDACIÓN 13. Banca corresponsal
- RECOMENDACIÓN 14. Servicios de transferencia de dinero o valores
- RECOMENDACIÓN 15. Nuevas tecnologías
- RECOMENDACIÓN 16: Transferencias electrónicas
- RECOMENDACIÓN 17: Dependencia en terceros
- RECOMENDACIÓN 18: Controles internos y filiales y subsidiarias
- RECOMENDACIÓN 19: Países de mayor riesgo
- RECOMENDACIÓN 20: Reporte de operaciones sospechosas
- RECOMENDACIÓN 21: Revelación (tipping-off) y confidencialidad
- RECOMENDACIÓN 22: APNFD: debida diligencia del cliente
- RECOMENDACIÓN 23: APNFD: Otras medidas
- RECOMENDACIÓN 24: Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas
- RECOMENDACIÓN 25: Transparencia y beneficiario final de otras estructuras jurídicas
- RECOMENDACIÓN 26: Regulación y supervisión de las instituciones financieras
- RECOMENDACIÓN 27: Facultades de los supervisores
- RECOMENDACIÓN 28: Regulación y supervisión de las APNFD
- RECOMENDACIÓN 29: Unidades de inteligencia financiera
- RECOMENDACIÓN 30: Responsabilidades de las autoridades de orden público e investigativas
- RECOMENDACIÓN 31: Facultades de las autoridades de orden público e investigativas
- RECOMENDACIÓN 32: Transporte de efectivo
- RECOMENDACIÓN 33: Estadísticas
- RECOMENDACIÓN 34: Guía y retroalimentación
- RECOMENDACIÓN 35: Sanciones
- RECOMENDACIÓN 36: Instrumentos internacionales
- RECOMENDACIÓN 37: Asistencia legal mutua
- RECOMENDACIÓN 38: Asistencia legal mutua: congelamiento y decomiso
- RECOMENDACIÓN 39: Extradición
- RECOMENDACIÓN 40: Otras formas de cooperación internacional







EVALUACIÓN NACIONAL  
DE RIESGOS  
2020