

LA PREVENCIÓN DEL LAVADO DE DINERO COMO HERRAMIENTA PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

Sumario: I. Introducción; II. El lavado de activos y la limitación de utilización de efectivo; III. La Unidad de Inteligencia Financiera y su relación con el combate a la corrupción; III.1. El propietario real; III.2. Numerología; IV. Conclusión; V. Fuentes de consulta.

Resumen: En este artículo se exponen y critican los mecanismos jurídicos que tiene el derecho mexicano para prevenir y combatir el lavado de dinero, desde la inteligencia financiera hasta *gatekeepers* como esquemas en los que se pretenden blanquear grandes sumas de dinero. Ello, con la finalidad de explicar cómo esas medidas ya establecidas para ese delito en particular pueden ser también una herramienta útil en la persecución y prevención de la corrupción, ya que se cierran las alternativas para que se desvíen fondos desde un ámbito que no está diseñado de forma expresa para combatir esa otra actividad delictiva.

Palabras clave: Lavado de dinero, actos de corrupción, servidor público, Unidad de Inteligencia Financiera.

Abstrac: In this paper are explained and criticize the law mechanisms that exists in the mexican law system that prevents and struggle against money laundering, from the financial intelligence to *gatekeepers* as a programs that intends to block hugh amounts of money. All that claims to explain how all this measurements were established for this particular fellony in mexican law, also can be a useful tool in the persuit and prevention of corruption, the reason of that it is because it can be closed all the chances to divert funds form a framework that is not made to fight this other crime named corruption.

Keywords: Money laundring, corruption, public servant, Financial Intelligence Agency.



Mtro. Maximiliano González Solorio

Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana, Maestro por la Universidad de Melbourne (Australia) y por la Universidad Panamericana, Doctorando en Derecho en la Máxima Casa de Estudios. Profesor en materia penal, así como en materia de régimen jurídico anticorrupción en la IBERO y en la UNAM. Certificado por la CNBV en materia de prevención de lavado de dinero. Abogado litigante en materia penal.

I. Introducción

En nuestro país existe un marco jurídico en materia de Prevención de Lavado de Dinero (PLD) aplicable tanto a entidades financieras como a personas físicas o empresas, que la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFORPI) denomina *sujetos obligados*, los cuales realizan algunas actividades económicas consideradas por la ley como *actividades vulnerables*. Lo anterior, en el contexto de la prevención, detección y combate al delito, comúnmente conocido como *lavado de activos*, mismo que en México se denomina Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (ORPI) y se encuentra regulado en el artículo 400 bis del Código Penal Federal.

Para la aplicación de la normatividad en caso de PLD, son las autoridades en materia hacendaria, procuración de justicia, jueces y magistrados los designados con facultades y atribuciones. Las autoridades mexicanas en materia de PLD se dividen en dos grupos: las autoridades reguladoras y las autoridades supervisoras, las cuales se distinguen a su vez en las especializadas tanto en prevenir como en combatir el delito de ORPI.

En el ámbito de prevención, las autoridades reguladoras son la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), la Unidad de Banca, Valores y Ahorro (UBVA), la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social (USPSS) y la Unidad de Banca de Desarrollo (UBD); mientras que las autoridades supervisoras son la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT).



En el ámbito de combate, la Fiscalía General de la República (FGR) y el Poder Judicial (PJ) en los niveles local y federal, junto con la aportación de información y análisis financiero que provee la UIF, son las autoridades encargadas de perseguir el delito de ORPI.

La creación de autoridades mexicanas y el otorgamiento de facultades y atribuciones en un marco jurídico especializado no es un producto original o aislado del país, responde a un contexto internacional en el que, a partir de la globalización y debido a la facilidad, grupos criminales hacen uso de recursos que provienen de actividades ilícitas y pretenden dar legitimidad a sus operaciones.

Por lo anterior, en 1989, como parte de los esfuerzos del Grupo de los Siete (G7) para combatir el delito de lavado de activos, se creó el Grupo de Acción Financiera (GAFI), dando origen a las 40 recomendaciones,¹ una serie de criterios mínimos para que los países de la comunidad internacional los establecieran en sus respectivos marcos jurídicos internos, mismas que han sido actualizadas en diversas ocasiones, siendo la última en febrero de 2012.² Es así que México, a través de diversas reformas y modificaciones a su marco jurídico interno, ha incorporado los estándares establecidos en dichas recomendaciones mediante diversas leyes y disposiciones, lo cual le permite prevenir, identificar y combatir las ORPI.

El lavado de activos pretende dar apariencia de licitud a recursos provenientes de ilícitos, es decir, de delitos. Ahora bien, sí existe una conducta tipificada como delito en el Código

Penal, específicamente en el artículo 222, el *cohecho* (comúnmente conocido como *corrupción*), el cual consiste, en términos generales, en el servidor público que por sí o por interpósita persona reciba ilícitamente recursos económicos para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones, en este caso, dicho servidor público, necesariamente, pretenderá en algún momento dar apariencia de licitud a dichos recursos.

El servidor público que realiza algún acto de corrupción y que recibe un beneficio económico llevará a cabo una serie de complejas actividades para que el dinero pueda ser utilizado por él sin que se conozca el origen ilícito del cual proviene, dando como resultado la actualización de otra hipótesis normativa en el Código Penal, el ORPI. Por lo anterior, es necesario que en México existan autoridades altamente especializadas y capacitadas que permitan, en conjunto con los sujetos obligados, entidades financieras y autoridades supervisoras y reguladoras, trabajar de manera coordinada para combatir la corrupción.

¹ ANAYA, Jorge *et al.*, "Políticas contra el lavado de dinero aplicables a instituciones de crédito y sociedades financieras de objeto limitado", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, año XLI, núm. 121, enero-abril, 2008, pp. 13-43.

² GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE LATINOAMÉRICA (GAFILAT), "Las 40 recomendaciones" [en línea], <<https://www.gafilat.org/index.php/es/las-40-recomendaciones#:~:text=Las%2040%20Recomendaciones%20del%20GAFI,su%20mayor%C3%ADa%20basadas%20en%20instrumentos>>.



II. El lavado de activos y la limitación de utilización de efectivo

Tradicionalmente el proceso de lavado de activos, que tiene como objeto dar apariencia de licitud a los recursos provenientes de actividades ilícitas, se divide en tres etapas:

- 1) Colocación: introducción del dinero ilícito en la economía legal a través de diversas formas (depósitos fraccionados, casinos, entre otros);
- 2) Estratificación: dificulta a las autoridades el rastreo y propiedad de fondos; y
- 3) Integración: tiene como finalidad dar apariencia de legalidad a fondos ilícitos.³

Cada una de dichas etapas forma parte de un complejo esquema utilizado por las personas que cuentan con recursos provenientes de actividades ilícitas y que pretenden dar una apariencia de licitud a estos.

Para ejemplificar lo anterior, si un servidor público adjudicó un contrato gubernamental de manera ilegal a una empresa que no cumplía con las características necesarias para prestar el servicio u otorgar el bien, y a cambio de dicha asignación se le pagó ilícitamente

5,000,000.00 MXN (cinco millones de pesos), dicho servidor público no podrá recibir de la empresa ganadora una transferencia electrónica en su cuenta bancaria, ya que no existiría justificación alguna por el ingreso de dicho dinero y además sería fácilmente rastreable, por lo que posiblemente lo recibiría en efectivo y de forma posterior a través de las etapas mencionadas anteriormente.

En este caso, el servidor público pretenderá utilizar los servicios que prestan las entidades financieras del sistema mexicano para diversificar los recursos ilícitos y convertirlos en diferentes bienes que dificulten su rastreo. La utilización de una entidad financiera es prácticamente un requisito del lavado de activos debido a que, en el marco regulatorio mexicano, existen limitaciones a la utilización de efectivo en ciertas actividades económicas conocidas como *actividades vulnerables*, mismas que tienen su antecedente en las 40 recomendaciones de GAFI, específicamente en la Recomendación Núm. 22, la cual establece que los países deberán señalar procesos de debida diligencia y conocimiento de los clientes en lo que se denomina Actividades y Profesiones no Financieras Designadas (APNFD), así como umbrales de utilización de efectivo.

³ ALVARADO MONCADA, Zoila Felicita, *El lavado de activos y su afectación a la administración pública del Estado ecuatoriano*, Quito, Editorial Tecnocientífica Americana, 2022, pp. 37-43.

EL LAVADO DE ACTIVOS Y LA LIMITACIÓN DE UTILIZACIÓN DE EFECTIVO

La Recomendación Núm. 22 señala cinco APNFD: 1) casinos, 2) agentes inmobiliarios, 3) comerciantes de metales preciosos, 4) profesionales jurídicos independientes y contadores, y 5) proveedores de servicios societarios y fideicomisos. No obstante, en México, las APNFD o *actividades vulnerables* son dieciséis, sumándose vehículos, traslado de valores, blindaje, entre otros. Lo anterior, se relaciona con la Recomendación Núm. 1 denominada Evaluación de Riesgos y Aplicación de un Enfoque Basado en Riesgo, que en México se tradujo como Evaluación Nacional de Riesgos, la cual tuvo su última actualización en noviembre del año 2023 y que, debido al ejercicio de autoevaluación que nuestro país realiza constantemente y al nivel de riesgo al que se encuentra expuesto, se consideró que las APNFD debían de aumentarse en el marco jurídico mexicano y no sólo limitarse a cinco como lo establece la Recomendación Núm. 22.

Asimismo, la LFORPI, ley que establece criterios, medidas y procesos de las actividades vulnerables, señala en su artículo 32 la limitación del uso de efectivo o metales al momento de pagar o cumplir obligaciones por determinadas actividades, siendo éstas las siguientes:

- Constitución o transmisión de derechos reales sobre bienes inmuebles, por un monto máximo de pago en efectivo o metales de 8,025 salarios mínimos vigentes;
- Transmisión de propiedad o constitución de derechos reales sobre vehículos nuevos o usados, ya sean aéreos, marítimos o terrestres, por un monto máximo de pago en efectivo o metales de 3,210 salarios mínimos vigentes;
- Transmisión de propiedad de relojes, joyería, obras de arte, metales y piedras preciosas, por un monto máximo de pago en efectivo o metales de 3,210 salarios mínimos vigentes;
- Adquisición de boletos que permita participar en juegos con apuestas, concursos o sorteos, por un monto máximo de pago en efectivo o metales de 3,210 salarios mínimos vigentes;
- Prestación de servicios de blindaje a vehículos, ya sean aéreos, marítimos o terrestres, por un monto máximo de pago en efectivo o metales de 3,210 salarios mínimos vigentes;
- Transmisión de dominio o constitución de derechos de cualquier naturaleza sobre los títulos representativos de partes sociales o acciones de personas morales, por un monto máximo de pago en efectivo o metales de 3,210 salarios mínimos vigentes; y
- Constitución de derechos personales de uso o goce de bienes inmuebles o vehículos, ya sean aéreos, marítimos, terrestres o blindaje, por un monto máximo de pago en efectivo o metales de 3,210 salarios mínimos vigentes.

Las personas físicas o morales que realicen cualquiera de las actividades mencionadas anteriormente se encuentran limitadas a recibir pagos en efectivo o metales por encima de los umbrales establecidos. Aquel servidor público que cuente con recursos provenientes de actividades ilícitas, específicamente de hechos de corrupción, como se ha señalado, forzosamente tratará de utilizar entidades financieras para adquirir productos o servicios (actividades vulnerables o GAFI y ADNFD), debido a que existen ciertas limitantes al uso de efectivo o metales para la compra de productos o servicios que son susceptibles de ser utilizados en esquemas de lavado de activos.

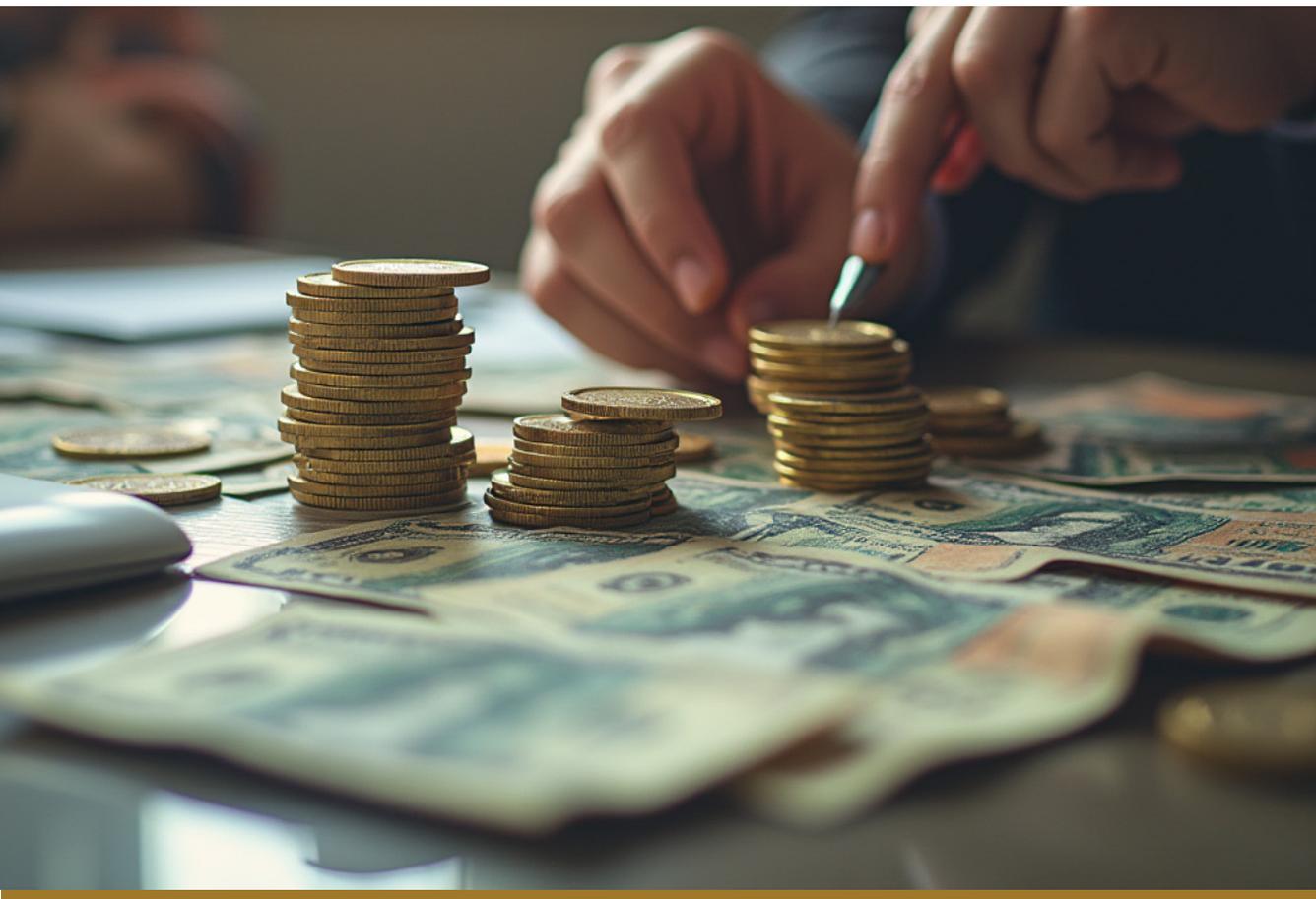
III. La Unidad de Inteligencia Financiera y su relación con el combate a la corrupción

El análisis operativo y estratégico que realiza la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), con la información que las autoridades supervisoras recaban de las entidades financieras y de los sujetos obligados a través de los portales habilitados para tal efecto, resulta fundamental para identificar a aquellas personas físicas o morales que tienen un comportamiento fuera de lo habitual, lo que permitiría presumir, por lo tanto, la existencia de operaciones o actividades que podrían ser consideradas como el delito de ORPI.

A través de los reportes de periódicos que las entidades financieras realizan, la UIF aumenta la visibilidad de la forma en la que los usuarios o clientes del sistema financiero realizan operaciones en el país, dichos reportes se dividen en:

- Reportes de operaciones inusuales: Aquellos que rompen sin justificación alguna el perfil transaccional de los clientes o usuarios en materia de tipo, monto, frecuencia y naturaleza de las operaciones que estos realizan con las entidades financieras y que, por lo tanto, no guardan relación con los antecedentes y actividad económica declarada o conocida;
- Reportes de operaciones relevantes: Aquellas que son enviadas debido a que se realizan pagos o cumplimiento de obligaciones en efectivo por encima de los umbrales establecidos en la norma; y
- Reportes de operaciones internas preocupantes: Supuestos en los que los funcio-





narios o trabajadores de las entidades financieras se encuentren constantemente relacionados con operaciones inusuales, así como con clientes o usuarios que de manera reiterada son vinculados con dichas operaciones. Asimismo, aquellos empleados que sin justificación alguna tienen un nivel de vida que podría parecer mayor al sueldo que perciben.

Dicha visibilidad que la UIF obtiene con los reportes mencionados anteriormente, se complementa con las obligaciones de identificación de clientes, así como con la recepción de los avisos de actividades vulnerables de aquellas personas físicas o morales obligadas a realizarlos y remitirlos.

Con la información recibida, la UIF podrá realizar un análisis profundo de las operaciones y generar tipologías o redes que permitan identificar, a través de relaciones financieras, a aquellas personas físicas o empresas que se encuentren relacionadas con hechos que podrían ser constitutivos del delito de ORPI.

El propio artículo 400 bis del Código Penal Federal establece que se requiere la presentación de querrela por parte de la UIF para que inicie

el proceso de investigación en materia penal de dicho delito. Así, derivado del análisis financiero de la UIF, en el que un servidor público pudiera estar involucrado con hechos de corrupción y empresas pudieran fungir como vehículos económicos para la consecución de dichos fines delictivos, se podrá iniciar la investigación de ese delito requerida para la actualización de la hipótesis normativa de ORPI.

III.1. El propietario real

Con independencia de lo mencionado en los apartados anteriores, las personas que pretendan lavar activos generalmente recurrirán al uso de esquemas por medio de personas físicas y/o empresas en las que no funjan como socios, accionistas, tenedores o parte del consejo de administración, pero que tengan el control de éstas, entendiéndose por *control* lo siguiente:

- Para el caso de persona física: Aquella persona que por medio de un tercero obtiene un beneficio derivado de estos y es quien ejerce los derechos de uso, goce, disfrute o aprovechamiento de un bien o servicio; y
- Para el caso de persona moral: Aquella persona física que:
 - Pueda imponer directa o indirectamente decisiones en las asambleas generales;
 - Mantenga la titularidad de los derechos que permitan ejercer el voto respecto del más del 50% del capital social; y
 - Dirija directa o indirectamente la administración, estrategia o políticas de la sociedad.

Es de gran relevancia que las entidades financieras y sujetos obligados coadyuven a los esfuerzos en materia de PLD, ya que estos fungen como uno de los principales *gatekeepers* en el régimen de prevención de lavado de dinero; con su identificación de clientes, envío de reportes y actividades vulnerables, proveen de

insumos suficientes a la UIF para tener los elementos necesarios y presentar denuncias que deriven en una investigación en materia penal.

Dicha información, si es analizada respecto a las transacciones que pudieran estar vinculadas con servidores públicos corruptos, aun cuando utilicen esquemas complejos que dificulten su relación con actividades financieras o vulnerables, es de vital importancia para el sector de prevención de lavado de activos.

III.2. Numerología

A pesar de los esfuerzos institucionales, no sólo en el ámbito nacional e internacional, de la ampliación y especialización del marco en materia de PLD y de la imposición de obligaciones a entidades financieras y sujetos obligados, los números de carpetas de investigación judicializadas que obtuvieron sentencia condenatoria o que derivaron en acuerdos reparatorios, suspensiones condicionales del proceso o procedimientos abreviados, ya sea por delitos de cohecho o corrupción de menores, son mínimos.

En México, para el año 2020 sólo el 0.19% de las denuncias presentadas por hechos de corrupción lograron obtener una sentencia condenatoria; únicamente 7 de las 33 fiscalías especializadas en materia de combate a la corrupción obtuvieron sentencias condenatorias ejecutadas;⁴ mientras que, con respecto al delito de ORPI, 97% de las personas denunciadas no recibieron sentencia condenatoria.⁵ Todos estos datos demuestran la ineficacia de las autoridades en materia de persecución del delito de ORPI.

⁴ MARTÍNEZ, Alfonso Christian *et al.*, *Fiscalías anticorrupción, un ejercicio de transparencia y acceso a la información sobre su autonomía y resultados*, México, Instituto Tecnológico de Monterrey, Escuela de Gobierno y Transformación de Política Pública, Iniciativa de Transparencia y Anticorrupción, 2023, pp. 39-40.

⁵ ROMERO, Laura, "Ineficacia al acreditar el lavado de dinero", en *Gaceta UNAM*, México, UNAM, 4 de noviembre, 2021 [en línea], <<https://www.gaceta.unam.mx/ineficacia-al-acreditar-el-lavado-de-dinero/>>.

IV. Conclusión

México cuenta con un amplio marco jurídico en materia de prevención de lavado de activos, lo cual en principio pretende coadyuvar a que las personas que obtengan beneficios económicos por la realización de algún delito se vean en la dificultad de utilizar dichos recursos.

La imposición de obligaciones (políticas de identificación de clientes y usuarios; conocimiento de la existencia de propietarios reales; limitación de uso de efectivos y metales; y creación de autoridades supervisoras, reguladoras y de persecución de delitos) no han sido suficientes al momento de la determinación de responsabilidades en materia penal por los delitos de ORPI y cohecho. Por lo anterior, se puede concluir que existe una gran deficiencia de las autoridades en materia de procuración e impartición de justicia.

Sin embargo, resulta más eficiente, a corto plazo, que el régimen jurídico de prevención de lavado de dinero siga incorporando procesos, requisitos y limitantes a las entidades financieras y sujetos obligados, con el objeto de que resulte más complejo para la actividad criminal (en especial para la corrupción de servidores públicos) la utilización de recursos provenientes de actividades ilícitas. En la medida que resulte más costoso y complejo para un servidor público lavar dinero, menos serán los incentivos para realizar tales actos de corrupción.

A mediano y largo plazo, es necesario que las autoridades en materia de procuración e impartición de justicia sean capacitadas, entrenadas y dotadas de recursos materiales, humanos y técnicos, con el objetivo de aumentar la capacidad de imposición de sanciones en materia penal a aquellas personas que son denunciadas por delitos de ORPI y cohecho.

V. Fuentes de consulta

Bibliografía y hemerografía

ALVARADO MONCADA, Zoila Felicita, *El lavado de activos y su afectación a la administración pública del Estado ecuatoriano*, Quito, Editorial Tecnocientífica Americana, 2022.

ANAYA, Jorge *et al.*, "Políticas contra el lavado de dinero aplicables a instituciones de crédito y sociedades financieras de objeto limitado", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, año XLI, núm. 121, enero-abril, 2008.

MARTÍNEZ, Alfonso Christian *et al.*, *Fiscalías anticorrupción, un ejercicio de transparencia y acceso a la información sobre su autonomía y resultados*, México, Instituto Tecnológico de Monterrey, Escuela de Gobierno y Transformación de Política Pública, Iniciativa de Transparencia y Anticorrupción, 2023.

ROMERO, Laura, "Ineficacia al acreditar el lavado de dinero", en *Gaceta UNAM*, México, UNAM, 4 de noviembre, 2021 [en línea], <<https://www.gaceta.unam.mx/ineficacia-al-acreditar-el-lavado-de-dinero/>>.

Recursos electrónicos

GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE LATINOAMÉRICA (GAFILAT), *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva*, 2021 [en línea], <https://www.uaf.cl/descargas/legislacion/internacionales/GAFI_Recomendaciones_102021.pdf>.

_____, "Las 40 recomendaciones" [en línea], <<https://www.gafilat.org/index.php/es/las-40-recomendaciones#:~:text=Las%2040%20Recomendaciones%20del%20GAFI,su%20mayor%20C3%ADa%20basadas%20en%20instrumentos>>.

Leyes y códigos

Código Penal Federal.

Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.