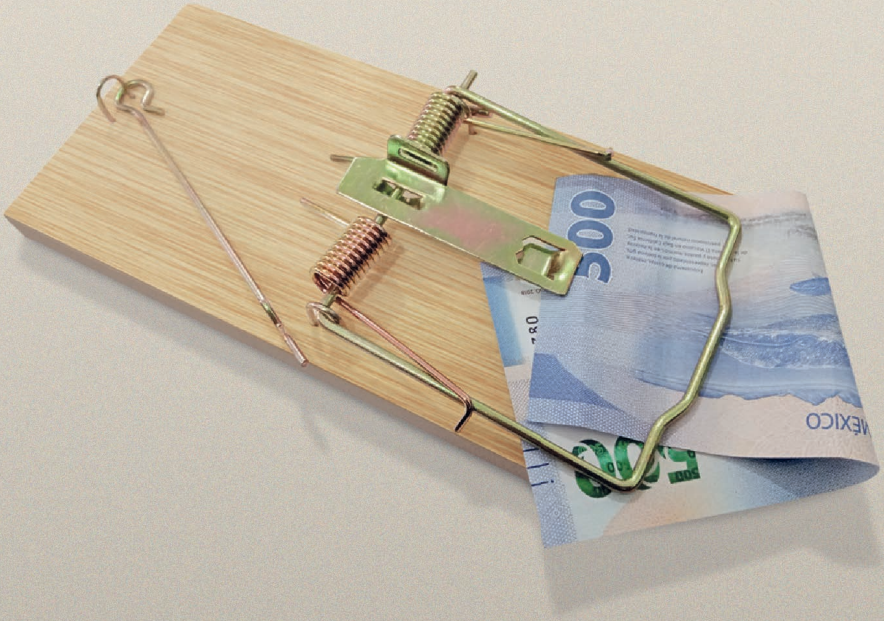
INTELIGENCIA FINANCIERA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN



HACIENDA
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

UIF
UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA MÉXICO

INACIPE
INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES

PNUD

Inteligencia financiera y combate a la corrupción

Directorio
Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)

Santiago Nieto Castillo
Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera

Mireya Valverde Okon
Directora General de Asuntos Normativos

Mitzi Pichardo
Coordinadora de Asuntos Normativos e Internacionales

Directorio
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Lorenzo Jiménez de Luis
Representante Residente

Sandra Sosa
Representante Residente Adjunta

Sol Sánchez
Oficial Nacional de Gobernanza efectiva y Democracia a.i.

Directorio
Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE)

Rafael Ruiz Mena
Secretario General Académico
Encargado del Despacho de la Dirección General

Gabriela Alejandra Rosales Hernández
Secretaria General de Extensión

Alejandra Silva Carreras
Directora de Publicaciones y Biblioteca

INTELIGENCIA FINANCIERA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Carla Astrid Humphrey Jordan
Coordinadora

HACIENDA
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

UIF
UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA MÉXICO

INACIPE
INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES

PNUD

Inteligencia financiera y combate a la corrupción

Derechos reservados © 2021

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Montes Urales 440
Col. Lomas de Chapultepec, Miguel Hidalgo.
C.P.11000, Ciudad de México.

Primera edición electrónica, 2021

ISBN: 978-607-560-076-5

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es el principal organismo de las Naciones Unidas dedicado a poner fin a la injusticia de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático. Trabajamos con nuestra extensa red de expertos y aliados en 170 países para ayudar a las naciones a construir soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta.

Esta publicación fue elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, en colaboración con la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Coordinadora de proyecto: Carla Astrid Humphrey Jordan.
Autora: Fabiola Navarro.

Diseño editorial: Danlel Leyte Muñiz, Itzel Castañeda
y Lizeth Violeta Méndez.
Corrección de estilo: Victor Gálvez, Irene Bárcenas.
Primera edición electrónica, 2021.

Contenido

página	
XI	**Presentación**
XXIX	**Abreviaturas**
XXX	**Glosario**
1	**Introducción**
11	**Estructura del documento, objetivos y metodología**
14	**Tipología de Corrupción y Operación con Recursos de Procedencia Ilícita**
58	**Investigación e Inteligencia Financiera**
82	**Argumentos y herramientas sustantivos de apoyo para la participación de la Unidad en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)**
110	**Líneas de comunicación estratégica sobre corrupción y lavado de activos**
113	**Recomendaciones para fortalecer la coordinación institucional a corto y mediano plazo**
117	**Fuentes consultadas**

Presentación

Como parte de la constante tarea de analizar las distintas manifestaciones de las conductas que afectan la administración de los asuntos públicos y su impacto en la calidad de la vida de las personas, en este estudio se aborda la relación entre corrupción y lavado de dinero en México y se comentan las estrategias para su combate.

La corrupción es uno de los signos de nuestro tiempo y es el mayor obstáculo al desarrollo económico y social en todo el mundo. De acuerdo con cifras de la *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*[1] (UNODC por sus siglas en inglés),

1 *La corrupción y el desarrollo*, UNODOC, 2016 http://www.anticorruptionday.org/documents/actagainstcorruption/print/materials2016/corr16_fs_DEVELOPMENT_es_PRINT.pdf

cada año se paga un billón de dólares en sobornos y se calcula que se roban 2,6 billones de dólares anuales mediante la corrupción, suma que equivale a más del 5% del producto interior bruto mundial. Por su parte, el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD), estima[2] que los países en desarrollo pierden una cantidad de dinero diez veces mayor que la dedicada a la asistencia oficial para el desarrollo debido a la corrupción.

La corrupción tiene efectos perniciosos en lo político, económico y social. En el ámbito político afecta la confianza, genera debilidad institucional y ausencia de estado de derecho, aunado a que provoca la pérdida de enormes cantidades de los recursos públicos que deben destinarse a educación, sanidad, seguridad, infraestructura, desarrollo, justicia, entre otros. De manera que la corrupción reduce el erario (desvío de recursos; desperdicio por bienes adquiridos no utilizados; pagos en exceso, o que se realizan sin que se acredite la entrega o cumplimiento de la contraprestación; recursos no reintegrados a la tesorería de la federación; entre otras conductas). Los ejemplos de corrupción en cada uno de estos sectores son abundantes.

La corrupción también afecta la economía y el desarrollo en el ámbito privado. *El Foro Económico Mundial* calcula que la corrupción aumenta el costo de hacer negocios hasta en un 10% como promedio. La corrupción dificulta el desarrollo económico, perjudica la integridad del sector privado y desvía los fondos destinados a reducir la pobreza. Actúa como una especie de impuesto oculto, un gasto indirecto ilegal que disuade a los inversores, lo que causa pérdidas de empleos y en última instancia mantiene al país sumido en la pobreza.[3]

---

2 *Unidos contra la corrupción para el desarrollo, la paz y la seguridad* https://www.un.org/es/observances/anti-corruption-day

3 *La corrupción y el desarrollo*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2016 http://www.anticorruptionday.org/documents/actagainstcorruption/print/materials2016/corr16_fs_DEVELOPMENT_es_PRINT.pdf

Las estimaciones sobre los costos económicos de la corrupción dan cuenta de un problema mayúsculo presente en muchos ámbitos de la vida pública y privada.

En México y en el mundo los delitos económicos son una preocupación y amenaza latente para cualquier tipo de organización. *La Encuesta Global sobre Delitos Económicos 2016 de Latinoamérica*[4] de *PricewaterhouseCoopers México* (PwC en lo sucesivo EGDE, Latinoamérica, 2016), menciona como los primeros cinco delitos económicos son: malversación de activos (78%), delitos informáticos (26%), uso indebido de información privilegiada (21%), sobornos y corrupción (21%), y fraudes de compras (18%).

Los resultados de la *EGDE, Latinoamérica, 2016* muestran que no sólo aumenta la cantidad de delitos económicos, sino que también crece el rol que juega la tecnología y la complejidad de los riesgos relacionados a los delitos. Los resultados indican que la malversación de activos (76%), los sobornos y corrupción (20%) y los fraudes de compras (18%) como líderes tradicionales en los delitos económicos son los más reportados en la región. Otros delitos han dado un gran salto, son los informáticos, los cuales pasaron a ser el segundo delito económico más reportado en Latinoamérica con un 26%, seguido del uso indebido de información privilegiada con un 21% (*EGDE, Latinoamérica, 2016*).

El Suplemento de esta encuesta[5] para México indica que en el país siguen prevaleciendo los delitos económicos tradicionales, tales como la malversación de activos, el soborno y la corrupción, así como el fraude contable y el fraude en compras. Sin

4 Incluye 6337 encuestados de 115 países. Para Latinoamérica, el alcance fue 1139 organizaciones en 14 países, incluyendo Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay y Venezuela.

5 La encuesta global de delitos económicos 2016 contó con la participación de 6,337 encuestados (5,128 encuestados en 2014) de 115 países (en comparación con 99 países en 2011). De los 243 encuestados en México, 44% fueron altos ejecutivos de sus respectivas organizaciones, el 33% fueron sociedades que cotizan en bolsa y 63% organizaciones de más de 1,000 empleados.

embargo, en forma sorpresiva, el uso indebido de información privilegiada se posiciona como uno de los delitos más importantes en nuestro país, tanto en incidencias reportadas como en expectativa de ocurrencia en el corto plazo (*EGDE, México, 2016*).

Los esquemas de corrupción más comunes en México son pagos indirectos a través de socios comerciales (67%), proveedores ficticios/ facturas falsas (25%), pagos indebidos a través de nómina (25%), regalos, viajes y entretenimiento indebidos (25%), deficiencias en los controles de tesorería para monitorear el destino final de fondos (17%) y sobreprecio/soborno (17%) (*EGDE, 2016, México*).

En la *Encuesta Global sobre Delitos Económicos 2018*, edición México[6] en lo sucesivo *EGDE, México, 2018*, se indica que los delitos económicos en México se incrementan casi un 57% en 2018. En el reporte *"Fraude y corrupción, un análisis de su impacto en las organizaciones. Encuesta de Delitos Económicos 2018-Edición México"* PwC analiza cuál es la situación del fraude y los delitos económicos en 2018 y cómo ha evolucionado desde 2016, año en el que se realizó la última toma de datos. Entre los principales hallazgos destaca el aumento significativo del número de compañías víctimas de fraude en México, que ha pasado del 37% en 2016 al 58% en 2018. Es decir, un incremento de 21% (56.76%). Una tendencia que también se experimenta a nivel global (49% en 2018, 36% en 2016).

Los resultados también indican que el 58% de las compañías mexicanas reconoce haber sido víctima de algún tipo de delito económico o fraude durante los últimos dos años. En 2016, la cifra ascendió al 37%. Las vulneraciones más habituales son, en este orden: la malversación de activos, el soborno y la corrupción y el fraude cometido por el consumidor.

---

6 La ***Encuesta Global de Delitos Económicos y Fraude*** 2018 de PwC fue respondida por 7,228 encuestados de 123 países. Del total de encuestados, el 52% incluyó a altos ejecutivos de sus respectivas organizaciones, el 42% se conformó por empresas que cotizaban en Bolsa y el 55% son organizaciones con más de 1,000 empleados.

El aumento que muestra la encuesta en la tasa de delitos económicos en 2018 es, sin duda, muy importante. Sin embargo, surge la pregunta de si podría ser aún más alto, considerando que una gran mayoría de las organizaciones en México (87%) afirma contar con programas formales de cumplimiento. Además, el 41% de éstas confirma que ha incrementado su inversión en prevención en los últimos dos años.", asegura Alfredo Hernández, socio de *Forensic Services en PwC México* que:"Parte de la respuesta puede ser que los delitos económicos continúan moviéndose hacia formas más sofisticadas y, por consiguiente, son más difíciles de identificar y prevenir" (EGDE, México, 2018).

Por otro lado, los altos niveles de corrupción tienen consecuencias destructivas para el desarrollo social de un país. En lo político, afectan la confianza en los gobiernos, la cultura política, el estado de Derecho, la participación ciudadana en los asuntos públicos. En lo social, afecta la calidad de los bienes y servicios públicos, la seguridad, el desarrollo social, el cuidado del medio ambiente y la protección de los recursos naturales, además del crecimiento económico que ya comentamos, y en general, la calidad de vida de las personas.

La carga de la corrupción pesa más sobre las personas en situación de pobreza. En el estudio el *Mapeo de Herramientas para Medir la Corrupción y la Gobernabilidad en Países Latinoamericanos*, elaborado por el *Departamento de Políticas e Investigación de Transparency International* en el año 2006, considera cerca de 100 herramientas en 17 países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, establece que de la información revisada se pueden sacar conclusiones clave respecto al impacto que ejerce la corrupción sobre los pobres. En cuanto a la dimensión de la pobreza, las similitudes en los hallazgos incluyen:

- Muchas encuestas demuestran que la corrupción en términos absolutos parece afectar a los pobres en un menor grado que a los que no lo son: las personas con mayores ingresos han tenido a menudo alguna experiencia con la corrupción y al mismo tiempo, gastan sumas más elevadas en el pago de sobornos. No obstante, si se analiza en términos relativos, la carga de la corrupción, pesa más sobre los pobres: los hogares de bajos ingresos soportan una carga de mayores proporciones si ésta se mide como el cociente entre sobornos e ingresos.
- Se puede emplear un patrón similar para las microempresas: éstas gastan un mayor porcentaje de sus ingresos en el pago de sobornos.
- Los hogares de escasos recursos no logran satisfacer necesidades básicas tales como la alimentación, salud y educación debido en parte al costo directo de la corrupción. De tal forma que, para los pobres, la utilidad marginal de una unidad de moneda pagada como soborno es mayor que para los no pobres.
- Las clases de servicios en los que suele registrarse el soborno son más importantes para los pobres.
- En la prestación de servicios, las autoridades oficiales son más susceptibles a desfavorecer a los usuarios de recursos limitados y pedirles coimas. Son precisamente las pequeñas empresas y los pobres quienes no poseen alternativas en la demanda de servicios públicos. Las agencias plagadas por la corrupción son las que más tienden a discriminar en contra de los pobres, limitando su acceso a los servicios básicos.

La relación entre corrupción y falta de desarrollo ha motivado diversas respuestas en el mundo. En el mensaje conmemorativo del Día Internacional contra la Corrupción del año 2013, el entonces Secretario General de la *Organización de las Naciones Unid*as

(ONU), señaló que la corrupción afecta todo e impide el crecimiento económico al elevar los costos y socava la gestión sostenible del medio ambiente y los recursos naturales. Asimismo, quebranta los derechos humanos fundamentales, agrava la pobreza e incrementa la desigualdad al desviar fondos de la atención de la salud, la educación y otros servicios esenciales. Los efectos perniciosos de la corrupción los sienten miles de millones de personas en todo el mundo. Es fruto de la actividad criminal, el mal funcionamiento de las instituciones estatales y una débil gobernanza, a la vez que contribuye a estos fenómenos (ONU, 2013).

Con la finalidad de mejorar la calidad de vida de las personas se estableció una agenda común. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se convinieron en septiembre del año 2000 en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas que se celebró en Nueva York. En esa Cumbre, los líderes de 189 naciones se comprometieron con el contenido de la *Declaración del Milenio*, compuesta por los ocho objetivos de desarrollo del milenio. México fue uno de los 189 países que suscribió dicha declaración.

Ilustración 1. Objetivos de Desarrollo del Milenio:

Fuente: ONU.

Para la ONU estos objetivos constituyen uno de los esfuerzos más significativos de la historia contemporánea para ayudar a los más necesitados. Con el propósito de medir el grado de avance y cumplimiento de los 8 objetivos establecidos en cada país, en 2002, la ONU, con la asistencia del *Banco Mundial*, el *Fondo Monetario Internacional* (FMI) y la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (OCDE), estableció 21 metas y 48 indicadores cuantitativos, que en el año 2008 incrementaron a 70. Los indicadores sirven como base para que, alrededor de ellos, los países tomen en cuenta las prioridades nacionales.

Los ODM ayudaron a que más de mil millones de personas escaparan de la pobreza extrema, a combatir el hambre, a facilitar que más niñas asistieran a la escuela y a proteger nuestro planeta. Generaron nuevas e innovadoras colaboraciones, impulsaron la opinión pública y mostraron el inmenso valor de establecer objetivos ambiciosos. Aunque a pesar de los logros, las desigualdades persisten y el progreso ha sido desigual. La pobreza continúa concentrada predominantemente en algunas partes del mundo. En 2011, casi el 60% de los mil millones de personas extremadamente pobres del mundo vivía en solo cinco países.[7]

De acuerdo con un Informe de la ONU, de los 51 indicadores en los que México comprometió esfuerzos, se reportó cumplimiento total en 37 de ellos. Sin embargo, también se reconoce que, pese a los avances logrados, existen desafíos que todavía debemos enfrentar para lograr el país próspero, incluyente y con educación de calidad al que México aspira, labor que se completará en el marco de la Agenda 2030 (Informe ONU, 2015).

7 Después de 15 años, cuáles fueron los resultados a nivel mundial. http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/

El paso a una nueva agenda, de los ODM a los ODS

El 25 de septiembre de 2015, al terminar el periodo de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), más de 150 líderes mundiales se reunieron en la *Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York* con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. El documento titulado *Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, fue adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, mejor conocida como los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS) incluye 17 objetivos para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático.[8] Los 17 ODS y las 169 metas que se anunciaron demuestran la magnitud de esta ambiciosa nueva agenda universal.[9] "Con ellos se pretende retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y conseguir lo que estos no lograron".[10]

Este nuevo marco de desarrollo da una oportunidad para el *Sistema de las Naciones Unidas, a nivel mundial y en México*, de focalizar la cooperación y programación, de seguir abogando y promoviendo el tema de inclusión y equidad en un marco de derechos, de construir más ciudadanía para las y los mexicanos en este país.[11]

---

8 Objetivos de Desarrollo del Milenio. http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/

9 Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

10 Ibídem.

11 Objetivos de Desarrollo Sostenible. http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/

Ilustración 2. Los 17 ODS

Fuente: ONU.

Los 17ODS, y sus 169 metas, inciden en las causas estructurales de la pobreza, combaten las desigualdades y generan oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población en un marco de desarrollo sostenible. Entre estas causas se incluye el combate a la corrupción. Esta importante agenda sirve como plataforma de lanzamiento para la acción de la comunidad internacional, los gobiernos, así como organismos de la sociedad civil, academia y el sector privado, con el fin de hacer frente a los tres elementos interconectados del desarrollo sostenible: crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental.

De acuerdo con la ONU, sin paz, estabilidad, derechos humanos y gobernabilidad efectiva basada en el Estado de derecho, no es posible alcanzar el desarrollo sostenible. Mientras que algunas regiones gozan de niveles permanentes de paz, seguridad y prosperidad, otras caen en ciclos aparentemente eternos de conflicto y violencia. La nueva agenda reconoce la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo), en un estado de derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles, y en

instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas. En la agenda se abordan los factores que generan violencia, inseguridad e injusticias, como las desigualdades, la corrupción, la mala gobernanza y las corrientes ilícitas de recursos financieros y armas.[12]

Para los ODS el fortalecimiento del Estado de derecho y la promoción de los derechos humanos son fundamentales. El fortalecimiento del Estado de derecho y el combate a la corrupción se incluyen en el ODS 16 *Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.* Entre sus Metas considera *Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas*, de acuerdo con lo siguiente:

> **16.1** Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.
>
> **16.2** Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.
>
> **16.3** Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.
>
> **16.4** De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los archivos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.[13]

---

12 Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

13 La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ofrece a los Estados miembros una gama completa de instrumentos para fortalecer los marcos jurídicos de lucha contra el lavado de dinero y desarrollar la capacidad de los organismos nacionales para investigar este delito y la financiación del terrorismo, interrumpir las corrientes financieras ilícitas y apoyar el rescate de dinero robado. La recuperación de activos es el capítulo más innovador de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC por sus siglas en inglés) en el que se basa la labor de

16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.[14]

16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

---

la UNODC en este ámbito. En el marco del segundo ciclo del mecanismo de revisión de la UNCAC, los esfuerzos de los Estados para adoptar medidas de recuperación de activos serán revisados en los próximos cinco años.
Mediante diversos programas mundiales sobre el lavado de dinero, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, la Oficina y sus aliados a nivel regional e internacional han venido apoyando el establecimiento y las actividades de diversas estructuras de cooperación regional en materia de enjuiciamiento, aplicación de la ley, inteligencia financiera y recuperación de activos. En particular, desde 2007 la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Banco Mundial han cooperado por conducto de la iniciativa para la recuperación de activos robados, un programa conjunto que colabora con los países en desarrollo y los centros financieros para prevenir el lavado dinero proveniente de la corrupción y facilitar la devolución más sistemática y oportuna de los activos robados.
Además, la UNODC lleva a cabo actividades de investigación y reunión de datos en varias esferas relacionadas con la delincuencia organizada tales como las armas de fuego, drogas y otros mercados ilícitos, los delitos contra la vida silvestre y la trata de personas. La Oficina también ha evaluado el impacto de la delincuencia organizada, en particular la amenaza de la delincuencia organizada transnacional. Fuente: Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/romex/ODS16.html

14 La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción contiene el conjunto más amplio de compromisos jurídicos de los gobiernos para combatir la corrupción, incluido el soborno. Sobre la base de los requisitos de la Convención y las conclusiones de los exámenes de los países, la UNODC ayuda a los Estados miembros a prevenir, detectar, investigar y sancionar la corrupción y a promover la cooperación internacional contra este delito. Fuente: Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/romex/ODS16.html

16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial.

16.9 De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.

16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.

16.b Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

En esta agenda de objetivos comunes el combate a la corrupción y lavado de dinero son necesarios para alcanzar las metas de desarrollo sostenible que articulan la agenda 2030. La corrupción es un mal que deteriora y afecta todo aquello con lo que está en contacto, mientras que el lavado de dinero es un vehículo que facilita la comisión de delitos y dificulta a las autoridades su combate y la recuperación del dinero obtenido mediante corrupción. El lavado de dinero sirve a la corrupción para distintos propósitos, ocultar el dinero producto de la corrupción, o bien para pagar complicidades, y conseguir información, favores o impunidad lo que debilita a las instituciones, la seguridad jurídica y el estado de derecho.

La corrupción no solo se lleva el dinero de donde más se necesita, además, debilita a los gobiernos y ello, a su vez, puede exacerbar el problema de las redes de delincuencia organizada y fomentar delitos como la trata de personas, el tráfico de armas y migrantes, la falsificación y el comercio de especies en peligro de extinción.[15]

15 No hay desarrollo si no se combate la corrupción https://www.unodc.org/peruandecuador/es/noticias/2013/diciembre/no-hay-desarrollo-si-no-se-combate-la-corrupcion.html

En México, las leyes y las estrategias de combate de estos dos grupos de conductas (corrupción y lavado de dinero) tienen órganos y procedimientos separados. En virtud de ello, el objetivo central del presente trabajo es mostrar las relaciones entre estos delitos con el fin de advertir la conveniencia (y necesidad) de incluir en la estrategia anticorrupción el trabajo de inteligencia financiera que se realiza en el ámbito del lavado de dinero. Por esta razón, en el estudio también se identifica cuál ha sido y cuál es la aportación del trabajo de la Unidad de Inteligencia Financiera en las tareas anticorrupción.

Perspectiva de género

El PNUD promueve activamente la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a través de la incorporación del enfoque de género en los programas y proyectos que implementa y el desarrollo de iniciativas específicas orientadas a acelerar los progresos en igualdad de género. El tema de género y corrupción está incluido en el área de *Gobernabilidad inclusiva y efectiva* y en concreto en el resultado de un sistema de gobernabilidad democrática fortalecido para cumplir con las expectativas ciudadanas de voz, desarrollo, estado de derecho y rendición de cuentas (PNUD, 2014).

El presente estudio incorpora la perspectiva del género como una reflexión, con el fin de tratar de ayudar a identificar temas y cuando la información disponible lo permita, los contextos, comportamientos e influencia delictivos en relación con las mujeres. Decimos como una reflexión y no como una variable de estudio debido a que los datos disponibles por ahora no permiten un estudio de otro tipo.

La información y datos disponibles sobre la relación corrupción y mujeres es escasa. Los propios datos de corrupción (incidencia) son escasos y no se cuenta con información como

número de asuntos en investigación o sentencias por asuntos de corrupción. Aunque existen algunos trabajos sobre género y corrupción que se interesan por i) la percepción diferenciada de la corrupción, ii) la proclividad para cometer actos de corrupción por razón de género, y algunos más sobre iii) cómo afectan los delitos de corrupción a las personas con motivo del género, los datos disponibles son escasos.

A esto hay que sumar que, entre los hallazgos de un estudio global realizado en 2012, la corrupción tiene un impacto negativo en el empoderamiento y la participación de las mujeres. En su rol tradicional de cuidadoras del hogar, las mujeres experimentan la corrupción en su vida diaria cuando inscriben a sus hijos en las escuelas, cuando participan en programas de subsidios, cuando denuncian abusos y cuando participan en procesos electorales (PNUD, 2014).

Sobre el aspecto de percepción, en la *Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad* (IIJ-UNAM, 2015) se preguntó a las personas ¿Terminar con la corrupción en nuestro país es? "Muy fácil", "Fácil", "Ni fácil ni difícil", "Difícil", "Muy difícil"; la opinión de hombres y mujeres es igual en la respuesta "muy fácil", y algo diferente en las respuestas "Fácil", "Ni fácil ni difícil", "Difícil" donde las mujeres tienen porcentajes más altos de convencimiento que los hombres; en contraste con la opción "Muy difícil" en donde se invierte y son los hombres quienes lo consideran que en el 64.5 % de las respuestas, mientras las mujeres en 51.3%, lo que sugiere mayor pesimismo de las hombres (Marván, Navarro, Bohórquez y Concha, 2015).

En esta misma encuesta se preguntó ¿Dónde se realizan los primeros actos de corrupción? y ¿De quién es responsabilidad acabar con la corrupción? (gobierno, familia, ejército, escuela, medios de comunicación, etcétera) en las respuestas no se distingue variación por género (Marván, Navarro, Bohórquez y Concha, 2015).

En relación con el impacto, en el estudio el *Mapeo de herramientas para medir la corrupción y la gobernabilidad en países latinoamericanos, elaborado por el Departamento de Políticas e Investigación de Transparency International* en el año 2006, establece algunas conclusiones interesantes respecto al impacto que ejerce la corrupción sobre las mujeres.

> En lo que concierne al impacto de la corrupción sobre las mujeres, los estudios indican que los hombres son más propensos que las mujeres a ser víctimas de corrupción. Una posible explicación sería que los hombres, especialmente en Latinoamérica, son quienes suelen hacerse cargo de las transacciones oficiales. Cabe resaltar que conclusiones similares han sido obtenidas de otras regiones.
>
> Los resultados son incongruentes en cuanto a la percepción de la corrupción entre los distintos sexos. Mientras algunos estudios indican que las mujeres perciben que su país es menos corrupto que como lo percibe el sexo opuesto, hay otros que sugieren que los hombres y las mujeres tienen percepciones muy similares de la corrupción; o hasta que las mujeres se preocupan más del fenómeno de la corrupción que los hombres.
>
> Esos hallazgos son útiles en términos generales, pero de todos modos se debe hacer hincapié en el hecho de que sólo un número limitado de herramientas e iniciativas (alrededor del 20%) abordan las dimensiones de género. Tal vez exista una explicación, y esté vinculada al tipo de herramientas. Para desagregar por género e ingresos, se necesita una muestra de tamaño grande, lo cual no sucede con la mayoría de las herramientas. Lo que tal vez sí haga falta es desarrollar herramientas más específicas que aborden esas cuestiones con el objetivo fundamental de habilitar a legisladores. Esto se puede hacer, por ejemplo, incorporando preguntas más puntuales orientadas a las mujeres. (6)

Por otro lado, encontramos que la perspectiva de género es particularmente relevante en el combate y adecuado manejo de delitos como la trata de personas con fines sexuales que de acuerdo con algunos estudios afecta desproporcionalmente a las mujeres, el tráfico de personas migrantes y de drogas. Los cuales están estrechamente vinculados al delito de lavado de dinero.

Elizardo Rannauro (2012) indica que para la oficina de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas y la Prevención del Delito (UNODC), México es un país en el cual convergen las condiciones de origen, tránsito y destino para la incidencia de la trata de personas, en las cuales las niñas, los niños, mujeres y personas migrantes son mayormente las víctimas. Cada año aumenta sus índices de ejecución y que se ha acompañado de otros delitos como la delincuencia organizada, tráfico de drogas, violencia contra las mujeres o delitos de género, entre otros.

La perspectiva de género y de las víctimas es relevante porque los delitos relacionados con el tráfico de personas, la extorsión y la explotación sexual están fuertemente vinculados a poderosas redes de lavado de dinero (Cacho, 2010; Buscaglia, 2015).

Aunque estos delitos afectan especialmente a las mujeres, no están incluidas en las normativas internacionales anticorrupción como *la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*, o la regional como *la Convención Interamericana contra la Corrupción* (PNUD, 2014).

Hay que tener cuidado cuando se trata de víctimas de delitos sexuales, es importante considerar, a la par, los estudios que establecen que los estereotipos afectan también a las víctimas del sexo masculino, por tanto, que hombres y niños se reconozcan como víctimas (la mayoría de las políticas públicas, programas y refugios están pensados para mujeres). Lo que refuerza el estereotipo de que los varones "migran", mientras que las mujeres "son traficadas" (Orozco y Villa, 2012).

En ese sentido, la perspectiva de género también podría ayudar a tratar de identificar y superar sesgos. No hay que perder de

vista que la teoría penal está basada en una serie de subteorías de la responsabilidad, la culpabilidad, la acción, los estados mentales, el consentimiento, las excusas, etc., que bien podrían estar afectadas por este sesgo sexista (Cruz y Vázquez, 2012).

Finalmente, en cuanto la proclividad de las mujeres para cometer actos de corrupción, cabe decir que la preocupación por pensar los problemas de la mujer relacionados con la criminalidad, en general, viene de los movimientos de liberación femenina de los años sesenta del siglo XX. El derecho penal y la criminología contemporánea apenas en las últimas tres décadas han comenzado a teorizar y reflexionar sobre el tema de las mujeres. De forma que aún es poco lo que sabemos a ciencia cierta sobre este poder y su relación con las mujeres (Cruz & Vázquez, 2012).

Abreviaturas

CPF	Código Penal Federal
FGR	Fiscalía General de la República
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional[1]
GAFIC	Grupo de Acción Financiera del Caribe
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de América Latina
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SHCP	Secretaria de Hacienda y Crédito Público
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera

1 Es un organismo intergubernamental cuyos objetivos consisten en establecer normas y promover la aplicación efectiva de las medidas legales, reglamentarias y operativas para combatir el lavado de dinero, el financiamiento al terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional. Fue creado en 1989 por el Grupo de los Siete G-7, y en abril de 1990 dio a conocer sus Cuarenta Recomendaciones que tienen por objeto proporcionar un plan de acción necesario para la lucha contra el lavado de dinero.

Glosario

Actividades empresariales: Para efectos fiscales se extienden por éstas las actividades comerciales que de conformidad con las leyes federales tienen ese carácter; las industriales entendidas como la extracción, conservación o transformación de materias primas, acabado de productos y la elaboración de satisfactores; las agrícolas que comprenden las actividades de siembra, cultivo, cosecha y la primera enajenación de los productos obtenidos, que no hayan sido objeto de transformación industrial; Las ganaderas que son las consistentes en la cría y engorda de ganado, aves de corral y animales, así como la primera enajenación de sus productos, que no hayan sido objeto de transformación industrial; Las de pesca que incluyen la cría, cultivo, fomento y cuidado de la reproducción de toda clase de especies marinas y de agua dulce,

incluida la acuacultura, así como la captura y extracción de las; mismas y la primera enajenación de esos productos, que no hayan sido objeto de transformación industrial; y las silvícolas que son las de cultivo de los bosques o montes, así como la cría, conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación de los mismos y la primera enajenación de sus productos, que no hayan sido objeto de transformación industrial.

Actividades ilícitas: Todas aquellas consideradas como delitos por los ordenamientos penales.

Actividades vulnerables: a los actos, operaciones y servicios que realizan las entidades financieras.[1]

Contrabando: Delito fiscal que consiste en introducir al país o extraer de él mercancías, omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deban cubrirse; sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito; o de importación o exportación prohibida.

Decomiso de bienes: Consiste en una sanción penal por la que un juez decreta la pérdida de los instrumentos, objetos y productos del delito.[2]

Defraudación fiscal: Delito fiscal que comete quien, con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.

Delincuencia organizada: Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes: terrorismo, acopio y tráfico de armas, tráfico de personas, tráfico de órganos; delitos en materia de corrupción, pornografía,

1 Artículo 3 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con recursos de procedencia ilícita.

2 Artículo 24 y 40 del Código Penal Federal.

turismo sexual, lenocinio, tráfico de menores, en agravio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo; robo de vehículo; algunos delitos en materia de secuestro; delitos en materia de trata de personas; contrabando y su equiparable, entre otros.[3]

Delitos contra la salud: El tráfico de órganos previsto en los artículos 461, 462 y 462 Bis, y delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo previstos en los artículos 475 y 476, todos de la Ley General de Salud.[4]

Delitos por hechos de corrupción: El conjunto de conductas así considerados por cada legislación penal. El Código Penal Federal considera dentro de este grupo de delitos: ejercicio ilícito de servicio público; abuso de autoridad; coalición de servidores públicos; uso ilícito de atribuciones y facultades; pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos; concusión; intimidación; ejercicio abusivo de funciones; tráfico de influencias; cohecho; cohecho a servidores públicos extranjeros; peculado; y enriquecimiento ilícito.[5]

Elementos de riesgo: Los factores genéricos que se observan en el desarrollo de la actividad de los sujetos supervisados y que pudieran afectar en mayor o menor medida, el riesgo a que están expuesta, considerando al menos los siguientes: clientes y/o usuarios; países y áreas geográficas; productos y servicios; transacciones y canales de envío o distribución vinculados con las operaciones del sujeto supervisado con sus clientes y con sus usuarios, así como la Evaluación Nacional de Riesgos y sus actualizaciones.[6]

---

3 Artículo 2° de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

4 Artículo 2° de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

5 Título Décimo del Código Penal Federal.

6 Guía para la elaboración de una Metodología de Evaluación de Riesgos en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, Comisión Nacional Bancaria y de Valores -

Empresa fachada: También se les conoce como fantasma, a las sociedades que tienen existencia legal porque se constituyeron ante notario, están inscritas en el Registro Público de la Propiedad y en el Registro Federal de Contribuyentes, tiene domicilio fiscal, cuentan con firma electrónica y expiden facturas a través de la plataforma del SAT, se utilizan para disimular actos delictivos y a los destinatarios de dinero producto estos actos.[7]

Encubrimiento: Delito que cometen quienes, después de la ejecución del delito y sin haber participado en éste, adquiera, reciba u oculte el producto de aquel; presten auxilio o colaboración de cualquier especie al autor de un delito; oculte o favorezca el ocultamiento del responsable de un delito; no dé auxilio para la investigación de los delitos o para la persecución de los delincuentes, entre otras conductas similares.[8]

Entidades financieras: Las instituciones de crédito, instituciones de seguros que ofrecen seguros de vida, administradoras de fondos para el retiro, uniones de crédito, casas de bolsa, sociedades financieras populares, sociedades de inversión en renta variable, sociedades de inversión en instrumentos de deuda, sociedades operadoras de sociedades de inversión y sociedades que presten servicios de distribución de acciones de sociedades de inversión.[9]

Extinción de dominio: Es la consecuencia que resulta de un proceso por el que un juez determina la pérdida de los derechos que tenga una persona en relación con los Bienes, declarada por sentencia de la autoridad judicial, sin contraprestación, ni compensación alguna para su propietario o para quien se

---

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

7 Tomada del libro *La Estafa Maestra. Graduados en desaparecer el dinero público* (2018)

8 Artículo 400 Código Penal Federal.

9 Artículo 15-C del Código Fiscal de la Federación.

ostente o comporte como tal, ni para quien, por cualquier circunstancia, posea o detente los citados Bienes.[10]

Fraude: Es un delito por el que engañando a uno o aprovechándose del error en que éste se halla, se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido.[11]

Información de interés público: Se refiere a la información que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados.[12]

Instituciones del sistema financiero: a) instituciones de crédito; b) almacenes generales de depósito; c) casas de cambio; d) sociedades financieras de objeto múltiple; e) uniones de crédito; f) sociedades financieras populares; g) sociedades cooperativas de ahorro y préstamo; h) casas de bolsa; i) fondos de inversión; j) administradoras de fondos para el retiro; k) instituciones o sociedades mutualistas de seguros; l) instituciones de fianzas; y m) Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero.[13]

Las conductas incluyen una diversidad importante de formas de manera que también comete este delito quien ilícitamente obtenga, conserve, utilice, prepare o suministre órganos, tejidos y sus componentes, cadáveres o fetos de seres humanos; quien comercie o realice actos de simulación jurídica que tengan por objeto la intermediación onerosa de órganos, tejidos, incluyendo la sangre, cadáveres, fetos o restos de seres humanos; al que trasplante un órgano o tejido, sin atender las preferencias y el orden establecido en las bases de datos hospitalarias, institu-

10 Artículo 3 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, [Fecha de consulta 2 noviembre 2019].

11 Artículo 386 del Código Penal Federal.

12 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

13 Tomado de Chávez y Olguín (2015).

cionales, estatales y nacional a que se refiere el artículo 336 de esta Ley; a los que promuevan, favorezcan, faciliten o publiciten la obtención o la procuración ilegal de órganos, tejidos y células o el trasplante de los mismos; al receptor del órgano que consienta la realización del trasplante conociendo su origen ilícito; al que trasplante un órgano o tejido cuando el receptor y/o donador sean extranjeros, sin seguir el procedimiento establecido para tal efecto y aquella persona que con intención cause infección de receptores por agentes transmisibles por transfusión de sangre y sus componentes.

Legítima procedencia: El origen o la obtención lícita de los Bienes, o bien, el uso o destino lícito de los Bienes vinculados a un hecho Ilícito.[14]

Metales preciosos: El oro, la plata y el platino.[15]

Operaciones con recursos de procedencia ilícita: Delito que consiste en adquirir, enajenar, administrar, custodiar, poseer, cambiar, convertir, depositar, retirar, dar o recibir por cualquier motivo, invertir, traspasar, transportar o transferir, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, o se oculte, encubra o pretenda ocultar o encubrir la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento, propiedad o titularidad de recursos, derechos o bienes, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita.[16]

Paraísos fiscales: Es un país o territorio con sistemas tributarios que favorecen a sus no residentes con poca fiscalización.[17]

---

14 Ley Nacional de Extinción de Dominio.

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

16 Artículo 400 Bis, Código Penal Federal.

17 Tomado de Buscaglia (2015).

Piedras preciosas: Las gemas siguientes: aguamarinas, diamantes, esmeraldas, rubíes, topacios, turquesas y zafiros.[18]

Producto del delito: Los bienes de cualquier índole derivados u obtenidos directa o indirectamente de la comisión de un delito.[19]

También comete delito de contrabando quien interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del país en cualquiera de los casos anteriores, así como quien las extraiga de los recintos fiscales o fiscalizados sin que le hayan sido entregados legalmente por las autoridades o por las personas autorizadas para ello.[20]

Terrorismo: Delito que comete quien utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo, material nuclear, combustible nuclear, mineral radiactivo, fuente de radiación o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, intencionalmente realice actos en contra de bienes o servicios, ya sea públicos o privados o bien, en contra de la integridad física, emocional, o la vida de personas, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad o a un particular, u obligar a éste para que tome una determinación.[21]

Tipologías de lavado de dinero: Es un instrumento que contiene una clasificación y descripción de las técnicas utilizadas por las organizaciones criminales para dar apariencia de legalidad a los fondos de procedencia lícita o ilícita y transferirlos de un lugar a otro o entre personas para financiar sus actividades criminales.[22]

---

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

19 Tomado de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2004).

20 Artículo 102 del Código Fiscal de la Federación [Fecha de consulta 2 noviembre 2019].

21 Artículo 139, Código Penal Federal.

22 Casos y Tipologías Regionales del GAFILAT 2017 – 2018.

Tráfico de influencia: Delito que cometen las y los servidores públicos que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y cualquier persona que promueve la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior; servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquier persona y quien en carácter de particular y sin estar autorizado legalmente para intervenir en un negocio público, afirme tener influencia ante los servidores públicos facultados para tomar decisiones dentro de dichos negocios, e intervenga ante ellos para promover la resolución ilícita de los mismos, a cambio de obtener un beneficio para sí o para otro.[23]

Tráfico de menores: Comete el delito de tráfico de menores, quien traslade a un/una menor de dieciséis años de edad o lo entregue a un tercero, de manera ilícita, fuera del territorio nacional, con el propósito de obtener un beneficio económico indebido por el traslado o la entrega del o la menor de edad.[24]

Tráfico de órganos: Comete el delito de tráfico de órganos, tejidos y sus componentes de seres humanos vivos o de cadáveres, quien los traslade o realice actos tendientes a trasladarlos fuera del territorio nacional sin permiso de la Secretaría de Salud.[25]

Tráfico de personas o tráfico de migrantes: Comete el delito de tráfico de personas quien con propósito de tráfico lleve a una o más personas a internarse en otro país sin la documentación correspondiente, con objeto de obtener directa o indi-

23 Artículo 221 del Código Penal Federal.

24 Artículo 336 Ter del Código Penal Federal.

25 Artículos 461 y 462 de la Ley General de Salud.

rectamente un lucro; introduzca, sin la documentación correspondiente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, o albergue o transporte por el territorio nacional, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, a uno o varios extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria.[26]

26 Artículo 159 de la Ley de Migración.

Introducción

La corrupción y el lavado de dinero u operaciones con recursos de procedencia ilícita como los llama el Código Penal Federal (en lo sucesivo nos referiremos indistintamente con cualquiera de las dos formas) constituyen dos expresiones de criminalidad internacional que preocupan en todo el mundo.

El presente estudio busca identificar la vinculación entre ambos tipos de conductas (corrupción y del lavado de dinero) con el fin de pensar herramientas institucionales que puedan potenciar virtuosamente el combate de ambos grupos de ilícitos y la recuperación del producto de los delitos en el marco del *Sistema Nacional Anticorrupción*.

El uso y alcance de las palabras corrupción y del lavado de dinero requieren de algunas precisiones. La *corrupción*, a diferencia del lavado de dinero no es un delito; la legislación penal no contempla el *delito de corrupción* sino un grupo de conductas que en conjunto se denominan *delitos por hecho de corrupción*.

Además de la legislación penal y de los delitos, en México, la legislación administrativa considera faltas administrativas por hechos considerados de corrupción[1] a otro grupo de conductas[2]. Muchas de las faltas administrativas se denominan igual que algunos delitos, por ejemplo, tráfico de Influencias es una falta administrativa de acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas[3] y un delito conforme al Código Penal Federal.[4]

---

1 La Ley General de Responsabilidades Administrativas no las llama *infracciones de corrupción*, el apartado done se establecen se denomina D*e las faltas administrativas graves de los Servidores Públicos*, sin embargo, está ley se emitió junto con las leyes y reformas legales que dan paso al Sistema Nacional Anticorrupción.

2 Cohecho, Peculado, Desvío de Recursos Públicos, Utilización Indebida de Información, Abuso de Funciones, Actuación bajo Conflicto de Interés, Contratación Indebida, Enriquecimiento Oculto u Ocultamiento de Conflicto de Interés, Simulación de Acto Jurídico, Tráfico de Influencias, Encubrimiento, Desacato, Nepotismo, Obstrucción de la Justicia, las violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana.

3 Artículo 61. Cometerá tráfico de influencias el servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley.

4 Artículo 221.- Comete el delito de tráfico de influencia:

I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y

II.- Cualquier persona que promueve la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior.

III.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto

Lo mismo ocurre con la contratación indebida y con el peculado.

Cuando hablamos de *corrupción* desde la perspectiva penal federal nos referimos a un grupo compuesto por varios delitos (ejercicio ilícito del servicio público; abuso de autoridad; uso ilícito de atribuciones y facultades; intimidación; tráfico de influencias; enriquecimiento ilícito; entre otras) y no a un solo delito.

Por otra parte, el término *lavado de dinero* se refiere a un proceso a través del cual es encubierto el origen de los fondos generados mediante el ejercicio de algunas actividades ilegales (siendo las más comunes, tráfico de drogas o estupefacientes, contrabando de armas, corrupción, fraude, trata de personas, prostitución, extorsión, piratería, evasión fiscal y terrorismo). El objetivo, que generalmente se realiza en varios niveles, consiste en hacer que los fondos o activos obtenidos a través de actividades ilícitas aparezcan como el fruto de actividades legítimas y circulen sin problema en el sistema financiero.[5]

En nuestro país, el tipo penal del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita se encuentra previsto en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal en los siguientes términos:

---

materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código.

IV.- Al particular que, sin estar autorizado legalmente para intervenir en un negocio público, afirme tener influencia ante los servidores públicos facultados para tomar decisiones dentro de dichos negocios, e intervenga ante ellos para promover la resolución ilícita de los mismos, a cambio de obtener un beneficio para sí o para otro.

Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos años a seis años de prisión y de treinta a cien días multa.

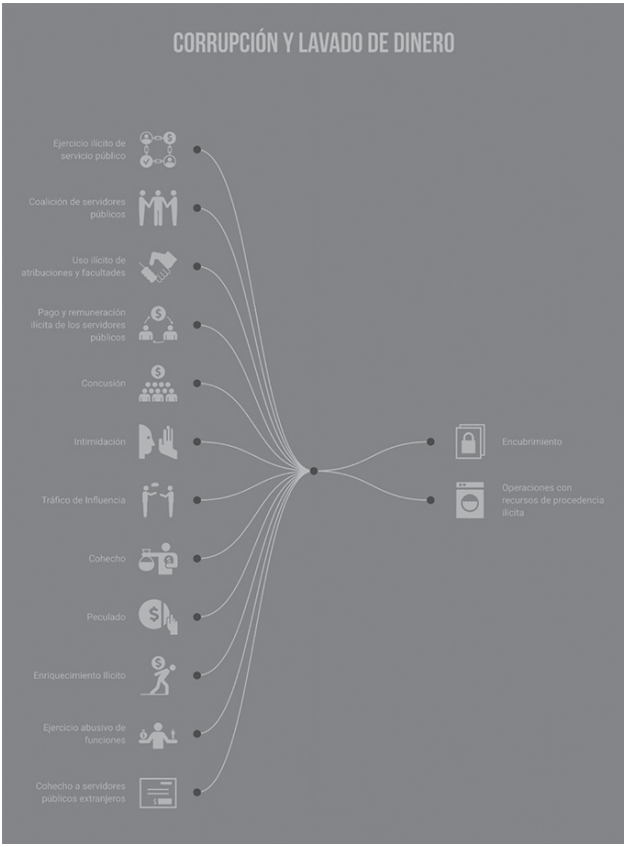
5 Vicepresidencia de Supervisión de Procesos Preventivos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/71151/VSPP_Lavado_de_Dinero___130701.pdf

Operaciones con recursos de procedencia ilícita

Artículo 400 Bis. Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días multa al que, por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas:
I. Adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el **producto de una actividad ilícita**, o
II. Oculte, encubra o pretenda ocultar o encubrir la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento, propiedad o titularidad de recursos, derechos o bienes, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el **producto de una actividad ilícita**
[...]

Con este marco, cuando en este trabajo hablamos de la vinculación entre corrupción y del lavado de dinero no estamos hablando de la relación entre dos delitos, sino de la relación entre, por un lado, un grupo de delitos que en conjunto se denominan de corrupción, y por otro, de encubrimiento y lavado de dinero. Los delitos por hechos de corrupción en el Código Penal Federal se establecen en el Titulo Décimo mientras que los referentes al lavado de dinero en el Título Vigésimo Tercero.

Ilustración 3. Corrupción y lavado de dinero



Elaboración propia.

Entre ambos grupos de conductas hay diferencias relevantes. La regulación penal de cada uno de estos grupos de conductas se encuentra en distintas partes del código penal. Por tanto, entre los delitos que se refieren a hechos de corrupción no encuentra ni el encubrimiento, ni las operaciones con recursos de procedencia ilícita. En el siguiente cuadro se aprecia mejor lo anterior. Se utilizan los nombres genéricos de los delitos sin mencionar las diferentes modalidades previstas por el Código Penal Federal.

Cuadro 1. Delitos de C y LD

TITULO DÉCIMO Delitos por hechos de corrupción	TÍTULO VIGÉSIMO TERCERO Encubrimiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita
Ejercicio ilícito de servicio público (Artículo 214)	Encubrimiento (Artículo 400)
Abuso de autoridad (Artículo 215)	Operaciones con recursos de procedencia ilícita (Artículo 400 Bis)
Coalición de servidores públicos (Artículo 216)	
Uso ilícito de atribuciones y facultades (Artículo 217)	
Pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos (Artículo 217 Ter)	
Concusión (Artículo 218)	
Intimidación (Artículo 219)	
Ejercicio abusivo de funciones (Artículo 220)	
Tráfico de Influencia (Artículo 221)	
Cohecho (Artículo 222)	
Cohecho a servidores públicos extranjeros (Artículo 222 bis)	
Peculado (Artículo 223)	
Enriquecimiento Ilícito (Artículo 224)	

Elaboración propia a partir del Código Penal Federal.

A diferencia de los delitos por hechos de corrupción, los delitos asociados al lavado de dinero tienen su propia legislación especial. La Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, cuyo objeto es proteger el sistema financiero y la economía nacional mediante 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 operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento.

De lo anterior se establece otra diferencia relevante: el objeto de protección en los delitos por hechos de corrupción es la administración pública, mientras que en el lavado de dinero el objeto consiste en proteger el sistema financiero y la economía nacional.

En cuanto a los sujetos que pueden cometer hechos de corrupción, mientras que para algunos delitos por hechos de corrupción es necesario tener el carácter de servidor (a) público (a) "Comete el delito de .... el servidor público que ..." este carácter no se necesita para cometer los delitos de encubrimiento y lavado de dinero "a quien por si o por interpósita persona".

Aunque ambos grupos de conductas delictivas (corrupción y lavado de dinero) permiten financiar y mantener organizaciones completas y estructuras delictivas que se protegen, hay que considerar que no todos los delitos de corrupción son delitos económicos o patrimoniales, a diferencia del lavado de dinero que sí lo es. Los delitos por hechos de corrupción pueden tener o no, en lo individual o como fin, una contraprestación económica, piénsese por ejemplo en tráfico de influencias o uso indebido de información, en los cuales no hay contraprestaciones económicas.

Otra diferencia importante es que mientras el lavado de dinero se puede investigar y sancionar conforme a la agravante de la delincuencia organizada en términos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada,[6] los delitos por hechos de corrupción

6 Conforme a esta ley cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada: terrorismo; financiamiento al

no están considerados en esta ley, por tanto, no le es aplicable dicha agravante. Ello, aunque casos como la *Estafa maestra, Duarte* (Veracruz), *Operación safiro* (Chihuahua), por mencionar algunos, muestran la operación en red para conseguir desviar recursos y ocultar el dinero. Casos internacionales como operación *Lava Jato* en Brasil muestran además la operación a nivel trasnacional. En donde queda clara la existencia de amplias redes de corrupción, complicidad e impunidad.

Pese a que se trata de un solo delito, la diversidad de conductas que ocupan el lavado de dinero es muy amplia. El lavado de dinero es un delito que engloba el intento de legitimar capitales sucios e integrarlos a la economía legal (Buscaglia, 2015).

Aunque el delito de lavado de dinero es un delito autónomo (no necesita de una sentencia previa para investigarse y sancionarse) siempre está vinculado a un delito precedente o determinante. En palabras de Blanco Cordero ha de existir, como requisito, un nexo entre el objeto del lavado y un delito previo (OEA, 2018).

Al mismo tiempo existe un esfuerzo implícito por otorgar autonomía conceptual al lavado de activos respecto del delito previo. Así, se prevé expresamente la tipificación separada del encubrimiento de cualquier delito, la penalización del blanqueo con independencia del lugar donde se cometa el delito previo, la prioridad de castigar al blanqueador con independencia de su responsabilidad por el delito previo, etcétera (Fabián Caparrós, OEA, 2018).

---

terrorismo; operaciones con recursos de procedencia ilícita; acopio y tráfico de armas; tráfico de órganos; corrupción de personas menores de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo; delitos en materia de trata de personas; contrabando; defraudación fiscal; entre otros.

La Convención de Palermo[7] (2000) establece que por "delito determinante" se entenderá todo delito del que se derive un producto que pueda pasar a constituir materia de un delito definido en el artículo 6 de la presente Convención (Penalización del blanqueo del producto del delito). Otras denominaciones con que se le refiere son: delito fuente, delito determinante, delito subyacente, delito origen, "*underlying offense*" o "*predicate offense*" en inglés.

Lo que interesa destacar es que los delitos precedentes del lavado de dinero no solo son delitos por hechos de corrupción, el lavado de dinero puede tener como delitos fuente diversos tipos de delitos. Entre los distintos modelos de tipificación del lavado de dinero México emplea el de las fuentes abiertas de manera que el lavado de dinero no se restringe a un grupo cerrado de delitos.

Todo lo anterior es relevante porque tiene implicaciones en las leyes aplicables, los órganos, procedimientos y en las estrategias institucionales de combate. El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) creado por reforma constitucional en mayo de 2015 y desarrollado en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y que entró en vigor en julio de 2017, representa un verdadero punto de inflexión en la política a seguir en el marco de la lucha contra la corrupción porque apuesta por la coordinación entre actores públicos con atribuciones en materia de control, prevención y sanción de actos de corrupción. A pesar de esto, no incluye el combate al lavado de dinero, ni a la inteligencia financiera para conseguir sus objetivos. Aunque las autoridades en México que investigan y combaten la corrupción y lavado de dinero se muestren dispuestas y compartan información, ésta colaboración se da fuera del espacio del sistema del SNA.

---

7 Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, Organización de las Naciones Unidas, 2004.

En sus distintas expresiones prácticas los delitos de corrupción y lavado de dinero están íntimamente relacionados. Se vinculan y refuerzan mutuamente, por un lado, porque muchos de los delitos asociados al blanqueo de capitales (tráfico de drogas, armas, recursos naturales y seres humanos) suceden a partir de la compra de protección y complicidad (sobornos a funcionarios públicos) para poder operar sin molestias del gobierno, y por otro, porque cuando los delitos asociados a la corrupción sirven para obtener recursos a gran escala los delincuentes recurren al blanqueo de capitales para encubrirlos y "limpiarlos" y conseguir impunidad, lo que genera una dependencia mutua para mantener la estructura delictiva que permite el silencioso movimiento de dinero. Los recursos económicos obtenidos por hechos de corrupción al ser ilícitos requieren ser encubiertos y conseguir apariencia de licitud para poder utilizarse, mientras que el encubrimiento y operación con recursos de procedencia ilícita requiere de la protección y conductas de corrupción.

La financiación ilegal de los partidos políticos, el soborno, la malversación de fondos, el tráfico de influencias, el abuso de información privilegiada y un largo etcétera son conductas que permiten actuar libremente al crimen organizado con el altísimo nivel del que disfruta (Castresana Fernández, 2016).

De manera que es imposible ignorar la relación permanente entre corrupción, crimen organizado y lavado de dinero.

Estructura del documento, objetivos y metodología

El presente estudio se desarrolla en tres partes sustantivas. En la primera se presenta un marco convencional y legal de los delitos de corrupción y lavado de dinero. Posteriormente se presentan las diversas tipologías existentes sobre lavado de dinero. En México las autoridades a cargo de la prevención, control, investigación y sanción de hechos de corrupción no hacen tipologías, o si lo hacen no son públicas. Durante el trabajo de investigación no se identificó ninguna tipología sobre ilícitos de corrupción en México.

Por lo anterior, con el propósito de revisar ejercicios similares, que sirvan como precedentes, se presentan dos tipologías de corrupción, una elaborada en el año 2015 por la UNODC y la

Alcaldía mayor de Bogotá construida a partir de casos ocurridos en Bogotá, Colombia, y otra, elaborada en 2018 por el *Grupo de Acción Financiera de América Latina* (GAFILAT). En ambas se presenta información que relaciona hechos de corrupción con lavado de dinero.

Como contribución de este estudio, en este apartado también se presenta una propuesta de *Tipología de corrupción y lavado de dinero para la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público* (UIF). En la sección correspondiente se señala cuál fue la metodología y los datos que se emplearon para su elaboración.

En la segunda parte se presenta un panorama de los órganos, normas, procedimientos, mecanismos y en general del trabajo de inteligencia financiera con el fin de identificar cómo el trabajo que realiza la UIF, puede contribuir a la estrategia de combate denominada *Sistema Nacional Anticorrupción* (SNA).

En esta sección se destacan las atribuciones en materia de inteligencia financiera y los procedimientos de combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita a cargo de las UIF con el fin de mostrar su vinculación con la prevención, detección, inteligencia, investigación, cooperación y combate a la corrupción.

En la tercera parte se aborda la estrategia del SNA, sus leyes, objetivos, órganos, principales componentes, procedimientos, avances y limitaciones. Dado que el Sistema no contempla el trabajo de inteligencia financiera que realiza la UIF se formulan argumentos sobre la utilidad de vincular al SNA.

Se propone mostrar la necesidad de incluir el trabajo que realiza la UIF en la estrategia anticorrupción, para ello se ofrecen datos y argumentos sustantivos de apoyo para que sea considerada en el SNA.

En resumen, la primera parte tiene como objetivo ordenar conceptualmente y vincular datos, ideas y diferencias relevantes sobre los distintos delitos comprendidos en el binomio co-

rrupción/lavado de dinero. En la segunda, el objetivo es vincular el trabajo y las estrategias de combate de estos dos grupos de conjuntos delictivos. Mientras que en la tercera el objetivo es demostrar la aportación que la inteligencia financiera puede hacer al Sistema Nacional Anticorrupción.

Tipología de Corrupción y Operación con Recursos de Procedencia Ilícita [1]

El objeto de esta sección es, en primer lugar, mostrar tipologías de corrupción y de lavado de dinero u operaciones con recursos de procedencia ilícita existentes, que sirven como precedente, y en segundo lugar, proponer una Tipología mixta que vincule delitos de corrupción con el delito de lavado de dinero que sirva para apoyar el trabajo que realiza la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (UIF) con el fin de contar con una herramienta que ayude a identificar esquemas que sirven tanto a la corrupción como a la industria de lavado de dinero.

1 A partir de la información proporcionada por la UIF, y complementada por otras fuentes.

Breve marco convencional y legal para explicar qué se entiende por corrupción, qué por lavado de dinero, por tanto, el sentido con que se emplean en el presente documento

En virtud de que las unidades conceptuales de la tipología son corrupción y lavado de dinero conviene hacer algunas consideraciones previas debido al uso amplio con que se suelen emplear estos términos.

A. Corrupción

Definir la corrupción no es sencillo pese a que la literatura de la materia tiene un amplio desarrollo en todo el mundo. Aunque existe una gran variedad de conceptos y definiciones ninguno está exento de problemas importantes.

Corrupción es una palabra de amplio uso que se emplea para referir muchas situaciones indebidas en muy diversos contextos. De manera que corrupto es, o puede ser, casi todo y, al mismo tiempo, casi nada (Villoria & Izquierdo, 2016). La definición de corrupción es controvertida en el debate académico y en el mundo en general, simplemente debido a los muy diferentes fines de la definición de la corrupción por parte de los legisladores, los votantes y los economistas. Aunque todos estamos de acuerdo en que cualquier tipo de corrupción implica algún beneficio privado indebido (para alguien) y un abuso de parte de una autoridad pública (Mungui-Pippidi, 2015).

El marco convencional de lucha contra la corrupción tiene como base dos instrumentos que enmarcan compromisos internacionales para prevenir, brindar asistencia, cooperar judicialmente en forma recíproca y penalizar conductas específicas, que han dado lugar a modificaciones legislativas en el derecho interno de los países y cambios organizacionales.

Cuadro 2. Instrumentos internacionales contra la corrupción

REGIONAL	MUNDIAL
Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (1996).	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2004), también conocida como Convención de Mérida.

La Convención OEA (1996), reconoce que la corrupción tiene, en algunos casos, trascendencia internacional, lo cual exige una acción coordinada de los Estados para combatirla eficazmente. En las *Definiciones* de este instrumento (Artículo I) se establece lo que se debe entender por "función pública", "funcionario público" y "bienes", pero no lo que considera o debe entender por "corrupción". Es en el Artículo VI *Actos de Corrupción* donde se indica que la Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción:

a. El *requerimiento o la aceptación*, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
b. El *ofrecimiento o el otorgamiento*, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
c. La *realización* por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;

d. El *aprovechamiento* doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y
e. La *participación* como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

En el marco de esta Convención, los Estados Parte se comprometen a adoptar las medidas que sean necesarias para **tipificar como delitos** en su derecho interno los actos de corrupción antes descritos y para facilitar la cooperación entre ellos. Además, en atención a los artículos VIII y IX, los Estados Parte se comprometen a prohibir y sancionar el soborno transnacional y el enriquecimiento ilícito, considerados actos de corrupción para los propósitos de la propia Convención OEA (1996).

Por otro lado, en el Prefacio de la *Convención ONU* (2004) se refiere que la corrupción es "una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad", pero como en el caso del instrumento anterior, aunque contiene un apartado de *Definiciones* el artículo 2° no define corrupción. De acuerdo con Leslie Holmes (2015) esto se debe en gran medida a que quienes producen la Convención no pudieron ponerse de acuerdo sobre las definiciones.

La Convención ONU (2004), de acuerdo con su propio texto, introduce normas, medidas y reglamentos que pueden aplicar todos los países para reforzar sus regímenes jurídicos y reglamentarios destinados a la lucha contra la corrupción. Por lo que, se pide que los Estados Parte adopten medidas preventivas y **tipifiquen** las formas de corrupción más frecuentes tanto en el sector público como en el privado. Se exige a los Estados miembros, además, que devuelvan los bienes procedentes de la corrupción al país de donde fueron robados. En ese contexto las conductas que los países deben **penalizar** son:

- Soborno de funcionarios públicos nacionales;
- Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de organizaciones internacionales públicas;
- Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público;
- Tráfico de influencias;
- Abuso de funciones;
- Enriquecimiento ilícito;
- Soborno en el sector privado;
- Malversación o peculado de bienes en el sector privado;
- Blanqueo del producto del delito;
- Encubrimiento; y
- Obstrucción de la justicia, por considerarse hechos de corrupción.

Marco legal en México

En México, al igual que en otras partes del mundo, algunas de las conductas a las que se refieren tanto la Convención OEA (1996) como la Convención ONU (2004) ya estaban previstas en los ordenamientos penales, aunque sin que en los ordenamientos se llamaren *delitos de corrupción*.

El desarrollo normativo de los delitos de corrupción en México fue evolucionado progresivamente. Actualmente, como dijimos en la Introducción, con motivo de la estrategia denominada Sistema Nacional Anticorrupción (que establece la reforma constitucional del año 2015), la legislación en nuestro país distingue la tipificación de los hechos de corrupción en dos categorías jurídicas: delitos (derecho penal) y faltas (derecho administrativo).

Delitos por hechos de corrupción en México

Muchas de las conductas a las que se refieren las dos Convenciones mencionadas, ya existían en la legislación penal de nuestro país, aunque sin llamarse *delitos de corrupción*. Después de que México firmó y ratificó la Convención ONU (2004), se reformó el Código Penal Federal (agosto de 2005), aunque solo en relación con los delitos de cohecho y cohecho a servidores públicos extranjeros (artículos 222 y 222 bis).

Entre agosto de 2005, cuando se publica la reforma mencionada y julio 2016, cuando se publica el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones en *materia de combate a la corrupción* -como parte de las modificaciones para implementar el SNA-, el Código Penal Federal se modificó ocho veces en relación con el Titulo Décimo correspondiente a los delitos cometidos por servidores como se aprecia en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Reformas al Código Penal Federal en materia de corrupción después de que México firmó la Convención de Mérida de 2004

DECRETO por el que se reforman diversas disposiciones del Código Penal. Se reforman los artículos 29, párrafo segundo; 222, párrafos tercero y cuarto, y 222 bis, del Código Penal Federal [Cohecho]	DOF 23-08-2005
DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 15, 52, 72 y 73 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y 214 fracción V del Código Penal Federal [Ejercicio ilícito de servicio público]	DOF 30-06-2006

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, del Código Penal Federal, de la Ley de la Policía Federal Preventiva, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo [Abuso de autoridad y Delitos contra la administración de justicia]	DOF 23-01-2009
DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y del Código Penal Federal [Uso ilícito de atribuciones y facultades]	DOF 28-05-2009
DECRETO por el que se adicionan diversas disposiciones al Código Penal Federal [Peculado]	DOF 24-06-2009
DECRETO por el que se reforman los artículos 222 y 222 Bis del Código Penal Federal y el artículo 13 de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal [Cohecho y Cohecho a servidores públicos extranjeros]	DOF 12-03-2015
DECRETO por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal; se adicionan las fracciones XXXV, XXXVI y XXXVII y un quinto párrafo, y se reforma el tercer párrafo del artículo 225 del Código Penal Federal [Delitos cometidos por los servidores públicos]	DOF 16-06-2016
DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción.	DOF 18-07-2016

Fuente: Información parlamentaria, portal de internet de la http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf.htm

Aunque el Decreto de reformas de julio de 2016 indica que es en *Materia de Combate a la Corrupción* el Código Penal Federal

siguió llamando a los delitos del Título *Décimo delitos cometidos por servidores*. Entre la publicación de las modificaciones de julio de 2016 y abril de 2019l Título Décimo cambió de nombre por *delito por hechos de corrupción*. Este Título ha sido modificado en dos ocasiones más. Aunque se trata de modificaciones a cargo del poder legislativo, se realizan en el marco de los objetivos del nuevo gobierno presidencial (2018 a 2024). Las reformas (noviembre de 2018 y abril de 2019), Cuadro 4, se refieren al pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos y al delito de remuneración ilícita. Es a partir de esta última reforma cuando el Código Penal Federal cambia la forma de llamar los delitos del Título Décimo por *delito por hechos de corrupción*.

Cuadro 4. Reformas al Título Décimo del Código Penal Federal entre julio de 2016 y abril de 2019

DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal [Del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos]	DOF 05-11-2018
DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Penal Federal y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas [Delito de remuneración ilícita]	DOF 12-04-2019

Fuente: Información parlamentaria, portal de internet de la http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf.htm

De manera que, los delitos del Título Décimo del Código Penal Federal se llaman *por hechos de corrupción* solo a partir del 12 abril de 2019, cuando los legisladores sustituyeron la denominación hasta entonces empleada: *Delitos cometidos por servidores públicos*.

Es importante decir que no todos los delitos en donde participa un o una servidora pública o es el sujeto activo están considerados en el conjunto delitos por hechos de corrupción. En otras palabras, no todos los delitos relacionados con servidores públicos o el ejercicio de las funciones públicas están en el Título Décimo *delitos de corrupción*; por ejemplo, en el Titulo Décimo Primero del propio del Código Penal Federal, señala delitos contra la administración de justicia que pueden cometer las y los servidores públicos, y que no están comprendidos en el conjunto de *corrupción*. En sentido opuesto, existen delitos por hechos de corrupción en donde el sujeto activo puede no ser una persona servidora pública, por ejemplo, en el tráfico de influencias, por tanto, la calidad de servidor público no determina los hechos que son considerados de corrupción.

La evolución de los delitos que hemos comentado solo se refiere a la legislación penal federal, sin embargo, hay que tomar en cuenta que en nuestro país no existe un solo ordenamiento penal. Además del Código Penal Federal existe uno para cada uno de los treinta y un estados, más el de la Ciudad de México; de manera que, son treinta y tres los ordenamientos penales. En ejercicio de la libertad configurativa con que cuentan los congresos locales, cada uno determina tanto la forma de nombrar las conductas que se consideran delitos por hechos de corrupción como sus contenidos.

Aunque los códigos penales de los estados coinciden en muchas de las descripciones federales, hay diferencias importantes, para ilustrar este punto, en el Cuadro 5, se muestra como ejemplo, el comparativo de los delitos por hechos de corrupción del Código Penal Federal con los del Código Penal de Veracruz. Se usa el nombre genérico de cada delito para facilitar la comparación.

Cuadro 5. Comparativo de delitos por hechos de corrupción entre dos legislaciones penales

CÓDIGO PENAL FEDERAL	CÓDIGO PENAL DE VERACRUZ
Delitos por hechos de corrupción Denominación adoptada por reforma de 12 de abril de 2019	*Delitos por hechos de corrupción* Denominación adoptada por reforma de 21 de diciembre de 2017
Ejercicio ilícito de servicio público	Ejercicio Indebido o Abandono del servicio público
Abuso de autoridad	Abuso de autoridad
	Simulación de reintegro de recursos
	Desaparición forzada de personas
	Incumplimiento del deber legal
Coalición de servidores públicos	Coalición
Uso ilícito de atribuciones y facultades	Uso ilícito de atribuciones y facultades
Pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos	Exacción ilegal
Concusión	
Intimidación	Intimidación
Ejercicio abusivo de funciones	
Tráfico de influencias	Tráfico de influencias
Cohecho	Cohecho
Cohecho a servidores públicos extranjeros;	
Peculado	Peculado
	Peculado fiscal
Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito
	Desobediencia y resistencia de particulares
	Quebrantamiento de sellos
	Ultrajes a la autoridad

Elaboración propia.

Hay también legislaciones penales de entidades federativas que no se han modificado como consecuencia de la reforma constitucional en materia de corrupción de mayo de 2015, de

manera que, aunque establecen los delitos que cometen las y los servidores públicos con motivo de su empleo, cargo o comisión no se les nombra *delitos por hechos de corrupción*.

Faltas Administrativas por hechos de corrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción también reorganizó el sistema de responsabilidades administrativas. Aunque la Ley General de Responsabilidades Administrativas no emplea la palabra *corrupción* para referirse a las faltas, esta ley se emite como parte de las leyes del Sistema. La responsabilidad administrativa, considerando la gravedad de las conductas, distingue las conductas en dos grupos de faltas: no graves y graves.

De acuerdo con el nuevo modelo de responsabilidades administrativas, las faltas no graves deben ser sancionadas por los órganos de control interno, es decir, por el propio ente de gobierno al que pertenecen los servidores públicos. Mientras que las faltas graves por responsabilidades administrativas y las cometidas por particulares deben ser investigadas y sustanciadas, tanto por los órganos de control interno como por las entidades de fiscalización superior de la Cámara de Diputados y de los congresos de los estados y de la Ciudad de México. En ambos casos la sanción debe ser determinada por un tribunal de justicia administrativa.

B. Lavado de Dinero

A este delito también se le conoce como blanqueo de capitales, lavado de activos, reconvención de capitales, operaciones con recursos de procedencia ilícita, entre otras formas. Para algunas personas el término lavado de dinero es restrictivo dado que no incluye otras formas de riqueza distintas al dinero, como son los capitales, las acciones, o el crédito.

El marco convencional contra el lavado de dinero tiene como base tres instrumentos que enmarcan compromisos internacionales para prevenir, brindar asistencia, cooperar judicialmente en forma recíproca, y penalizar conductas específicas, que han dado lugar a modificaciones legislativas en el derecho interno de los países y cambios organizacionales.

Cuadro 6. Instrumentos internacionales contra LD

CONVENCIONES ONU	
Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988)	Convención de Viena
Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	Convención de Palermo
Convención contra la Corrupción de (2003)	Convención de Mérida

Elaboración propia.

La Convención de Viena (1988) fue el primer documento internacional en el que los Estados parte se obligaron en términos jurídicamente vinculantes a aprobar una legislación interna en la que se previera la imposición de penas a quienes trataran de dar apariencia de licitud a capitales procedentes de actividades ilegales. Esta Convención, constituye el antecedente en el que se han apoyado los diversos textos internacionales sobre esta materia suscritos tras su aprobación (OEA, 2018).

El artículo 3.1 describe el blanqueo en los apartados b) i) y ii), y c) i) en los siguientes términos:

b)

i. La *conversión* o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente párrafo, o de un acto de participación en tal delito o delitos, con objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los

bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito o delitos a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones;

ii. La *ocultación* o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad reales de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente párrafo o de un acto de participación en tal delito o delitos;

c)

i. La *adquisición*, la *posesión* o la *utilización* de bienes, a sabiendas, en el momento de recibirlos, de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente párrafo o de un acto de participación en tal delito o delitos;

De acuerdo con Fabián Caparrós,

> Puede decirse sin temor a errar que la *Convención de Viena* constituye el primer antecedente de cuantas iniciativas internacionales se han construido sobre la materia; pero también cabe afirmar que nació carente de la perspectiva necesaria para abordar de manera global el problema de la delincuencia organizada, previendo institutos sustantivos y procesales sólo aplicables al mundo del narcotráfico, como si éste fuera la única manifestación vinculada a la industria del crimen. Eso sí: sentó las bases sobre las que más de diez años después se construyeron la *Convención de Palermo* (2000) y la *Convención de Mérida* (2003) [OEA, 2018].

La Convención de Palermo (2000), constituye es en palabras de Fabián Caparrós, la evolución natural de la Convención de Viena de 1988, al incorporar a la lucha contra el tráfico de drogas las nuevas dimensiones de una criminalidad renovada:

> Lo que quiso lograr la organización gubernamental universal con la Convención de Palermo fue trascender del narcotráfico y ampliar las líneas entonces aportadas al combate de un amplio abanico de formas de delincuencia organizada: participación en un grupo delictivo organizado (art. 5), blanqueo (art. 6), corrupción (art. 8), obstrucción a la justicia (art. 23) y, en general, "delitos graves" (art. 2), entendiendo por tales a todos aquellos sancionables con una privación de libertad máxima de, al menos, 4 años. En cualquier caso, como señala su art. 6.2.b) in fine, "los Estados Parte cuya legislación establezca una lista de delitos determinantes incluirán entre éstos, como mínimo, una amplia gama de delitos relacionados con grupos delictivos organizados" (OEA, 2018).

En este instrumento la Organización de las Naciones Unidas emplea por vez primera el término "blanqueo", tradicionalmente rechazado por considerarse impropio de un texto legal (Fabián Caparrós, 2018).

Unos años después, la Convención de Mérida (2003) establece tres preocupaciones sobre la vinculación entre corrupción y lavado de dinero, que son de interés para este estudio:

1. Por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley.
2. Por los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero.
3. Por los casos de corrupción que entrañan vastas cantidades de activos, los cuales pueden constituir una proporción importante de los recursos de los Estados, y que amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de esos Estados.

La *Convención de Mérida* (2003) establece dos líneas de intervención (artículo 14) en relación con el lavado de dinero que vale la pena tener aquí presentes:

a. Establecerá un amplio régimen interno de reglamentación y supervisión de los bancos y las instituciones financieras no bancarias, incluidas las personas naturales o jurídicas que presten servicios oficiales u oficiosos de transferencia de dinero o valores y, cuando proceda, de otros órganos situados dentro de su jurisdicción que sean particularmente susceptibles de utilización para el blanqueo de dinero, a fin de prevenir y detectar todas las formas de blanqueo de dinero, y en dicho régimen se hará hincapié en los requisitos relativos a la identificación del cliente y, cuando proceda, del beneficiario final, al establecimiento de registros y a la denuncia de las transacciones sospechosas;
b. Garantizará, sin perjuicio de la aplicación del artículo 46 de la presente Convención, que las autoridades de administración, reglamentación y cumplimiento de la ley y demás autoridades encargadas de combatir el blanqueo de dinero (incluidas, cuando sea pertinente con arreglo al derecho interno, las autoridades judiciales) sean capaces de cooperar e intercambiar información en los ámbitos nacional e internacional, de conformidad con las condiciones prescritas en el derecho interno y, a tal fin, considerará la posibilidad de establecer una dependencia de inteligencia financiera que sirva de centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades de blanqueo de dinero.

Para la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE) y el Grupo de Acción Financiera (GAFI) el lavado de dinero es el procedimiento mediante el cual las organizaciones

criminales disfrazan u ocultan el origen ilícito de los ingresos monetarios provenientes de sus actos, a fin de obtener ganancias para un individuo o grupo.

Marco legal en México

El Código Penal Federal se refiere al delito de lavado de dinero como *Operaciones con recursos de Procedencia Ilícita* en los términos siguientes:

> Artículo 400 Bis. Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días multa al que, por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas:
>
> I. *Adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire*, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de este hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el **producto de una actividad ilícita**, o
> II. *Oculte, encubra o pretenda ocultar o encubrir la naturaleza*, origen, ubicación, destino, movimiento, propiedad o titularidad de recursos, derechos o bienes, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan **el producto de una actividad ilícita**. [Énfasis añadido]

Para el Código Penal Federal se entenderá que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando existan *indicios* fundados o *certeza* de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia.

- El lavado de activos se caracteriza por:[2]
- Es un delito autónomo.
- Es un conjunto de operaciones complejas.
- Es un fenómeno de dimensiones internacionales y utiliza lo digital.
- Tiene una evolución permanente.
- Se presenta una continua expansión de la actividad delictiva.

El lavado de dinero es un proceso que se organiza en tres etapas sucesivas claramente diferenciadas. De acuerdo con GAFI, la primera de ellas fase de *colocación* estaría destinada a hacer desaparecer la enorme cantidad de dinero en metálico derivado de actividades ilegales mediante el depósito de este en manos de intermediarios financieros, la adquisición de títulos al portador, etc. Una vez reducido ese ingente numerario, el patrimonio resultante quedaría sometido en segunda instancia a un buen número de transacciones —fase de *conversión*— dirigidas a asegurar en lo posible el distanciamiento de esos bienes respecto de su origen ilícito. Finalmente, el blanqueo concluiría con la fase de *integración*, en la que la riqueza obtendría la definitiva máscara de licitud mediante la oportuna introducción en los cauces económicos regulares (Fabián Caparós, OEA, 2018).

A partir de ello, existe consenso respecto a que las etapas del LD son:

(1) Colocación.
(2) Transformación o conversión.
(3) Integración.

2 Tipologías de Corrupción elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Alcaldía Mayor de Bogotá, Colombia, en el año 2015.

Tipologías en materia de prevención y combate del LD/FT.

En ciencias sociales la tipología puede ser una operación clasificatoria formulada o construida teóricamente o bien una operación técnica de construcción empírica a través del tratamiento de una matriz de datos (López, 1996). La construcción de tipologías como procedimiento de conceptualización y análisis empírico de conductas vinculadas a delitos constituye un recurso valioso para obtener instrumentos que ordenen conceptualmente diversos fenómenos jurídicos y/o clarificar o estructurar conjuntos complejos de conductas e interrelaciones a partir de unidades de análisis.

Las tipologías de delitos se usan para describir casos que se basan en hechos reales frecuentes con el objetivo de identificar, mejorar o facilitar la comprensión de conductas y mecanismos que son comúnmente utilizados en la comisión de determinados delitos. También son valiosas para identificar señales de alerta.

En el contexto del lavado de activos y financiación del terrorismo, la tipología se entiende como la clasificación y descripción de las técnicas utilizadas por las organizaciones criminales para dar apariencia de legalidad a los fondos de procedencia ya sea lícita o ilícita, y el movimiento de estos entre zonas geográficas y/o entre sujetos con fines delictivos. Su propósito central es ayudar a los sujetos obligados a detectar los principales comportamientos y tendencias en materia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, a efecto de que estos, diseñen o ajusten mecanismos de control y señales de alerta para protegerse de la posibilidad de ser utilizados para transferir de un lugar a otro o entre personas recursos de procedencia ilícita.[3]

---

3 UIF - Entidades Financieras, Tipologías y documentos relacionados https://www.gob.mx/shcp/documentos/uif-entidades-financieras-tipologias-y-documentos-relacionados

En materia de prevención y combate del lavado de dinero y financiación del terrorismo (LD/FT), la elaboración de tipologías es una práctica común. En México, el Reglamento Interior de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público establece que corresponde a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), entre otras:

> Aprobar, en su caso, las tipologías, tendencias e indicadores, en las materias a que se refiere este artículo, así como las guías y mejores prácticas para la elaboración y el envío de los reportes y avisos a que se refiere la fracción VI del presente artículo, así como para el desarrollo de los programas de capacitación, actualización y especialización en las materias antes referidas (artículo 15).

La UIF se creó mediante Reglamento en el año 2004, y entre los años 2005 y 2019 ha elaborado cerca de una decena de tipologías como a continuación se mostrará.

Año 2005

La UIF elaboró la primer tipología de LD/FT en el año 2005 a partir del análisis y abstracción de denuncias presentadas a la entonces Procuraduría General de la República (PGR), hoy Fiscalía General de la República (FGR), y publicitó algunas otras recopiladas por el Grupo Egmont. En el mismo año, la UIF emitió una *Guía sobre operaciones inusuales y sospechosas*.[4]

Año 2006

En el año 2006, la UIF realizó un ejercicio de retroalimentación con los sujetos obligados a efecto de conocer el impacto, beneficios e insuficiencias de estos dos documentos (Tipología y Guía), para en

4 Tipologías Del GAFI aplicables a los sectores asegurador y de remesas, UIF, octubre de 2006, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/18994/Tipologias_GAFI.pdf

su caso, definir directrices, identificar necesidades de capacitación, retroalimentación y coadyuvar a la implementación efectiva de la normatividad en materia de prevención y combate del LD/FT.

A partir de estos ejercicios y del Reporte 2004-2005 elaborado por el Grupo de Trabajo sobre tipologías del GAFI[5], en el año 2006 dieron a conocer las tipologías del GAFI aplicables al sector asegurador y de remesas.

De acuerdo con la UIF, algunos de los casos analizados fueron transformados en tipologías sobre los riesgos inherentes a dicho sector que, como podrá comprobarse con los propios casos, no es inmune al LD/FT. Se presentan a continuación para mayor ilustración.

En la información que contiene la tipología se considera: el nombre del caso, la fuente (país) y una breve descripción. En el Cuadro 7 se indica el nombre de los doce casos y la fuente:

Cuadro 7. Tipologías GAFI (2006), sector asegurador y de remesas

Caso 1: Pólizas de seguros de vida (Fuente: Bélgica)
Caso 2: Cancelación anticipada de pólizas de seguros (Fuente: Bélgica)
Caso 3: Seguros sobre bienes de alto valor adquiridos con fondos ilícitos (Fuente: Noruega)
Caso 4: Pagos en efectivo de pólizas de seguro (Fuente: Bélgica)

5 En febrero de 2004, el pleno del GAFI decidió examinar la vulnerabilidad del sector asegurador en materia de LD. El proyecto evaluó la situación del sector asegurador en 58 países y mostró un bajo número de reportes de operaciones inusuales por parte de este sector y la percepción generalizada de estar exentos, hasta cierto punto, de riesgos en materia de LD/FT. Tomado de Tipologías Del GAFI aplicables a los sectores asegurador y de remesas, UIF, octubre de 2006, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/18994/Tipologias_GAFI.pdf

Caso 5: Cancelación de pólizas y reembolso de primas (Fuente: Compañía de Seguros constituida en Reino Unido)
Caso 6: Complicidad de empleados, agentes o intermediarios. (Fuente: Canadá)
Caso 7: Pago de primas por terceras personas (Fuente: Bélgica)
Caso 8: Riesgos implícitos en operaciones internacionales (Fuente: Alemania)
Caso 9: Riesgos implícitos en operaciones internacionales (Fuente: Isla del Hombre/ EUA)
Caso 10: Clientes fraudulentos, compañías de seguro y reaseguro (Fuente: EUA)
Caso 11: Clientes fraudulentos, compañías de seguro y reaseguro (Fuente: Rusia)
Caso 12: Clientes fraudulentos, compañías de seguro y reaseguro (Fuente: Rusia)

Elaboración propia.

En este mismo año, a partir del análisis de una "extensa colección de casos" (sic) la UIF pudo identificar algunos indicadores dirigidos principalmente al sector asegurador. Estos indicadores se agruparon en cuatro categorías:

1. Indicadores no exclusivos del sector asegurador.
2. Indicadores relacionados con el asegurado.
3. Indicadores relacionados con la prima.
4. Otros indicadores.

En relación con el sector de las remesas en el documento se expone que los servicios considerados en esta definición abarcan tanto los que son operados por empresas multinacionales como los que realizan pequeñas redes locales.

La tipología del sector de las remesas considera trece casos, pero a diferencia de los que se refieren al sector asegurador, no los nombra o denomina con alguna oración, de manera que los casos únicamente se distinguen con un número y la fuente (país). Para luego, presentar de cada uno un breve resumen de las operaciones con apariencia de remesas.

Año 2009

En el año 2009 la UIF nuevamente elaboró tipologías de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. El propósito fue ayudar a los sujetos obligados a detectar los principales comportamientos y tendencias en materia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, a efecto de que estos, diseñen o ajusten mecanismos de control y señales de alerta para protegerse de la posibilidad de ser utilizados para transferir de un lugar a otro o entre personas recursos de procedencia ilícita.[6]

De acuerdo con el Informe de **tipologías 2009 de la UIF** se identificaron 5 tipos. La información que de cada una se considera incluye:

- Sumario.
- Operativa del delito subyacente.
- Operativa del lavado de dinero.
- Indicadores.
- Infografía o diagrama de flujo.

Cuadro 8. Cuadro Tipologías 2009- UIF, síntesis

INFORME DE TIPOLOGÍAS 2009 – UIF
(1) Caso. Uso de cajas de seguridad.
Relacionado con narcotráfico y uso de cajas de seguridad. El titular de la caja de seguridad labora para una autoridad policiaca.
Uso de cajas de seguridad sobre la cual, la Entidad no tiene información de su contenido, y en las que se resguarda dinero en efectivo o joyas para utilizarlo muy probablemente en apoyo a actividades delictivas así como en la adquisición de bienes, introduciendo de esta manera los recursos producto de un ilícito a la economía formal, y utilizando el Sistema Financiero a través de un servicio de arrendamiento por parte de la institución financiera.

6 UIF - Entidades Financieras, Tipologías y documentos relacionados.

(2) Caso. Ruta del dinero.
Relacionado con narcotráfico y canje de dólares americanos en efectivo por moneda nacional en centros cambiarios y casas de cambio que luego es depositado a distintas personas con el fin de trasladar el producto de la venta de droga.
La introducción al sistema financiero mexicano del producto de la comercialización de droga a través de la venta al menudeo de dólares en efectivo en centros cambiarios o casas de cambio y su ingreso en moneda nacional a cuentas bancarias de personas físicas con distintas actividades económicas que no justifican tenga su origen en dichas actividades debido a los montos, frecuencia y zona geográfica en la que son depositados, distinta al lugar de residencia o de realización de la actividad manifestada a la propia Institución Financiera.
(3) Caso: Uso de cuenta personal para actividad empresarial
Relacionado con narcotráfico, los depósitos no son congruentes con el perfil de la cuenta.
El uso de la cuenta bancaria de una persona física, que no estaría identificada como integrante de la organización de lavado de dinero y cuya relación aparente es la de empleada o prestadora de un servicio, en donde se depositan los recursos provenientes de diversas empresas, mismas que son propiedad de las personas que integran la red de lavado de dinero que opera para una organización de narcotraficantes.
(4) Caso. Uso de identidad.
Relacionado con narcotráfico y robo de identidad para abrir cuentas bancarias.
Estando en México contactan a ciudadanos mexicanos con experiencia en el ramo financiero y relaciones de "nivel" en las Instituciones Financieras, estos ciudadanos mexicanos aceptan prestar sus servicios acercándose a dichas Instituciones, y presentándose como "empresarios de éxito en el ramo financiero" quienes debido a sus relaciones comerciales deben realizar transferencias hacia el extranjero. Para realizar las operaciones proporcionan documentos de una empresa que cuenta con páginas web, que coadyuvan a presumir su existencia y hacen referencia a la permanencia en el mercado, así como que en algunos casos pueden ser auxiliados por los propios ejecutivos de la institución financiera. No obstante lo anterior, la visita domiciliaria realizada por las entidades financieras correspondientes constató la inexistencia física de la empresa. Estas empresas inexistentes reciben los recursos resultado de la comercialización de la droga en efectivo, en dólares americanos y en pequeños montos para posteriormente realizar transferencias a través de línea bancaria dispersando los recursos a cuentas en distintos países y a favor de múltiples beneficiarios.

En la mayoría de los casos las transferencias se ordenaron inmediatamente después de la recepción de los depósitos o al acumularse éstos. Se presume que estas empresas, desde los distintos países a donde se enviaron las transferencias, remiten el equivalente de los recursos en mercancía de fácil comercialización, hacia el país en donde se produjo la droga. En este país el destinatario de la mercancía liquida en moneda de su país el valor de la mercancía, siendo el intermediario quien hace llegar los recursos al narcotraficante a través de una operación de compra de mercancía.
(5) Caso. Transferencias a beneficiarios comunes
Relacionado con narcotráfico y compra de aeronaves en EE UU
En México se contratan cuentas en dólares a nombre de distintas personas físicas en donde se depositan cantidades en efectivo, solicitando el envío de las mismas a través de transferencias hacia el extranjero. Personas físicas con actividad de "intermediario" o "inversionista" a través de su cuenta bancaria en "Moneda Nacional" son las que realizan las transferencias hacia el extranjero. A través de casas de cambio, personas físicas y morales solicitan la compra de transferencias liquidando la contraparte en efectivo dólares o a través de línea bancaria propiedad del centro cambiario. Las transferencias son enviadas a un mismo beneficiario que puede ser el propio enajenante de las aeronaves, que es de fácil identificación en las páginas web; un intermediario, a través de un despacho o un "broker" que realiza los trámites de adquisición, registros aeronáuticos, contrato de seguro, reparación, flete y transporte.

Elaboración propia con base en Informe de tipologías UIF 2009.

Año 2016

En el año 2016, la UIF publicó el documento tipologías 2016, la información que de cada una considera esta versión es:

- Nombre.
- Descripción del caso.
- Señales de alerta.
- Diagrama de flujo.

Cuadro 9. Tipologías UIF (2016), síntesis

TIPOLOGÍAS 2016
Tipología I Nombre: Estructura corporativa simula operaciones para lavar dinero ilícito
Descripción del caso: Una organización ofrece por medio de agentes independientes los servicios de lavado de dinero a organizaciones delictivas en el país (A), país (B) y otros. Para poder llevar a cabo dichas operaciones, la organización crea y tiene a su disposición al menos 42 empresas fachada en el país (A), muchas otras en el país (B) y en otros con diversos giros comerciales, dichas empresas tienen como accionistas a empleados jóvenes de bajo perfil, además de tener domicilios en común, los cuales resultan ser oficinas virtuales o casas habitación. Las empresas fachada en el país (A) son utilizadas para realizar diversas operaciones y proveer de servicios financieros a sus clientes, tales como captación de recursos, cambios de divisas, envío de transferencias, entre otras, las cuales en muchos casos no pasan por el sector financiero. Para las operaciones llevadas a cabo en el país (A), se identifican varias cuentas a nombre de un grupo reducido del total de las empresas fachada constituidas en el país (A) en distintas instituciones financieras donde se concentran los recursos ilícitos, los cuales llegan por medio de transferencias nacionales, cheques y efectivo. Posteriormente, los recursos son dispersados en su gran mayoría por medio de transferencias internacionales a más de 42 países teniendo como beneficiarios a más de 1,500 individuos y compañías en el extranjero, siendo el país (B) donde se dispersaba la mayor cantidad de recursos. Otra parte de los recursos también son dispersados a diversos individuos y empresas en el país (A) por medio de transferencias nacionales y cheques.
Tipología II Nombre: Abuso de sindicatos para lavar dinero.
Descripción del caso: Uno de los sindicatos de trabajadores más importantes del país, y el más grande en su ramo, que tenía registradas gran número de cuentas bancarias a su nombre, concentraba el mayor porcentaje de operaciones reportadas por las instituciones financieras únicamente en dos de estas cuentas, en las que además, se identificaron operaciones por montos muy elevados, que no eran acordes al perfil del sindicato. Ambas cuentas fueron utilizadas para sustraer los recursos del sindicato de manera organizada, mediante cheques y transferencias hacia las cuentas personales de tres personas físicas y una empresa.

Cada vez que las tres personas y la empresa recibían recursos en sus cuentas, los transferían en un período corto de tiempo mediante cheques y múltiples transferencias internacionales, a compañías nacionales y extranjeras con giros de distinta índole, entre los que se encuentran renta o venta de aviones ejecutivos, clínicas de belleza, hospitales en el extranjero, tiendas departamentales de lujo, galerías de arte, tiendas de libros, agentes inmobiliarios y personas físicas con las que no se tiene relación aparente. Ninguna operación resultaba ser acorde a la actividad del sindicato, sin embargo, como referencia de algunas transferencias se encontraba el nombre la persona que fungía como líder sindical.

También se identifican transferencias internacionales hacía cuentas en distintos países europeos, las cuales retornaron inmediatamente al país de origen en cuentas distintas, pero vinculadas con alguno de los sujetos involucrados. Las tres personas y la empresa operaron de manera conjunta para realizar pagos personales de bienes y servicios de lujo en beneficio y nombre de la persona que fungía como líder sindical.

Tipología III
Nombre: Desarrollo de bienes raíces con dinero ilícito.

Se identificó una empresa dedicada a la edificación y desarrollo de vivienda, constituida con el nombre de otra ya existente en otro país, el cual no es acorde con la actividad que realiza. Dicha empresa, de reciente creación, se encuentra desarrollando diversos proyectos inmobiliarios de gran magnitud (complejo comercial y habitacional), sin que se identifique alguna fuente lícita de los recursos utilizados para la compra de los terrenos y para cubrir los costos de las obras de edificación.

Dicha empresa se encuentra vinculada, principalmente, con otras 6 empresas, también de reciente creación, 4 de las cuales se dedican a la edificación, y que también tienen proyectos en el mismo complejo comercial y habitacional. Las empresas antes mencionadas tienen como representantes legales y/o accionistas a dos sujetos jóvenes que de manera inusual y fuera de las prácticas ordinarias de los negocios, participan en la constitución de más de 30 empresas, en las que también aparecen registrados como accionistas y/o representantes legales.

La empresa en cuestión, al igual que otras empresas del grupo, utiliza un esquema de preventa de los inmuebles con liquidaciones de contado, con el que supuestamente obtiene los recursos para el financiamiento de las construcciones. Sin embargo, no existen reportes relacionados a dichas operaciones, ni registros de notarios que hayan dado fe de éstas. Además, recibe recursos de otra de las empresas relacionadas por concepto de préstamos, sin que se conozca el origen de dichos recursos prestados, así como de otras 3 empresas, también relacionadas con los dos sujetos, por concepto de pago de servicios por montos elevados sin una justificación comercial aparente dados los giros mercantiles de dichas empresas-.

Por ello se presume la existencia de una simulación de operaciones entre las empresas relacionadas, con el objetivo de integrar recursos de probable origen ilícito a la economía formal.

Asimismo, dicha empresa registra un incremento en su inventario de más del 100% en un año sin que se identifique la procedencia de los recursos que provocan dicho aumento, ya que no se localizan ingresos generados por la persona moral derivados de alguna actividad lícita. Además, presenta un saldo de gastos que no se puede justificar con ingresos ordinarios, por lo que se puede inferir que los recursos utilizados para financiar un proyecto inmobiliario de tal magnitud no provienen de una fuente lícita, ya que eestos no corresponden a los que la empresa reporta a la autoridad hacendaria, y no se conoce otra fuente de ingresos lícitos que le permitieran a la persona moral solventar los gastos para financiar dicho proyecto.

Tipología IV
Nombre: Compañía con operaciones internacionales utiliza su actividad lícita para lavar dinero.

Una persona física recibe recursos que provenían de un grupo de al menos cuatro personas morales ubicadas en una ciudad fronteriza, algunas de estas empresas registraban domicilios en común, e incluso, algunas de ellas habían sido denunciadas anteriormente o se encontraban en lista de personas bloqueadas. Dentro de dichas empresas se identifican operaciones de triangulación, en las cuales una de las empresas envía recursos a otras, las cuales a su vez remiten dichos recursos a la persona física en cuestión mediante cheques y SPEI's. Los recursos recibidos por la persona física antes mencionada son enviados a un grupo de personas con las que no tiene relación aparente y que habían sido reportados por operaciones de "ruta de dinero". Algunas de las personas físicas en cuestión presentaron documentos apócrifos para su identificación al momento de la apertura de sus cuentas.

Una de las empresas envía recursos a una persona física que tenía relación familiar con otra, ambos registrados como accionistas de la misma, donde esta última fungía como accionista y recibía recursos de otra persona moral también denunciada anteriormente, estas personas dispersan los recursos recibidos por medio de SPEI's y endose de documentos a favor de personas físicas, algunos de ellos jóvenes y de estrato social bajo con esquema de ruta de dinero, para posteriormente realizar la disposición de los recursos de manera simultánea a través de cheques interbancarios que son cobrados en efectivo por otras personas físicas, también señaladas por utilizar el esquema de ruta de dinero. Cabe señalar que para las operaciones llevadas a cabo se identifican varias cuentas en distintas instituciones financieras a nombre de la empresa que dispersa más montos y las personas físicas relacionadas, donde se concentran los recursos ilícitos.

La empresa que dispersa más montos opera lícitamente con otras empresas relacionadas con su actividad económica caracterizada por utilizar efectivo como medio de cobro y pago, sin embargo, utilizaba su giro comercial como fachada para mezclar recursos producto de su actividad económica con recursos de procedencia ilícita, introducirlos al sistema financiero dentro de zonas fronterizas del país para posteriormente realizar su disposición de manera simultánea en una entidad de alto riesgo del país.
Tipología V Nombre: Uso de personas jóvenes para enviar dinero al extranjero proveniente del nacotrafico.
Se identifican a 9 diferentes sujetos, todos ellos con domicilios en una ciudad fronteriza del país (A), recibiendo recursos, principalmente en efectivo y de manera fraccionada, desde diferentes partes del mismo país, los cuales rápidamente eran en su mayoría transferidos a 17 diferentes empresas en el país (B), todas ellas con actividad económica de "venta de suplementos alimenticios para gimnasio", actividad sin relación alguna con la de los sujetos ordenantes de dichas transferencias. Varios de los 9 sujetos realizaban transferencias de montos elevados entre sí sin que sus actividades económicas tuvieran relación aparente. Las cuentas que usaban los sujetos eran de reciente creación, y dentro de las actividades económicas que reportaban a la hora de su apertura no se encontraba alguna que justificara las transferencias internacionales que realizaban, ni los destinatarios o los montos elevados que manejaban; añadido a esto, cuatro de esos sujetos son menores de 25 años, y ninguno de ellos se encontraba inscrito al registro de contribuyentes nacional, lo que hace de la legalidad de los recursos operados algo aún menos probable. Finalmente, se logró establecer la conexión de los sujetos con el crimen organizado, por lo que se determinó que las operaciones observadas permitían lavar el dinero proveniente de actividades ilícitas.

Elaboración propia con base en Informe de Tipologías UIF 2016.

Año 2018

En este año, la UIF publicó una Tipología de Fraudes Informáticos. Se trata de un único tipo con los siguientes elementos:

- Descripción del caso.
- Señales de alerta.
- Diagrama .

TIPOLOGÍA: FRAUDES INFORMAÁTICOS
Descripción del caso: Un grupo de personas físicas realizan el hackeo de cuentas de correo electrónico de personas morales prestadoras de servicios, una vez realizado el hackeo seleccionan a sus víctimas (personas físicas y/o morales) del país extranjero A con los que el prestador de servicios mantiene una relación comercial. Al acceder a los correos electrónicos de forma ilegal, los defraudadores envían a las víctimas documentos apócrifos respecto de servicios pendientes y solicitan realizar el pago correspondiente mediante la transferencia electrónica de los recursos a cuentas bancarias abiertas en el país B, a nombre de otras personas físicas o morales, distintas al proveedor real del servicio. Al cotejar los datos, se identifica que algunos de los caracteres del correo electrónico, verbigracia el dominio del mismo o los dígitos del número telefónico proporcionado por los defraudadores, son distintos a los del verdadero prestador de servicios. Los recursos son recibidos a través de transferencias internacionales en cuentas bancarias abiertas en el país **B**, en las que se identificó que los beneficiarios finales son, en su mayoría, sujetos originarios del país **C**, considerado de riesgo alto, quienes también han recibido recursos de otras personas que se encuentran involucradas en redes de defraudadores de víctimas extranjeras. Los beneficiarios finales antes referidos, abren la cuenta bancaria y realizan un depósito mínimo para mantenerla activa, hasta recibir importantes sumas de dinero, mismas que son retiradas de forma inmediata mediante transferencias electrónicas, cheques y efectivo principalmente. Los partícipes de las cuentas tratan de ocultar la identidad del propietario real, indicando que las transferencias internacionales recibidas de la persona física o moral extranjera (víctima), corresponden al pago de facturas por prestación de servicios. En el caso de las personas morales del país **B** que han sido identificadas en la recepción de los recursos provenientes del extranjero presentan características de empresas fachada, además de no contar con información que sustente las transacciones internacionales registradas; y en algunos casos, los recursos son dispersados hacia empresas relacionadas entre sí, generando triangulación de recursos.
Señales de alerta: • Personas morales con características de empresa fachada que reciben recursos del extranjero, sin contar con información que sustente las transacciones internacionales registradas, ni la relación entre los sujetos ordenantes y receptores.

- Personas morales con fechas de constitución no mayores a 3 años que registran operaciones por montos elevados en un periodo de 1 a 3 meses.
- Incongruencia entre el nombre del beneficiario proporcionado por el defraudador y el titular de la cuenta donde se reciben los recursos.
- Recursos retirados de manera inmediata a través de cheques, transferencias o efectivo principalmente.
- Algunas de las personas físicas y morales involucradas, ya estaban señaladas o están siendo investigadas por el mismo esquema de fraude electrónico.
- Personas morales que en su mayoría registran accionistas de la misma nacionalidad o personas físicas relacionadas a otras de la misma nacionalidad. Algunas de éstas comparten accionistas y/o partícipes.
- La mayoría de los beneficiarios finales de los recursos son personas físicas de la misma nacionalidad, considerada de riesgo.
- Empresas constituidas en el mismo año en que fueron aperturadas las cuentas utilizadas para la recepción de los recursos provenientes del fraude informático.
- Cuentas contratadas en sucursales ubicadas en zonas lejanas a los domicilios de los titulares y que, posterior a recibir los recursos son canceladas.
- Las cuentas registran como beneficiarios a personas extranjeras (la mayoría de una misma nacionalidad).
- Las cuentas son contratadas usando "prestanombres", quienes registran actividades económicas incongruentes al alto volumen de recursos operados.

Elaboración propia.

Año 2019

La tipología más reciente de la UIF es del año 2019, se refiere a un caso denominado Red de personas físicas vinculadas a trata de personas y explotación sexual. Los elementos con que se construye son los mismos que los que se utilizaron en el año 2018, consistentes en:

- Descripción del caso.
- Señales de alerta.
- Diagrama de Flujo.

A nivel internacional el Grupo Egmont[7], una instancia internacional que reúne 164 *Financial Intelligence Units* (FIUs)[8] de diferentes jurisdicciones del mundo cuyo objetivo es fomentar la cooperación y el intercambio de información para luchar de manera coordinada contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, promueve la elaboración de Tipologías.

Egmont[9] considera 25 formas o tipologías. La información considera:

- Titulo con número (Ejemplo, Tipología EGMONT 5).
- Descripción.
- Indicadores (Ejemplo, Cambio sin explicación del comportamiento de una cuenta; Cantidades múltiples pagadas a una cuenta personal sin explicación).

Dentro del grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera y derivado del Grupo de trabajo de capacitación (TWG por sus siglas en inglés), cada año se lleva a cabo dentro del programa de la reunión plenaria el certamen denominado Best Egmont Case Award (BECA), en el cual se premia al mejor caso realizado por una Unidad de inteligencia financiera que haya sido inscrito en dicho certamen. En la

7 El 9 de junio de 1995, varias agencias de gobierno y organizaciones internacionales se reunieron en el palacio Egmont-Arenberg en Bruselas, y como consecuencia de esta reunión nació Grupo Egmont, como una organización informal para proporcionar un foro para las Unidades de Inteligencia Financiera de todo el mundo, a fin de mejorar la cooperación en la lucha contra el lavado de dinero, y más recientemente, contra la financiación del terrorismo y fomentar la implementación de programas nacionales en esta materia. El Comité de Egmont funciona como mecanismo de consulta y coordinación para los Jefes de las UIF, los representantes regionales y los Grupos de Trabajo.

8 Dato de enero de 2020.

9 Consultables en el portal oficial del gobierno mexicano.

edición de 2014, el caso conjunto presentado por la UIF de México y el FinCEN de Estado Unidos fue el ganador.[10]

El caso premiado implicó una investigación realizada en colaboración por las autoridades de México y Estados Unidos. El caso se describe de la siguiente manera:

Cuadro 10. Best EGMON case award, edición 2014

BEST EGMONT CASE AWARD (BECA)
El esquema de lavado de dinero utilizado en dicho caso consistió en una organización que ofrecía por medio de agentes independientes los servicios de lavado de dinero a organizaciones delictivas en México, EE.UU.A. y otros países. Para poder llevar a cabo dichas operaciones, la organización creó y tuvo a su disposición al menos 42 empresas fachada en México, muchas otras en los EE.UU.A. y en otros países con diversos giros comerciales. Dichas empresas tenían como accionistas a empleados jóvenes de bajo perfil, además de tener domicilios en común, los cuales resultaron ser oficinas virtuales o casas habitación. Las empresas fachada en México fueron utilizadas para realizar diversas operaciones y proveer de servicios financieros a sus clientes, tales como captación de recursos, cambios de divisas, envío de transferencias, entre otras, las cuales en muchos casos no utilizaron el sector financiero. Posteriormente, los recursos fueron dispersados en su gran mayoría por medio de transferencias internacionales a más de 42 países, teniendo como beneficiarios a más de 1,500 individuos y compañías en el extranjero, siendo EE.UU.A. donde se dispersó la mayor cantidad de recursos. Este caso involucró un importante intercambio de información y coordinación entre las autoridades competentes de México y EE.UU.A., ambas UIF llevaron a cabo una sólida investigación que permitió, en el caso de México, tomar acciones legales para llevar a los criminales a la justicia y asegurar los activos ilícitos, demostrando cómo una colaboración efectiva entre diferentes UIF y otras autoridades competentes puede conducir a desmantelar redes internacionales de flujos financieros ilícitos.

Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público[11].

10 Best Egmont Case Award (BECA) 2014, Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría De Hacienda y Crédito Público

11 UIF - Best Egmont Case Award (BECA) 2014 https://www.gob.mx/shcp/documentos/beca-2014

El comparativo de las tipologías antes abordadas permite notar, por un lado, la diversidad de delitos precedentes vinculados al lavado de dinero, y por otro, la diversidad de datos o elementos con las que cada una se construye. La elaboración de las tipologías no se basa en una estructura única o común para todas, ni es un requisito, en México, que el delito precedente haya sido acreditado legalmente mediante sentencia judicial. Lo que sí tienen todas las tipologías que mostramos es una breve descripción del caso, lo que permite conocer información sobre las actividades, por tanto, sobre los posibles delitos precedentes y el sector donde ocurrió. **En ese sentido, y para futuras nuevas tipologías a cargo de la UIF, se considera de mucho valor incluir información sobre el posible delito subyacente**. Está información ya se incorporó a las tipologías de la UIF del año 2009, pero como "operativa" del delito subyacente que en ese ejercicio siempre fue: narcotráfico.

Tipologías de Corrupción

A diferencia de lo que ocurre en el ámbito del lavado de dinero en donde crear Tipologías es una práctica común, en el caso de corrupción esto no es usual. La existencia de Tipologías de corrupción elaboradas a partir de casos reales es menos común.

Para este estudio se revisó un trabajo sobre Tipologías de Corrupción elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Alcaldía Mayor de Bogotá, Colombia, en el año 2015, en lo sucesivo "Tipología de Corrupción de Colombia (2015)". En donde se establece que *Después de revisar los casos de corrupción judicializados en el distrito en los últimos 4 años, se organizan y presentan las formas en que han operado los corruptos, con miras a que cada entidad pueda establecer barreras y controles cada vez más efectivos.*

En esta parte del estudio conviene tener presente la pregunta ¿qué se entiende por corrupción en términos legales? Ésto es relevante porque, como vimos en el apartado 4.1 de este trabajo, los delitos de corrupción dependen en buena medida de la clasificación legal doméstica de cada país, por tanto, los delitos de corrupción no son los mismos para todos los países y momentos de la historia. A diferencia de lo que ocurre con el delito de lavado de dinero cuya descripción legal es más homogénea en el mundo.

La Tipología de Corrupción de Colombia (2015) es un buen precedente para tomar en cuenta en el presente este estudio, dado que toma en cuenta el vínculo entre corrupción y lavado de dinero. El apartado II de ese trabajo se denomina *Las tipologías de corrupción y lavado de activos.*

La fuente de información de las diez Tipologías de este instrumento proviene del estudio de casos ocurridos en la ciudad de Bogotá D.C. en el período comprendido entre 2008 a 2012. Cada Tipología (Cuadro 11) considera la siguiente información:

- Breve descripción general (resumen del modus operandi).
- Una representación gráfica.
- Las señales de alerta, y
- Los consejos para prevenir y corregir dichas prácticas.

Cuadro 11. Tipologías de Corrupción, Bogotá, Colombia (2015)

NOMBRE DE LA TIPOLOGÍA
Tipología No. 1 Tráfico de influencias para la adjudicación de contratos Injerencia de un servidor de la rama legislativa en un proceso de contratación de servicios de una entidad pública de la rama ejecutiva.
Tipología No. 2 Organización de redes clientelares en las entidades distritales Acuerdo entre miembros de corporaciones públicas y funcionarios públicos de entidades de la rama ejecutiva, para beneficiar a personas en particular a través de su nombramiento en cargos directivos de la entidad o de otras entidades del sector.

Tipología No. 3 Solicitud y pago de "Coimas" Solicitud de sobornos y extorsión de funcionarios públicos para ocultar incumplimiento por parte de contratistas y particulares.
Tipología No. 4 Alianzas "Estratégicas" para beneficio particular Acuerdo entre directivos de entidades para nombrar en altos cargos a familiares.
Tipología No. 5 Ofrecimiento y pago de "Coimas" Ofrecimiento y pago de sobornos a funcionarios públicos por parte de un proponente/contratista.
Tipología No. 6 Supervisión e interventoría desleal Interés ilícito en la función de interventoría por presunto interés comercial.
Tipología No. 7 Consorcios o uniones temporales "De papel" Utilización indebida de la figura de consorcios o uniones temporales para contratar con el sector público con el fin de beneficiarse durante la ejecución del contrato.
Tipología No. 8 Beneficiarios "Fantasmas" Manipulación y alteración de bases de datos para obtener recursos por personas a las cuales no se les está prestando un servicio.
Tipología No. 9 Adquisiciones "A la ligera" Adquisición de un bien o servicio sin la debida diligencia por parte de una entidad pública.
Tipología No. 10 Descuido en el ejercicio del servicio público Negligencia en la gestión de cobro de una entidad pública a empresas particulares.

Elaboración propia a partir del documento de Tipologías de Corrupción, Bogotá, Colombia (2015).

La *Tipología de Corrupción de Colombia* (2015) menciona que:

> adicionalmente, y para efectos pedagógicos, la mayoría de estas tipologías de corrupción han sido complementadas con tipologías comunes de lavado de activos, con el fin de retratar algunas de las prácticas más utilizadas para darle apariencia de legalidad a los activos producto de la comisión de delitos de corrupción.

Por otro lado, en otro ejercicio, la bienal de tipologías regionales GAFILAT 2018, da cuenta de información valiosa en el documento Casos y tipologías regionales del GAFILAT 2017-2018, en donde se establecen tipologías en relación con las siguientes secciones:

- Contrabando, delitos fiscales y trasiego físico de dinero.
- **Corrupción y soborno**.
- Tráfico ilícito de drogas y armas.
- Tráfico y trata de personas.
- Uso de criptomonedas.

Cuadro 12. Tipologías de Corrupción y soborno, GAFILAT 2017-2018

CASOS Y TIPOLOGÍAS CONTENIDOS EN LA SECCIÓN CORRUPCIÓN Y SOBORNO
Desvío de fondos para financiamiento de campañas con el uso de redes de ONG.
Empresa fachada, adulteración de medicamentos y falsificación de documentos.
Lavado de dinero y corrupción pública.
Lavado de activos producto de sobornos a funcionario público para obtener acreditación universitaria fraudulenta.
Fraccionamiento de contratos para la adquisición de productos
Caso corrupción pública

Elaboración propia a partir del ejercicio bienal de tipologías regionales GAFILAT 2018.

La información que en cada caso se presenta considera:

- Resumen.
- Amenazas detectadas.
- Cooperación internacional (tipo).
- Señales de alerta.
- Diagrama de flujo.

Tipología Corrupción y Lavado de Dinero

En esta sección se presentará una propuesta de tipología que muestra situaciones en donde se vinculan como delitos precedentes hechos de corrupción hipotéticos y el delito de lavado de dinero. Se trata de una tipología que considera tres tipos o situaciones. Los delitos precedentes al del lavado de dinero son: uso ilícito de atribuciones y facultades en la modalidad de otorgar o contratar obras con recursos públicos; peculado; y enriquecimiento ilícito.

La información que sirvió como fuente proviene de la UIF, especialmente de la que se obtuvo en las entrevistas semiestructuradas con personal que realiza el trabajo estratégico en la unidad en el área de lavado de dinero y de la experiencia en el estudio de casos de corrupción administrativa de quien elabora el presente documento. Es importante decir que no se trata de un ejercicio estadístico de los casos que atiende o ha atendido la unidad dado que no cuenta con registros o bases de datos sobre delitos precedentes por hechos de corrupción. La UIF no cuenta con esa información porque legalmente su mandato de actuación -hasta hoy- se centra en el delito de lavado de dinero pero también porque operativamente la naturaleza de la información con que trabaja y los procedimientos propios de la investigación de lavado de dinero tienen limitaciones.

El tipo de información con que trabaja la UIF es indispensable para entender el universo de datos, sistemas de manejo de información y procedimientos de la UIF. A diferencia del ministerio público, por mencionar un ejemplo, que trabaja con denuncias, cuyos datos iniciales pueden, y deben, ser capturados en un sistema de información; la Unidad trabaja con sistemas de recepción de información que diariamente alertan sobre millones de operaciones en numerario sospechosas. Aunque no es el único tipo de información que la unidad recibe sí es el principal. A causa del masivo

volumen de datos, la información se clasifica con apoyo de un modelo de riesgo que califica e identifica las operaciones que tienen más alto riesgo de ser ilícitas. Estas operaciones son las que orientan el trabajo estratégico de la UIF. Aunque la UIF también recibe información de manera directa, por tanto, distinta a la que analiza el modelo de riesgos, de acuerdo con las personas entrevistadas es en un volumen muy bajo, en comparación con los millones de datos que recibe y analiza de manera regular.

En otras palabras, en la investigación por lavado de dinero el principal insumo de trabajo son los millones de datos que se reciben diariamente sobre operaciones sospechosas o inexplicables que implican movimientos de dinero, capitales o riqueza de múltiples personas.

Dado que en nuestro país el lavado de dinero es un delito autónomo, las operaciones con recursos de procedencia ilícita tienen como delitos precedentes múltiples hechos delictivos. Por esta razón el modelo de riesgo y las herramientas de la UIF no tienen o han tenido como propósito detectar información o indicios vinculados a hechos de corrupción. Es relevante considerar que a nivel federal no fue sino hasta la reforma del abril de 2019 que el Código Penal Federal llama a un grupo de tipos penales: *delitos por hechos de corrupción*.

Por tanto, a diferencia de otros ejercicios, como la *Tipología de corrupción de Colombia* (2015) -que se elaboró a partir del estudio de casos ocurridos en la ciudad de Bogotá D.C. en un período de tiempo específico-, la presente propuesta de tipología de corrupción y lavado de dinero de la UIF 2020 no se basa en hechos estadísticos oficiales.

Cabe señalar que con el fin de identificar información oficial sobre causas penales y condenas por hechos de corrupción ampliamos la búsqueda a otros instrumentos de información como fue, por un lado, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la cual

estima el número de delitos del año 2018. Al abordar la incidencia delictiva por tipo de delitos. Esta encueta señala que durante 2018 se cometieron 33 millones de delitos asociados a 24.7 millones de víctimas. Aunque es una buena fuente de aproximación a datos de incidencia delictiva, la ENVIPE únicamente mide los delitos más representativos del fuero común. Por tanto, delitos como delincuencia organizada, narcotráfico, portación de armas exclusivas del ejército, tráfico de indocumentados, entre otros, no son susceptibles de captarse en una encuesta de victimización de acuerdo con la propia encuesta.

Por otro, el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019, que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, con información estadística y geográfica de los Tribunales Superiores de Justicia y Consejos de la Judicatura de cada entidad federativa específicamente en las funciones de: gobierno, impartición de justicia, justicia para adolescentes y justicia alternativa. De acuerdo con el Censo, durante el año 2018 se realizaron 5 mil 279 auditorías a los Poderes Judiciales de las entidades federativas. Además, se registraron 899 sanciones impuestas a servidores públicos por la comisión de faltas administrativas. Se sancionaron 849 servidores públicos (la información no distingue otros datos como cuántos hombres y cuántas mujeres) y se establece que el 49. 6 % fue por no colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sean parte; el 28.7 % por negligencia administrativa; el 14.5 % por "otras faltas no graves" y el 6.7 % por omisión en la presentación de la declaración patrimonial y/o de conflicto de interés.

En este Censo también se indica que, en impartición de justicia durante 2018, se registraron 2 millones 126 mil cinco causas penales ingresadas a los órganos jurisdiccionales de primera instancia de los Poderes Judiciales Estatales. También que, durante 2018, se reportaron 188 mil 620 delitos cometidos por adultos y 5 mil 016 por adolescentes, registrados en causas penales ingresadas en primera instancia. A continuación se presentan los cinco más frecuentes:

1. Robo.
2. Narcomenudeo.
3. Violencia familiar.
4. Lesiones.
5. Daño en propiedad ajena.

Como puede verse, ninguno de estos dos instrumentos ofrece datos o información sobre delitos por hechos de corrupción, ni en general, ni en el ámbito de la investigación o de la impartición de justicia.

Tipologías de corrupción y lavado de dinero de la UIF 2020

Con la finalidad de ilustrar la (s) conexión (es) entre estas conductas delictivas, la presente sección tiene tres tipologías que vinculan tres delitos por hechos de corrupción con lavado de dinero.

1. Uso ilícito de atribuciones y facultades en la modalidad de otorgar o contratar obras públicas con recursos públicos (artículo 217, numeral 1, inciso D, y artículo 400 bis del CPF) y Lavado de dinero.
2. Peculado o desvío de recursos públicos y lavado de dinero (artículo 223 y 400 bis del CPF) y lavado de dinero.
3. Enriquecimiento Ilícito (artículo 224 del CPF) y lavado de dinero.

La información de cada propuesta de tipología consta de: una breve descripción del caso que explica el posible modo de operar, identificación de roles que desempeñan las personas y señales de alerta.

- Breve descripción general (resumen del modus operandi).
- Delito precedente.
- Señales de alerta.

TIPOLOGÍAS DE CORRUPCIÓN Y LAVADO DE DINERO DE LA UIF 2020
Categoría: Obra pública
Tipología No. 1 Uso ilícito de atribuciones y facultades en la modalidad de otorgar o contratar obras públicas con recursos públicos (artículo 217, numeral 1, inciso D, y artículo 400 bis del CPF).
Asignaciones de contratos de obra pública a cambio de pagos (sobornos).
Delito precedente: Uso ilícito de atribuciones y facultades en la modalidad de otorgar o contratar obras públicas con recursos públicos.
Señales de alerta: Las obras no forman parte del programa anual de obra pública. La empresa beneficiaria es de reciente creación o no cuenta con experiencia en el ramo. La empresa tiene relación con el titular de la dependencia que contrata. Los accionistas son personas que cuentan con sanciones. Movimientos de dinero por montos inexplicables de servidoras y servidores públicos. Hay varias transferencias financieras. Fuente valiosa de información: registro de personas que trabajan en áreas de contratación y supervisión de obra pública.
Categoría: Desvío de recursos públicos
Tipología No. 2 Desvío de recursos públicos y lavado de dinero.
Asignación de múltiples contratos y conformidad con subcontrataciones (Estafa Maestra).
Delito precedente: Peculado.
Señales de alerta: Las adquisiciones no forman parte del programa anual de adquisiciones. Los montos implicados son millonarios. Se contrata con empresas de nueva creación o sin experiencia en el ramo. Se contrata sobre todo con empresas comercializadoras que no están especializadas en ramos o sectores económicos específicos. Los procedimientos de contratación de modifican frecuentemente. Hay varias subcontrataciones. Hay varias transferencias financieras.

Categoría: 3. Enriquecimiento ilícito
Tipología No. 3 Enriquecimiento ilícito y lavado de dinero.
Desvío de recursos públicos y enriquecimiento a partir de esos recursos.
Delito precedente: Enriquecimiento ilícito.
Señales de alerta: Las operaciones financieras, accionarias y compras que realizan servidores públicos del más alto nivel no corresponden con su perfil profesional ni con sus ingresos.

Elaboración colaborativa con información de entrevistas a personal de la UIF.

Determinar y documentar lo ilícito en un hecho de corrupción no es una tarea fácil. A continuación, se presentan algunas consideraciones sobre los delitos precedentes y el tipo de información que puede servir a la UIF para identificarlos:

Tipología 1. El delito de uso ilícito de atribuciones y facultades (artículo 217 CPF) tiene entre sus modalidades la que se refiere al supuesto consistente en: otorgar, realizar o contratar obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, ilícitamente con recursos públicos (numeral I., inciso D).

Para cometerse el tipo penal exige que:

- El sujeto activo tenga el carácter de servidor público (a).
- Que haya ilicitud en contrataciones públicas, por tanto, que haya un vínculo (relación contractual) entre el gobierno y empresarios contratistas.

Entre la totalidad de servidores y servidoras públicas, la información del conjunto de servidores públicos que otorgan, realizan o contratan y sus relaciones personales- financieras con personas contratistas, pueden aportar información sobre pago de sobornos y asignaciones de contratos indebidas.

Tipología 2. El delito de peculado (artículo 223 del CPF) al igual que el delito de la tipología 1 tiene diversas modalidades. Para cometerse, el tipo penal exige que:

- El sujeto activo tenga el carácter de servidor público (a) o bien la persona esté obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales.
- Se distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular.
- Que haya un beneficio para el propio servidor público (a) o de una tercera persona física o moral.

Entre la totalidad de servidores y servidoras públicas, las actividades financieras del conjunto de servidores públicos que custodia, administra o aplica de recursos públicos, pueden ayudar a detectar información sobre la comisión del delito de peculado.

Tipología 3. El delito de enriquecimiento ilícito (artículo 224 del CPF) requiere:

- El sujeto activo tenga el carácter de servidor público (a).
- Un aumento inexplicable del patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño.
- Se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos (salvo que se acredite que estos los obtuvieron por sí mismos).

En este delito a diferencia de los demás no se puede focalizar el grupo de servidores públicos que presentan un mayor riesgo.

En el primer delito precedente puede haber o no intercambios económicos, sin embargo, cuando si lo hay es cuando la UIF puede ayudar a identificar y documentar las operaciones *ilícitas*. Los otros dos delitos precedentes siempre son patrimoniales o econó-

micos de manera que el registro de las transacciones inexplicables o atípicas es el relevante para su investigación y detección.

Utilidad

La tipología puede contribuir a lograr una mejor comprensión de todas las conductas y redes que están vinculadas.

A partir de una mayor y mejor comprensión de los sujetos, conductas y áreas en que operan pueden perfeccionarse las estrategias e instrumentos de prevención, control y sanción de delitos por hechos de corrupción y lavado de dinero, que permitan a las autoridades y sujetos obligados identificar, ajustar, diseñar e implementar mecanismos encaminados a proteger el servicio público y el sistema financiero.

Al construirse a partir del análisis legal del derecho mexicano, de la experiencia que se obtiene de los escándalos de corrupción de los últimos años, de información obtenida a partir de la experiencia de los entrevistados, y de la perspectiva comparada, son una fuente valiosa para el análisis, identificación de riesgos y valoración de decisiones estratégicas por parte de quienes tienen a su cargo la detección, el control, la prevención y sanción.

Las tipologías también son un buen instrumento para capacitar y detectar necesidades en la formación de nuevas capacidades y sistemas de procesamiento de la información.

Investigación e inteligencia financiera

Los procedimientos de inteligencia financiera tienen un desarrollo internacional y nacional muy importante a partir de los cuales se genera información de valor insustituible en relación con las operaciones, el dinero implicado y los posibles beneficiarios finales.

Lo que comenzó siendo un delito (lavado o legitimación de activos o de dinero), cuya sanción era promovida esencialmente por los Estados Unidos de América, ha acabado convirtiéndose en un vasto mercado de bienes y servicios que mueve enormes cantidades de dinero (Blanco Cordero, OEA, 2018). La investigación del lavado de capitales es fundamental para la persecución de la delincuencia guiada por motivaciones económicas: *follow the money*, declara el pragmatismo norteamericano (Fabián Caparrós, OEA, 2018).

La presente sección tiene como propósito brindar una descripción panorámica del marco institucional y de actuación de los órganos de inteligencia financiera.

Normas de inteligencia financiera

Las normas aplicables al lavado de dinero también tienen una fuente convencional y un desarrollo normativo nacional. Debido a las características de estos delitos y la ausencia de fronteras con las que operan quienes los cometen, en buena medida el trabajo de combate se basa en la colaboración internacional y el intercambio de información con diversos actores y sectores.

Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)

El Grupo de Acción Financiera (GAFI) es un ente intergubernamental que desarrolla y promueve políticas para proteger el sistema financiero global contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva. Las Recomendaciones del GAFI son reconocidas como el estándar global anti lavado de activos (ALA) y contra la financiación del terrorismo (CFT).[1]

En 1990, el GAFI dio a conocer sus Cuarenta recomendaciones con el objeto proporcionar un plan de acción necesario para la lucha contra el Lavado de dinero (LD).

En la actualidad, estas recomendaciones con los ajustes que se han hecho a lo largo de los años constituyen los estándares internacionales utilizados por más de 180 países para combatir eficazmente y de manera global los mencionados delitos, así como

1 Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo. Informe de Evaluación Mutua de México, enero de 2018.

para evitar el uso de los sistemas financieros con fines ilícitos.[2] En el Cuadro 13 se muestran los años y ajustes a las Cuarenta Recomendaciones de *GAFI*.

Cuadro 13. Cambios a las recomendaciones de GAFI

AÑO	AJUSTE[3]
1990	Se dan a conocer las 40 recomendaciones.
1996	Se revisan.
2001	Se emiten las 8 Recomendaciones especiales sobre el financiamiento del terrorismo.
2003	Se reformulan sustancialmente *para reflejar los cambios en las tendencias del lavado de dinero y anticipar futuras amenazas.*
2004	Se complementan las recomendaciones especiales con la emisión de la novena recomendación especial referida al movimiento transfronterizo de efectivo.
2012	Se publica una nueva versión de sus Recomendaciones, en las que se integran las medidas esenciales contenidas en las anteriores 40 Recomendaciones, con las 9 Recomendaciones Especiales.
2013	Inicia la evaluación de la implementación de estas nuevas Recomendaciones por parte de los países (cuarta ronda de evaluaciones) que terminará antes del 2020.

Elaboración propia con datos de documento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Para ilustrar mejor cómo funciona la verificación del cumplimiento de obligaciones y recomendaciones, en el Cuadro 14, se indican los tipos de evaluaciones que lleva a cabo el GAFI en relación con las Recomendaciones y Resultados Inmediatos.

2 Grupo de Acción Financiera, tomado de documento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/80948/VSPP_GAFI___13042016.pdf [Fecha de consulta: 9 de octubre de 2019]

3 Ibidem.

Cuadro 14. Tipos de evaluaciones GAFI

EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN	LAS EVALUACIONES MUTUAS
Consisten en la respuesta de cada país respecto de la situación que guarda la aplicación de los criterios contenidos en las Recomendaciones del Grupo	Constituyen el proceso mediante el cual el GAFI examina el nivel de cumplimiento de los criterios y recomendaciones que formula en materia de prevención y combate del lavado de dinero y del financiamiento al terrorismo.
	Se compone de dos pasos: En el primero el país responde un cuestionario estructurado en torno a diversos criterios que abordan desde las medidas referentes a la justicia penal y la cooperación internacional, como el marco jurídico e institucional para los sujetos obligados y su efectiva aplicación. En el segundo. Un grupo de especialistas de diferentes países (de las áreas financiera, legal y operativa, fundamentalmente), integran un equipo evaluador que visita el país objeto de evaluación, con la finalidad de entrevistarse con las autoridades de los diferentes organismos que, directa o indirectamente, tratan la problemática del lavado de activos y del financiamiento de actos terroristas
	Culmina en un documento (Reporte) que da cuenta de los hallazgos la situación general de cada país evaluado. Contiene un capítulo en el que se formula un "Plan de Acción".
Criterios de evaluación: • Cumplida. • Mayormente cumplida. • Parcialmente cumplida. • No cumplida. • No aplicable.	

Elaboración propia con datos de documento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

México como parte del GAFI, ha sido evaluado en cuatro ocasiones4 en los años 2000 (en este fue aceptado como miembro de pleno derecho), 2003, 2008 y 2017. Además, cabe destacar que, asumió la presidencia del Grupo por el periodo de julio de 2010 a junio de 2011.[5]

En el informe de evaluación mutua de enero de 2018 se analiza el nivel de cumplimiento con las 40 Recomendaciones de GAFI y el nivel de efectividad del sistema ALA/CFT de México, y se dan recomendaciones acerca de cómo se puede fortalecer dicho sistema.

Grupo de Acción Financiera Latinoamericana (GAFILAT)

El GAFILAT es una organización intergubernamental de base regional que agrupa a diecisiete países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, con el propósito de combatir el LD y la FT, a través del compromiso de mejora continua de las políticas nacionales contra ambos temas y la profundización en los distintos mecanismos de cooperación entre los países miembros.

Fue creado a semejanza del GAFI adhiriéndose a las 40 Recomendaciones del GAFI como estándar internacional más reconocido contra el LD y la FT, previendo el desarrollo de Recomendaciones propias de mejora de las políticas nacionales para luchar

4 Grupo de Acción Financiera, documento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, tomado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/80948/VSPP_GAFI___13042016.pdf [Fecha de consulta: 9 de octubre de 2019], y Resumen ejecutivo del Informe de Evaluación Mutua, Enero de 2018

5 Ibidem.

contra estos delitos. Asimismo, ha sumado a su cometido la lucha contra la FT, añadiendo este objetivo en su mandato de actuación contenido en el Memorando de Entendimiento y articulando un Plan de Acción contra la Financiamiento del Terrorismo. Éste incorpora, además de las Recomendaciones del GAFI en la materia, los compromisos aquilatados en Naciones Unidas y una serie de líneas de actuación propias que atienden a la prevención del delito desde la perspectiva de las peculiaridades regionales.[6]

Unidad de Inteligencia Financiera - UIF

En el ámbito nacional, la UIF es un órgano técnico adscrito orgánicamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que -entre otras cosas- es su superior jerárquico normativo. Al titular de la UIF, a partir de noviembre de 2018, junto con otros "Empleados Superiores de Hacienda" lo nombra el presidente de la República y lo ratifica la Cámara de Diputados, ante quien debe presentarse a rendir la protesta ante el Pleno.[7] Anteriormente no se necesitaba ratificación del legislativo para este puesto. De manera que el actual titular de la UIF es el primero que ha sido propuesto por el presidente del país y ha sido ratificado por la Cámara de Diputados. Sus antecesores solo fueron nombrados por los respectivos titulares de la SHCP.

---

6 Casos y Tipologías Regionales del GAFILAT 2017 – 2018.

7 El 11 de noviembre de 2018 -a unos días del cambio de presidencia de la República- la Cámara de Diputados publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo por el que se establece el procedimiento para la ratificación de los Empleados Superiores de Hacienda nombrados por el Ejecutivo Federal, entre ellos, los subsecretarios, el Procurador Fiscal de la Federación, el Tesorero de la Federación, el Jefe/a del Servicio de Administración Tributaria, los Administradores Generales, los Jefes de la Unidad de Crédito, y de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, así como el titular de la Unidad de Inteligencia Financiera.

Las atribuciones de la UIF se establecen en los siguientes ordenamientos jurídicos:

Cuadro 15. Marco normativo UIF

ORDENAMIENTO	ÚLTIMA FECHA DE REFORMA[8]
Reglamento Interior de la SHCP.	27/09/2017
Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (Ley Antilavado).	09/03/2018
Ley para regular las Instituciones de Tecnología Financiera.	9/03/2018
Ley de Instituciones de Crédito.	04/06/2019
Reglamento de la Ley Antilavado.	16/08/2013

Elaboración propia.

El ámbito de competencia de la UIF se encuentra en estos instrumentos legales. De las más de treinta fracciones del artículo 15 del Reglamento Interior de la SHCP, las que se refieren a la identificación de actividades y pruebas en materia de inteligencia financiera vinculadas a los delitos que en el presente trabajo se abordan son las siguientes:

- Proponer el establecimiento de 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 o de operaciones con recursos de procedencia ilícita.
- Requerir y recabar de las personas sujetas a las disposiciones de carácter general y de quienes realicen las actividades vulnerables, entidades colegiadas y órganos

8 Considerada

concentradores a que se refiere la Ley Antilavado, información, documentación, datos e imágenes relacionadas con los reportes y los avisos a que se refiere la ley y su Reglamento, así como obtener información adicional de otras personas o fuentes para el ejercicio de sus atribuciones.

- Requerir a las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la SHCP la información y documentación necesaria para el ejercicio de sus facultades, incluido el acceso a la base de datos que contenga la información que se genere con motivo del ejercicio de tales facultades, en los términos y plazos establecidos por la propia Unidad, de conformidad con las disposiciones aplicables.
- Recibir y recopilar, en relación con las materias a que se refiere este artículo, las pruebas, constancias, reportes, avisos, documentación, datos, imágenes e informes sobre las conductas que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos, así como sobre las estructuras financieras de las organizaciones delictivas, e integrar los expedientes respectivos.
- Proporcionar, requerir e intercambiar con las autoridades competentes nacionales y extranjeras la información y documentación necesaria para el ejercicio de sus facultades.
- Requerir a los sujetos a que hace referencia el artículo 51 de la Ley Antilavado, la información y documentación a la que tengan acceso, y celebrar para tales efectos los convenios respectivos con el Banco de México.
- Dar a conocer, cuando corresponda a la Secretaría, a quienes realicen las actividades vulnerables a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, directamente o por conducto del órgano administrativo desconcentrado

competente de la Secretaría, las listas, reportes, mecanismos, informes o resoluciones previstas en las disposiciones jurídicas a que se refieren las fracciones I y I Bis de este artículo.

- Integrar la lista de personas bloqueadas, prevista en las leyes financieras, incluida la introducción y eliminación de personas en dicha lista, así como emitir los lineamientos, guías o mejores prácticas en la materia a que se refiere esta fracción.

Mecanismos de inteligencia para la prevención y control de operaciones sospechosas de la UIF

La Ley Antilavado designa a la SHCP como la autoridad competente para la aplicación de la ley en el ámbito administrativo y al Ministerio Público como la autoridad competente en la conducción de la investigación de los delitos del fuero federal.[9]

A su vez, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional de Seguros y Finanzas (CNSF), la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y el Sistema de Administración Tributaria (SAT) son los sujetos obligados a prevenir, detectar y reportar a la UIF determinadas operaciones financieras. En tanto que la UIF es la instancia encargada de recibir y analizar reportes de operaciones financieras y económicas, a fin de diseminar productos e informes de inteligencia que contribuyan a la prevención e identificación de operaciones de lavado de dinero y de financiamiento al terrorismo.

En relación con los sujetos obligados y servicios financieros la UIF recibe los siguientes reportes:

9 A través de la Unidad Especializada en Análisis Financiero en Contra de la Delincuencia Organizada.

- Reporte de operaciones relevantes.[10] (ROR)
- Reporte de operaciones inusuales.[11] (ROI)
- Reporte de operaciones internas preocupantes.[12] (ROIP)
- Reporte de operaciones en efectivo con dólares de los EE. UU.[13]

---

10 Reporte por cualquier operación que se realice con los billetes y las monedas metálicas de curso legal en los Estados Unidos Mexicanos o en cualquier otro país, así como con cheques de viajero y monedas acuñadas en platino, oro y plata, por un monto igual o superior al equivalente en moneda nacional a siete mil quinientos dólares de los Estados Unidos de América.

11 Reporte que deben remitir los sujetos obligados por cada Operación, actividad, conducta o comportamiento de un Cliente que no concuerde con los antecedentes o actividad conocida por la Entidad o declarada a esta, o con el perfil transaccional inicial o habitual de dicho Cliente, en función al origen o destino de los recursos, así como al monto, frecuencia, tipo o naturaleza de la Operación de que se trate, sin que exista una justificación razonable para dicha Operación, actividad, conducta o comportamiento, o bien, aquella Operación, actividad, conducta o comportamiento que un Cliente o Usuario realice o pretenda realizar con la Entidad de que se trate en la que, por cualquier causa, esta considere que los recursos correspondientes pudieran ubicarse en alguno de los supuestos previstos en los artículos 139 Quáter o 400 Bis del Código Penal Federal.

12 Reporte que deben remitir las Entidades por cada operación, actividad, conducta o comportamiento de cualquiera de los directivos, funcionarios, apoderados y empleados de la Entidad de que se trate con independencia del régimen laboral bajo el que presten sus servicios, que, por sus características, pudiera contravenir, vulnerar o evadir la aplicación de lo dispuesto por la Ley o las presentes Disposiciones, o aquella que, por cualquier otra causa, resulte dubitativa para las Entidades por considerar que pudiese favorecer o no alertar sobre la actualización de los supuestos previstos en los artículos 139 Quáter o 400 Bis del Código Penal Federal.

13 Reporte por cada operación de compra, recepción de depósitos, recepción del pago de créditos o servicios, o transferencias o situación de fondos, en efectivo que se realicen con dólares de los Estados Unidos de América, conforme a lo siguiente:

I. Tratándose de Clientes, por un monto igual o superior a quinientos dólares de los Estados Unidos de América, y

- Reporte de cheques de caja.[14]
- Reporte de transferencias internacionales de fondos.[15]

Procedimiento (s) de inteligencia financiera de la UIF

A. Investigaciones propias

- Procesos de detección operaciones sospechosas o de interés en el sistema financiero

La prevención y detección de actos, omisiones u operaciones que realiza la UIF, que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, supone recabar y requerir información, documentación, datos e imágenes relacionadas con el sistema financiero, igualmente en el desarrollo de sus funciones puede como obtener información adicional de otras personas o fuentes.[16]

De manera que la UIF puede recibir y recopilar, las pruebas, constancias, reportes, avisos, documentación, datos, imágenes e informes sobre las conductas que pudieran favorecer, prestar

---

II. Tratándose de Usuarios, por un monto superior a doscientos cincuenta dólares de los Estados Unidos de América.

14 Reporte por cada Operación de expedición o pago de cheques de caja, realizada con sus Clientes o Usuarios, por un monto igual o superior al equivalente en moneda nacional a diez mil dólares de los Estados Unidos de América.

15 Reporte por cada transferencia internacional de fondos que, en lo individual, haya recibido o enviado cualquiera de Clientes o Usuarios, por un monto igual o superior a mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en la moneda extranjera en que se realice.

16 Fracción VII, artículo 15 Reglamento Interior de la SHCP.

ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos, así como sobre las estructuras financieras de las organizaciones delictivas, e integrar los expedientes respectivos.[17]

La UIF también puede requerir a los administradores de los sistemas previstos en la Ley de Sistemas de Pago,18incluido el Banco de México; las personas morales o fideicomisos que tengan por objeto realizar procesos de compensación o transferencias de información de medios de pagos del sistema financiero, así como compensar y liquidar obligaciones derivadas de contratos bancarios, bursátiles o financieros, y las personas que emitan, administren, operen o presten servicios de tarjetas de crédito, débito, prepagadas de acceso a efectivo, de servicios, de pago electrónico y las demás que proporcionen servicios para tales fines, proporcionarán a la Secretaría la información y documentación a la que tengan acceso y que ésta les requiera por escrito, mismo que les deberá ser notificado en términos de la

17 Fracción X, artículo 15 Reglamento Interior de la SHCP.

18 De acuerdo con el artículo 3 de la Ley de Sistemas de Pago, se considerarán como Sistemas de Pagos los que reúnan los requisitos siguientes: I. Que participen, directa o indirectamente, al menos tres sociedades autorizadas para actuar como instituciones financieras conforme a las leyes aplicables, y II. Que el monto promedio mensual de las obligaciones de pago que acepte el acuerdo o procedimiento de que se trate para su compensación o liquidación en un año calendario, sea igual o mayor al equivalente a cien mil millones de unidades de inversión. El Banco de México calculará el monto promedio mensual referido en el párrafo anterior, con base en la información que le proporcionen las respectivas entidades que administren acuerdos o procedimientos que tengan por objeto la compensación o liquidación de obligaciones de pago derivadas de órdenes de transferencia de fondos o valores en los que participen, directa o indirectamente, al menos tres instituciones financieras. Para tales efectos, las entidades indicadas en este párrafo estarán obligadas a proporcionar la información que el Banco de México les requiera.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para efectos de lo dispuesto en la presente Ley.[19]

La UIF también tiene la posibilidad de requerir a las unidades y órganos administrativos desconcentrados de la SHCP la información y documentación necesaria para el ejercicio de sus facultades, incluido el **acceso a la base de datos** que contenga la información que se genere con motivo del ejercicio de tales facultades, de conformidad con las disposiciones aplicables.[20]

Con otras autoridades nacionales y extranjeras puede requerir e intercambiar la información y documentación necesaria para el ejercicio de sus facultades.[21]

Todas estas atribuciones tienen como fin la identificación de operaciones y personas que favorecen, operan, prestan ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie en delitos vinculados a operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Con estos expedientes la UIF debe denunciar ante el ministerio público de la federación las conductas que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, así como aquellas previstas en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, allegándose de los elementos probatorios del caso.[22]

Además del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el CPF establece que, tratándose de los delitos de encubrimiento y operación con recursos de procedencia ilícita, en los que se utilicen servicios de instituciones que integran el sistema financiero, para proceder penalmente se requerirá la denuncia previa de la SHCP.[23]

---

19 Fracción XXVII, artículo 15 Reglamento Interior de la SHCP.

20 Fracción VII, artículo 15 Reglamento Interior de la SHCP.

21 Fracción XII, artículo 15 Reglamento Interior de la SHCP.

22 Fracción XIII, artículo 15 Reglamento Interior de la SHCP.

23 Artículo 400 BIS del CPF.

El Código Penal Federal también establece que cuando la SHCP, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, encuentre elementos que permitan presumir la comisión de algún delito, deberá ejercer respecto de estos las facultades de comprobación que le confieren las leyes y denunciar los hechos que probablemente puedan constituir dichos ilícitos.

La presentación de denuncias penales incluye coordinar el seguimiento de las denuncias formuladas por la UIF, desde su presentación y, en su caso, hasta la emisión de la resolución que no admita medio de defensa alguno, así como de los reportes de inteligencia presentados ante la autoridad competente.[24]

Además de la presentación de denuncias penales la UIF debe hacer del conocimiento de los órganos administrativos desconcentrados competentes de la SHCP, según corresponda, el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo de las obligaciones establecidas en las disposiciones de carácter general en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita, con el objeto de que, en su caso, dichas instancias ejerzan sus atribuciones.[25]

B. Colaborar en otras investigaciones

- Operaciones revisadas por solicitud expresa del ministerio público federal

En caso de que los expedientes penales tengan como origen una fuente distinta a la UIF, ésta debe coadyuvar con las autoridades competentes, en representación de la SHCP, en los procesos penales vinculados a la Lay Antilavado.[26]

24 Fracción XV, artículo 15 Reglamento Interior de la SHCP.

25 Fracción XVIII, artículo 15 Reglamento Interior de la SHCP.

26 Fracción XIV, artículo 15 Reglamento Interior de la SHCP.

Mapeo y métrica de los pasos que sigue una investigación en UIF

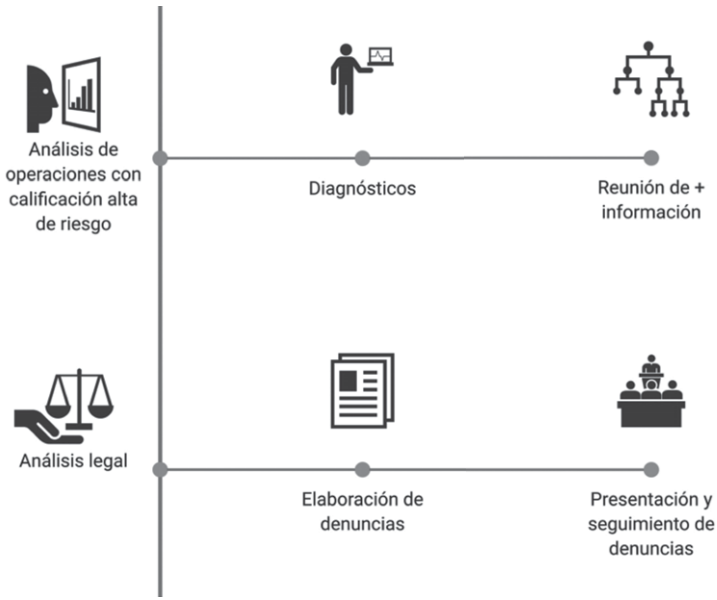
Tiempo promedio de una investigación de inteligencia financiera.

La información de esta sección tiene como base las entrevistas aplicadas a personal de la UIF en el mes de diciembre de 2019. Para contextualizar la presente sección es importante tener en cuenta en todo momento, el tipo de información con que trabaja la unidad. En su gran mayoría se trata de datos sobre operaciones (relevantes, inusuales, preocupantes, en efectivo con dólares, transferencias internacionales de fondos, etcétera). Aunque también puede recibir, y recibe, otro tipo de información y reportes, el volumen de información más alto son reportes sobre operaciones y actividades masivas de movilización de fondos.

Procedimiento: Procesos de detección de operaciones sospechosas o de interés de la Unidad de Inteligencia Financiera.

A continuación, se ilustran las tres etapas generales del procedimiento:

Ilustración 4. Proceso para detectar operaciones sospechosas, UIF



Elaboración propia con datos de entrevistas realizadas con personal especializado de la UIF.

De acuerdo con la información proporcionada en las entrevistas el análisis masivo de información se hace todos los días con apoyo en el Modelo de Riesgo para identificar LD/FT. El modelo de riesgo asigna calificaciones que van de 0 a 10 y, por regla de procedimiento, las operaciones y actividades que se ubican en el rango de 9 a 10 son las que se envían al área de análisis de operaciones. A partir de aquí los tiempos dependen de la cantidad de operaciones implicadas.

Las personas a cargo de esta etapa del procedimiento indicaron que los asuntos a los que se realiza el análisis de operaciones pueden ser clasificados en: fáciles, de dificultad media y difícil. Esta clasificación resulta de considerar el número de operaciones y personas implicados y de si es necesario requerir más información a otras autoridades y bases de datos.

El tiempo que las personas entrevistadas asignó al análisis de operaciones atendiendo la clasificación indicada se muestra en el Cuadro 16.

Cuadro 16. Tiempo que toma el análisis de operaciones riesgosas

TIPO DE CASO	TIEMPO QUE TOMA EL ANÁLISIS
Fáciles	1 semana
Dificultad media	2 semanas
Difíciles	1 mes

Elaboración con datos de entrevistas.

Durante esta etapa se realizan los análisis gráficos, los diagnósticos y las notas de inteligencia con que se revisan los casos en donde hay alto riesgo o probabilidad de LD/FT.

Los tiempos señalados en el Cuadro 16 consideran que la UIF tiene la totalidad de información que necesita por tanto no necesita recabar más. Las personas entrevistadas mencionaron que en esta etapa se formulan requerimientos a otras autoridades las cuales, dependiendo de la cantidad que deben proporcionar, pueden tardar un par de días, semanas o meses. Los plazos de respuesta no están regulados y a veces el volumen de las operaciones solicitadas es muy grande.

Si del análisis de estratégico se desprenden indicios de LD/FT el asunto se envía al área de procesos legales de la propia UIF. En esta área se hace el análisis legal de las operaciones, se revisa la información de las operaciones y de las personas implicadas, en caso de requerirse se amplía la información para profundizar, se realizan solicitudes (internas y externas) de nueva información, y si se encuentran indicios de ilicitud, se elaboran las denuncias para presentar los casos al ministerio público.

La clasificación de los asuntos y el tiempo que se asignó al análisis legal y elaboración de denuncias es similar al de análisis de operaciones.

Cuadro 17. Tiempo que toma el análisis de operaciones riesgosas

TIPO DE CASO	TIEMPO QUE TOMA EL ANÁLISIS
Fáciles	5 a 8 días
Dificultad media	2 semanas
Difíciles	Al menos 1 mes

Elaboración con datos de entrevistas.

En ambos casos el tiempo que se requiere o emplea depende del volumen de las operaciones y del número de las personas implicadas, y de la información con que cuenta la UIF y la que necesita de otras autoridades o entidades. De acuerdo con las personas entrevistadas existen esquemas de lavado de dinero que implican a más de 35 personas lo que supone trabajar con mucha información.

Procedimiento: Operaciones por solicitud expresa del ministerio público federal.

En este caso al igual que en el anterior al tratarse de colaboración los tiempos dependen del volumen de la información solicitada y de la disponibilidad en la UIF o de que tenga que solicitarla a otros sujetos.

Avances en el combate a la corrupción y el lavado de dinero a partir de la información y reportes de inteligencia de la UIF

El trabajo de inteligencia financiera permite documentar las operaciones sospechosas o atípicas no explicables.

Cuadro 18. Volumen de operaciones y reportes

AÑO	OPERACIONES INUSUALES	OPERACIONES RELEVANTES	OPERACIONES INTERNAS PREOCUPANTES	REPORTES TRANSFEREN-CIAS INT. DE FONDOS	REPORTES OPERACIONES COL DLS EN EFECTIVO
		Cifras en millones de reportes		Cifras en millones de reportes	Cifras en millones de reportes
2012	57,466	5.9	157	s/d	6.3
2013	73,468	6	122	2.31	4.8
2014	113, 925	6.6	174	5.81	3.9
2015	136,558	6	238	6.52	4.4
2016	167,860	5.3	248	6.99	4.6
2017	176,211	6.3	503	6.77	4.4
2018	193,673	9.5	790	6.87	4.9
2019 Ene-oct	241,821	8.4	497	6	4.5

Fuente: Informe mensual de Reportes de Operaciones Enero- octubre 2019

Cuadro 19. Denuncias penales

AÑO	DENUNCIAS	RESUELTAS MISMO AÑO
2016[27]	100	5%
2019[28]	155	8 casos se han judicializado

Elaboración propia.

En cuanto al volumen de la información, en el Informe de Evaluación Mutua de México, se señala en relación a las Medidas antilavado y contra la financiación del terrorismo (2018) que: "si bien la UIF funciona bien y está produciendo buena inteligencia financiera, el volumen de inteligencia financiera comunicada a la Procuraduría General de la República (PGR) es limitado en cantidad, lo que da lugar a un bajo número de investigaciones financieras".

> En este mismo informe se marca que:
> hasta hace relativamente poco, la PGR no consideraba la identificación e investigación del LA como una de sus prioridades clave. El LA no es investigado ni perseguido penalmente de manera proactiva y sistemática, sino de manera reactiva, caso por caso, sin perjuicio del hecho de que recientemente se realizaron algunas investigaciones de alto perfil. En vista de las serias amenazas que representan los principales delitos determinantes (por ej., la delincuencia organizada o el tráfico de drogas), las autoridades competentes parecen otorgar mucha más prioridad a la investigación de estos delitos que al LA. Consecuentemente, la cantidad de acciones penales y condenas por casos de LA es muy baja. Se detectaron deficiencias significativas en el modo en que se

27 Animal Político, Casos de lavado de dinero se triplican, pero persisten fallas en prevenir e investigar, 3/11/2017 https://www.animalpolitico.com/2017/11/lavado-dinero-fallas-investigar-asf/

28 Datos obtenidos en entrevistas (diciembre 2019).

> investigan los casos de LA. Específicamente, solo muy raramente se realizan investigaciones financieras paralelas y el LA rara vez es perseguido penalmente como un delito autónomo. El nivel de corrupción que afecta a las autoridades de orden público (AOP), en particular en el ámbito de los estados, socava su capacidad para investigar y perseguir penalmente los delitos graves.
>
> No se persigue el decomiso del producto y de los instrumentos del delito en forma sistemática como un objetivo de las políticas y no es proporcional con los riesgos de LA/FT. Las autoridades no están utilizando las medidas cautelares a su disposición en forma apropiada y oportuna, excepto por el uso de la lista de personas bloqueadas (LPB) de la UIF. No se decomisa en forma adecuada el efectivo sospechoso y falsamente declarado.

Los problemas vinculados a la integración de los expedientes y la baja eficacia del sistema de justicia para lograr sentencias condenatorias representan un obstáculo a vencer tanto en delitos por hechos de corrupción como en el de lavado de dinero. En una nota periodística de 2017 se da cuenta de ellos en los siguientes términos "La auditoría ya había alertado, en un primer paquete de informes de resultados dados a conocer en julio pasado, que la PGR adolece de falta de eficacia en la investigación de los delitos financieros. En promedio logra sentencias en apenas 3 de cada 100 casos que investiga. De hecho, en 2016 los jueces devolvieron a la Procuraduría más de la mitad de los casos que consignó pues consideraron que no estaban bien integrados los expedientes."[29]

El personal de la UIF del área de procesos legales que fue entrevistado (diciembre de 2019) indicó que en su mayoría las 155 denuncias penales se encuentran en fase de investigación ante el Ministerio Público, y solo 8 casos han sido judicializados.

29 https://www.animalpolitico.com/2017/11/lavado-dinero-fallas-investigar-asf/

También de acuerdo con la información proporcionada en la etapa de entrevistas para la elaboración de esta sección se indicó que el número de asuntos de LD vinculados a corrupción, generados entre el 1 de diciembre de 2018 al 1 de diciembre de 2019, dieron lugar a 40 denuncias presentadas, la mitad de las cuales se presentó ante la Fiscalía General de la República y ante la Fiscalía Anticorrupción, el resto se presentó ante diversas autoridades. Así mismo, se generaron 27 visitas que se vinculan a corrupción. De estos asuntos 2 ya fueron judicializados.

Toda vez que uno de los objetivos de este trabajo es mostrar la vinculación entre los delitos por hechos de corrupción y el lavado de dinero en relación con el trabajo de inteligencia financiera que lleva a cabo la UIF, a manera de resumen de esta sección se presentan los hallazgos al respecto del *Informe de Evaluación Mutua* (2018):[30]

- Hubo una mejora significativa en algunas áreas del régimen ALA/CFT del país comparado con el que existía cuando el país fue evaluado por última vez en el año 2008. Sin embargo, se enfrenta con un riesgo significativo de lavado de activos (LA) proveniente principalmente de las actividades más generalmente asociadas con la delincuencia organizada, tales como tráfico de drogas, extorsión, corrupción y evasión fiscal.
- El sector financiero demuestra una buena comprensión de las principales amenazas de LA provenientes de los grupos de delincuencia organizada (GDO) y actividades delictivas asociadas, como así también de delitos fiscales, pero su reconocimiento de la corrupción como ame-

30 Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo, México, Enero de 2018. Consultable en https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf [Fecha de consulta: 1 noviembre 2019]

naza principal es desigual. Si bien reconocen la amenaza general de la delincuencia organizada que enfrenta México, la apreciación por parte de las profesiones y actividades no financieras designadas (APNFD) de los riesgos de LA parece limitada. La comprensión de las instituciones financieras (IF) y APNFD acerca de las técnicas de LA más complejas, tales como el uso indebido de las personas jurídicas, es limitada.

- Hasta hace relativamente poco, la FGR no consideraba la identificación e investigación del LA como una de sus prioridades clave. El LA no es investigado ni perseguido penalmente de manera proactiva y sistemática, sino de manera reactiva, caso por caso, sin perjuicio del hecho de que recientemente se realizaron algunas investigaciones de alto perfil.
- Consecuentemente, la cantidad de acciones penales y condenas por casos de LA es muy baja. Se detectaron deficiencias significativas en el modo en que se investigan los casos de LA.
- En general, México tiene un marco institucional y legal vigente sólido para investigar y perseguir penalmente el FT e imponer sanciones financieras dirigidas (SFD). Las autoridades otorgaron a las IF alertas para detectar potenciales casos de FT y la UIF realizó un análisis relacionado con el FT. No obstante, México podría hacer más para garantizar que las autoridades pertinentes estén mejor equipadas con las herramientas correctas en cuanto a capacitación, experiencia y establecimiento de prioridades, a fin de que sean capaces de detectar y desbaratar el FT en forma efectiva.
- Una preocupación grave a lo largo todos los sectores se identifica al beneficiario final solamente en forma limitada, influyendo sistemáticamente en la efectividad de las entidades en relación con la evaluación y la gestión

de los riesgos de LA/FT. En gran medida debido a las debilidades en el marco jurídico, las IF intentan identificar a los beneficiarios finales solo en circunstancias limitadas (las autoridades han promulgado modificaciones a la normativa que, según afirman, abordan esta deficiencia, pero dichas modificaciones no se encontraban vigentes al momento de la visita in situ).

- En la práctica, México decidió como una cuestión de política, fortalecer y favorecer otras formas de cooperación y solo utilizar la asistencia legal mutua cuando sea estrictamente necesario.

Argumentos y herramientas sustantivos de apoyo para la participación de la Unidad en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

La reforma constitucional de mayo de 2015 en materia de corrupción marca un antes y un después en el país en materia de esfuerzos anticorrupción. Las estrategias intentadas hasta entonces eran esfuerzos aislados de cada poder del Estado. El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es en buena medida un rechazo a todo lo intentado hasta entonces, a los hechos de corrupción en el gobierno en sí mismos, y una apuesta por la coordinación y el uso de información de distintos órganos y actores.

A partir de entonces, por primera vez en el país, los actores públicos reconocen que el problema de corrupción no ocurre solo y no puede ser únicamente responsabilidad del poder ejecutivo, de manera que el SNA establece que las definiciones nacio-

nales de política, la coordinación en el trabajo y el intercambio de información son componentes centrales de la nueva estrategia.

Desde entonces (mayo de 2015) cuando se publica la reforma constitucional a la fecha, han ocurrido cambios importantes para instrumentar el SNA (en lo normativo se expidieron nuevas leyes y se adecuaron otras para establecer las nuevas normas y para fortalecer procedimientos de control, supervisión y vigilancia de los actos que afectan o pueden afectar la administración y el servicio público, y se crearon los órganos que prevé el sistema, gradualmente se han ido ocupando esos espacios), aunque faltan otros sucesos por ocurrir (aprobar la Política Nacional Anticorrupción, nombrar a las y los magistrados anticorrupción en materia administrativa y consolidar la Plataforma Nacional Digital que interconectará bases de datos e información entre los integrantes del sistema). Pese a que ni en lo nacional ni en lo estatal ha concluido esta tarea, la coordinación entre las distintas autoridades y órganos hoy cuenta con un espacio formal de trabajo en donde se comparte información y coordinan esfuerzos del trabajo que a cada parte toca.

A cuatro años de la reforma constitucional es posible advertir algunos avances del SNA pero también los espacios para fortalecerlo. Con este marco, el propósito de esta sección es mostrar su diseño del sistema, las partes que lo integran, los componentes que lo estructuran y cómo el trabajo que realiza la UIF es fundamental y puede ayudar a la investigación, persecución y control de actos de corrupción, especialmente de aquellos que implican el uso de importantes recursos económicos.

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

El SNA es un punto de inflexión en la estrategia el combate a la corrupción en México. La implementación de la reforma constitucional que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el

27 de mayo de 2015, por la que se adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, implica transformar en absoluto la estrategia anticorrupción en todo el país.

En lugar de una agencia anticorrupción o una gran comisión, como en su momento prometió el entonces presidente Enrique Peña Nieto, los actores políticos y sociales optaron por establecer el SNA. La idea de sistema reconoce que la complejidad y extensión el problema exigen respuestas mayores. De manera que supera la idea de un programa especial o una oficina anticorrupción en el poder ejecutivo o fortalecer solo el control interno. El SNA plantea fortalecer y vincular el trabajo que realizan quienes cuentan con atribuciones en materia de prevención, control y sanción de actos vinculados a hechos de corrupción no solo en el ámbito del Poder Ejecutivo federal.

A pesar de sus aciertos cabe decir que el SNA no reúne o convoca a la totalidad de áreas u órganos con atribuciones relevantes en materia anticorrupción. Es la primera vez que se incluyen a actores distintos del poder ejecutivo en una estrategia de combate del Estado mexicano, y a dos niveles de gobierno (en algunas entidades las leyes del sistema estatal anticorrupción también incluyen a los municipios), pero no están todas y todos los actores que pudieran estar.

En un espacio sin precedentes en el Comité Coordinador del SNA participan órganos distintos al poder ejecutivo: Auditoría Superior de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal y el de Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción y una Ciudadana o Ciudadano que lo encabeza.

Así, el SNA se integra por diferentes leyes, actores, niveles de gobierno, procesos, y herramientas para combatir y erradicar la corrupción.

En lo normativo las leyes y primeros ajustes que complementan la reforma constitucional de mayo de 2015 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. Se trata de la emisión de dos nuevas leyes generales y de reformas a leyes federales ya existentes. La aprobación de este paquete se conoce como las siete leyes del SNA:

1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
2. Ley General de Responsabilidades Administrativas.
3. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (reformas).
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (reformas).
5. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
6. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (reformas).
7. Código Penal Federal (reformas).

Cuadro 20. Actores del SNA

ACTORES	ROL
Universidades y académicos	Participan en la designación del órgano ciudadano que preside y acompaña los trabajos del máximo órgano de coordinación (Comisión de Selección).
Personas expertas	Participan en la Comisión de Selección del SNA, responsable de designar al Comité de Participación Ciudadana el órgano ciudadano que preside y acompaña los trabajos del Comité Coordinador.
Organizaciones civiles y personas expertas materias vinculadas	Integran el órgano ciudadano, Comité de Participación Ciudadana, que preside y acompaña los trabajos del máximo órgano de coordinación (Comité Coordinador).
Servidores públicos	Integran el órgano máximo de coordinación (Comité Coordinador).

Elaboración propia.

Las instancias del SNA se establecen en el artículo 10 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, a saber:

1. Comité Coordinador.[1]
2. Comité de Participación Ciudadana.
3. Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y
4. Sistemas locales anticorrupción.

Los integrantes del Comité Coordinador[2] son:

i. Un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá.
ii. El titular de la Auditoría Superior de la Federación.

iii. El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción.[3]
iv. El titular de la Secretaría de la Función Pública.
v. Un representante del Consejo de la Judicatura Federal.

---

1 En términos del artículo 8 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.

2 Artículo 10 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

3 El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, que establece que la Institución contará con una fiscalía especializada en combate a la corrupción; sin embargo, no fue sino hasta el 14 de diciembre de 2018 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y hasta el 20 de diciembre de 2018, que se publicó en Diario Oficial de la Federación la Declaratoria de la entrada en vigor de la Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República, de conformidad con el primer párrafo del artículo décimo sexto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado el 10 de febrero de 2014. Hasta el 01 de febrero de 2019 se instaló la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

vi. El Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y
vii. El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Ilustración 5. Integrantes del máximo órgano de coordinación

Elaboración propia.

Ahora bien, al ser un sistema nacional, los actores se organizan en dos niveles espaciales: uno nacional, con atribuciones generales en todo el territorio, y otro subnacional, donde se repli-

can las leyes y la estructura de las instancias nacionales en cada una de las entidades federativas del país y la Ciudad de México.

Los propósitos, objetivos y retos esenciales del SNA:

- Articular una *política nacional* de combate a la corrupción.
- Establecer *mecanismos de coordinación* entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México.
- Fortalecer los *procedimientos y mecanismos de control interno* para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas.
- Fortalecer los *procedimientos y mecanismos en materia de fiscalización* y control de los recursos públicos.
- Bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la *cultura de integridad* en el servicio público, así como en la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos, y
- Bases mínimas para crear e *implementar sistemas electrónicos* para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información.

En el ámbito de las responsabilidades la estrategia que impulsa el SNA considera dos tipos de ilícitos de corrupción, por un lado, las faltas administrativas y por otro los delitos. Las primeras tienen su desarrollo en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, aunque sin llamarlas faltas administrativas de corrupción y los segundos en el Código Penal Federal en lo que se refiere al nivel federal. Las dos leyes que se refieren a las faltas administrativas forman parte de las llamadas siete leyes anticorrupción y buscan proteger el adecuado ejercicio de la función y los recursos públicos.

En cuanto a los delitos, el SNA solo considera los delitos por hechos de corrupción, de manera que no incluye los delitos de encubrimiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Esta articulación de áreas es importante dado que en nuestro país el combate a la corrupción se ha centrado en buena medida en el poder ejecutivo, por tanto, en el control interno a través de políticas, planes y programas específicos, y que aunque el sistema abre la colaboración a otros actores al incluir la persecución penal de los delitos por hechos de corrupción, las leyes del sistemas y sus procedimientos se centran en buena medida en el control interno y externo que realizan las entidades de fiscalización de los recursos públicos.

Estas distinciones legales en materia de responsabilidad (administrativas y penales) son relevantes porque tienen distintas implicaciones (leyes, órganos, procedimientos, estrategias, alcances, discusiones). Por ejemplo, una de las discusiones entre expertos es: si se puede o no criminalizar el lavado de los bienes procedentes de infracciones no penales, por hechos ilegales pero que no son delitos, como sería el caso de las infracciones administrativas vinculadas a conductas de corrupción. Fabián Caparros y Blanco Cordero (OEA, 2018) considera que no porque la *contaminación* de bienes se da solo entre delitos (delito previo y delito de lavado). De acuerdo con su lógica, hacerlo (criminalizar el lavado de los bienes provenientes de una falta administrativa) sería contrario a las exigencias del derecho.

De manera que cuando en México nos referimos al SNA y al combate a la corrupción hay dos grupos de conductas ilícitas, las faltas administrativas (no graves y graves) y los delitos por hechos de corrupción, que como hemos dicho en otras partes de este trabajo, no se refieren a la totalidad de conductas que comenten las y los servidores públicos en agravio de la buena administración de los asuntos públicos y no incluye o vincula el delito de encubrimiento y las operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Por otro lado, en cuanto a los instrumentos del SNA hay que decir que la Política Nacional Anticorrupción (PNA), de lograrse, servirá para articular y alinear los esfuerzos en materia anticorrupción que deberán implementar todos los entes públicos.[4] Al igual que el sistema, la PNA reconoce que se requieren definiciones de alcance nacional y no esfuerzos sólo de los poderes ejecutivos o de algunas de las oficinas de los ejecutivos en forma aislada. Ni el *Plan Nacional de Desarrollo* ni los planes especiales que de él derivan tienen el alcance de una política nacional pues, en el mejor de los casos, su ámbito espacial es el gobierno federal. En cambio, la PNA está llamada a ser un mapa de ruta con alcance y consecuencias nacionales (debe considerar todos los niveles de gobierno y órganos que participan en tareas anticorrupción),a diferencia del *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024* cuyo ámbito de aplicación se circunscribe a la administración pública federal.

Es importante mencionar que al momento en que se termina de escribir el presente estudio aún no se ha publicado la PNA a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, de manera que falta el documento de política anticorrupción de país que establezca las prioridades y los objetivos en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción.

---

4 La Ley del SNA señala que los entes públicos son: los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus homólogos de las entidades federativas; los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades; la Fiscalía General de la República y las fiscalías o procuradurías locales; los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales; las empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes citados de los tres órdenes de gobierno.

En materia de información otro de los objetivos del Comité Coordinador consiste en establecer una Plataforma Digital Nacional[5] (PND) que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que el Comité Coordinador pueda establecer políticas integrales, metodologías de medición y aprobar los indicadores necesarios para que se puedan evaluar las mismas.

La PND está planteada como una herramienta insustituible para que las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, accedan a la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones.

La PND del SNA estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacional y contará, al menos, con los siguientes sistemas electrónicos:

I. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.[6]
II. Sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas.
III. Sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados.[7]

---

5 Artículo 48 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

6 Los sistemas de evolución patrimonial y de declaración de intereses, así como de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas, operarán en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas

7 El sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados tiene como finalidad que las sanciones impuestas a Servidores públicos y particulares por la comisión de faltas administrativas en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hechos de corrupción en términos de la legislación penal, queden inscritas dentro del mismo y su consulta deberá estar al alcance de las autoridades cuya competencia lo requiera.

IV. Sistema de información y comunicación del Sistema nacional y del Sistema nacional de fiscalización.[8]
V. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y
VI. Sistema de información pública de contrataciones.

Los integrantes del Sistema Nacional y de los Sistemas Locales deben promover la publicación de la información contenida en la plataforma en formato de datos abiertos, conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública[9] y la demás normatividad aplicable y a la Secretaria Técnica de la secretaria ejecutiva del SNA administrar las plataformas digitales que establecerá el Comité Coordinador, en términos de esta Ley, y asegurar el acceso a las mismas de los miembros del Comité Coordinador y la Comisión Ejecutiva[10].

El SNA debe establecer las medidas necesarias para garantizar la estabilidad y seguridad de la plataforma, promoviendo la homologación de procesos y la simplicidad del uso de los sistemas electrónicos por parte de los usuarios.

Una vez que se implemente será un paso importante, pero aun así insuficiente si no incluye información de las autorida-

8 El sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización será la herramienta digital que permita centralizar la información de todos los órganos integrantes de los mismos, incluidos los órdenes federal, estatal y, eventualmente, municipal. . El sistema de información y comunicación del Sistema Nacional de Fiscalización deberá contemplar, al menos, los programas anuales de auditorías de los órganos de fiscalización de los tres órdenes de gobierno; los informes que deben hacerse públicos en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, así como la base de datos que permita el adecuado intercambio de información entre los miembros del Sistema Nacional de Fiscalización.

9 Artículo 50 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

10 Fracción X del artículo 35 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

des financieras, bancarias y tributarias o a sus titulares como miembros. Aunque la ley contempla que el Comité Coordinador puede promover el establecimiento de *lineamientos y convenios* de cooperación entre las autoridades financieras y fiscales, esto de acuerdo con la ley, está limitado a facilitar a los órganos internos de control y entidades de fiscalización la consulta expedita y oportuna a la información que resguardan relacionada con la investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción en los que estén involucrados flujos de recursos económicos.

Papel de la inteligencia financiera en combate a la corrupción

Los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, como el blanqueo de dinero, no son nuevos. La Convención de Mérida (2003) refleja esta preocupación y establece compromisos para que los países los enfrenten mediante estrategias de combate conjuntas. Conforme a su texto, cada Estado parte *garantizará, sin perjuicio de la aplicación del artículo 46 de la presente Convención, que las autoridades de administración, reglamentación y cumplimiento de la ley y demás autoridades encargadas de combatir el blanqueo de dinero (incluidas, cuando sea pertinente con arreglo al derecho interno, las autoridades judiciales) sean capaces de cooperar e intercambiar información en los ámbitos nacional e internacional, de conformidad con las condiciones prescritas en el derecho interno y, a tal fin, considerará la posibilidad de establecer una dependencia de inteligencia financiera que sirva de centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades de blanqueo de dinero.* [11]

11 Artículo 14 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2004).

Cuadro 21. Delitos que deben tipificarse conforme a la Convención ONU (2004)

CAPÍTULO III PENALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE LA LEY
Soborno de funcionarios públicos nacionales.
Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público.
Tráfico de influencias.
Abuso de funciones.
Enriquecimiento ilícito.
Soborno en el sector privado.
Malversación o peculado de bienes en el sector privado.
Blanqueo del producto del delito
Encubrimiento.
Obstrucción de la justicia.

Elaboración propia con información de la Convención ONU (2004).

A diferencia de la Convención de Mérida (2003) que sí se vincula el *Blanqueo del producto del delito* con los delitos asociados a la corrupción la legislación penal en México no lo hace.

En las instancias y mecanismos de combate a la corrupción en México del SNA el papel de la inteligencia financiera tampoco está debidamente presente. Por ello, entre los integrantes del máximo órgano de coordinación del SNA no se incluye ni a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ni a ninguno de los llamados "Empleados Superiores de Hacienda" como el titular de la UIF.

De forma que desde una perspectiva legal los delitos vinculados al trabajo de la UIF quedan fuera del SNA. Aunque la información financiera con indicios de ilegalidad que detecta la UIF debe ponerse en conocimiento de la Fiscalía General de República a fin de que investigue, ejerza la acción penal y persiga los delitos que tenga en conocimiento en materia de impartición de justicia penal, la Fiscalía General como órgano no es parte del SNA.

El SNA solo considera la participación del titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, y las funciones de esta Fiscalía Especializada se constriñen a los delitos contenidos en el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal, los cuales como hemos insistido, no incluyen ni el encubrimiento, ni las operaciones con recursos de procedencia ilícita.

> Artículo 29. Funciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
>
> La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción tendrá bajo su cargo la investigación, prevención y persecución de los delitos contenidos en el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal. La persona titular de la Fiscalía participará como integrante en el Comité Coordinador del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, atendiendo las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley correspondiente. Igualmente, presentará de forma anual ante el Senado de la República un informe público y de fácil acceso, respecto de sus actividades y resultados, mismo que será entregado a los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. (Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República)

Por lo que, la UIF no forma parte del máximo órgano de coordinación del SNA como órgano, pero tampoco el trabajo de inteligencia financiera que realiza y que es puesto en conocimiento del ministerio público sirve para integrar las causas por hechos de corrupción de manera indirecta.

A pesar de que la inteligencia financiera puede ayudar a prevenir, detectar y sancionar casos por hechos de corrupción, así como a recuperar los recursos financieros ilícitos, ésta no se contempla, lo que hace que la estructura y los alcances del SNA no sean lo suficientemente integrales para combatir los actos de corrupción.

La investigación financiera es indispensable para la persecución de fondos de origen ilícito. Es útil para determinar el origen, movimientos y destino de los fondos. En los delitos financieros se pueden determinar al menos tres objetos específicos: relación de transacciones y personas; relación de personas y personas; y relación de personas y bienes (Navarro Ramírez, 2015).

La inteligencia financiera además sirve para probar vínculos y operaciones usados por quienes comenten las faltas y delitos, lo que ayuda a integrar los expedientes de responsabilidad tanto administrativa como penal.

Es importante reiterar la consideración del último informe de evaluación de GAFI (enero 2018) sobre el trabajo de la UIF cuando se establece que:

> La UIF funciona bien y produce buenos análisis estratégicos operativos y de alta calidad que sirven para que la PGR inicie las investigaciones de LA y delitos determinantes asociados. La UIF tiene los recursos y habilidades para reunir y utilizar una amplia variedad de inteligencia y otra información relevante para desarrollar análisis y producir buena inteligencia. Varias autoridades competentes tienen acceso directo a la base de datos de la UIF, lo que mejora su habilidad para utilizar la inteligencia financiera en tiempo oportuno, acorde con sus propias necesidades operativas, sin tener que esperar las comunicaciones de la UIF.

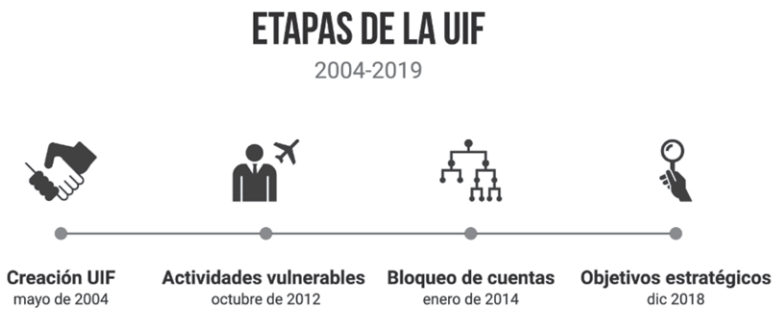
Marco jurídico y objetivos estratégicos que guían la actuación de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)

La UIF ha tenido distintos objetivos y atribuciones a lo largo de los quince años que tiene desde que fue creada en mayo de 2004. A pesar de ser una agencia pequeña dentro de la SHCP la relevancia del trabajo que realiza cada vez cobra mayor importan-

cia especialmente en lo que va del presente sexenio presidencial (2018-2024).

El ámbito de atribuciones de la UIF ha cambiado junto con el marco legal aplicable a las operaciones con recursos de procedencia ilícita vemos los distintos cambios de la UIF. De esta forma ubicamos cuatro momentos distintivos o etapas.

Ilustración 6. Momentos distintivos UIF



Elaboración propia.

Los momentos distintivos son los siguientes:

- **Primera Etapa.** Creación UIF

  El 7 de mayo de 2004, siendo presidente Vicente Fox Quesada, se llevó a cabo una importante reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, con la que se crea la Unidad de Inteligencia Financiera. Los dos pilares de la Unidad fueron dos direcciones generales adjuntas, una en materia de normatividad y relaciones nacionales e internacionales, y la otra en materia de análisis financiero para formular y dar seguimiento a denuncias.

- **Segunda Etapa**. Prevención e identificación de actividades vulnerables

En octubre de 2012, siendo presidente Felipe Calderón Hinojosa, se publicó la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, con el objeto de proteger el sistema financiero y la economía nacional se establecieron medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita.

Con el fin de detectar operaciones con recursos provenientes de actividades ilícitas que utilizan servicios institucionales del sistema financiero en esta ley se establece que los actos, operaciones y servicios que realizan las Entidades Financieras de conformidad con las leyes que las regulan se consideran *Actividades Vulnerables*, por lo que se les establecen las siguientes obligaciones:

I. *Establecer medidas y procedimientos* para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran ubicarse en los supuestos previstos en el Capítulo II del Título Vigésimo Tercero del Código Penal Federal, así como para identificar a sus clientes y usuarios; de conformidad con lo establecido en los artículos 115 de la Ley de Instituciones de Crédito; 87-D, 95 y 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; 129 de la Ley de Uniones de Crédito; 124 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; 71 y 72 de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; 212 de la Ley del Mercado de Valores; 91 de la Ley de Fondos de Inversión; 108 Bis de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; 492 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas y 58 de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera;

II. *Presentar ante la Secretaría* los reportes sobre actos, operaciones y servicios que realicen con sus clientes y lleven a cabo miembros del consejo administrativo, apoderados, directivos y empleados de la propia entidad que pudieren ubicarse en lo previsto en la fracción I de este artículo o que, en su caso, pudiesen contravenir o vulnerar la adecuada aplicación de las disposiciones señaladas;
III. *Entregar a la Secretaría*, por conducto del órgano desconcentrado competente, información y documentación relacionada con los actos, operaciones y servicios a que se refiere este artículo, y
IV. *Conservar*, por al menos diez años, la información y documentación relativas a la identificación de sus clientes y usuarios o quienes lo hayan sido, así como la de aquellos actos, operaciones y servicios reportados conforme al presente artículo, sin perjuicio de lo establecido en este u otros ordenamientos aplicables.

Además, se establecen plazos y formas para la presentación de avisos ante la SHCP.

- **Tercera Etapa.** Lista de personas bloqueadas

Durante el periodo 2004-2012 se modificaron paulatinamente un conjunto de leyes en materia financiera que transformaron la organización del sector y las operaciones que realizan; en los primeros años, la dirección de los cambios se concentró en propiciar la mayor flexibilidad de los grupos financieros, y hacia finales de la etapa se dio prioridad a la adopción de prácticas cautelares para la adecuada administración de riesgos (Rodríguez y Dorantes, 2016).

El 10 de enero de 2014, en el marco de la estrategia para transformar la banca y el crédito como palanca de desarrollo de hogares y empresas, se estableció que las instituciones de

crédito deben suspender de forma inmediata la realización de actos, operaciones o servicios con los clientes o usuarios que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público les informe mediante una lista de personas bloqueadas que tendrá el carácter de confidencial[12].

La lista de personas bloqueadas tiene la finalidad de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran ubicarse en los supuestos de los delitos previstos en los artículos 139 o 148 Bis del Código Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo Código.

- **Cuarta Etapa.** Anticorrupción

El trabajo de la UIF ha sido efectivo para conducir investigaciones que vinculan y exhiben tanto el encubrimiento como empleo de lavado de dinero, así como hechos de corrupción.

En esta nueva etapa la UIF se enmarca en un proyecto de gobierno que asume el combate a la corrupción como el eje central de transformación del país. En los primeros meses del nuevo sexenio presidencial (2018-2024) se llevaron a cabo dos reformas en el ámbito penal vinculadas a la corrupción: la modificación al artículo 19 constitucional para considerar como delitos graves y sin derecho a fianza "los actos de corrupción, el robo de combustible y el fraude electoral, entre otros" y la Ley de Extinción de Dominio "para la expropiación expedita de bienes que son producto de la corrupción y de la violencia, los cuales se destinarán al bienestar de nuestro pueblo".

Aunque se trata de actos del legislativo, es en el este sexenio cuando se cambia la denominación del Código Penal Federal (abril de 2019) para emplear la expresión *Delitos por hechos de corrupción*.

12 Exposición de Motivos del Decreto de reformas del 10 de enero de 2014.

Vinculado con lo anterior y con el fin de desmantelar las redes de corrupción y combatir las actividades que producen recursos al crimen, en agosto de 2019 se publicó la Ley Nacional de Extinción de Dominio13; y se reforman y adicionan diversas dis-

13 Es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y demás instrumentos internacionales que regulan el decomiso, en su vertiente civil que es la materia de esta Ley, vinculatorios para el Estado Mexicano. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular: I. La extinción de dominio de Bienes a favor del Estado por conducto del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas, según corresponda, en los términos de la presente Ley; II. El procedimiento correspondiente; III. Los mecanismos para que las autoridades administren los Bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios; IV. Los mecanismos para que, atendiendo al interés público, las autoridades lleven a cabo la disposición, uso, usufructo, enajenación y Monetización de los Bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, y V. Los criterios para el destino de los Bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos. Para los efectos de esta Ley son hechos susceptibles de la extinción de dominio, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes: a) Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. Los contemplados en el Título Primero, Disposiciones Generales, Capítulo Único, Naturaleza, Objeto y Aplicación de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada en el artículo 2. b) Secuestro. Los contemplados en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Capítulo II, De los Delitos en Materia de Secuestro. c) Delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos. Los contemplados en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, en el Título Segundo, De los Delitos Cometidos en Materia

posiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley de Concursos Mercantiles y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el fin de alinear los propósitos del gobierno de la República (2018-2024) en relación con el destino legal que se debe dar a algunos bienes producto de corrupción y del crimen organizado.

En la exposición de motivos que agrupa estos cambios se establece que "México enfrenta una crisis de corrupción en todos los niveles y que, en varias ocasiones, se relaciona con el crimen organizado." Y que "Ante este escenario es esencial desmantelar las redes de corrupción y combatir las actividades ilícitas que producen recursos al crimen organizado. Para ello es necesario fortalecer el marco jurídico con el objeto de canalizar el destino

---

de Hidrocarburos, Petrolíferos o Petroquímicos y demás Activos. d) Delitos contra la salud. Los contemplados en la Ley General de Salud en el Titulo Décimo Octavo, Medidas de Seguridad, Sanciones y Delitos, Capítulo VII. Los contemplados en el Código Penal Federal, en los artículos del Título Séptimo, Delitos contra la Salud, Capítulo I, con excepción del artículo 199. e) Trata de personas. Los contemplados en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos en su Título Segundo, De los Delitos en Materia de Trata de Personas, Capítulos I, II y III. Los contemplados en el Código Penal Federal, en su artículo 205 Bis. f) Delitos por hechos de corrupción. Los contemplados en el Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción, Capítulo I del Código Penal Federal. g) Encubrimiento Los contemplados en el artículo 400, del Código Penal Federal. h) Delitos cometidos por servidores públicos. Los contemplados en el Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción, Capítulo II, Ejercicio ilícito de servicio público y el Título Decimoprimero, Delitos cometidos contra la administración de justicia, del Código Penal Federal. i) Robo de vehículos. Los contemplados en el Código Penal Federal, en su artículo 376 bis. j) Recursos de procedencia ilícita. Los contemplados en los artículos 400 Bis y 400 Bis 1, del Código Penal Federal. k) Extorsión. Los contemplados en el Código Penal Federal, en el artículo 390 y sus equivalentes en los códigos penales o leyes especiales de las Entidades Federativas.

de los bienes y activos de la delincuencia organizada que han sido decomisados, asegurados y cuyo dominio se haya decretado extinto, en beneficio de la sociedad".

Este objetivo (destino final de los bienes por hechos de corrupción y delincuencia organizada) está alineado a los compromisos internacionales y a la agenda de combate a la corrupción y lavado de dinero que busca recuperar el dinero obtenido ilícitamente.

Corrupción, capitales sucios, ocultamiento y lavado o blanqueo de dinero

A lo largo de este estudio nos hemos referido a los vínculos entre los delitos por hechos de corrupción y lavado de dinero. La corrupción posibilita, en buena medida, que el crimen organizado opere al crear zonas de tolerancia, protección e impunidad. Mientras que el crimen organizado ayuda a mover o limpiar el dinero obtenido por hechos de corrupción, reforzándose y protegiéndose mutuamente.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) considera que el proceso de lavado de dinero alimenta la corrupción, porque si los funcionarios públicos corruptos no tienen la posibilidad de blanquear sobornos, compensaciones, fondos públicos o incluso préstamos de desarrollo de las instituciones financieras internacionales, el incentivo para involucrarse en estas actividades delictivas disminuye (Rojas, 2019).

Aunque no todos los delitos por hechos de corrupción son delitos económicos cuando hay dinero obtenido de forma ilícita el crimen organizado ayuda a ingresar el dinero al sistema. La delincuencia organizada ayuda a *limpiar* el dinero proveniente de hechos ilícitos vinculados a corrupción, o a delitos como el narcotráfico o la trata (de personas, recursos naturales, armas, entre otros) considerados por los organismos internacionales

como negocios ilícitos de millonarias ganancias. Y las distintas conductas delictivas de corrupción ayudan al crimen organizado en la medida en que protegen no tocando a sus integrantes, sus estructuras y sus operaciones.

Los recursos que son blanqueados provienen de distintas fuentes, entre ellas, el narcotráfico, el tráfico de armas y personas, contrabando, piratería de mercancías, trata de personas, tráfico ilegal de petróleo, tráfico de recursos naturales, tráfico de órganos, de objetos arqueológicos y arte, entre otros. Una proporción creciente del blanqueo no podría haber existido sin corrupción política al más alto nivel (Buscaglia, 2015).

Los delitos por hechos de corrupción emplean al igual que los de lavado de dinero tecnologías y operaciones innovadoras para cometer los delitos y ocultar las ganancias. Los hechos ilícitos asociados al lavado de dinero requieren de la compra de actores y protecciones para poder operar. Por ello, los lavadores de dinero se sirven desde los más altos niveles hasta de servidores públicos de los niveles más bajos en la pirámide del servicio público.

Coordinación institucional e inteligencia financiera

La sección de Tipologías muestra que los casos considerados incluyen conductas y maniobras de distintos tipos y niveles de complejidad para ocultar, transferir y lavar los recursos provenientes de hechos de C y LD o blanqueo de capitales.

Los métodos de ocultamiento del dinero son muchos, con una dificultad adicional, el manejo del dinero no siempre o no en todos los casos emplea el sistema financiero. El caso conocido como los cuadernos de las coimas, Argentina (2017), ilustra lo anterior. El asunto se refiere a una red de servidores públicos encabezada por un ministro que durante cerca de diez años

operó un esquema de adjudicación de obras públicas, pago de sobreprecios, retorno (pago de sobornos) del dinero en efectivo para financiar campañas políticas y a funcionarios del Estado, sin que el dinero pasara por el sistema bancario. El pago del soborno (coimas) se hacía en efectivo en maletas que recolectaba el ministro implicado. De manera que, aunque se manejaron muchos millones de pesos el intercambio de dinero no cursó por el sistema bancario.

Por lo general el ocultamiento de los fondos derivados de la corrupción se realiza a través de esquemas o métodos para lavar activos tratando de evitar o borrar los registros y participación de las personas lo que dificulta la tarea de las autoridades del sistema de justicia. Una buena parte de los recursos ilícitos se mueve y emplea en operaciones en efectivo de muy distinto tipo. De acuerdo con varios casos (Odebrecht, 2017) y con estudios sobre financiamiento ilícito de campañas (Casar y Ugalde, 2018), muchos recursos de la delincuencia organizada se emplean en financiamiento de campañas políticas; hay tres mecanismos ilegales de fondeo de campañas: desvío de recursos públicos, contribuciones ilegales de particulares y financiamiento de crimen organizado.

Pero, aunque el uso de dinero en efecto evita una fuente muy importante de información, la inteligencia financiera y el trabajo de la UIF no proviene solo del sistema financiero. El lavado de dinero también necesita de otras actividades como compra de acciones, bienes, vehículos, inmuebles o negocios.

La sofisticación, diversidad y cantidad de operaciones que emplean tanto la corrupción como el lavado de dinero precisan de la colaboración de autoridades y de inteligencia institucional.

Las normas del SNA, aunque establecen que Comité Coordinador debe promover el establecimiento de lineamientos y convenios de cooperación entre las autoridades financieras y fiscales para facilitar la consulta expedita y oportuna a la información que resguardan relacionada con la investigación de faltas admi-

nistrativas y hechos de corrupción en los que estén involucrados flujos de recursos económicos, solo es en relación con los órganos internos de control y entidades de fiscalización, sin incluir los delitos por hechos de corrupción.

La Unidad de Inteligencia Financiera en el Sistema Nacional Anticorrupción

La investigación por actos de corrupción no había tenido -hasta ahora, o hasta hace poco- como origen el trabajo que realiza la UIF. Sabemos que la información sobre el seguimiento del dinero provee de mejor fuerza para vincular a las personas que participan en actos de corrupción.

Previo a argumentar por qué consideramos que se debe incorporar el trabajo de inteligencia financiera al combate de la corrupción para potenciar los resultados, vale la pena pensar en la distinción que aporta Navarro Ramírez (2015) cuando se refiere a los delitos financieros. De acuerdo con la cual los delitos financieros se pueden situar en dos amplios escenarios. El primero lo llama microeconómico o delitos contra los individuos (como el fraude, robo, estafas, entre otros). Al segundo lo llama *macroecónomicos* o delitos contra el estado y que ponen en riesgo a toda la población o al estado en general (como la corrupción, la legitimación de capitales, el financiamiento al terrorismo, la evasión fiscal, entre otras).

A partir de esta clasificación podemos considerar a los delitos por hechos de corrupción como macroeconómicos ya sea porque sirven para apropiarse de recursos a los que no se tiene derecho o bien porque emplea conductas para permitir que alguien más se apropie o consiga recursos ilícitos.

En otra parte de este trabajo dijimos que no todos los delitos por hechos de corrupción son económicos o patrimoniales ello es cierto y sirve para ilustrar algunas diferencias que son importantes

tener en cuenta como se indicó en la sección correspondiente. Sin embargo, aunque en sí mismos no lo sean, no quiere decir que no sirvan para conseguir o facilitar otros actos que sí son económicos.

A diferencia de los actos de corrupción de ventanilla, de tránsito y en general de aquellos que exigen o condicionan una prestación al pago de pequeñas cantidades; los escándalos de corrupción en el mundo -y en México- en los últimos años que han servido para movilizar millonarios recursos, muestran esquemas donde participan muchas personas que actúan en red empleando diversos mecanismos complejos para dispersar millonarias cantidades de recursos y dificultar la identificación de los destinatarios finales.

A lo largo del presente estudio se han formulado argumentos para que la UIF sea integrante del SNA, un resumen de estos sería:

1. La apropiación de recursos públicos es un problema estimado como de gran magnitud.
2. La corrupción que se apropia de millonarios recursos emplea redes complejas para movilizar los recursos que se obtienen.
3. Las ganancias provenientes de los delitos de corrupción ingresan necesariamente en algún punto al flujo financiero de un país mezclándose con dinero limpio.
4. La movilización de los fondos de la corrupción puede ser de un país a otro.
5. La corrupción en general, el encubrimiento y el lavado de dinero, en particular, emplean el comercio internacional de mercancías con el fin de crear los motivos suficientes para movilizar los recursos.
6. La gran cantidad de destinos hacen compleja la función de investigación y persecución y dificulta la recuperación de los recursos.
7. Ante la complejidad de los hechos de corrupción, el rastreo de capitales ilícitos permite identificar información valiosa en relación con el dinero, las personas y sus movimientos.

8. Aunque la investigación financiera está dirigida a perseguir los bienes, su origen, movimientos, destino y no el delito que los precede, la información que obtiene puede servir para fortalecer los expedientes de investigación administrativos y penales por hechos de corrupción.
9. La información financiera también sirva para graficar las redes criminales y sus relaciones financieras.
10. La investigación financiera además de su papel reactivo como herramienta de persecución e investigación ministerial puede cumplir un papel preventivo respecto al control interno que realiza el gobierno de sus propios actos con el fin de mitigar los riesgos de nuevos actos.
11. La información financiera es un instrumento de política criminal que puede complementar el trabajo que realizan otras autoridades con atribuciones en materia de prevención, control y sanción de actos de corrupción.
12. El trabajo de inteligencia financiera permite documentar las operaciones sospechosas o atípicas no explicables.
13. La información financiera de los movimientos del dinero ilícito producto de corrupción es indispensable también para bloquear los recursos y para la recuperación de activos.
14. El éxito de los procesos judiciales contra delitos financieros se basa en una sólida investigación financiera. La información financiera sirve para recopilar y documentar pruebas de la comisión de delitos financieros.
15. El combate eficaz de los delitos por hechos de corrupción precisa de colaboración de muchas autoridades y de inteligencia financiera.
16. La UIF tiene la posibilidad de requerir a las unidades y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información y documentación necesaria para el ejercicio de sus facultades, incluido el acceso a la base de datos que contenga la información que se genere con motivo del ejercicio de

tales facultades, de conformidad con las disposiciones aplicables.

17. Además de recabar información, la UIF cuenta con atribuciones de comprobación sobre hechos que probablemente puedan constituir delitos.
18. La reforma constitucional de mayo de 2015 en materia de corrupción marca un antes y un después en el país en materia de esfuerzos anticorrupción.
19. A pesar de sus aciertos, cabe decir que el SNA no reúne o convoca a la totalidad de áreas u órganos con atribuciones relevantes en materia anticorrupción. En ese sentido el trabajo que realiza la UIF está fuera del SNA.
20. La UIF a lo largo de sus 15 años ha tenido distintos objetivos y atribuciones.
21. El trabajo que realiza la UIF puede servir para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones relacionados con hechos de corrupción.
22. El trabajo de inteligencia financiera es esencial para desmantelar las redes de corrupción y combatir las actividades ilícitas que producen o aportan recursos al crimen organizado.

A pesar de las virtudes del SNA en materia de colaboración e intercambio de información, es muy difícil construir investigaciones sólidas y condenas judiciales si no se vincula la mecánica de los hechos con la información financiera y las operaciones sospechosas o con duda de ilicitud de personas sobre las que se tienen elementos de sospecha o de quienes están sujetos a investigaciones por hechos de corrupción especialmente en casos que implican millonarios recursos públicos.

Los delitos de corrupción en red y el de lavado de dinero se mueven a formas sofisticadas y se apoyan en las tecnologías de la información para mover el dinero y los capitales y así borrar las huellas y rastros que dejan las operaciones, por consiguiente, es más difícil de identificar y prevenir.

Líneas de comunicación estratégica sobre corrupción y lavado de activos

Corrupción y desarrollo

- La corrupción es uno de los signos de nuestro tiempo y es el mayor obstáculo al desarrollo social en todo el mundo.
- Los altos niveles de corrupción tienen consecuencias destructivas para el desarrollo del país.
- La carga de la corrupción pesa más sobre las personas en situación de pobreza.
- El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, estima que los países en desarrollo pierden una cantidad de dinero diez veces mayor que la dedicada a la asistencia oficial para el desarrollo debido a la corrupción.
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2004) compromete a los Estados parte a establecer políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción y el lavado de dinero.

- La corrupción y la falta de desarrollo han motivado diversas respuestas en el mundo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) mejor conocida como los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluye entre sus objetivos la Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, incluye entre sus metas reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
- La corrupción afecta tanto el ámbito público como el privado.
- El reporte "*Fraude y corrupción, un análisis de su impacto en las organizaciones. Encuesta de Delitos Económicos 2018-Edición México*" PwC destaca entre los principales hallazgos el aumento significativo del número de compañías víctimas de fraude en México, que ha pasado del 37% en 2016 al 58% en 2018, es decir, un incremento de 21 puntos porcentuales (56.76%). Una tendencia a la experimentada también a nivel global (49% en 2018, 36% en 2016).
- La corrupción no solo se lleva el dinero de donde más se necesita, además, debilita a los gobiernos lo que, a su vez, puede exacerbar el problema de las redes de delincuencia organizada y fomentar delitos como la trata de personas, el tráfico de armas y migrantes, la falsificación y el comercio de especies en peligro de extinción.

Red de corrupción y lavado de dinero

- La corrupción que se apropia de millonarios recursos emplea redes complejas para movilizarlos.
- Las redes criminales de corrupción casi siempre incluyen servidores públicos y empresarios en su estructura.
- El fin de la operación para movilizar los recursos, que generalmente se realiza en varios niveles, consiste en hacer que los fondos o activos obtenidos a través de actividades ilícitas aparezcan como el producto de actividades legítimas y circulen sin problema en el sistema financiero.

- La corrupción y el lavado de dinero generan una dependencia mutua para mantener la estructura delictiva que permite el silencioso movimiento de dinero. Los recursos económicos obtenidos por hechos de corrupción al ser ilícitos requieren ser encubiertos y conseguir apariencia de licitud para poder utilizarse, mientras que el encubrimiento y operación con recursos de procedencia ilícita requiere de información, protección y otras conductas de corruptas.
- La tipología de corrupción y lavado de dinero es un ejercicio sin precedentes en la UIF.
- Las tipologías de corrupción y lavado de dinero contribuyen a una mejor comprensión de las conductas y a un mejor diseño de las políticas para su combate.
- Los delitos por hechos de corrupción emplean al igual que los de lavado de dinero tecnologías y operaciones innovadoras para cometer los delitos y ocultar las ganancias.

Inteligencia Financiera y SNA

- La información financiera aporta un valor insustituible en relación con las operaciones, el dinero implicado y los posibles beneficiarios finales.
- La inteligencia financiera es útil para prevenir y detectar, actos u omisiones que pueden servir a la delincuencia organizada que sirve para apropiarse de recursos ilícitos.
- La prevención, detección y disuasión de los actos delictivos vinculados a C/LD requieren de la participación del trabajo de inteligencia financiera a fin de identificar información financiera sobre uso de dinero y transferencias de dinero, nacionales e internacionales, de activos adquiridos ilícitamente y a fortalecer los expedientes que deben ser revisados por el Poder Judicial de la Federación.

Recomendaciones para fortalecer la coordinación institucional a corto y mediano plazo

Premisas:

1. Uno de los principales obstáculos para prevenir, atender, combatir y sancionar la Corrupción es la variedad de mecanismos y la falta de información sobre las diversas modalidades y esquemas empleados para obtener recursos mediante hechos de corrupción y para evitar su identificación en el sistema financiero.
2. La inteligencia financiera debe ser utilizada como una pieza que contribuya a fortalecer al trabajo estratégico y de política criminal en materia anticorrupción.
3. Tanto los actos de corrupción a gran escala y como el lavado de dinero operan a partir de estructuras dinámicas organizadas en todo el mundo. El combate a la corrupción a gran escala debe apoyarse en la inteligencia financiera.

4. Las investigaciones de hechos de corrupción deben reconocer que la corrupción se apoya del lavado de dinero y viceversa. Probar ambos grupos delictivos (corrupción y lavado de dinero) es sumamente complejo debido a la cantidad de actos, simulaciones y operaciones que se emplean, de manera que la ruta del dinero ofrece vínculos que en materia de pruebas son más difíciles de vencer.
5. El combate a la corrupción requiere identificar las operaciones y actividades de quienes facilitan y participación en esta industria a fin de desmantelar las estructuras financieras con que operan. La inteligencia financiera además de servir para desmantelar las estructuras económicas debe servir para conseguir recuperar los activos.

El SNA es una buena apuesta del estado mexicano porque reconoce que no es una sola agencia pública o persona la que puede encargarse del control de la corrupción. En donde el acompañamiento y presencia de la sociedad organizada son buenas prácticas que han demostrado tener éxito en países en donde se han conseguido buenos resultados en el combate a la corrupción. En cuanto a la disponibilidad e intercambio de información, si bien, la creación de la Plataforma Nacional Digital es una herramienta de información que debe servir para mejorar el control de los actos de las personas en el servicio público y las investigaciones, aún y cuando entre en operación y se logren interconectar todos los sistemas federal y local, el SNA seguirá adoleciendo de información financiera y de manejo de dinero vinculado a las operaciones corruptas.

De manera que incorporar al SNA el componente de inteligencia financiera puede contribuir y potenciar el trabajo del sistema.

A corto plazo

- Fortalecer el SNA incorporando por invitación del Comité Coordinador del SNA a la UIF como miembro permanente.
- Incorporar el trabajo de inteligencia financiera al de combate a la corrupción conforme lo establece la Convención de la ONU de la materia sin comprometer el carácter de confidencialidad y reserva de la información y documentación.
- Incorporar el trabajo y contribución de inteligencia financiera a la Política Nacional Anticorrupción.
- Establecer un grupo y plan de trabajo en donde se precisen (y delimiten) los mecanismos, sistemas y plazos de intercambio de información con la Secretaría de la Función Pública y con la Fiscalía Especializada en combate a la Corrupción de la FGR, distintos de los que la UIF tiene con la Unidad Especializada en Análisis Financiero de la Fiscalía General, y se establezcan las medias y medios para garantizar la seguridad de información, especialmente de la que no es pública en términos de las leyes aplicables.
- Establecer los procedimientos y mecanismos para uso, manejo y seguridad de la información por parte de todas las partes.
- Fortalecer y aumentar la estructura operativa con que cuenta la UIF
- Adoptar un enfoque basado en riesgos de corrupción que ayude a un mejor diseño de las investigaciones en materia de investigación financiera.
- Establecer un área o grupo que analice la información con datos que documenten posibles actos de corrupción.
- Incorporar a los reportes que elabora la UIF información estratégica sobre prevención, identificación, áreas, patrones y conductas posiblemente constitutivas de hechos de corrupción.

- Aumentar los recursos y capacidades institucionales de la UIF respecto de cada uno de los delitos por hechos de corrupción a fin de identificar los elementos que de acuerdo con el trabajo que realiza pueden ser identificados y aportar información relevante para el combate a la corrupción.
- Incorporar la perspectiva de género para identificar y generar nueva información que sirva para el diseño de políticas o estrategias diferenciadas.

A mediano plazo

- Reformar las leyes del SNA a fin de incluir como eje del combate a la corrupción la inteligencia financiera.
- Incorporar al titular de la UIF como miembro del Comité de Coordinación.

- Establecer un grupo de trabajo para que realice una propuesta de cómo puede funcionar el intercambio de información en relación con la Plataforma Nacional Digital sin que se comprometa la seguridad e integridad de la información ni la secretaría que rigen la actuación de la UIF.
- Crear sistemas de consulta remota de la información para corroborar información, datos u operaciones relacionados con personas sujetas a investigaciones por hechos de corrupción.
- Crear un grupo de trabajo para analizar las posibles mejoras o modificaciones al sistema de análisis de datos masivos de trabajo de UIF que ayuden al trabajo de combate a la corrupción.
- Establecer indicadores de desempeño sobre la eficacia de las investigaciones, condenas judiciales y recuperación de activos.

Fuentes consultadas

Buscaglia, Edgardo (2015), Lavado de dinero y corrupción política. El arte de la Delincuencia Organizada Internacional, Debate, México

Cacho, Lydia (2010), Esclavas del poder, Un viaje al corazón de la trata sexual de mujeres y niñas en el mundo, Debolsillo, México

Casar, María Amparo &Ugalde, Luis Carlos (2018), Dinero bajo la mesa, Integralia Consultores y Mexicanos contra la corrupción e impunidad, México

Chávez & Olguín (2015), Guía legal, fiscal y administrativa de la Ley Antilavado de Dinero, Tax Editores Unidos, México

Holmes, Leslie (2015), Corruption. A very short introduction, Oxford, United States of America

Marván María, Navarro Fabiola, Bohórquez Eduardo y Concha Hugo (2015), La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético, Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad, colección *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, UNAM-IIJ, México

Navarro Ramírez, Ever (2015) La Investigación Financiera para la Persecución de Fondos de Origen Ilícito, Costa Rica

PNUD (2012), estudio Más Allá del Estado: Las Perspectivas de Mujeres de Organizaciones de Base sobre la Corrupción y Anticorrupción, junto a la Comisión Huairou.

PNUD (2014), Género y Corrupción en América Latina: ¿Hay Alguna Conexión? Documento de Trabajo, Autores y Colaboradores Delia Ferreira, Gerardo Berthin, Neus Bernabeu, Sandra Liborio, Mario Andres Velasco Rodriguez y Veronica Cid, julio de 2014

PNUD y UNIFEM, (2010), estudio de Corrupción, Rendición de Cuentas y Género: Entendiendo su Conexión

Rannauro, Elizardo (2012), El combate y la sanción de la trata de personas, especialmente mujeres, niñas y niños, en México, en Las Mujeres a través del Derecho penal, coords. Cruz Parcero, Juan y Vázquez Rodolfo, SCJN y Fontamara, México

Rodríguez Nava, Abigail y Dorantes Hernández, Patricia (2016), La reciente reforma financiera en México: Transformaciones y perspectivas, Economía UNAM vol.13 no.37 México ene./abr. 2016

Rojas Castillo, Sandro García (2019), Prevención y detección de operaciones de lavado de dinero en el sistema financiero, Revista Mexicana de Ciencias Penales, Año 2, número 7, enero-marzo de 2019, México

Roldán, Castillo, Ureste (2018), La Estafa Maestra. Graduados en desaparecer el dinero público, Ed. Temas de hoy, México

Sitios de internet

FATF-GAFI
http://www.fatf-gafi.org/
Las 40 Recomendaciones del GAFI y sus notas interpretativas
http://www.gafilat.org/UserFiles/documentos/es/Las_Nuevas_40_Recomendaciones.pdf
Grupo de Acción Financiera, documento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, tomado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/80948/VSPP_GAFI___13042016.pdf [Fecha de consulta: 9 de octubre de 2019]
Casos y Tipologías Regionales Del GAFILAT 2017-2018
Informe de tipologías 2009, SHCP y UIF, consultado en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/194184/Tipologias_UIF_Mexico.pdf [Fecha de consulta: 20 octubre de 2019]
Best EGMONT Case Award (BECA) 2014, Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría De Hacienda y Crédito Público
GUÍA para la elaboración de una Metodología de Evaluación de Riesgos en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, Comisión Nacional Bancaria y de Valores - Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Otros documentos

ACUERDO por el que se establece el Procedimiento para la ratificación de los Empleados Superiores de Hacienda nombrados por el Ejecutivo Federal, DOF: 16/11/2018

ACUERDO por el que se instala la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, DOF: 01/03/2019

CONVENCIÓN Interamericana contra la Corrupción, aprobada por la Organización de los Estados Americanos el 29 de marzo de 1996

CONVENCIÓN de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, (2004)

CONVENCIÓN Internacional contra el Financiamiento del Terrorismo (1999,);

CONVENCIÓN de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), primer instrumento del derecho penal destinado a combatir este tipo de actividad

ENCUESTA Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, Principales resultados, 24 de septiembre de 2019

SECRETARIO General de la Organización de las Naciones Unidad, Mensaje sobre el Día Internacional Contra la Corrupción, 9 de diciembre de 2013 https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Campanha-2013/SG_-_Spanish_AntiCorruptionDay2013.pdf

INFORME de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de avances 2015 o el sitio: http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/

METAS de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ONU México http://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2017/07/180131_ODS-metas-digital.pdf

HACIENDA
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

UIF
UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA MÉXICO

INACIPE
INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES

PNUD