



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

**Facultad de Derecho
Posgrado en Derecho**

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo acuerdo número 985162 de fecha 17 de agosto de 1998.

“Análisis jurídico de la comercialización de automotores nuevos en México, a la luz de la Ley Federal para Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita”

Tesis que para obtener el grado de
Doctor en Derecho

Sustenta el
Mtro. Fernando Lascurain Farell

Director de la Tesis
Dr. Eduardo Preciado Briseño

*A mí María, por su amor y apoyo incondicional,
fuente constante para ser mejor persona.
A Fernando y al bebé que viene en camino.
A ustedes les pido perdón por mis ausencias,
sobre todo las mentales.*

“Donde hay buena disciplina, hay orden
y rara vez falta la buena fortuna”.

Nicolás Maquiavelo
Discursos sobre la primera década de Tito Libio

ÍNDICE

<u>Introducción</u>	6
<u>Capítulo I</u>	14
<u>Antecedentes</u>	14
<u>Organismos internacionales</u>	16
<u>Organización de las Naciones Unidas (ONU)</u>	16
<u>Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas</u>	17
<u>Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional</u>	25
<u>Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción</u>	26
<u>Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)</u>	28
<u>Grupo Egmont</u>	31
<u>Comité de Expertos en la Evaluación de Medidas contra el Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo (Moneyval)</u>	32
<u>Grupo de Acción Financiera de América Latina (GAFILAT)</u>	33
<u>Grupo Wolfsberg</u>	34
<u>La evaluación mutua del 2008</u>	34
<u>La iniciativa</u>	36
<u>El proceso legislativo</u>	51
<u>Capítulo II</u>	57
<u>Análisis de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita</u>	57
<u>Análisis del Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.</u>	111
<u>Análisis de las Reglas de Carácter General a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.</u>	137
<u>Reflexiones sobre la evaluación del Grupo de Acción Financiera Internacional a México en 2017</u>	166

<u>Capítulo III</u>	174
<u>La comercialización de vehículos</u>	174
<u>Análisis de la Ley Federal de Protección al Consumidor</u>	174
<u>Análisis de la Ley del Registro Público Vehicular</u>	177
<u>Análisis de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares</u>	179
<u>Análisis de la Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos</u>	180
<u>Análisis de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos</u>	181
<u>Análisis del Código Fiscal de la Federación</u>	182
<u>Análisis del control vehicular</u>	184
<u>Análisis de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita a la luz de la comercialización de vehículos</u>	188
<u>Excurso: El Programa de Auto Regularización</u>	227
<u>Conclusiones</u>	231
<u>Abreviaturas</u>	240
<u>Referencias</u>	241

Introducción

En México la industria automotriz (en particular, la de su distribución) es un referente en la economía nacional y, más recientemente, de una manera protagónica, inclusive, por encima de las exportaciones de petróleo y las remesas. Además, nuestro país es un reconocido productor de unidades con gran calidad de mano de obra, generando casi dos millones de empleos directos e indirectos¹

Por ello, es muy importante que este sector sea objeto de disposiciones en materia de prevención de lavado de dinero. Los distribuidores de automotores, que son quienes se encargan de abastecer el mercado interno, han llegado a desplazar por año más de un millón y medio de unidades nuevas y un número no precisado aún de unidades seminuevas.

De esta manera, derivado de que con la publicación de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita² (en lo sucesivo, la Ley o Ley Antilavado³), se impuso al sector distribuidor automotriz mexicano una serie de obligaciones, es necesario reflexionar si tal regulación cumple con los objetivos planteados en el artículo 2º de la propia Ley que, a saber, son: (i) proteger el sistema financiero y la economía nacional estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos y operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, y (ii) 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 recursos para su financiamiento. Las normas, no cabe duda, deben cumplir una función y, en este caso concreto, la legislación materia de este estudio declara su propia *leitmotiv*. Así, durante el desarrollo de este trabajo, analizaremos si tales objetivos se han cumplido. Esas son dos de nuestras hipótesis a comprobar.

¹ De acuerdo en estimaciones de las Asociaciones Mexicana de la Industria Automotriz; Mexicana de Distribuidores de Automotores; Nacional de Productores de Autobuses Camiones y Tractocamiones, así como la Industria Nacional de Autopartes en un documento interno elaborado en conjunto en el año 2018.

² Diario Oficial de la Federación. (DOF). Decreto por el que se expide la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5273403&fecha=17/10/2012

³ Es preciso tener claro que el nombre de la Ley materia de esta investigación es para prevenir el delito ubicado en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal bajo la denominación de: "operaciones con recursos de procedencia ilícita"; en este sentido, me adhiero a la crítica hecha por Cárdenas Rioseco, Raúl, *El delito de lavado de dinero, Temas selectos*, Editorial Porrúa, México, pág. 4 en la que reflexiona: "Consideramos inadecuado que nuestro Código Penal se aparte de la terminología más usada en la mayoría de las legislaciones. En países de origen sajón que emplean según manifestamos la terminología *money laundering* o en Alemania *geldwäscheri*, en España *blanqueo de capitales*, lo mismo que en Francia *blanchiment* o en Portugal *blanqueamento*.

En América Latina, la expresión *lavado* se emplea en el "Reglamento Modelo Americano sobre Delitos de Lavado relacionados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos" aprobado por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 23 de mayo de 1992.

El término *lavado* o *blanqueo* es el término más extendido en la doctrina y legislación de Sudamérica y si, además, esta reconocido por los diccionarios de la lengua castellana...consideramos que esta terminología no es inadecuada (como sostiene el Senado)"

Sin embargo, es necesario observar la corriente española al respecto, tal y como lo refiere Mallada Fernández, Covadonga. *Guía práctica de prevención del blanqueo de capitales*, Thomson Reuters, España, pág. 26. "El término blanqueo de dinero es criticado por muchos autores porque el blanqueo actualmente no se refiere solo al dinero, ya que ahora se blanquean también otro tipo de activos como cheques, bienes inmuebles, títulos valores, etc. Por lo tanto, el término blanqueo de dinero ha quedado completamente en desuso por la doctrina. Pero aún queda la disyuntiva de la utilización de blanqueo de bienes o de capitales... siendo esta última la más extensa".

Cuando se habla de la regulación “antilavado” para el sector comercial, pareciera que se trata de un tema novedoso y que, por consiguiente, que México se integra de lleno al contexto mundial de prevención de lavado de dinero. Sin embargo, en mi consideración, no hay gran novedad en el tema; en caso de que exista algo “novedoso”, es que se llevan a cabo prácticas administrativas que se venían haciendo en las entidades financieras, es decir, se heredan muchas de las obligaciones establecidas para el sector financiero con modificaciones o tropicalizaciones destinadas ahora a este sector comercial.

Es preciso recordar que la expedición de la Ley obedeció a un compromiso de carácter internacional. Me refiero al hecho de que nuestro país fue objeto de una evaluación por parte del Grupo de Acción Financiera Internacional⁴ (GAFI, organismo intergubernamental cuyo mandato es fijar estándares internacionales y promover la efectiva implementación de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional). En el año de 1989, el grupo de los siete (G-7) conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos de América, Francia, Italia, Japón y Reino Unido, decidió crear este organismo intergubernamental el más importante en materia de prevención y combate al lavado de dinero.

Así, en 1990, dicho organismo intergubernamental elaboró las llamadas “40 Recomendaciones” mismas que, en su momento, fungían como lineamientos para combatir el lavado de dinero proveniente del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y prevenir la comisión de este delito en el sistema financiero.

Con el paso del tiempo, las 40 recomendaciones del GAFI se modificaron con la finalidad de adaptarse a la realidad mundial. Uno de los cambios más significativos se dio en el año 2003, en donde se incluyeron las llamadas “Actividades y Profesiones No Financieras Designadas” (por sus siglas APNFD), con el propósito de que los países miembros del GAFI expandieran su régimen de prevención al establecer medidas no sólo para las instituciones financieras sino también para otros actos, operaciones o servicios del sector comercial que, por su naturaleza, son atractivos para cometer el lavado de dinero.

En este sentido, dentro de las actuales recomendaciones 22 y 23, el GAFI establece que las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas son las siguientes:

1. Casinos, cuando se realicen operaciones financieras iguales o mayores al umbral designado aplicable⁵.
2. Agentes inmobiliarios, cuando participan en la compra y venta de bienes inmuebles.

⁴ Financial Action Task Force. (FATF). Ministers renew the mandate of the Financial Action Task Force until 2020. Recuperado de <http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/ministersrenewthemandateofthefinancialactiontaskforceuntil2020.html>

⁵ Con base en las notas interpretativas de las 40 recomendaciones del 2003 y del 2012, el umbral designado para los casinos es de US/EUR\$3,000.00.

3. Comerciantes dedicados a la compraventa de metales preciosos y piedras preciosas, cuando realicen operaciones en efectivo igual o mayor al umbral designado aplicable⁶.
4. Abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes y contadores, cuando preparan o llevan a cabo las siguientes operaciones para su cliente: (i) compraventa de inmuebles; (ii) administración del dinero, valores u otros activos; (iii) administración de cuentas bancarias, ahorro o valores; (iv) organización de contribuciones para la creación, operación o administración de empresas, y (v) creación, operación o administración de personas jurídicas o estructuras jurídicas, y compra y venta de entidades comerciales.
5. Proveedores de servicios societarios y fideicomisos, cuando preparan o llevan a cabo las siguientes operaciones para su cliente: (i) actuación como agente para la constitución de personas jurídicas; (ii) actuación o arreglo para que otra persona actúe como director o apoderado de una empresa, socio de una sociedad o desempeño de un cargo similar en relación con otras personas jurídicas; (iii) provisión de un domicilio registrado, domicilio comercial o espacio físico, domicilio postal o administrativo para una compañía, sociedad o cualquier otra persona jurídica o estructura jurídica; (iv) actuación o arreglo para que otra persona actúe como fiduciario de un fideicomiso expreso, y (v) actuación o arreglo para que otra persona actúe como accionista nominal por cuenta de otra persona.

Adicionalmente, la nota interpretativa de la actual recomendación 1 del GAFI “Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en riesgo”, establece lo siguiente:

1. El enfoque basado en riesgo (EBR) es una forma eficaz de combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Al determinar cómo se debe implementar el EBR en un sector, los países deben considerar la capacidad y la experiencia en materia antilavado de activos/contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) del sector dado. Los países deben entender que la facultad de decidir a criterio o discreción que concede a las instituciones financieras y actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) el EBR, así como la responsabilidad impuesta a las mismas por dicho enfoque, es más apropiado en sectores con mayor capacidad y experiencia ALA/CFT. Esto no debe eximir a las instituciones financieras y a las APNFD del requisito de aplicar medidas intensificadas cuando identifiquen escenarios de mayor riesgo. Mediante la adopción de un enfoque basado en riesgo, las autoridades competentes, instituciones financieras y APNFD deben ser capaces de asegurar que las medidas dirigidas a prevenir o mitigar el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo correspondan con los riesgos identificados, y que les permita tomar decisiones sobre cómo asignar sus propios recursos del modo más eficaz.

⁶ Con base en las notas interpretativas de las 40 recomendaciones del 2003 y del 2012, el umbral designado para los comerciantes dedicados a la compraventa de metales preciosos y piedras preciosas es de US/EUR\$15,000.00.

2. Al implementar un EBR, las instituciones financieras y las APNFD deben tener establecidos procesos para identificar, evaluar, monitorear, administrar y mitigar los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. El principio general de un EBR es que, cuando existan riesgos mayores, los países deben exigir a las instituciones financieras y a las APNFD que ejecuten medidas intensificadas para administrar y mitigar esos riesgos; y que, por su parte, cuando los riesgos sean menores, puede permitirse la aplicación de medidas simplificadas. No debe permitirse medidas simplificadas siempre que exista una sospecha de lavado de activos o financiamiento del terrorismo. Hay Recomendaciones específicas que establecen con mayor precisión cómo se aplica este principio general a determinados requisitos. Los países pueden también, en circunstancias estrictamente limitadas y cuando exista un riesgo bajo probado de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, tomar la decisión de no aplicar ciertas Recomendaciones a un tipo particular de institución o actividad financiera o APNFD (véase más abajo).

Del mismo modo, si los países determinan mediante sus evaluaciones del riesgo que existen tipos de instituciones, actividades, negocios o profesiones que corren el riesgo de ser utilizadas indebidamente para el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, y que no caen dentro de la definición de institución financiera o APNFD, éstos deben considerar la aplicación de requisitos ALA/CFT a dichos sectores.

Así, el GAFI establece que los países miembros, con base en sus evaluaciones del riesgo, deberán considerar aplicar los requisitos del régimen de prevención a otros sectores que no entren en la definición de institución financiera o Actividad y Profesión No Financiera Designada. Como consecuencia, además de las APNFD establecidas por la recomendación 22 del GAFI, los países miembros tienen la obligación de designar otras actividades, operaciones o servicios que consideren riesgosas para el lavado de dinero o financiamiento al terrorismo.

Cabe resaltar, que aun cuando los estándares emitidos por el GAFI no son de carácter vinculante, los países deben implementarlos en sus sistemas jurídicos. Ello, toda vez que dentro de las atribuciones del GAFI se encuentra realizar las llamadas “Evaluaciones mutuas”, mismas que tienen la finalidad de verificar el régimen de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo instaurado en cada uno de sus miembros.

La evaluación mutua practicada por el GAFI se enfoca en los siguientes aspectos:

- *Cumplimiento técnico.* Se refiere a la implementación de las recomendaciones del GAFI con base al propio sistema jurídico de cada país. Las calificaciones que se otorgan son: (i) “Cumplida”, que se refiere a que el sistema de PLD y CFT no tiene ninguna deficiencia. (ii) “Mayoritariamente cumplida”, significa que el sistema es bueno; sin embargo, existen deficiencias menores. (iii) “Parcialmente cumplida”, se refiere a que el sistema del país cuenta con deficiencias moderadas. (iv) “No cumplida”, es la calificación más baja que se puede otorgar y significa que el

sistema presenta deficiencias graves que propician su vulnerabilidad. (v) “No aplicable”, significa que no se implementó un determinado elemento de las recomendaciones por no adecuarse con las características jurídicas e institucionales del país.

- *Efectividad*. Se refiere al impacto en los resultados y objetivos del sistema de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. Ello permitirá que los países miembros tengan un panorama y reflejo del funcionamiento de su sistema, además de identificar las áreas de oportunidad en las cuales deben enfocarse.

Nuestro país, los Estados Unidos Mexicanos, es miembro del GAFI desde el año 2000 y, por ello, ha sido evaluado por el organismo en diversas ocasiones. Así, dentro del “Informe de Evaluación Mutua Anti Lavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo” del 2008, el GAFI, junto con el GAFISUD⁷ y el FMI⁸, determinaron que nuestro régimen de prevención no contaba con una regulación y supervisión de las APNFD. Es decir, a los llamados *gatekeepers*⁹; es decir, al sector comercial que puede ser utilizado en operaciones de lavado de dinero.

Así las cosas, para atender la recomendación del organismo, el presidente Felipe Calderón Hinojosa envió la iniciativa a la Cámara de Senadores el día 26 de agosto del 2010¹⁰, con el nombre de Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y Financiamiento al Terrorismo. Sin embargo, el tema financiamiento al terrorismo no fue debidamente acogido por el legislativo y lo suprimió de la iniciativa; a pesar de ello, en el cuerpo normativo se establecen obligaciones que también son recogidas por disposiciones que derivan de este fenómeno y que están enfocadas en prevenirlo —cuestión a la que le dedicaré una reflexión más adelante—. Lo anterior, sin duda, llama la atención porque, dicho sea de paso, en aquella época no estaba tipificado el delito de financiamiento al terrorismo como tal, pues fue hasta 2014 cuando se legisló en la materia. Pareciera que el legislador hubiese querido soslayar una tendencia mundial de vinculación a este tipo de ilícito y, más aún, que forma parte íntegra de las recomendaciones emitidas por el GAFI.

⁷ GAFISUD: Grupo de Acción Financiera de Sudamérica, ahora Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT).

⁸ FMI: Fondo Monetario Internacional.

⁹ En la *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y su Reglamento Comentados*, obra que fue coordinada por Ortiz Dorantes, Angélica y publicada por Editorial Themis en el año 2013, se precisa: “[...] se indica que el término de *“gatekeepers”* hace referencia a aquellos sujetos de naturaleza jurídica diversa a las instituciones financieras, dedicados a actividades legales que pueden ser utilizados u obligados por la delincuencia para realizar procesos de lavado de dinero o de financiamiento al terrorismo [...]”.

Y agrega: “[...] el concepto de *gatekeeper* empezó a utilizarse a escala mundial, bajo esa acepción, durante la sesión de ministros del interior y de justicia del denominado G-8, celebrado en la ciudad de Moscú en el año de 1989. A partir de ahí, se ha vinculado ese concepto a los abogados, fedatarios, algunos proveedores de bienes y servicios y determinados profesionistas que, por sus actividades intervienen directa o indirectamente en el movimiento de capitales en los diversos sistemas financieros, tanto nacionales como internacionales”. La obra coordinada por Ortiz Dorantes reviste de la mayor importancia, no solo por ser una de las pocas Leyes comentadas de la materia, que cuenta con un rigor metodológico y gran precisión jurídica, ya que el citar la referencia de *gatekeeper* es por exclusión a todo aquello que no forma parte del sector financiero y es esta diferencia lo que nos permite ubicar los dos grandes pilares en materia de prevención de lavado de dinero, que son: el sistema financiero y todo lo demás, que como se verá en el desarrollo de este trabajo se cae inclusive en la desafortunada práctica de incluir actividades que ni siquiera están previstas en las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera.

¹⁰ <http://calderon.presidencia.gob.mx/documentos/iniciativas/ley-recursos-procedencia-ilicita-terrorismo.pdf>

Por lo anterior, con la finalidad de dar cumplimiento a las observaciones del GAFI, el 17 de octubre de 2012 se publicó la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, misma que entró en vigor nueve meses después de su publicación; es decir, el 17 de julio de 2013.

En este sentido, la Ley Antilavado, en su artículo 17, prevé un listado de actos, operaciones o servicios considerados *actividades vulnerables*; dentro de los cuales, se encuentra la *comercialización o distribución habitual profesional de vehículos nuevos o usados, ya sean aéreos, marítimos o terrestres con un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal*¹¹ Dichas actividades vulnerables se encuentran sujetas a cumplir, entre otras, con las siguientes obligaciones establecidas en el artículo 18 de dicha Ley:

I. Identificar a los clientes con los que se realicen las actividades vulnerables y verificar su identidad basándose en credenciales o documentación oficial, así como recabar copia de la documentación;

II. Para los casos en que se establezca una relación de negocios, solicitar al cliente la información sobre su actividad u ocupación, basándose entre otros, en los avisos de inscripción y actualización de actividades presentados para efectos del Registro Federal de Contribuyentes;

III. Solicitar al cliente información acerca de si tiene conocimiento de la existencia del dueño beneficiario y, en su caso, recabar la documentación oficial que permita identificarlo, si ésta obrare en su poder; en caso contrario, la declaración de que no cuenta con ella;

IV. Custodiar, proteger, resguardar y evitar la destrucción u ocultamiento de la información y documentación soporte de la actividad vulnerable.

La información y documentación deberá conservarse de manera física o electrónica, por un plazo de cinco años contado a partir de la fecha de la realización de la actividad vulnerable, salvo que las leyes de la materia de las entidades federativas establezcan un plazo diferente;

V. Brindar las facilidades necesarias para que se lleven a cabo las visitas de verificación, y

VI. Presentar los Avisos en los tiempos y bajo la forma prevista por la Ley.

¹¹ Por el decreto del 27 de enero de 2016, por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación de salario mínimo en lugar de salarios mínimos, se debe considerar a la Unidad de Medida y Actualización.

Ahora bien, las disposiciones para prevenir el lavado de dinero distan mucho de ser nuevas fuera del sistema financiero. Baste recordar que desde el 23 de diciembre del 2005, el artículo 145 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (hoy artículo 76¹²) establecía, de forma precisa, que se debe informar a la autoridad fiscal, a través del formato respectivo, de todas aquellas operaciones en efectivo superiores a \$100,000.00 M.N. (cien mil pesos) Esta disposición es el primer antecedente que se tiene para las que hoy son consideradas actividades vulnerables informaran a la autoridad de cierto tipo de operaciones y del límite que ellas tienen al uso de efectivo. Actualmente, es poco claro si dicha información ha sido de utilidad, pues no hay datos oficiales que lo confirmen; sin embargo, dicha obligación subsiste y, aunada a aquellas establecidas en la Ley, genera una gran carga operativa a quienes se dedican a las llamadas actividades vulnerables y, como parte de esta investigación, habremos de razonar la efectividad de esta medida.

Como puede observarse en una revisión a la prensa nacional, hay una enorme cantidad de conductas o actos que pretenden vincularse con el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita (previsto y sancionado en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal y conocido como “lavado de dinero”). Asimismo, a la fecha de elaboración de este trabajo de investigación se ha desatado una serie de revisiones al sector distributivo de vehículos automotores por parte del Servicio de Administración Tributaria (SAT) en prácticamente todo el país, para verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley, su Reglamento y sus Reglas de Carácter General. Sin embargo, en muchos de los casos dichas verificaciones no se apegan a derecho y, en consecuencia, se han generado innecesarios actos de molestia, pues, en la práctica, existe una aplicación de la Ley completamente divergente a la *ratio legis*.

En esta investigación, analizo la pertinencia y eficacia de las normas de prevención de lavado de dinero que se han dirigido al sector distribuidor de automotores mexicano. Además de las hipótesis señaladas *supra* me planteo las siguientes: (i) ¿el sector distribuidor de automotores ha sido incluido para cumplir con las reglas antilavado con base en una verdadera evaluación de riesgo de que éste sea utilizado en operaciones de lavado de dinero, como lo piden los estándares internacionales establecidos por el GAFI o, bien, la inclusión de este sector comercial obedeció a una decisión legislativa sin sustento en estudio alguno?, y (ii) ¿las obligaciones previstas en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita son necesarias para el sector distribuidor de automotores o, con las normas previas a esta Ley a las que éste se encuentra obligado se obtiene la misma información? Daré respuesta a estos cuestionamientos en el curso de este trabajo.

He dividido mi estudio en tres capítulos y unas conclusiones. En el primero de ellos, abordo los antecedentes del fenómeno, así como los inicios de su regulación y doy una mirada a los organismos internacionales más importantes en la materia; en el segundo, me encargo de analizar las normas más importantes de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; su Reglamento

¹² Ley del Impuesto Sobre la Renta, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre del 2013.

Interno y las reglas de Carácter General a que se refiere la propia Ley. Por su parte, el capítulo tres se encarga de reflexionar sobre las leyes que regulan al sector distribuidor de automotores y su relación con las obligaciones más importantes derivadas de la normativa en materia de prevención de lavado de dinero. Por último, formulo las conclusiones a las que arribé con motivo de este estudio.

Capítulo I

Antecedentes

En 1920, en los Estados Unidos de América, entró en vigor la XVIII enmienda de la Constitución, a partir de la cual quedaban prohibidas las bebidas alcohólicas bajo la Ley Volstead (conocida como “ley seca”). Dicha medida, se prolongó hasta 1933. Un dato curioso de esta ley es que quedaron exentos el vinagre, la sidra y el vino para “la santa misa”; además, se autorizó el uso farmacológico de las demás bebidas prohibidas.

El efecto inmediato de la ley seca fue el auge de grupos mafiosos ligados al comercio clandestino de bebidas alcohólicas, que, a su vez, “forjó” una alianza entre las grandes pandillas de *gángsters*, los funcionarios de los estados federales, los legisladores del congreso y las fuerzas policiales. Entre todos, usufructuaron el generoso botín.

La prohibición se hizo efectiva en todo el territorio nacional, incluido Hawai, el 16 de enero de 1920. Durante la época que perduró la ley seca, la ciudad de Chicago se hizo famosa por el contrabando de licores y por los enfrentamientos entre bandas de *gángsters*. En ese momento, los conocidos y afamados “*gángsters*” como Al Capone o Frank Nitti introdujeron a la economía formal las ganancias ilícitas de su actividad mediante la adquisición de lavanderías para textiles. De ahí se acuñó la expresión “lavado de dinero”.

Entre otras, las consecuencias de la ley seca fueron: incremento de la población carcelaria y aumento de crímenes. Mientras tanto, el consumo no sólo persistió, sino que, además, agravó las consecuencias a la salud de los sectores populares, quienes bebían los licores adulterados que los contrabandistas vendían. A causa de esto, durante el periodo que rigió la ley seca, treinta mil personas murieron intoxicadas por ingerir alcohol etílico y otras cien mil sufrieron lesiones como ceguera o parálisis¹³.

En febrero de 1933, el recién elegido presidente Franklin D. Roosevelt, legalizó primero la venta de cervezas de 3.2º grados de alcohol como máximo y, el 5 de diciembre de ese mismo año, el Senado derogó la prohibición y aprobó la enmienda constitucional número XXI que revocaba la anterior enmienda. Roosevelt tuvo que admitir que, después de trece años, la “prohibición” fue una gran hipocresía que logró una abrumadora corrupción; la creación de grandes cantidades de nuevos delincuentes, y la fundación del crimen organizado. Abrogada la ley seca, el crimen organizado encontró otros negocios lucrativos como la prostitución, el tráfico de armas y drogas (Británica, 2019).

Es importante destacar que, en aquella época, la forma de operar de estos sujetos tenía la finalidad primordial de evitar el pago de impuesto por sus actividades, no tanto el de evadir el rastro del origen del mismo. No podemos olvidar que el delito bajo el cual Al Capone fue privado de su libertad, fue de carácter fiscal por omisiones de entero de impuestos más que por una cuestión de lavado de dinero; pues, como figura jurídica, el lavado de dinero no existía.

¹³ Enciclopedia Británica (2019, 21 de noviembre). Volstead Act. Recuperado de <https://www.britannica.com/topic/Volstead-Act>

Es de la mayor importancia destacar que la llamada “Ley Seca” es referente obligado no nada más en el tema que nos ocupa, sino también del establecimiento de criterios de la Corte Suprema de los Estados Unidos, como se puede observar:

En un principio, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo era sumamente conservadora, ya que únicamente consideraba que existía un registro cuando la autoridad invadía físicamente un determinado lugar (Estados Unidos vs. Jones, 2012). Por ejemplo, en *Olmstead vs. Estados Unidos* (1928) resolvió que la intervención de comunicaciones telefónicas no constituía una inspección, toda vez que la policía no se había introducido al domicilio de Roy Olmstead —investigado por posesión, transporte y venta de alcohol durante la vigencia de Volstead Act (Ley Seca)— para recabar las conversaciones telefónicas¹⁴.

Años después de estas regulaciones; es decir, en 1970, con la Ley del Secreto Bancario¹⁵ es que los Estados Unidos de América inicia el régimen de prevención de lavado de dinero para luchar en contra de las drogas¹⁶. Sin embargo, no castigó la conducta de lavar dinero sino que se sancionó no informar a la autoridad de operaciones que llegaran a cierto monto; es decir, la omisión del reporte. Es en ese momento, cuando aparece el famoso KYC (*Know Your Customer*) “el conocimiento del cliente”, que es la base fundamental para prevenir el lavado de dinero en el sistema financiero, con la finalidad de siempre seguir el camino a los recursos. Dicha disposición está vigente hasta el día de hoy, aunque ha tenido tres modificaciones en 1992, 1994 y 1998. Es importante destacar que la citada norma no fortalece el secreto bancario; por el contrario, lo limita porque obliga las instituciones financieras a reportar determinadas operaciones y, ante la omisión del reporte, existen penas pecuniarias, privativas de la libertad o civiles.

Así las cosas, se establecieron una serie de obligaciones para prevenir el lavado de dinero y, entre las más importantes, destaca la obligación de enviar reportes de operaciones relevantes, inusuales y sospechosas¹⁷.

La autoridad responsable era el Secretario del Tesoro y la norma estaba dirigida a instituciones financieras. Asimismo, a la par surge una serie de respuestas por parte del sector bancario suizo a los escándalos de fuga de capitales de Italia y Francia, que dieron lugar a la creación de normas prudenciales en el área bancaria, que incluían nociones de identificación del cliente y debida diligencia¹⁸.

¹⁴ Hidalgo Flores, Héctor Ivar, “La investigación penal en la era digital. A propósito del caso Carpenter vs Estados Unidos”, en *Revista Mexicana de Ciencias Penales*, INACIPE, México, 2018, p. 158.

¹⁵ Internal Revenue Service. (IRS). (2020, 23 de septiembre). “Bank Secrecy Act”. Recuperado de <https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/bank-secrecy-act>

¹⁶ Cassara, John, *On the Trail of Terror Finance*, Redcell Intelligence Group, United States, 2010, 257 pp. Es muy claro al recordar que el detonante como delito previo que genera ingentes cantidades de dinero es el trasiego de sustancias prohibidas; en particular, drogas, situación que es tomada como determinante para la Convención de Viena y que mas tarde la Convención de Palermo le quita ese condicionante, aún y con esto vemos que al día de hoy prevalece la falsa idea que es el narcotráfico el principal generador de recursos objeto del blanqueo.

¹⁷ La operación sospechosa fue considerada inicialmente en la Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de marzo de 1997. Más tarde, el concepto fue sustituido en el mismo ordenamiento por el de “operación inusual” en la publicación del 30 de noviembre del año 2000, motivo por el cual a partir de esa fecha en las referencias del GAFI a “operación sospechosa”, entendemos como tal la “operación inusual”.

¹⁸ Bertaza, J. Humberto y D'Albora J. Francisco (dirs.). *Tratado de lavado de activos y de financiación del terrorismo*, Tomo I, Editorial La Ley, Argentina, 2012, pág. 107: “Ambos esfuerzos constituyeron la primera instancia de la clase de regulaciones que eventualmente se convertirían en la principal característica de los regímenes de prevención de lavado de dinero”. Se puede observar como con estos

Fue hasta el año de 1986 que el Congreso de los Estados Unidos de América tipificó como delito el lavado de dinero por medio de su Acta de Control de Lavado de Dinero¹⁹. Dicha tipificación está enmarcada como delito federal y es sancionado con una pena privativa de libertad de hasta veinte años e, igualmente, autoriza la confiscación de las ganancias obtenidas.

Ahora bien, en esta materia, la última regulación de gran impacto emitida por el Congreso de los Estados Unidos fue como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre, conocida como la Ley del Acto Patriota (*Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*)²⁰.

Organismos internacionales

Dentro de las características intrínsecas del delito que nos ocupa, está la complejidad de su realización porque, como norma general, no se lleva a cabo de forma aislada en un país solamente. Conforme el tiempo ha ido avanzando, el crimen transnacional se ha fortalecido; por ello, fue necesario que varios organismos internacionales aparecieran en la escena de la lucha contra el lavado de dinero. Algunos de estos organismos han cobrado mayor protagonismo que otros pero, al final del día, todos buscan realizar un combate frontal a este flagelo.

A continuación, me referiré a ellos conforme su aparición de forma cronológica y vinculación al tema que nos ocupa.

Organización de las Naciones Unidas (ONU)²¹

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue fundada el 24 de octubre de 1945, después de la Segunda Guerra Mundial. Está conformada por 193 países y tiene su sede principal en Nueva York (y una sede en Ginebra). Entre sus funciones principales están el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. A través de sus diferentes órganos, emite resoluciones, informes y dictámenes que tienen fuerza vinculante para sus estados miembros.

Uno de los mayores aportes de la ONU en materia de prevención de lavado de dinero, son las convenciones (que, como se sabe, una vez ratificadas por México se vuelven ley suprema de la unión). En este sentido, son tres las convenciones que tienen gran importancia en nuestro tema de estudio:

antecedentes se van cristalizando un sistema general, abstracto e impersonal de prevención de lavado de dinero, estamos ante dos componentes fundamentales: la hipótesis jurídica, y las normas y procedimientos internos que, en muchos casos, se evidencia que van más allá de lo obligatorio para efectos de evitar no solo la sanción sino que el riesgo reputacional haga de las suyas generando una perjuicio muy importante.

¹⁹ <https://www.fincen.gov/history-anti-money-laundering-laws>

²⁰ Cassara, John, *Op Cit*. Es preciso recordar que el gobierno de los Estados Unidos, como lo reconoce el autor, es la voz más escuchada y, en algunos casos, reconocida para luchar contra el ilícito, tan es así que su protagonismo generó la inclusión de las recomendaciones para evitar el financiamiento al terrorismo por parte del GAFI.

²¹ https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf

(i) la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988); la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (2003).

Empecemos por el principio. La Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, mejor conocida como la Convención de Viena, cuyos trabajos iniciaron en el año de 1984 a través de dos resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas:

- 39/141 Campaña Internacional contra el tráfico de drogas.
- 39/142 Declaración sobre la lucha contra el narcotráfico y el uso indebido de drogas.

Esta convención es considerada la primera medida internacional para que los miembros de la ONU reconocieran el lavado de dinero como un delito; de igual forma, se previó una lista restrictiva de actividades vinculadas al tráfico ilícito de drogas. La fecha en la cual se suscribió oficialmente fue en el año de 1988. Por su parte, nuestro país publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 1990 su adhesión formal.

La convención reflexiona²²:

Conscientes de que el tráfico ilícito genera considerables rendimientos financieros y grandes fortunas que permiten a las organizaciones delictivas transnacionales invadir, contaminar y corromper las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad a todos sus niveles [...]

Deseosas de eliminar las causas profundas del problema del uso indebido de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, comprendida la demanda ilícita de dichas drogas y sustancias y las enormes ganancias derivadas del tráfico ilícito [...].

Por la importancia de este instrumento internacional, es preciso citar varios artículos del cuerpo normativo²³:

Artículo 3

DELITOS Y SANCIONES

1. Cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente:

a)

- i. la producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971;

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

- ii. el cultivo de la adormidera, el arbusto de coca o la planta de cannabis con objeto de producir estupefacientes en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961 y en la Convención de 1961 en su forma enmendada;
 - iii. La posesión o la adquisición de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica con objeto de realizar cualquiera de las actividades enumeradas en el precedente apartado i);
 - iv. la fabricación, el transporte o la distribución de equipos, materiales o de las sustancias enumeradas en el Cuadro I y el Cuadro II, a sabiendas de que van a utilizarse en el cultivo, la producción o la fabricación ilícitos de estupefacientes o sustancias sicotrópicas o para dichos fines;
 - v. la organización, la gestión o la financiación de alguno de los delitos enumerados en los precedentes apartados i), ii), iii) o iv);
- 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) A reserva de sus principios constitucionales y a los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico:
- 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;
 - ii. La posesión de equipos o materiales o sustancias enumeradas en el Cuadro I y el Cuadro II, a sabiendas de que se utilizan o se habrán de utilizar en el cultivo, la producción o la fabricación ilícitos de estupefacientes o sustancias sicotrópicas o para tales fines;
 - iii. Instigar o inducir públicamente a otros, por cualquier medio, a cometer alguno de los delitos tipificados de conformidad con el presente artículo o a utilizar ilícitamente estupefacientes o sustancias sicotrópicas;
 - iv. La participación en la comisión de alguno de los delitos tipificados de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, la asociación y la confabulación para cometerlos la tentativa de cometerlos, y la asistencia la incitación la facilitación o el asesoramiento en relación con su comisión. [...]

Artículo 4

COMPETENCIA

1. Cada una de las Partes:

- a) Adoptará las medidas que sean necesarias para declararse competente respecto de los delitos que haya tipificado de conformidad con el párrafo I del artículo 3:

- i. Cuando el delito se cometa en su territorio;
 - ii. Cuando el delito se cometa a bordo de una nave que enarbole su pabellón o de una aeronave matriculada con arreglo a su legislación en el momento de cometerse el delito;
 - b) Podrá adoptar las medidas que sean necesarios para declararse competente respecto de los delitos que haya tipificado de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3:
 - i. Cuando el delito sea cometido por un nacional suyo o por una persona que tenga su residencia habitual en su territorio;
 - ii. cuando el delito se cometa a bordo de una nave para cuya incautación dicha Parte haya recibido previamente autorización con arreglo a lo previsto en el artículo 17, siempre que esa competencia se ejerza únicamente sobre la base de los acuerdos o arreglos a que se hace referencia en los párrafos 4 y 9 de dicho artículo;
 - iii. Cuando el delito sea uno de los tipificados de conformidad con el apartado iv) del inciso c) del párrafo 1 del artículo 3 y se cometa fuera de su territorio con miras a perpetrar en él uno de los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3.
2. Cada una de las Partes:
- a) Adoptará también las medidas que sean necesarias para declararse competente respecto de los delitos que haya tipificado de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3, cuando el presunto delincuente se encuentre en su territorio y dicha Parte no lo extradite a otra basándose en que:
 - i. El delito se ha cometido en su territorio o a bordo de una nave que enarbole su pabellón o de una aeronave matriculada con arreglo a su legislación en el momento de cometerse el delito; o
 - ii. el delito ha sido cometido por un nacional suyo;
 - b) Podrá adoptar también las medidas que sean necesarias para declararse competente respecto de los delitos que haya tipificado de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 cuando el presunto delincuente se encuentre en su territorio y dicha Parte no lo extradite a otra.
3. La presente Convención no excluye el ejercicio de las competencias penales establecidas por una Parte de conformidad con su derecho interno.

Artículo 5

DECOMISO

1. Cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para autorizar el decomiso:
- a) Del producto derivado de delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3, o de bienes cuyo valor equivalga al de ese producto;
 - b) De estupefacientes y sustancias sicotrópicas, los materiales y equipos u otros instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados en cualquier forma para cometer los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3.
2. Cada una de las Partes adoptará también las medidas que sean necesarias para permitir a sus autoridades competentes la identificación, la detección y el embargo preventivo o la

incautación del producto, los bienes, los instrumentos o cualesquiera otros elementos a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo, con miras a su eventual decomiso.

3. A fin de dar aplicación a las medidas mencionadas en el presente artículo, cada una de las Partes facultará a sus tribunales u otras autoridades competentes o ordenar la presentación o la incautación de documentos bancarios, financieros o comerciales. Las Partes no podrán negarse a aplicar las disposiciones del presente párrafo amparándose en el secreto bancario²⁴.

4.

- a) Al recibirse una solicitud formulada con arreglo al presente artículo por otra Parte que sea competente respecto de un delito tipificado de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3, la Parte en cuyo territorio se encuentren el producto, los bienes, los instrumentos o cualesquiera otros de los elementos a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo:
 - i) Presentará la solicitud a sus autoridades competentes con el fin de obtener un mandamiento de decomiso al que, en caso de concederse dará cumplimiento; o
 - ii) Presentará ante sus autoridades competentes, a fin de que se le dé cumplimiento en la medida solicitada, el mandamiento de decomiso expedido por la Parte requirente de conformidad con el párrafo I del presente artículo, en lo que se refiere al producto, los bienes, los instrumentos o cualesquiera otros elementos a que se refiera el párrafo 1 que se encuentren en el territorio de la Parte requerida.
- b) Al recibirse una solicitud formulada con arreglo al presente artículo por otra Parte que sea competente por respecto de un delito tipificado de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3, la Parte requerida adoptará medidas para la identificación, la detención y el embargo preventivo o la incautación del producto, los bienes, los instrumentos o cualesquiera otros elementos a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo, con miras al eventual decomiso que se ordene, ya sea por la Parte requirente o, cuando se haya formulado una solicitud con arreglo al inciso a) del presente párrafo, por la Parte requerida.
- c) Las decisiones o medidas previstas en los incisos a) y b) del presente párrafo serán adoptadas por la Parte requerida de conformidad con su derecho interno y con sujeción a sus disposiciones, y de conformidad con sus reglas de procedimiento o los tratados, acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales que haya concertado con la Parte requirente.
- d) Será aplicable, *mutatis mutandis*, lo dispuesto en los párrafos 6 a 19 del artículo 7. Además de la información enumerada en el párrafo 10 del artículo 7, las solicitudes formuladas de conformidad con el presente artículo contendrán lo

²⁴ En relación con el secreto bancario expresa De la Fuente Rodríguez, Jorge, *Análisis y jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito, exposición de motivos, disposiciones de la SHCP, Banxico, CNBV y ABM*, Editorial Porrúa, Tomo II, México, 2003, pág. 1105: "Es muy importante la unificación de las legislaciones internacionales, sobre secretos bancarios para facilitar la investigación de delitos económicos en un momento de sofisticación de estas prácticas ante la aparición de internet.

Cuando una investigación topa con el secreto bancario, la pista del dinero se pierde. Es justificado el citado secreto bancario siempre que se trate de dinero limpio. Los delitos pueden cometerse en segundos mediante una transferencia de fondos, pero la investigación puede durar años.

El secreto bancario suizo no protege a las personas que utilicen sus instituciones para lavar dinero. Dicho secreto debe mantenerse pero readecuándolo a la nueva realidad en que vive nuestro país, sin que se viole la intimidad de las personas. El secreto no opera cuando el titular de una operación bancaria activa o pasiva es sujeto de investigación judicial"

Sobre la parte referente a la investigación judicial el secreto bancario está acotado tal y como lo refiere Michel, Ambrosio, *Secreto Bancario y defraudación fiscal*, Editorial Porrúa, 2018, pág. 59. "La solicitud de información por parte de las autoridades mencionadas deberá estar debidamente fundada y motivada y además deberá realizarse en el ejercicio de sus facultades y de conformidad con las disposiciones legales que les resulten aplicables.

Las solicitudes deberán formularse por conducto de la CNBV excepto tratándose de la autoridad judicial, quien podrá solicitarla directamente a la institución de crédito".

siguiente:

- i. En el caso de una solicitud correspondiente al apartado i) del inciso a) del presente párrafo, una descripción de los bienes por decomisar y una exposición de los hechos en que se funde la Parte requirente que sea suficiente para que la Parte requerida pueda tramitar el mandamiento con arreglo a su derecho interno;
 - ii. En el caso de una solicitud correspondiente al apartado ii) del inciso a), una copia admisible en derecho de un mandamiento de decomiso expedido por la Parte requirente que sirva de fundamento a la solicitud una exposición de los hechos e información sobre el alcance de la solicitud de ejecución del mandamiento;
 - iii. En el caso de una solicitud correspondiente al inciso b), una exposición de los hechos en que se funde la Parte requirente y una descripción de las medidas solicitadas.
- e) Cada una de las Partes proporcionará al Secretario General el texto de cualesquiera de sus leyes y reglamentos por los que haya dado aplicación al presente párrafo así como el texto de cualquier cambio ulterior que se efectúe en dichas leyes y reglamentos.
- f) Si una de las Partes opta por supeditar la adopción de las medidas mencionadas en los incisos a) y b) del presente párrafo a la existencia de un tratado pertinente, dicha Parte considerará la presente Convención como base convencional necesaria y suficiente.
- g) Las Partes procurarán concertar tratados, acuerdos o arreglos bilaterales y multilaterales para mejorar la eficacia de la cooperación internacional prevista en el presente artículo.

5.

- a) La Parte que haya decomisado el producto o los bienes conforme o los párrafos 1 ó 4 del presente artículo dispondrá de ellos en la forma prevista por su derecho interno y sus procedimientos administrativos.
- b) Al actuar a solicitud de otra Parte, con arreglo a lo previsto en el presente artículo, la Parte podrá prestar particular atención a la posibilidad de concertar acuerdos a fin de:
 - i. Aportar la totalidad o una parte considerable del valor de dicho producto y de dichos bienes, o de los costos derivados de la venta de dicho producto o de dichos bienes, a organismos intergubernamentales especializados en la lucha contra el tráfico ilícito y el uso indebido de estupefacientes y sustancias sicotrópicas;
 - ii. Repartirse con otras Partes, conforme a un criterio preestablecido o definido para cada caso, dicho producto o dichos bienes, o los costos derivados de la venta de dicho producto o de dichos bienes, con arreglo a lo previsto por su derecho interno, sus procedimientos administrativos o los acuerdos bilaterales o multilaterales que hayan concertado a este fin.

6.

- a) Cuando el producto se haya transformado o convertido en otros bienes, éstos podrán ser objeto de las medidas aplicables al producto mencionadas en el presente artículo.
- b) Cuando el producto se haya mezclado con bienes adquiridos de fuentes lícitas, sin perjuicio de cualquier otra facultad de incautación o embargo preventivo aplicable, se podrán decomisar dichos bienes hasta el valor estimado del producto mezclado.

- c) Dichas medidas se aplicarán asimismo a los ingresos u otros beneficios derivados:
 - i. Del producto;
 - ii. De los bienes en los cuales el producto haya sido transformado o convertido; o
 - iii. De los bienes con los cuales se haya mezclado el producto de la misma manera y en la misma medida que al producto.
7. Cada una de las Partes considerará la posibilidad de invertir la carga de la prueba respecto del origen lícito del supuesto producto u otros bienes sujetos a decomiso, en la medida en que ello sea compatible con los principios de su derecho interno y con la naturaleza de sus procedimientos judiciales y de otros procedimientos.
8. Lo dispuesto en el presente artículo no podrá interpretarse en perjuicio de los derechos de terceros de buena fe.
9. Nada de lo dispuesto en el presente artículo afectará al principio de que las medidas que en él se prevén serán definidas y aplicadas de conformidad con el derecho interno de cada una de las Partes y con arreglo a lo dispuesto en él. [...]

Artículo 7

ASISTENCIA JUDICIAL RECÍPROCA

1. Las Partes se prestarán, a tenor de lo dispuesto en el presente artículo la más amplia asistencia judicial recíproca en las investigaciones procesos actuaciones judiciales referentes a delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3.
2. La asistencia judicial recíproca que ha de prestarse de conformidad con el presente artículo podrá ser solicitada para cualquiera de los siguientes fines:
 - a) Recibir testimonios o tomar declaración a personas;
 - b) Presentar documentos judiciales;
 - c) Efectuar inspecciones e incautaciones;
 - d) Examinar objetos y lugares;
 - e) Facilitar información y elementos de prueba;
 - f) Entregar originales o copias auténticas de documentos y expediciones relacionados con el caso, inclusive documentación bancaria financiera, social y comercial;
 - g) Identificar o detectar el producto, los bienes, los instrumentos u otros elementos con fines probatorios.
3. Las Partes podrán prestarse cualquier otra forma de asistencia judicial recíproca autorizada por el derecho interno de la Parte requerida.
4. Las Partes, si así se les solicita y en la medida compatible con su derecho y práctica internos facilitarán o alentarán la presentación o disponibilidad de personas, incluso de detenidos, que consientan en colaborar en las investigaciones o en intervenir en las actuaciones.
5. Las Partes no invocarán el secreto bancario para negarse a prestar asistencia judicial recíproca con arreglo al presente artículo.
6. Lo dispuesto en el presente artículo no afectará a las obligaciones derivadas de otros tratados bilaterales o multilaterales, vigentes o futuros que rijan, total o parcialmente, la asistencia judicial recíproca en asuntos penales.
7. Los párrafos 8 a 19 del presente artículo se aplicarán a las solicitudes que se formulen

con arreglo al mismo, siempre que no medie entre las Partes interesadas un tratado de asistencia judicial recíproca. Cuando las Partes estén vinculadas por un tratado de esta índole, se aplicarán las disposiciones correspondientes de dicho tratado, salvo que las Partes convengan en aplicar en su lugar los párrafos 8 a 19 del presente artículo.

8. Las Partes designarán una autoridad o, cuando sea necesario, varias autoridades, con facultades para dar cumplimiento a las solicitudes de asistencia judicial recíproca o transmitir las a las autoridades competentes para su ejecución. Se notificará al Secretario General la autoridad o autoridades que hayan sido designadas para este fin. Las autoridades designadas por las Partes serán las encargadas de transmitir las solicitudes de asistencia judicial recíproca y cualquier otra comunicación pertinente; la presente disposición no afectará al derecho de cualquiera de las Partes a exigir que estas solicitudes y comunicaciones le sean enviadas por vía diplomática y, en circunstancias urgentes, cuando las Partes convengan en ello, por conducto de la Organización Internacional de Policía Criminal, de ser ello posible.

9. Las solicitudes deberán presentarse por escrito en un idioma aceptable para la Parte requerida. Se notificará al Secretario General el idioma o idiomas que sean aceptables para cada una de las Partes. En situaciones de urgencia, y cuando las Partes convengan en ello se podrán hacer las solicitudes verbalmente, debiendo ser seguidamente confirmadas por escrito.

10. En las solicitudes de asistencia judicial recíproca deberá figurar lo siguiente:

- a) La identidad de la autoridad que haga la solicitud;
- b) El objeto y la índole de la investigación, del proceso o de las actuaciones a que se refiera la solicitud y, el nombre y funciones de la autoridad que esté efectuando dicha investigación, dicho procesamiento o dichas actuaciones;
- c) Un resumen de los datos pertinentes, salvo cuando se trate de solicitudes para la prestación de documentos judiciales,
- d) Una descripción de la asistencia solicitada y pormenores sobre cualquier procedimiento particular que la Parte requirente desee que se aplique;
- e) Cuando sea posible, la identidad y la nacionalidad de toda persona involucrada y el lugar en que se encuentre;
- f) La finalidad para la que se solicita la prueba, información o actuación.

11. La Parte requerida podrá pedir información adicional cuando sea necesaria para dar cumplimiento a la solicitud de conformidad con su derecho interno o para facilitar dicho cumplimiento.

12. Se dará cumplimiento a toda solicitud con arreglo al derecho internacional de la Parte requerida y, en la medida en que no se contravenga la legislación de dicha Parte siempre que ello sea posible, de conformidad con los procedimientos especificados en la solicitud.

13. La Parte requirente no comunicará ni utilizará, sin previo consentimiento de la Parte requerida, la información o las pruebas proporcionadas por la Parte requerida para otras investigaciones, procesos o actuaciones distintas de las indicadas en la solicitud.

14. La Parte requirente podrá exigir que la Parte requerida mantenga reserva acerca de la existencia y el contenido de la solicitud, salvo en la medida necesaria para darle cumplimiento. Si la Parte requerida no puede mantener esa reserva, lo hará saber de inmediato a la Parte requirente.

15. La asistencia judicial recíproca solicitada podrá ser denegada:

- a) Cuando la solicitud no se ajuste a lo dispuesto en el presente artículo;
- b) Cuando la Parte requerida considere que el cumplimiento de lo solicitado pudiera menoscabar su soberanía, su seguridad, su orden público u otros intereses fundamentales;

- c) Cuando el derecho interno de la Parte requerida prohíba a sus autoridades acceder a una solicitud formulada en relación con un delito análogo, si éste hubiera sido objeto de investigación, procesamiento o actuaciones en el ejercicio de su propia competencia;
 - d) Cuando acceder a la solicitud sea contrario al ordenamiento jurídico de la Parte requerida en lo relativo a la asistencia judicial recíproca.
16. Las denegaciones de asistencia judicial recíproca serán motivadas.
17. La asistencia judicial recíproca podrá ser diferida por la Parte requerida si perturbase el curso de una investigación, un proceso o unas actuaciones. En tal caso, la Parte requerida deberá consultar con la Parte requirente para determinar si es aún posible prestar la asistencia en la forma y en las condiciones que la primera estime necesarias.
18. El testigo, perito u otra persona que consienta en deponer en juicio o en colaborar en una investigación, proceso o actuación judicial en el territorio de la Parte requirente, no será objeto de procesamiento, detención o castigo, ni de ningún tipo de restricción de su libertad personal en dicha territorio por actos, omisiones o por declaraciones de culpabilidad anteriores a la fecha en que abandonó el territorio de la Parte requerida. Ese salvoconducto cesará cuando el testigo, perito u otra persona haya tenido durante 15 días consecutivos o durante el periodo acordado por las Partes, después de la fecha en que se le haya informado oficialmente de que las autoridades judiciales ya no requerían su presencia, la oportunidad de salir del país y, no obstante, permanezca voluntariamente en el territorio o regrese espontáneamente a él después de haberlo abandonado.
19. Los gastos ordinarios que ocasione la ejecución de una solicitud serán sufragados por la Parte requerida salvo que las Partes interesadas hayan acordado otra cosa. Cuando se requieran a este fin gastos cuantiosos o de carácter extraordinario, las Partes se consultarán para determinar los términos y condiciones en que se haya de dar cumplimiento a la solicitud, así como la manera en que se sufragarán los gastos.
20. Cuando sea necesario, las Partes considerarán la posibilidad de concertar acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales que sirvan a los fines del presente artículo y que en la práctica den efecto a sus disposiciones o las refuercen.

Con la participación de 106 países se firmó el compromiso de tipificar las conductas que constituyen el delito de lavado de dinero, bajo la premisa de la doble incriminación²⁵; es decir, deberá de ser una conducta sancionada por las leyes penales en el país en donde se comete el delito y en aquel que reclama al probable responsable. Lo anterior, sin importar la forma en la que se denomine a la conducta. Así las cosas, aunque la llamada Convención de Viena tiene como eje la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, es de la mayor importancia en el tema objeto de esta investigación pues, a no dudarlo, representa el acta de nacimiento, a nivel internacional y como obligación jurídica, del delito de lavado de dinero.

Asimismo, en la convención se prevé que no es procedente invocar el secreto bancario para negar la solicitud de información o cooperación. Como único delito precedente se

²⁵ Un ejemplo que sucedió en nuestro país es citado por Ortiz Dorantes, Angélica, *El delito de lavado de dinero. La reforma penal de 2014*, Porrúa, México, 2018, pág. 50. "En México hemos tenido varias experiencias importantes al respecto. En 1995 fue detenido y encarcelado el hermano del ex presidente Salinas de Gortari. Un banco suizo alertó de la existencia de una cuenta sospechosa; la Procuraduría General de la país helvético inicio una investigación contra el hermano del ex presidente y la esposa de éste, como sospechosos de lavado de dinero procedente de tráfico de drogas. Sin embargo como las autoridades mexicanas argumentaron que el delito previo que se había cometido era enriquecimiento ilícito y en Suiza esa conducta no constituye delito previo al lavado, entonces, las autoridades suizas delegaron la investigación a las mexicanas para que éstas pudieran establecer con certeza el origen criminal de los fondos y, en su momento, pidieran su repatriación. En este caso, las investigaciones suizas se detuvieron porque no se cumplía con el principio de doble incriminación".

señala el narcotráfico para que se asigne la consecuencia del lavado de dinero. De esta manera, por el origen de la figura y por la falta de conocimiento técnico, muchos estudiosos del tema ubican, como único delito previo, al tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas. Sin embargo, como tendremos oportunidad de reflexionar enseguida, aunque el origen de la figura fue ese, esta situación cambió radicalmente en el año 2000.

La segunda convención que tiene un papel protagónico en nuestro tema de estudio, es la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (de la ONU)²⁶, ésta tuvo su nacimiento en el mundo jurídico en el año 2000 y es conocida como la “Convención de Palermo”.

Nuestro país ratificó su adhesión, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2003. Se le considera coloquialmente como la continuación de la Convención de Viena; empero, con el componente trascendental de que este documento elimina la hipótesis de que el delito precedente sea exclusivamente el tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y lo abre a otro tipo de crímenes, tal y como lo podemos observar a continuación:

Artículo 6

PENALIZACIÓN DEL BLANQUEO PRODUCTO DEL DELITO

1. Cada Estado Parte adoptará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometa intencionalmente:
 - a)
 - i) La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos;
 - ii) La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, origen, ubicación, disposición, movimiento o propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito;
 - b) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico:
 - i) La adquisición, posesión o utilización de bienes a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito;
 - ii) La participación en la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo al presente artículo, así como la asociación y la confabulación para cometerlos, y la ayuda, la incitación, la facilitación, y el asesoramiento en aras de su comisión.
2. Para los fines de la aplicación o puesta en práctica del párrafo 1 del presente artículo:
 - a) Cada Estado Parte velará por aplicar el presente artículo a la gama más amplia posible de delitos determinantes;
 - b) Cada Estado Parte incluirá como delitos determinantes todos los delitos graves

²⁶ <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

definidos en el artículo 2 de la presente Convención y los delitos tipificados con arreglo a los artículos 5, 8 y 23 de la presente Convención. Los Estados Parte cuya legislación establezca una lista de delitos determinantes incluirán en éstos, como mínimo, una amplia gama de delitos relacionados con grupos delictivos organizados [...]

En la lucha contra el lavado de dinero, se considera a esta convención una pieza fundamental pues, los casos más relevantes de lavado, normalmente estarán relacionados con grandes organizaciones criminales y traspasarán fronteras; por ello, establecer como delitos precedentes al lavado de dinero aquellos normalmente cometidos por esta clase de organizaciones, permitirá, formalmente que más casos puedan ser llevados ante la justicia.

Por último, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (2003). Fue adoptada por México en ese mismo año y entró en vigor en diciembre de 2005.

Artículo 14

MEDIDAS PARA PREVENIR EL BLANQUEO DE DINERO

1. Cada Estado Parte:

- 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.

2. Los Estados Parte considerarán la posibilidad de aplicar medidas viables para detectar y vigilar el movimiento transfronterizo de efectivo y de títulos negociables pertinentes, con sujeción a salvaguardias que garanticen la debida utilización de la información y sin restringir en modo alguno la circulación de capitales lícitos. Esas medidas podrán incluir la exigencia de que los particulares y las entidades comerciales notifiquen las transferencias transfronterizas de cantidades elevadas de efectivo y de títulos negociables pertinentes.

3. Los Estados Parte considerarán la posibilidad de aplicar medidas apropiadas y viables para exigir a las instituciones financieras, incluidas las que remiten dinero, que:

- a) Incluyan en los formularios de transferencia electrónica de fondos y mensajes conexos información exacta y válida sobre el remitente;
- b) Mantengan esa información durante todo el ciclo de pagos, y
- c) Examinen de manera más minuciosa las transferencias de fondos que no contengan información completa sobre el remitente.

4. Al establecer un régimen interno de reglamentación y supervisión con arreglo al presente artículo, y sin perjuicio de lo dispuesto en cualquier otro artículo de la presente Convención, se insta a los Estados Parte a que utilicen como guía las iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, inter-regionales y multilaterales de lucha contra el blanqueo de dinero.

5. Los Estados Parte se esforzarán por establecer y promover la cooperación a escala mundial, regional, subregional y bilateral entre las autoridades judiciales, de cumplimiento de la ley y de reglamentación financiera a fin de combatir el blanqueo de dinero.

Artículo 23

BLANQUEO PRODUCTO DEL DELITO

Cada Estado Parte adoptará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:

- a)
 - i) La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos;
 - ii) La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, el origen, la ubicación, la disposición, el movimiento o la propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito;
- b) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico:
 - i) La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito;
 - ii) La participación en la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo al presente artículo, así como la asociación y la confabulación para cometerlos, la tentativa de cometerlos y la ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento en aras de su comisión.

2. Para los fines de la aplicación o puesta en práctica del párrafo 1 del presente artículo:

- a) Cada Estado Parte velará por aplicar el párrafo 1 del presente artículo a la gama más amplia posible de delitos determinantes;
- b) Cada Estado Parte incluirá como delitos determinantes, como mínimo, una amplia gama de delitos tipificados con arreglo a la presente Convención;
- c) A los efectos del apartado b) supra, entre los delitos determinantes se incluirán los delitos cometidos tanto dentro como fuera de la jurisdicción del Estado Parte interesado. No obstante, los delitos cometidos fuera de la jurisdicción de un Estado

Parte constituirán delito determinante siempre y cuando el acto correspondiente sea delito con arreglo al derecho interno del Estado en que se haya cometido y constituyese asimismo delito con arreglo al derecho interno del Estado Parte que aplique o ponga en práctica el presente artículo si el delitos e hubiese cometido allí;

- d) Cada Estado Parte proporcionará al Secretario General de las Naciones Unidas una copia de sus leyes destinadas a dar aplicación al presente artículo y de cualquier enmienda ulterior que se haga a tales leyes o una descripción de ésta;
- e) Si así lo requieren los principios fundamentales del derecho interno de un Estado Parte, podrá disponerse que los delitos enunciados en el párrafo 1 del presente artículo no se aplican a las personas que hayan cometido el delito determinante.

Como puede verse, la importancia de esta convención estriba en que relaciona los delitos por hechos de corrupción al lavado de dinero al considerarlos como delitos previos, precedentes o determinantes. Lo anterior, tiene la mayor relevancia en la política pública del actual gobierno mexicano pues, los delitos por hechos de corrupción, se están vinculando al de operaciones. Considero que técnicamente es impecable el vínculo pues si, por medio de la comisión de un delito por hechos de corrupción, se obtienen bienes de valoración económica, éstos perfectamente pueden constituir el objeto material del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)²⁷

Como lo señalé en la introducción, en el año de 1989 se creó el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) por el entonces Grupo de los siete (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido), que es un organismo intergubernamental que nació con el objetivo de fijar estándares en la lucha contra el lavado de dinero. Al G7 se le anexó Rusia en 2002 y, por ello, el grupo se conoció como Grupo de los 8; sin embargo, como consecuencia de las tensiones derivadas de la inclusión de Crimea a su territorio, Rusia fue excluida del G8 y, en consecuencia, se le volvió a conocer como el G7.

El GAFI tiene su sede en París, Francia, en la misma sede de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), aunque no forma parte de ésta. Desde sus inicios, al GAFI se incorporaron ocho países (Suecia, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Suiza, Austria, España y Australia). En aquella época, el organismo tuvo un mandato temporal de diez años; no obstante, en la medida en que cobró importancia, su vigencia se hizo indefinida y, como consecuencia de los atentados a las Torres Gemelas el 11 de septiembre del 2001 en Nueva York, extendió su objeto para luchar contra el financiamiento al terrorismo, renovando sus competencias hasta el año 2012.

La base de su trabajo son las denominadas 40 recomendaciones, en donde se fijan los estándares internacionales²⁸ para combatir el lavado de dinero, el financiamiento al

²⁷Véase: <http://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/>

²⁸ Dado lo internacional del combate es preciso citar aquí lo expresado por Wainwright, , Tom, *Narconomics. How to Run a Drug Cartel*, Editorial Public Affairs, Estados Unidos, 2016, pág. 246. "Si bien los narcotraficantes han abrazado la globalización, gestionando negocios verdaderamente sin fronteras que abarcan varios países e incluso continentes, la mayoría de los intentos de frustrarlos se ha ceñido a fronteras nacionales rígidamente demarcadas".

terrorismo y a las armas de destrucción masiva. Las recomendaciones del GAFI han tenido diversas modificaciones a lo largo de su historia. Hoy en día, se dividen en distintos apartados (por ejemplo: medidas preventivas, tipificación del delito, cooperación internacional, decomiso).

En el momento de escribir esta investigación, el organismo cuenta con 37 miembros (35 países más la Comisión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico)²⁹ y emite informes anuales en los que analiza el cumplimiento de sus recomendaciones. Asimismo, elaboraba y daba a conocer varias listas en las cuales precisaba el nivel de cumplimiento de los países:

- a. **Lista blanca:** países cooperantes y pertenecientes.
- b. **Lista gris:** colaboradores, pero no pertenecientes.
- c. **Lista negra:** que no siguen directrices.

Sin embargo como cita Ambos³⁰ “...el GAFI a principios del año 2001 decidió discontinuar la práctica de listar países debido a la deslegitimación de la que podía ser objeto la institución, en virtud de que se trataría de un pequeño club de países miembro entrometiéndose en la legislación interna de otros países”.

Si bien es cierto que el hecho de que se dejaran de publicar las listas tenía una buena intención, se puede observar que, en la práctica, estas listas han sido sustituidas mediante las evaluaciones mutuas e, inclusive, con los seguimientos intensificados, tal y como lo veremos en lo que a nuestro país se refiere, y la solicitud que hizo el país México al respecto.

Cabe precisar que el GAFI no elabora un *ranking* de cumplimiento de los países, el que lo hace es el Instituto Basel para la Gobernabilidad³¹, basándose en el nivel de cumplimiento de las 40 recomendaciones y elementos adicionales como transparencia pública y fortalecimiento judicial.

Es indudable que las 40 recomendaciones han alcanzado una gran influencia internacional porque, si bien es cierto que no tienen fuerza vinculante de forma directa, considero que sí la tienen de modo indirecto; es decir, guardando la debida proporción, se puede hacer una analogía del funcionamiento del GAFI con el de la Sociedad de Información Crediticia³² (como el Buró de Crédito), en donde se emite un reporte basado en un nivel de comportamiento crediticio y lo hace saber a un tercero indeterminado. El GAFI se puede entender como un buró de crédito de países (con las consideraciones y proporciones descritas) en materia de cumplimiento de prevención y persecución de lavado de dinero.

Destaco la cita del autor, por la trascendencia de la lucha de forma supra nacional; por eso, el GAFI lleva el liderazgo del tema intentando no siempre que sus recomendaciones sean debidamente acogidas y poder contar con un marco homogéneo de combate no solo contra lavado de dinero sino, también, contra el financiamiento al terrorismo y a la proliferación de armas de destrucción masiva.

²⁹ <https://www.uaf.cl/asuntos/gafi.aspx>.

³⁰ Ambos, Kai, *Lavado de activos y compliance*, Jurista Editores, Perú, 2015, p. 123.

³¹ Véase: <https://index.baselgovernance.org/>

³² Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, publicada el 15 de enero de 2002 en el Diario Oficial de la Federación.

Derivado de lo antes planteado, es de destacar que el GAFI recibe información detallada del país en cuestión y, después de realizar un proceso de evaluación (que se comentará a detalle en el capítulo correspondiente), emite un resultado que es conocido por todos los estados miembros y no miembros. Con base en dicho resultado, se ubica el nivel de cumplimiento del país.

Es preciso destacar que los resultados de las evaluaciones tienen, sin duda, un papel trascendental para los países miembros porque, derivado de éstos, se establece el nivel de riesgo o propensión que se tenga a que se lave dinero o se financie el terrorismo, precisamente, con mayor facilidad en el ámbito geográfico en cuestión. Como consecuencia de ello, se generará de inmediato un riesgo reputacional para el país y las empresas que estén establecidas o hagan negocio en él³³. Lo anterior genera que las naciones integrantes traten de tener un nivel de cumplimiento importante.

México forma parte del GAFI desde el año 2000 como miembro de pleno derecho. Por ello, enseguida precisaré lo referente a las diversas rondas de evaluaciones de las que nuestro país ha sido objeto (en el desarrollo de este trabajo, comentaré algunas a detalle):

- 1ª. Ronda de Evaluación Mutua, realizada en el año 2000 para determinar si el país cumplía con requerimientos fundamentales para combatir el lavado de dinero y formar parte del GAFI.
- 2ª. Ronda de Evaluación Mutua llevada a cabo por el GAFI en 2004 con la metodología de 2002 y con base en las 40 recomendaciones sobre lavado de dinero y las 9 para evitar el financiamiento al terrorismo.
- 3ª. Ronda de Evaluación Mutua 2008, efectuada por el GAFI y el entonces GAFISUD, hoy GAFILAT, con la participación del Fondo Monetario Internacional y basada en la metodología de 2006. En la que se observó que México no contaba

³³ Sobre esta materia, es conveniente retomar lo expresado por Jiménez Gusi, Rafael, *Global Overview of Anti-Bribery Laws*, Editorial Thomson Reuters, Estados Unidos, 2015, pág. 491. "Ante la ausencia de disposiciones relevantes, un asesor legal mexicano recomendó que las personas jurídicas adopten un programa de cumplimiento sólido como estrategia de defensa para prevenir la responsabilidad penal de sus empleados y el daño a la reputación"

Como lo refiere el autor es este último quizá el más inmediato y de mayor complejidad de reparar dado la falta de observancia derivado de la ausencia de un programa de cumplimiento y su aplicación. Sin embargo, hay que tener presente que, en el artículo 25 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se prevé que: En la determinación de la responsabilidad de las personas morales a que se refiere la presente Ley, se valorará si cuentan con una política de integridad. Para los efectos de esta Ley, se considerará una política de integridad aquella que cuenta con, al menos, los siguientes elementos:

- I. Un manual de organización y procedimientos que sea claro y completo, en el que se delimiten las funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas, y que especifique claramente las distintas cadenas de mando y de liderazgo en toda la estructura;
- II. Un código de conducta debidamente publicado y socializado entre todos los miembros de la organización, que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real;
- III. Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría, que examinen de manera constante y periódica el cumplimiento de los estándares de integridad en toda la organización;
- IV. Sistemas adecuados de denuncia, tanto al interior de la organización como hacia las autoridades competentes, así como procesos disciplinarios y consecuencias concretas respecto de quienes actúan de forma contraria a las normas internas o a la legislación mexicana;
- V. Sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación respecto de las medidas de integridad que contiene este artículo;
- VI. Políticas de recursos humanos tendientes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación. Estas políticas en ningún caso autorizarán la discriminación de persona alguna motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, y
- VII. Mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y publicidad de sus intereses.

Es verdad que la norma está dirigida a la responsabilidad administrativa; sin embargo, dado que ésta y la sanción penal son facultades del *huit puniendi* del Estado, se puede tomar como base esta legislación para desarrollar una que aplique en materia penal.

con obligaciones de prevención de lavado de dinero específicas para el sector comercial.

- 4ª. Ronda de Evaluación Mutua, realizada en 2016-2017 y coordinada en conjunto por el GAFI, el GAFILAT y el Fondo Monetario Internacional, basada en la nueva metodología que analiza el cumplimiento técnico y la efectividad del sistema³⁴.

Todas estas evaluaciones han tenido un impacto significativo en nuestra legislación positiva. Así, por ejemplo, la evaluación realizada en 2004 trajo como consecuencia el cambio legislativo en la tipificación del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita que pasó del Código Fiscal de la Federación al Código Penal Federal (como lo sugirió el organismo intergubernamental). Asimismo, en la evaluación de 2008 se observó que México no tenía un régimen de prevención para el sector comercial (llamado por GAFI Actividades o Profesiones no Financieras Designadas) y esto motivo el envío de la iniciativa de reforma de lo que hoy es la Ley Antilavado; asimismo, atendiendo a la evaluación del GAFI de 2017 se modificó, nuevamente, el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita en el sentido de suprimir la finalidad específica del activo de ocultar el origen de los bienes y de establecer como conducta la mera posesión de bienes de procedencia ilícita con conocimiento de su origen.

Grupo Egmont³⁵

Fue en el año 1995 cuando se creó el Grupo Egmont. A diferencia del GAFI, que está constituido por países, a Egmont lo integran las unidades de inteligencia financiera (UIF). Desde el 2007, su Secretaría General está ubicada en Toronto, Canadá. Las UIF son entidades nacionales que concentran la información que generan los sujetos regulados por normas de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. Su objetivo es ofrecer un punto de acuerdo y discusión en donde las UIF exponen sus experiencias e intercambian información con base en sus políticas de prevención y persecución del lavado de dinero.

Como el GAFI, este grupo no tiene fuerza jurídica ni es vinculante; sin embargo, es un referente obligado en la lucha en contra de este ilícito. La clasificación de las unidades de inteligencia financiera es la siguiente:

- **Administrativa:** depende de un organismo regulador o de supervisión (modelo que formalmente se utiliza en nuestro país)³⁶;
- **Policial:** depende de un organismo policial;
- **Judicial:** depende de la autoridad judicial, o

³⁴ Con ánimo de atender las observaciones de GAFI con respecto a las debilidades de la regulación dirigida al sector comercial, se envió una iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, planteada por el senador Ricardo Monreal el 7 de febrero de 2019. Véase: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-07-1/assets/documentos/Inic_MORENA_RPI.pdf Dicha iniciativa, fue dictaminada el 25 de septiembre de 2020 por las comisiones de justicia y estudios legislativos, segunda del Senado de la República.

³⁵ Consúltense su sitio web: <https://egmontgroup.org/en/content/about>

³⁶ He utilizado la expresión formalmente porque, como se puede ver en la prensa nacional, con la llegada del Presidente López Obrador a la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, la Unidad de Inteligencia Financiera ha tomado un papel protagónico en la investigación de ciertos delitos e, incluso, la Ley de Instituciones de Crédito ha sido dictaminada por las comisiones de Hacienda y Estudios Legislativos una iniciativa de reforma que permitiría a la UIF bloquear cuentas sin autorización judicial. De esta manera, considero que la unidad administrativa realiza de facto funciones policiales.

- **Mixta:** mezcla de las tres anteriores.

El Grupo se reúne una vez al año y, al momento en que se escribe esta investigación, se encuentra integrado por más de 150 UIF´s³⁷. Sus dictámenes son emitidos a través de cinco grupos de trabajo:

- **Legal:** revisa las candidaturas de los posibles miembros.
- **Localización:** identifica a futuros candidatos.
- **Formación:** establece las necesidades de capacitación.
- **Operativo:** realiza las tipologías.
- **Informática:** proporciona asistencia técnica.

Con respecto a la eficacia del Grupo, es preciso citar lo que considera CASSARA³⁸: “Desafortunadamente, el Grupo Egmont no ha llegado a su potencial real, ya que ha hecho énfasis en incrementar su membresía y no en compartir inteligencia”. Coincido en parte con el autor ya que en una era de comunicación tan inmediata, es fundamental el compartir en particular tipologías tan pronto se conozcan para estar en posibilidad de evitar ser objeto del delito en cuestión. Por ello, es necesario agilizar y fortalecer la razón de ser del Grupo. Asimismo, es importante destacar que nuestro país participa en el Grupo Egmont desde el año de 1998 a través de la entonces Dirección General Adjunta de Investigación de Operaciones, adscrita a la Procuraduría Fiscal. Esta participación es consecuencia de que la primera tipificación del delito se encontraba en la legislación fiscal (a ello dedicaré unas reflexiones más adelante). El 7 de mayo de 2004 se creó formalmente la Unidad de Inteligencia Financiera de nuestro país.

En ese mismo orden de ideas, debemos puntualizar que la primera unidad de inteligencia financiera del mundo fue la de los Estados Unidos de América, mejor conocida como FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network), en el año de 1990³⁹. Con ello, una vez más, se puede ver que nuestro vecino del norte tiene un especial interés en este tema.

Comité de Expertos en la Evaluación de Medidas contra el Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo (Moneyval)⁴⁰

Fue creado en el año de 1997 por medio del Consejo de Europa. En 2002 cambió su nombre a Comité de Expertos para la Evaluación de las Medidas de Lucha contra el Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo - MONEYVAL es un órgano de seguimiento permanente del Consejo de Europa encargado de la tarea de evaluar el cumplimiento de las principales normas internacionales para combatir el blanqueo de capitales y la financiación de terrorismo y la efectividad de su implementación, así como con la tarea de hacer recomendaciones a las autoridades nacionales con respecto a las mejoras necesarias en sus sistemas. A través de un proceso de evaluaciones mutuas.

³⁷ <https://www.sbs.gob.pe/prevencion-de-lavado-activos/Sistema-de-Lucha-Contra-el-LA-FT/Organismos-Internacionales-que-rigen-el-Sistema-Nacional-contra-el-LA-FT/Grupo-Egmont>

³⁸ Cassara, John, *Op. cit.*, pág. 197.

³⁹ *Ídem*, pág. 193. Lo que ha generado en buena medida el que se reconozca su legitimidad y originalidad en la prevención y combate al delito.

⁴⁰ Consúltense su sitio web: <https://www.coe.int/en/web/moneyval/jurisdictions>

Actualmente está compuesto por 34 jurisdicciones que están sujetas a sus evaluaciones. De estas jurisdicciones, 32 de ellas, son únicamente evaluadas por Moneyval y las otras dos (Rusia e Israel) por el GAFI y Moneyval en forma conjunta. Asimismo, el organismo publica tipologías sobre los métodos más utilizados para lavar bienes de procedencia delictiva.

Grupo de Acción Financiera de América Latina (GAFILAT)⁴¹

Fue creado en el año 2000 con nueve miembros. En su fundación, su nombre era Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD); sin embargo, en 2014 cambió a su nombre actual. Es una organización intergubernamental de base regional que agrupa a 17 países de América del Sur, Centroamérica y América del Norte. Su objetivo es combatir el lavado de dinero, el financiamiento al terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Es uno de los grupos regionales del GAFI obtuvo la categoría de miembro asociado del GAFI y por tanto participa en la elaboración, revisión y modificación, a la vez que adhiere a las 40 Recomendaciones emitidas por este mismo organismo. Estas buenas prácticas son el estándar internacional más reconocido a nivel mundial en materia de prevención y combate de LA/FT.

El GAFILAT apoya a sus miembros en la implementación de las 40 Recomendaciones y en la creación de un sistema regional de prevención contra el lavado de activos y el financiamiento al terrorismo. Las herramientas principales para asistir a los países son las medidas de capacitación y asistencia técnica (a través de la elaboración de guías, informes y documentos de apoyo), y las evaluaciones mutuas.

Como el GAFI, realiza evaluaciones mutuas que consisten en una revisión de los sistemas y mecanismos que se han creado en cada país miembro para la prevención y el combate de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

De acuerdo con este organismo, el proceso de evaluación conlleva el estudio y análisis del cumplimiento de las 40 Recomendaciones del GAFI/FATF y la efectividad de sus resultados. A su vez, la evaluación le permite al país analizado integrarse a la red global de GAFI/FATF y recibir una calificación de aval. Esta calificación le permite a dicho país demostrar que su sistema es efectivo en la prevención y represión de los delitos mencionados.

Asimismo, uno de sus objetivos es facilitar la capacitación de los agentes públicos de sus países miembros. Estas actividades de capacitación abordan los temas más relevantes en materia de prevención y combate al crimen organizado. Los países y organismos observadores cumplen un rol fundamental apoyando el desarrollo de actividades de capacitación y asistencia técnica que, sumado a las capacidades y experiencias de los países miembros y de los propios integrantes de la Secretaría Ejecutiva, resulta en una herramienta fundamental para el GAFILAT y sus países⁴².

⁴¹ Consúltense su sitio web: <https://www.gafilat.org/index.php/es/>

⁴² Cfr. Para todo lo relacionado con GAFILAT, confrontar la página: <https://www.gafilat.org/index.php/es/gafilat/que-es-gafilat/>

Grupo Wolfsberg⁴³

Fue creado en Suiza en el *château* del mismo nombre en el año 2000, con participación de representantes de Transparencia Internacional y de la Universidad de Basel. Es una Asociación de trece bancos internacionales compuesta por Banco Santander, Bank of America, Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ, Barclays, Citigroup, Credit Suisse, Deutsche Bank, Goldman Sachs, HSBC, J.P. Morgan Chase, Société Générale, Standard Chartered Bank y UBS. Ha desarrollado criterios en relación con el conocimiento del cliente (KYC); la prevención de lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Asimismo, desde su creación ha emitido una serie de principios antiblanqueo para la banca privada, mismos que ha ratificado en los años 2002 y 2012. En 2002 emitió la declaración sobre la supresión del financiamiento al terrorismo.

La evaluación mutua del año 2008⁴⁴

Ahora bien, la evaluación que fue realizada a México en 2008 la llevó a cabo un equipo de asesores compuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD) —denominado así en ese momento y hoy llamado GAFILAT— y del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). Entre otras cuestiones, se revisó el marco de trabajo institucional; las leyes relevantes vinculadas al antilavado de activos y el combate al financiamiento al terrorismo; las regulaciones; los lineamientos y otros sistemas para frenar y castigar el lavado de activos y el financiamiento al terrorismo a través de instituciones financieras, y de los negocios y profesiones consideradas como no financieras designadas.

El documento se preparó utilizando la metodología de evaluación antilavado de activos y combate al financiamiento al terrorismo del año 2004. Se obtuvo la información de México en una misión realizada del 14 al 30 de enero del 2008. En la evaluación se señala que nuestro país evidencia un progreso en el desarrollo de su sistema para combatir el lavado de activos y el financiamiento al terrorismo; lo anterior, de acuerdo con la última evaluación realizada por el GAFI en el año 2004. De esta manera, se menciona que las leyes relacionadas con los delitos de lavado de activos y financiamiento al terrorismo son extensas; sin embargo, se precisa que éstas no cumplen por completo con los estándares internacionales y que existe una gran área de oportunidad para mejorar su implementación.

Asimismo, se hace énfasis en que las autoridades lograron, únicamente, veinticinco condenas por el delito de lavado de dinero desde su penalización en el año de 1989. En tanto, durante el periodo de 2004-2007, la Procuraduría General de la República inició 149 averiguaciones previas, de las cuales sólo obtuvo 30 sentencias y, de éstas, 25 fueron condenatorias. Es preciso destacar que no se menciona en qué instancia se ubicaron dichas sentencias; luego entonces, no sabemos si ya eran definitivas o no. No es asunto menor que la mayoría de esas sentencias se originaron de las investigaciones que

⁴³ <https://www.wolfsberg-principles.com/>

⁴⁴ http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/evaluacion_mutua/docs_info_evaluacion_mut/gafisud_s.pdf

surgieron de las confiscaciones de efectivo en los aeropuertos y en las fronteras, en donde los acusados no pudieron demostrar el origen legal de los fondos.

Asimismo, es importante señalar que en la evaluación se precisa que no existen medidas legales o regulatorias de combate al lavado de dinero y al financiamiento al terrorismo, ni la supervisión para las categorías que el GAFI tiene designadas bajo el rubro de negocios y profesiones no financieras⁴⁵. Lo anterior, salvo en lo que se refiere a los servicios de fideicomiso; los cuales, en nuestro país, por ley, únicamente pueden proporcionarse a través de instituciones financieras autorizadas.

De acuerdo con la evaluación, la falta de medidas con respecto a los negocios y profesiones no financieras representa un vacío importante en el régimen del combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. En seguimiento a lo antes descrito, se refuerza que los negocios y profesiones no financieras no cuentan con medidas de prevención y que el único requerimiento que aplica a este tipo de comercio es una obligación que se consigna en la Ley del Impuesto Sobre la Renta y que impone informar a la autoridad fiscal (Servicio de Administración Tributaria) de las operaciones en efectivo por un máximo de \$100,000.00 (cien mil pesos 00/100 M.N.). Esta obligación aplica a todos los contribuyentes y las organizaciones sin fines de lucro; asimismo, los notarios públicos deben de informar al SAT sobre todas las adquisiciones de bienes inmuebles en México, sin considerar la forma de pago. Cabe señalar que esta información se encuentra disponible para la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) con fines de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo⁴⁶.

De igual forma, en la evaluación se establece que las profesiones y actividades financieras no designadas⁴⁷ deben de estar sujetas a las obligaciones de antilavado y bloqueo al financiamiento al terrorismo. En consecuencia, se pide la identificación de clientes; el mantenimiento de registros, y el monitoreo de operaciones según lo exige la recomendación 12 del GAFI. En ese sentido, se abunda en que las profesiones y actividades financieras no designadas deberían tener la obligación de presentar informes de operaciones sospechosas⁴⁸ y mantener controles internos en términos de la recomendación 16 del GAFI.

Son de vital importancia los comentarios que recaen sobre la entonces recomendación número 20, en virtud de que México no había contemplado la aplicación de las

⁴⁵ El reporte las ubica como DNFBP y menciona que las aplicables a México incluyen a los agentes de bienes raíces, los comerciantes de metales y piedras preciosas, los abogados, los notarios y otros profesionistas legales independientes, los contadores y los proveedores de servicios de compañías.

⁴⁶ La misma posición adopta Núñez Camacho, María de la Luz, *El fenómeno del lavado de dinero en México*, Editorial Porrúa y Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008, pág. 103. "...¿ésta información es para efectos del impuesto sobre la renta?, o ¿es para detectar operaciones de lavado de dinero? En el supuesto de que la primera fuese afirmativa, se reprocharía entre otras situaciones, el contenido del texto de la exposición de motivos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, ya que la misma no corresponde a la naturaleza del citado gravamen, ahora bien, si la información es para la detección de posibles operaciones de lavado de dinero, es óbice que existe una indebida ubicación de los referidos preceptos".

⁴⁷ En el desarrollo de la evaluación, se cambia el término de negocios y profesiones no financieras, por el de profesiones y actividades financieras no designadas, lo que nos hace pensar en un error de traducción, ya que en la tabla de acrónimos de la misma sólo aparecen los DNFBP.

⁴⁸ Es preciso recordar que cuando el GAFI habla de operaciones sospechosas, en México la denominación es inusuales, como lo mencionamos previamente. De igual forma, es conveniente recalcar que para estar en posibilidad de realizar un reporte de operación inusual, es preciso haber elaborado un perfil transaccional del cliente; lo cual, resulta poco menos que imposible para las actividades vulnerables y en particular las agencias de autos tal y como se demostrará más adelante.

recomendaciones del GAFI a otras actividades y profesiones de alto riesgo, así como el que no existía constancia de que se hubieran adoptado medidas para alentar el desarrollo y la utilización de técnicas modernas y seguras para realizar operaciones que fueran menos vulnerables al lavado de dinero.

Lo señalado por el GAFI no es menor si consideramos que, en esa época, la delincuencia operaba de manera prácticamente impune ante los escasos controles contra el lavado de dinero en las profesiones y actividades no financieras. Así las cosas, cobra importancia que se le hubiera recomendado a México el establecimiento de medidas no únicamente dirigidas a los sectores señalados por el propio organismo intergubernamental sino, además, para otras actividades y profesiones de alto riesgo. Es aquí en donde se siembra la semilla de las llamadas “actividades vulnerables” (así denominadas en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, a las que el GAFI nombra Actividades o Profesiones no Financieras Designadas) y, de forma muy particular, esta investigación se encarga de analizar la designación de la comercialización de vehículos automotores como actividad vulnerable.

Un breve análisis de los señalamientos realizados por el GAFI nos lleva a aseverar que, básicamente, las observaciones del mismo versan sobre dos temas que, en su momento, tratará de recoger la denominada “ley antilavado”, a saber: (i) la identificación de los clientes, y (ii) la obligatoriedad de presentar informes de operaciones sospechosas.

La iniciativa⁴⁹

La iniciativa de ley planteada por el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa, fue presentada el día 26 de agosto del año 2010 ante la Cámara de Senadores bajo el nombre de Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo. En ella, destaca que: “[se hace] énfasis en la importancia de promover una política preventiva mucho más eficaz para el logro de los compromisos que necesitamos como país, en este tema”. De esta manera, quedó de manifiesto el reconocimiento para hacer mucho más certeros los esfuerzos para combatir tal problemática y de la deuda que se tenía en esta materia en el contexto nacional.

Los ejes de acción planteados en la iniciativa fueron los siguientes:

- Recuperar los espacios que las autoridades le han dejado a los delincuentes.
- Escalar las capacidades operativas y tecnológicas de las fuerzas del Estado.
- Fortalecer el marco legal e institucional.
- Contar con una política activa de prevención del delito.
- Fortalecer la indispensable cooperación internacional en la materia.

⁴⁹ <http://calderon.presidencia.gob.mx/documentos/iniciativas/ley-recursos-procedencia-ilicita-terrorismo.pdf>

La iniciativa expresa que los delitos que lastiman profundamente a la ciudadanía, como el narcotráfico, el robo, el secuestro y la extorsión, tienen como finalidad esencial la obtención de recursos económicos para el crimen organizado. Se reconoce que una línea fundamental de combate⁵⁰ a estas actividades y de apoyo a las acciones que las autoridades llevan a cabo en las calles es el combate al financiamiento y obtención de recursos.

Asimismo, se reconoce al lavado de dinero como el mecanismo a través del cual los criminales logran disfrutar el producto de sus delitos y encausarlo a la adquisición de recursos materiales y humanos para la consecución de sus fines, entre los que se encuentran, el fortalecimiento de sus estructuras y capacidades delictivas. De igual forma, se reconoce que, en los últimos años, el Congreso de la Unión ha venido proporcionando a las autoridades federales herramientas útiles que han permitido conocer y combatir actos vinculados con el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

No obstante los esfuerzos realizados y los logros alcanzados, falta aún más por hacer, especialmente en los sectores de la economía distintos al sistema financiero⁵¹. De esta manera, la iniciativa plantea tres medidas medulares: 1) restringir operaciones en efectivo que se consideran de alto valor y que constituyen uno de los principales mecanismos de inversión para la delincuencia organizada; 2) generar información a través de reportes a las autoridades administrativas, y 3) creación de facultades de coordinación para que las autoridades puedan compartir cierta información, con el objetivo de generar mejores estrategias para combatir la delincuencia.

De forma especial, hay que referir lo que se precisa en relación con la primera medida, ya que se considera: “[...] innovadora la restricción de pagos con dinero en efectivo en determinadas operaciones con activos considerados de alto valor”. Con el argumento de que la delincuencia organizada está forzosamente obligada a invertir sus recursos en la economía formal, tanto para multiplicarlos como para transmitirlos y disfrutarlos, los recursos, asevera la iniciativa, son principalmente obtenidos en efectivo, lo que genera acumulación de grandes cantidades. Para evitar la aplicación de esos recursos, es imprescindible para el Estado mexicano obstaculizar su incorporación a la economía.

Debido al desarrollo del sistema nacional de pagos y a la facilidad para tener acceso a los instrumentos del sistema financiero, el objetivo de la restricción al efectivo está enfocado justamente a impedir que aquellas personas que manejan grandes cantidades de efectivo lo utilicen dentro de la economía formal sin control alguno. Sin embargo, lo que la exposición de motivos olvidó es que el denominado: “fácil acceso a los instrumentos del sistema financiero” no es tal, porque es evidente que existen varios

⁵⁰ Lamentablemente compartimos el punto de vista del autor Romo, Jorge L. *Prevención de lavado de dinero y delincuencia organizada en el sector casino. La Ley antilavado en México*, Editorial Abijas, México, 2013, pág. 169: “...podemos observar que a pesar de los esfuerzos del Gobierno mexicano por combatir el delito de lavado de dinero y en sí, todos aquellos delitos que tengan que ver con el Capítulo II, Título Vigésimo Tercero, del Código Penal Federal, éstos han sido insuficientes, pues debido a la falta de coordinación entre las instituciones que conforman el sistema financiero mexicano con las autoridades competentes para la investigación y persecución de los delitos, éstas se han visto superadas por quienes cometen este tipo de ilícitos”.

⁵¹ Es aquí en donde la iniciativa fundamenta su parte medular en relación con los comentarios vertidos en la evaluación de la que México fue objeto en el año 2008 y que se ha mencionado previamente.

municipios en nuestro país que carecen de sucursal bancaria⁵². Por si fuera poco, la misma exposición de motivos manifiesta que: “[...] el impacto de la medida sobre la sociedad será mínimo”.

En relación con la restricción al efectivo, considero que este tipo de medidas se convertirá en una de las herramientas más importantes y, quizá, más poco eficaces en la lucha contra el lavado de dinero. Lo anterior obedece a que los recursos generados con motivo de las actividades ilícitas producen un gran volumen de dinero en efectivo, ya sea en moneda nacional o en divisas y, en menor medida, pero no por eso menos importante, en metales preciosos. El anonimato que estos instrumentos de pago brindan a sus tenedores hace que los mismos sean prácticamente imposibles de rastrear lo que ayuda al ocultamiento de su origen, facilitando con ello los procesos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. Por ello, una medida más sensata y acorde con el objetivo planteado en la propia Ley de: “recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con éstos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas...”, sería permitir el uso de efectivo en todas las operaciones comerciales y, cuando se llegue a cierta cantidad, hacer obligatoria la identificación del cliente y el envío del aviso a la autoridad, tal y como sucede en el resto de los países miembros del GAFI.

La iniciativa hace énfasis en que el dinero utilizado a través del sistema financiero u otros medios de pago va dejando huella; lo cual permite, por una parte, identificar al sujeto que lo genera y, al mismo tiempo, seguir y revisar su flujo. Asimismo, la exposición de motivos refiere que la restricción al uso de efectivo (citada *supra*) existe en otras jurisdicciones como la francesa:

“El Código General de Impuestos (*Code général des impôts*) francés dispone, en su artículo L1649 *quáter* B, que el pago de un bien o de un servicio por un monto superior a los 3,000 euros por un particular no comerciante, y el pago de una prima o de una cotización de seguro del mismo monto, se efectuarán conforme al artículo L112-8 del

⁵² Es fundamental no perder de vista lo que puntualiza de forma muy clara la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF 2015) realizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores con el apoyo del Instituto Nacional de Estadística Geografía (INEGI), que se realizó del 20 de julio al 28 de agosto del año 2015. Si bien es cierto que no se encuadra dentro del período dentro del cual se presentó la iniciativa, no podemos hacer caso omiso a este documento y sus resultados, donde queda en evidencia la poca utilización de los servicios financieros por parte del grueso de la población. De esta forma, es claro que el fenómeno era más intenso en la época de la iniciativa.

Se levantó una muestra de 7 mil personas, representando una población adulta de 76 millones 157 mil 88 individuos. Se observa que en el 2015 el 68% de los adultos tienen al menos un producto financiero (cuenta de ahorro, crédito, seguro, ahorro para el retiro), que el porcentaje de adultos que utiliza cajeros y corresponsales se incrementó del 38 al 43%, y que se redujo el número de sucursales del 40 al 39% en comparación con el mismo estudio del año 2012, lo que nos explica que la operación que hacen con más frecuencia es el retiro de efectivo. El dato más revelador es que el 92% de la población adulta en México prefiere pagar en efectivo cuando realiza compras, esto (según lo manifestado por los encuestados) por costumbre, desconfianza o para tener mejor control de gastos. Estos resultados hacen pensar que el tema de la restricción al efectivo pareciera ser más un asunto de fortalecimiento de la bancarización que de combate al lavado de dinero.

También es fundamental lo que menciona la Base de Datos Global Findex 2017, publicada por el Grupo del Banco Mundial, en donde se habla de la medición de inclusión financiera y la revolución de la tecnología, y se establece: “En el mundo, alrededor de 1700 millones de adultos permanecen no bancarizados (sin una cuenta en una institución financiera o a través de un proveedor de dinero móvil). Como la titularidad de cuentas es casi universal en las economías de altos ingresos, prácticamente todos estos adultos no bancarizados viven en el mundo en desarrollo. De hecho, casi la mitad vive en solo siete economías en desarrollo: Bangladesh, China, India, Indonesia, México, Nigeria y Pakistán”.

Código Monetario y Financiero (*Code monétaire et financier*), es decir, a través de cheque o transferencia”.

Así las cosas, el artículo 23 de la iniciativa establecía las siguientes limitaciones al uso de efectivo:

Queda prohibido dar cumplimiento a obligaciones y, en general, liquidar actos u operaciones mediante el uso de monedas y billetes, en moneda nacional o divisas, y metales preciosos, en los pagos totales o parciales, en los supuestos siguientes:

- I. Transmisión de propiedad o constitución de derechos reales sobre bienes inmuebles, independientemente del valor de la operación de que se trate, y
- II. En los actos u operaciones en los que se pretendan utilizar cantidades equivalentes o superiores a cien mil pesos al día en que se libere la obligación o se liberen aquellas, y que se refieran a cualquiera de los supuestos siguientes:
 - a) Transmisiones de propiedad o constitución de derechos reales sobre vehículos, nuevos o usados, ya sean aéreos, marítimos o terrestres, relojes, joyería, metales preciosos y piedras preciosas, ya sea por pieza o por lote, así como sobre obras de arte.
 - b) Adquisición de boletos o cualquier otro instrumento o medio que permita participar en juegos con apuesta, concursos o sorteos, así como la entrega o pago de premios por haber participado en dichos juegos con apuesta, concursos o sorteos.
 - c) Prestación de servicios de blindaje para cualquier vehículo de los referidos en el inciso a) anterior o bien, para bienes inmuebles.
 - d) Transmisión de dominio o constitución de derechos de cualquier naturaleza sobre los títulos representativos de partes sociales o acciones de personas morales, o
 - e) Constitución de derechos personales de uso o goce de cualquiera de los bienes a que se refiere la fracción I de este artículo y los incisos a) y d) de esta fracción.

No podemos dejar de observar que ya existía una limitante al efectivo para efectos fiscales, me refiero en particular a la deducibilidad de gastos para los contribuyentes contenida en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, capítulo II de las Deducciones, sección I de las Deducciones en General, en el entonces artículo 31 (hoy artículo 27), inciso III:

Estar amparadas con documentación que reúna los requisitos que señalen las disposiciones fiscales relativas a la identidad y domicilio de quien la expida, así como de quien adquirió el bien de que se trate o recibió el servicio y que los pagos cuyo monto exceda de \$2,000.00, se efectúen mediante cheque nominativo del contribuyente, tarjeta de crédito, de débito o de servicios, o a través de los monederos electrónicos que al efecto autorice el Servicio de Administración Tributaria, excepto cuando dichos pagos se hagan por la prestación de un servicio personal subordinado.

Los pagos que en los términos de esta fracción deban efectuarse mediante cheque nominativo del contribuyente, también podrán realizarse mediante traspasos de cuentas en instituciones de crédito o casas de bolsa.

Las autoridades fiscales podrán liberar de la obligación de pagar las erogaciones con cheques nominativos, tarjetas de crédito, de débito, de servicios, monederos electrónicos o mediante traspasos de cuentas en instituciones de crédito o casas de bolsa a que se refiere esta fracción, cuando las mismas se efectúen en poblaciones o en zonas rurales, sin servicios bancarios.

Cuando los pagos se efectúen mediante cheque nominativo, éste deberá ser de la cuenta del contribuyente y contener su clave del Registro Federal de Contribuyentes, así como, en el anverso del mismo la expresión para abono en cuenta del beneficiario.

Los contribuyentes podrán optar por considerar como comprobante fiscal para los efectos de las deducciones autorizadas en este Título, los originales de los estados de cuenta de cheques emitidos por las instituciones de crédito, siempre que se cumplan los requisitos que establece el artículo 29-C del Código Fiscal de la Federación.⁵³

Asimismo, debemos tener presente lo establecido en el artículo 55, fracción IV, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que, si bien no es estrictamente una restricción al uso de efectivo, trae aparejada una consecuencia fiscal y de monitoreo:

Las instituciones que componen el sistema financiero que paguen los intereses a que se refiere el artículo anterior, tendrán, además de las obligaciones establecidas en otros artículos de esta Ley, las siguientes:

IV. Proporcionar anualmente a más tardar el 15 de febrero, la información de los depósitos en efectivo que se realicen en las cuentas abiertas a nombre de los contribuyentes en las instituciones del sistema financiero, cuando el monto mensual acumulado por los depósitos en efectivo que se realicen en todas las cuentas de las que el contribuyente sea titular en una misma institución del sistema financiero exceda de \$15,000.00, así como respecto de todas las adquisiciones en efectivo de cheques de caja, en los términos que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.

Para los efectos de este artículo, se entiende por depósitos en efectivo, los depósitos en moneda nacional o extranjera que se realicen en cualquier tipo de cuenta que las personas físicas o morales tengan a su nombre en las instituciones del sistema financiero, así como las adquisiciones en efectivo de cheques de caja. No se considerarán depósitos en efectivo, los que se efectúen a favor de personas físicas o morales mediante transferencias electrónicas, traspasos de cuenta, títulos de crédito o cualquier otro documento o sistema pactado con instituciones del sistema financiero en los términos de las leyes aplicables, aun cuando sean a cargo de la misma institución que los reciba.

Como podemos observar, el legislador, al redactar esta norma, reconoció implícitamente que la utilización de efectivo es una realidad y que el acceso a medios del sistema financiero no es generalizado. Así también, la iniciativa intenta abordar un régimen similar al vigente en materia fiscal para controlar los actos u operaciones en efectivo. En este sentido, los denominados por la iniciativa Sujetos Obligados quedarían constreñidos a reportar tales operaciones ante las instancias competentes en materia de prevención de

⁵³ Ley del Impuesto Sobre la Renta, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de enero del año 2002. En la ley vigente, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre del 2016, se retoma de forma muy similar y se cambió el artículo 27.

lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, como lo deben de hacer hoy ante el Servicio de Administración Tributaria.⁵⁴

Artículo 25

Los Sujetos Obligados y cualquier otra persona, en la realización de actos jurídicos distintos a los señalados en el artículo 23, que, por concepto de arrendamiento, venta de bienes o prestación de servicios, reciban dinero en efectivo, en moneda nacional o divisas, Metales Preciosos o Piedras Preciosas, por pieza o por lote, por una cantidad igual o superior al equivalente a cien mil pesos moneda nacional, lo reportarán a la Secretaría, a más tardar el día diecisiete del mes inmediato posterior a aquel en el que reciban el pago, en los términos del artículo 16 de esta Ley. En los mismos términos se reportarán los donativos o donaciones de cualquier especie que reciban, cuyo valor sea igual o superior al señalado anteriormente.”

En el numeral que antecede quedaba de manifiesto la ampliación, de forma sustancial, de la gama de gobernados obligados a cumplir, pues la inclusión de “cualquier otra persona” generaba un cúmulo no menor de destinatarios de la carga en materia de cumplimiento.

Artículo 26

Los Sujetos Obligados cumplirán con la obligación que les impone el artículo anterior, en términos del artículo 17 de esta Ley.

Las personas distintas a los Sujetos Obligados cumplirán con la obligación que les impone el artículo anterior mediante la presentación al Servicio de Administración Tributaria, en su carácter de contribuyentes, la declaración a que se refieren los artículos 86, fracción XIX, 97, fracción VI, 145 fracción V, y 154 Ter de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Por su parte, el artículo 17 de la iniciativa establecía: “La presentación de los reportes de los Sujetos Obligados se llevará a cabo a través de los medios electrónicos y en el formato oficial que, al efecto, establezca la Secretaría”.

Es importante establecer una postura al respecto, pues la utilización de los términos “Sujetos Obligados” y “reportes” es una clara herencia de disposiciones en la misma materia aplicables a un sector diverso; es decir, el financiero, que, como se sabe, lleva la delantera en esta materia y, en la norma que comento, es una muestra más de la influencia que tiene ese sector. Vale señalar que aún no estoy calificando el grado de bondad que esto pudo haber llegado a tener.

Es importante destacar que el artículo 5 de la iniciativa establecía lo referente a la legislación supletoria:

En lo no previsto por la presente Ley, se aplicarán, conforme a su naturaleza y de forma supletoria, las disposiciones contenidas en:

⁵⁴ Aquí se hacía referencia, aunque no de forma expresa, a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en particular el artículo 76.

- I. La Legislación Mercantil;
- II. El Código Civil Federal;
- III. El Código Penal Federal, y
- IV. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

De esta manera, puede observarse de forma clara y precisa que el hecho de que la iniciativa estableciera, como norma supletoria, “la legislación mercantil” era terriblemente amplio; asimismo, en la exposición de motivos, no se hacía reflexión alguna o se indicaba la razón de que el autor de la iniciativa no hubiera optado por señalar en concreto el Código de Comercio (aunque soy consciente de que, a lo largo del tiempo, en la práctica dicho ordenamiento ha ido siendo derogado por leyes especiales que regulan materias específicas). Asimismo, la remisión como norma supletoria al Código Penal Federal resultaba por demás interesante porque establecía una íntima vinculación con la norma penal y, como se verá *infra*, ninguno de los supuestos prosperó en la ley antilavado finalmente aprobada.

Otra situación que amerita nuestra reflexión es la relativa al último párrafo del artículo 42, en el que se establecía otra norma como disposición supletoria: “Para efectos de los mecanismos de coordinación y manejo de información relacionada con el presente capítulo, se aplicará supletoriamente la Ley de Seguridad Nacional”.

Con esta norma parece claro que el autor de la iniciativa hacía una vinculación entre el lavado de dinero y la seguridad nacional. Dicha vinculación no extraña si, como lo reflexionamos antes, existe una clara vinculación entre las actividades de la delincuencia organizada y el lavado de activos.

Por su parte los sujetos obligados materia de este estudio estaban circunscritos en el artículo 8: “Los Sujetos Obligados, para efectos de la presente Ley, son [...] VI. Las personas que se dediquen habitual o profesionalmente a la venta o arrendamiento de vehículos nuevos o usados, ya sean aéreos, marítimos o terrestres”.

Lo primero en que reflexiono al leer la norma contenida en la iniciativa es que el establecimiento de la denominación “persona” abarca tanto a las personas físicas como a las morales. Asimismo, la expresión “habitual o profesionalmente” tiene aparejada la situación de que la actividad debe realizarse de manera periódica y como forma de obtener ingresos.

Un enunciado como el previo dejaba una importante puerta abierta, pues solamente enfocaba las baterías en quienes venden unidades nuevas o usadas (de forma muy particular, me refiero a las unidades terrestres); sin embargo, ¿qué pasaba con aquellos que se dedican a comprar y, por consecuencia, a vender? Me explico. Me refiero a los que son comúnmente conocidos como “loteros”; es decir, aquellas personas físicas o morales que no enajenan como consecuencia de un contrato de distribución, franquicia, concesión y que, invariablemente, traen aparejada una licencia de uso de marca (que son mundialmente reconocidas y que establecen ciertos estándares en la venta de la unidad). La iniciativa no prosperó como estaba planteada y la Ley vigente se refiere a

comercialización de vehículos nuevos, usados... Haré un análisis sobre esa importante distinción *infra*.

Otra cuestión más de la iniciativa es que ubicó, de manera por demás extraña, a los que arrienden. Asimismo, en ella podemos encontrar la subdivisión de que fuera arrendamiento puro o financiero; el primero, bajo la ley civil, y el segundo, bajo la mercantil (que, como se sabe, las arrendadoras normalmente pertenecen al sistema financiero (aunque también existen sociedades comerciales) y, en consecuencia, habrán de regirse por sus propias disposiciones). Sin embargo, no cabe duda de que se dejó de lado el asunto de que no se puede arrendar un bien del que no se es propietario. Así las cosas, de haber prosperado la iniciativa, hubiéramos tenido un reporte duplicado porque habría sido emitido al momento de la venta de la unidad y, también, de su arrendamiento.

Las obligaciones impuestas a quienes estaba dirigida la norma se establecieron en el artículo 9 de la iniciativa, que establecía:

Los Sujetos Obligados tendrán, atendiendo a las disposiciones del reglamento de esta Ley, las obligaciones siguientes:

- I. Identificar a los clientes y usuarios con quienes realicen los actos u operaciones sujetos al régimen de esta Ley.
- II. Conocer a los clientes y usuarios con quienes realicen los actos u operaciones sujetos al régimen de esta Ley, considerando los antecedentes de actos u operaciones previos, los volúmenes de actos u operaciones realizados, la descripción de la actividad económica o profesional del cliente o usuario y las plazas en que estos operen;
- III. Recabar la documentación e información de aquellos clientes o usuarios con los que celebren actos u operaciones sujetas al régimen de la presente Ley, que sirva de soporte a esos actos u operaciones, así como la que identifique a dichos clientes o usuarios;
- IV. Recabar información y documentación de aquella persona, diversa a los clientes o usuarios, que sea el dueño beneficiario de los bienes o servicios materia de actos u operaciones sujetas al régimen de la presente Ley, en caso de que sea conocida;
- V. Presentar ante la Secretaría, en tiempo y forma, los reportes de aquellos actos u operaciones que procedan de acuerdo con la presente Ley;
- VI. Custodiar, proteger, resguardar y evitar la destrucción u ocultamiento de la información y documentación que sirva de soporte a los actos u operaciones objeto del régimen de esta Ley, así como la que identifique a sus clientes o usuarios;
- VII. Brindar las facilidades necesarias a los visitantes de la Secretaría, a fin de darles acceso a sus instalaciones, archivos, bases de datos y demás bienes, para la realización y ejecución de las visitas de verificación, y
- VIII. Proporcionar a la Secretaría la información y documentación necesarias para el ejercicio de las facultades que le confiere la presente Ley.

Lo anterior, sin perjuicio de los mecanismos y procedimientos adicionales que los Sujetos Obligados implementen libremente, de conformidad con sus propias políticas y normativa interna, para dar cumplimiento al objeto de la presente Ley.

Es importante reflexionar en la distinción que aquí se hace entre la fracción I y II del presente artículo. No cabe duda de que no es lo mismo identificar que conocer. Lo retomo pues, además de la diferencia semántica, observamos que la identificación es solamente establecer el vínculo entre la persona y los documentos que acrediten que ella es quien dice ser; mientras que el conocimiento⁵⁵ va más allá pues nos otorga patrones de conducta, procedencia de los recursos, ubicación, actividad y esto, es evidente, se circunscribe a lo ya referido desde la Ley del Secreto Bancario de los Estados Unidos como el famoso *Know Your Costumer* (KYC), el conocimiento del cliente, sumamente utilizado y ubicado, pero en el ámbito del sistema financiero.⁵⁶

Por su parte, el artículo 12 precisaba:

Los Sujetos Obligados que sean personas morales deberán designar ante la Secretaría a un representante responsable del cumplimiento de las obligaciones que esta Ley les impone y mantener vigente dicha designación, de entre aquellos que ocupen un nivel de dirección dentro de la persona moral de que se trate, tenga, por lo menos, poder general para actos de administración. En tanto ello no ocurra o la designación no esté debidamente actualizada, son responsables del cumplimiento los integrantes de su órgano de gobierno o su administrador único.

Los Sujetos Obligados que sean personas físicas, en ningún caso podrán nombrar a un apoderado como responsable del cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley.

La figura del responsable de cumplimiento aparece en la escena y pareciera ser un tema casi casi de un primo lejano de un Oficial de Cumplimiento del sistema financiero (con

⁵⁵ Es menester citar lo expresado por Burgoa Toledo, Carlos Alberto, *Lavado de dinero y derechos humanos*, Thomson Reuters, México, 2014, pág. 15 que refuerza nuestro planteamiento: "...el supuesto de identificación del usuario o cliente contemplado por la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita difiere del observado el Régimen de Prevención, toda vez que, el primero, contempla únicamente la "identificación" del cliente o usuario, mientras que el segundo, se aboca de manera más profunda a la persona, pues aunado a la obligación de "identificar" se encuentra la de "conocer" lo que implica profundizar en aspectos tales como la fuente de los ingresos el perfil transaccional histórico, la red de intercambio transaccional habitual, entre otros".

⁵⁶ Las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, publicadas el 24 de febrero del 2017 en el Diario Oficial de la Federación, establecen en los considerandos: "Que uno de los mecanismos más eficaces dentro del marco regulatorio de prevención y combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo, consiste en la implementación de políticas de identificación y conocimiento de los clientes y usuarios por parte de las instituciones de crédito, ya que constituyen elementos fundamentales para mitigar el riesgo de que tales sociedades sean utilizadas para la realización de dichos ilícitos", dejando en claro que no es lo mismo identificar que conocer, tal como lo refiere las siguientes disposiciones: 4ª inciso b), número i):

"Para efectos de lo dispuesto por este inciso, se considerarán como documentos válidos de identificación personal los siguientes expedidos por autoridades mexicanas: la credencial para votar, el pasaporte, la cédula profesional, la cartilla del servicio militar nacional, el certificado de matrícula consular, la tarjeta única de identidad militar, la tarjeta de afiliación al Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, las credenciales y carnets expedidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social, por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas o por el Seguro Popular, la licencia para conducir, las credenciales emitidas por autoridades federales, estatales y municipales y las demás identificaciones nacionales que, en su caso, apruebe la Comisión. Asimismo, respecto de las personas físicas de nacionalidad extranjera a que se refiere esta fracción, se considerarán como documentos válidos de identificación personal, además de los anteriormente referidos en este párrafo, el pasaporte o la documentación expedida por el Instituto Nacional de Migración que acredite su calidad migratoria".

Al respecto de las sendas discusiones de qué tipo de identificaciones se pueden aceptar, por ejemplo 7ª: "Las Entidades que se encuentren en el supuesto previsto en el presente párrafo, serán responsables del cumplimiento de las obligaciones que, en materia de identificación y conocimiento del Cliente, establecen las presentes Disposiciones". Y con base en el conocimiento, 25ª: "La aplicación de la política de conocimiento del Cliente se deberá basar en el Grado de Riesgo que represente un Cliente, de tal manera que, cuando el Grado de Riesgo sea mayor, la Entidad deberá recabar mayor información sobre su actividad preponderante, así como realizar una supervisión más estricta a su comportamiento transaccional".

muchas menos responsabilidades), pero que sería la persona con la que la autoridad debería mantener contacto. Asimismo, llama la atención el hecho de que, en la iniciativa, se requería que contará con un cierto nivel de dirección dentro de la persona moral y que tuviera, por lo menos, determinado poder. Lo anterior me parece que estableció porque se partió de la premisa de que toda persona moral cuenta con una estructura medianamente numerosa de sujetos que la integran y que éstos se encuentran estructurados de esa forma (con mejor sentido de la realidad, la legislación actual no tiene por referido ese tema) y, además, la designación del responsable de cumplimiento debe estar actualizada —de acuerdo con la Ley vigente—. Igualmente, como ya lo mencionamos, hay un elemento que lleva a la vigencia dentro de la organización, pues el responsable encargado deberá formar parte de la estructura operacional de la persona moral.

En el artículo 18 de la iniciativa se establecía:

Los reportes de los Sujetos Obligados contendrán, respecto de los actos u operaciones objeto de dichos reportes, lo siguiente:

- I. Datos generales del Sujeto Obligado.
- II. Nombre, denominación o razón social y domicilio de sus clientes o usuarios con quien los realice o, en su caso, del dueño beneficiario.
- III. En su caso, nombre y domicilio de quienes garanticen o avalen la operación.
- IV. Datos de la identificación oficial que se utilice para acreditar la identidad de los clientes o usuarios con quienes realice o efectué el acto u operación, así como las claves del Registro Federal de Contribuyentes o del Registro Nacional de Población, o en su defecto, su fecha de nacimiento o de constitución.
- V. Descripción general de la actividad económica de quienes realicen y efectúen la operación.
- VI. Datos generales del acto u operación conforme a su propia naturaleza y en los términos del reglamento de la presente Ley, y
- VII. Las demás que establezca el reglamento de la presente Ley.

Si bien es cierto que el artículo que antecede intentó, sin lograrlo, establecer las obligaciones de los sujetos como destinatarios de la norma, no siguió la premisa planteada en el numeral comentado previamente; es decir, se quedó corto porque señalaba identificar y conocer, pero no se pudo establecer con éxito, como lo acabamos de transcribir, sólo permaneció el elemento de identificación. Lo anterior no es cosa menor porque establecer la obligación de conocer al cliente reviste de realización de sendos procesos específicos tales como validar direcciones, ingresos, frecuencia de éstos, procedencia de los mismos, niveles de riesgo, comportamiento transaccional, etc.

En el artículo 20 de la iniciativa se establecía: “Los reportes que se presenten en términos de esta Ley podrán ser utilizados en los procedimientos penales, pero en ningún caso tendrán valor probatorio pleno por sí solos”. Considero que con esta norma el autor de la iniciativa pretendía cerrar el círculo de la vinculación con la ley penal de forma supletoria. A decir verdad, no cabe duda de que existe una estrecha correlación entre el

cumplimiento preventivo previsto en la iniciativa (y que pervive en la Ley) y la materia penal; sin embargo, en la legislación actual no se logró una vinculación tan clara (aunque esta norma se encuentra en las disposiciones que reglamentan la Ley) y, formalmente, quedó en el ámbito del denominado derecho administrativo sancionador.

El artículo 21 precisaba:

Quando los Sujetos Obligados realicen, formen parte o intervengan en alguno de los actos u operaciones a que se refiere este artículo, procederán a reportarlos a la Secretaría, en los casos y supuestos siguientes:

[...]

VI. Los Sujetos Obligados a que se refieren las fracciones VI y VII del artículo 8 de la presente Ley:

- a. Transmisión de la propiedad o constitución de derechos reales o personales sobre vehículos, nuevos o usados, ya sean aéreos, marítimos o terrestres, o
- b. Servicios de blindaje de los bienes a que se refiere la fracción anterior; así como bienes inmuebles.

Como lo señalé anteriormente en el artículo 8, en las fracciones arriba citadas, se establecía como actividad vulnerable la venta o el arrendamiento de vehículos. Sin embargo, en el artículo que nos ocupa, tal descripción fue sustituida por derechos reales o personales⁵⁷. Con ello, básicamente, el legislador mostraba una confusión de género con especie; además, establecía que el blindaje no solamente es de unidades vehiculares en sus diversas variantes, sino que se incluía los bienes inmuebles, algo que no fue retomado en la Ley actual.

En la parte relativa a las visitas de verificación es importante destacar lo que se precisaba en el artículo 27:

La Secretaría podrá comprobar, de oficio y en cualquier tiempo, el cumplimiento de esta Ley y de su reglamento por parte de los Sujetos Obligados mediante la práctica de visitas de verificación.

La Secretaría, además de las visitas a que se refiere el párrafo anterior, también podrá realizar visitas de verificación a aquellas personas que hubieren realizado operaciones objeto del régimen de esta Ley con los Sujetos Obligados. Las personas visitadas deberán

⁵⁷ Cfr. Rojina Villegas, Rafael, *Derecho civil mexicano*, Tomo III, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 134: “[...] el derecho real se caracteriza no por un poder económico sobre el bien, sino por un poder jurídico que se integra por un conjunto de posibilidades normativas para realizar actos de dominio o de administración sobre la cosa, pero sin necesidad de que tales facultades se ejerzan, bastando la posibilidad reconocida en el derecho objetivo para que se hagan valer, aún cuando jamás lleguen a tener ejecución. Por lo tanto, existirá el derecho real como simple facultad jurídica a través de un conjunto de posibilidades para realizar actos de dominio o de administración sobre la cosa, sin que sea necesario que exista el poder económico que se traduce en el aprovechamiento total o parcial del bien...” “El poder jurídico que caracteriza a los derechos reales se manifiesta en la posibilidad normativa de crear diferentes tipos de relaciones jurídicas, toda vez que se faculta al pretensor para ejecutar válidamente actos jurídicos de dominio o administración, ligando así a otros sujetos mediante la constitución de relaciones jurídicas especiales. Este aspecto no lo encontramos en los derechos personales o de crédito, pues en ellos el acreedor no puede disponer de la conducta del deudor (prestación o abstención), aún cuando se trate de prestaciones de dar, pues en ellos siempre las facultades del acreedor se ejercen a través de la cooperación que debe de realizar el deudor, mediante el cumplimiento espontáneo o forzado (ejecutivo) de su obligaciones”. Como lo solía hacer el Maestro Rojina Villegas con una claridad envidiable establece las diferencias entre ambos derechos, para efectos de subrayar en el caso que nos ocupa la falta de técnica jurídica por parte del creador de la iniciativa.

proporcionar la información y documentación soporte con que cuenten, relacionada con dichas operaciones.

Resulta inevitable sorprenderse ante el segundo párrafo de este artículo, pues, de acuerdo con la iniciativa, la obligación de atender la visita pretendía ir más allá de los Sujetos Obligados y, en consecuencia, se quería realizar el acto de molestia contra el receptor o adquirente del bien cuando éste lo único que podría acreditar es que era el legítimo propietario del bien y la forma en que lo adquirió. Sin embargo, reflexionando a detalle el asunto, me parece que la intención de esta norma pudiera ser la de permitir a la Secretaría llegar a conocer al cliente, aunque el acto llevaría a un conocimiento *a posteriori*, lo que parece completamente atípico, pero que abría la puerta a realizar las facultades de verificación de forma directa a un sujeto no obligado. Esta intención también se establecía en el numeral 25 de la iniciativa, que fue comentado previamente.

Con respecto a este mismo tema, el artículo 29 refiere: “La Secretaría podrá coordinar las visitas de verificación que realice con aquellas que practiquen las autoridades fiscales y financieras federales.” Con esta norma, el autor de la iniciativa distinguía en forma clara y precisa que dichas revisiones no tenían carácter fiscal (como parecía evidente, dada la diferencia de materias); sin embargo, abría la puerta para que esta clase de revisiones se pudieran realizar en conjunto.

Ahora bien, con respecto a las facultades de las autoridades, el artículo 32 preveía:

La Secretaría, además de las facultades que expresamente le señalan los preceptos de esta Ley y demás disposiciones jurídicas, tendrá las siguientes:

[...] II. Coordinarse con otras autoridades supervisoras y de seguridad pública nacionales y extranjeras, así como con los propios Sujetos Obligados, para prevenir y detectar actos u operaciones relacionadas con el objeto de esta Ley [...].

Sobre esta norma, nuestras reflexiones se encaminan al hecho de analizar que reviste gran importancia la parte relativa a la coordinación entre autoridades de seguridad pública nacionales y extranjeras. La referencia no común, inclusive, podría ser materia de violación de derechos humanos. No debemos olvidar que estamos ante una disposición legal que tenía la finalidad de identificar y, como quiso establecerse por parte del autor de la iniciativa, conocer; sin embargo, parece claro que la persecución (¡y además de índole internacional!) quedaba fuera de esta norma.

Ahora bien, es evidente que se advertía por parte del ejecutivo federal que el acto de molestia no sería menor y, en consecuencia, era necesario considerar que debía evitarse (en la medida de lo posible) realizar una serie de actos que impactaran de forma constante la operación cotidiana de los llamados por la iniciativa Sujetos Obligados. Como muestra de esto, podemos citar aquí la siguiente norma:

Artículo 33. Para el cumplimiento del objeto de esta Ley, la Secretaría, la Procuraduría General de la República, la Policía Federal y, en su caso, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tendrán las obligaciones siguientes:

[...] VI. Al establecer regulaciones administrativas, en sus ámbitos de competencia, tendientes a identificar y prevenir las operaciones objeto del régimen de esta Ley, deberán:

- a. Procurar un adecuado equilibrio regulatorio, que evite molestias o trámites innecesarios que afecten el normal desarrollo de la actividad económica lícita;
- b. Tomar las medidas necesarias para facilitar el cumplimiento de esta Ley y mitigar su impacto económico, y [...].

Al establecer las sanciones administrativas, el ejecutivo federal las ubicó en los siguientes artículos, que considero obligatorio comentar:

Artículo 44. La Secretaría sancionará administrativamente a los Sujetos Obligados por las infracciones a esta Ley y a su reglamento, en los términos del presente Capítulo.

Artículo 45. Se aplicará multa equivalente a doscientos y hasta tres mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal a quienes:

[...] III. Incumplan con las obligaciones establecidas en los artículos 9, fracción V, en relación con el 16 de esta Ley, consistentes en presentar en tiempo los reportes a que se refiere la citada fracción.

La sanción prevista en esta fracción será aplicable cuando la presentación del reporte se realice a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la fecha en la que debió haber sido presentado. En caso de que la extemporaneidad u omisión exceda este plazo, se aplicará la sanción prevista para el caso de omisión en el artículo 47 de esta Ley.

IV. Incumplan cualquier otra obligación prevista en esta Ley o en el reglamento y que no tenga sanción especialmente señalada en esta Ley.

Como puede verse, es aquí donde aparece la distinción entre el aviso extemporáneo y el omiso, que transitó hasta llegar a la Ley que hoy nos rige. Sin embargo, es menester resaltar lo previsto en la fracción IV, en donde el responsable de la iniciativa pretende, como se diría coloquialmente, “curarse en salud” y trataba de establecer una norma inconstitucional encaminada a sancionar: “cualquier otra obligación prevista en esta Ley o en el reglamento y que no tenga sanción especialmente señalada en esta Ley”.

La pretensión del autor de la iniciativa sorprende, pues este olvidó, que en el derecho administrativo sancionador (como lo ha declarado nuestro Máximo Tribunal) también rige el principio de exacta aplicación de la ley. De esta manera, no es posible sancionar sin que exista “sanción especialmente señalada”. La sanción, siempre y en todos los casos, debe ser previa y aplicarse al caso concreto en que la infracción se adecue, en cada uno de sus elementos, a la sanción prevista. Esto es un imperativo categórico.

Por su parte, el artículo 47 de la iniciativa establecía que:

Artículo 47.- Se aplicará multa equivalente a quince mil y hasta cien mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, o del 10% al 100% del valor del acto u operación, cuando sean cuantificables en dinero, la que resulte mayor a quienes:

- I. Incumplan con las obligaciones establecidas en el artículo 9, fracción I, de esta Ley;
- II. Incumplan con las obligaciones establecidas en el artículo 9, fracción II de esta Ley;

- III. Incumplan con las obligaciones establecidas en el artículo 9, fracción III, de esta Ley;
- IV. Omitan presentar los reportes a que se refiere el artículo 9, fracción V, de esta Ley;
- V. Incumplan con las obligaciones establecidas en el artículo 9, fracción VI, de esta Ley; consistentes en evitar la destrucción o destruir la información y documentación a que se refiere la citada fracción;
- VI. Transgredan lo dispuesto por el artículo 24 de esta Ley, o
- VII. Incumplan con la obligación de reportar la recepción de pagos o donativos que se refiere artículo (*sic*) 25 de la Ley.

Además de criticar la técnica jurídica con la cual se redactó el artículo que antecede, ya que en algunas fracciones sí se precisa en qué consiste la infracción y en otras se omite (generando confusión al gobernado), vemos como se eleva de forma contundente el importe de la multa básicamente por la infracción de abstenerse de identificar/conocer al cliente, así como por no informar en tiempo y custodiar la información; es decir, las obligaciones primarias del Sujeto Obligado. Asimismo, el autor de la iniciativa olvidó que las multas excesivas se encuentran prohibidas por el artículo 22 de nuestra Carta Magna. En la porción normativa que se refiere a imponer al infractor la pena “[...] que resulte mayor” la entonces iniciativa y la Ley vigente resultan inconstitucionales.

En este tema todavía hay, como se diría popularmente, “más tela de donde cortar”, pues el artículo 48 establecía:

Artículo 48.- Se aplicará una multa equivalente a cien mil pesos y hasta quinientos mil pesos a quienes participen en los actos u operaciones que se liquiden en contravención a los establecido en el artículo 23 de esta Ley, en actos u operaciones mayores a cien mil pesos y menores a quinientos mil pesos.

El autor de la iniciativa buscaba castigar de forma ejemplar las operaciones que se llevarán a cabo sin observar la restricción al efectivo, siempre y cuando se ubicaran en cierto monto.

Artículo 50.- Independientemente de las sanciones que proceda imponer a los Sujetos Obligados que sean personas morales por las infracciones cometidas en este capítulo, también procederá sancionar con una multa igual a la determinada, a cada uno de los responsables, en términos del artículo 12 de esta Ley, del cumplimiento de las obligaciones de aquellos.

En este artículo se estaba ubicando al representante responsable de cumplimiento, mismo que, como lo señalaba la propia iniciativa, debía ser una persona con nivel de dirección y ser apoderado. Lo anterior era incorrecto, pues trasladaba la sanción de la persona moral por incumplimiento a la persona física encargada. De haber prevalecido esta norma, se habría generado que nadie quisiera ser designado como responsable encargado y, por consecuencia, los responsables serían el administrador único o los

integrantes de su órgano de gobierno. Este pretendido traslado de obligaciones estaba contra toda la teoría de las obligaciones.

Por último, en nuestras reflexiones sobre la iniciativa, acerca del importante tema de las sanciones, debe señalarse que se previó el derecho de autocorrección en el artículo 51.

Artículo 51.- La Secretaría podrá abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, en caso de que se trate de la primera infracción en que incurra, siempre y cuando:

- I. Cumpla, de manera espontánea y previa al inicio de las facultades de verificación de la Secretaría, con la obligación respectiva y reconozca expresamente la falta en que incurrió, o
- II. Aporte información que sirva a las autoridades para identificar actos u operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita o de Financiamiento al Terrorismo, y a quienes participen en los mismos [...]

En todos los casos en que proceda otorgar los beneficios a que se refiere este artículo, el Sujeto Obligado deberá presentar un programa que tenga como finalidad evitar que vuelva a infringir esta Ley o su reglamento”.

Este artículo lo he denominado el *mea culpa*, pues, si bien es cierto se permitía al Sujeto Obligado decirle a la autoridad que se había sido omiso en el cumplimiento de las obligaciones, al ejercer este derecho (que pervive en la Ley actual con mayor garantismo), se debía tener el mayor cuidado porque, en casos extremos, se podría llegar al absurdo de confesar que dicho incumplimiento implicó la comisión de ilícitos (pensemos en el caso de una persona que indebidamente ha firmado documentos porque olvidó requerirle la firma a su cliente).

Asimismo, debe decirse que, por fortuna, la redacción actual cambió y en la norma vigente no existe esa fracción II que resultaba, por demás, riesgosa y complicada de ejecutar. El último párrafo también fue suprimido de la Ley vigente y, en consecuencia, no se tiene que acreditar que se aplicarán las medidas correctivas para evitar que algo similar vuelva a suceder y, para ser honesto, me hace todo el sentido del mundo.

El proceso legislativo

Tal y como lo expresé a detalle, la iniciativa presentada por el ejecutivo federal en la Cámara de Senadores se envió el 26 de agosto del 2010. El camino legislativo comenzó con el dictamen de primera lectura con dispensa de trámites, presentado por la Cámara de Senadores el 28 de abril de 2011. De esta manera, el proyecto de decreto fue aprobado por 84 votos. Enseguida, se turnó a la Cámara de Diputados para los efectos del inciso a del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La minuta fue recibida en la Cámara de Diputados el 27 de abril del 2011.

El dictamen fue presentado a discusión en la Cámara de Diputados el 30 de abril de 2012 y el proyecto de decreto se aprobó con por 342 votos a favor, 3 votos en contra y 7 abstenciones. Como parte del trámite legislativo, se devolvió a la Cámara de Senadores para los efectos del inciso e del artículo 72 de nuestra Constitución. La minuta recibida en la Cámara de Senadores el 2 de octubre de 2012, se turnó a las comisiones unidas de Justicia, Gobernación y Estudios Legislativos, Segunda, y, para opinión, a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. El dictamen fue aprobado en la Cámara de Senadores en sesión ordinaria del 11 de octubre de 2012 en lo general y, en lo particular, los artículos no reservados por 111 votos a favor; no hubo votos en contra ni abstenciones. Por último, se remitió al ejecutivo federal para sus efectos constitucionales.

Por lo particular de la discusión, me referiré, únicamente, a lo manifestado por las comisiones unidas de Justicia y de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores. Considero importante destacar que, si bien he hecho referencia en buena medida a varios comentarios (22 consideraciones en total) que fueron expresados durante el proceso legislativo y terminaron por ser recogidos en la versión vigente de la Ley que nos ocupa, es necesario tener en consideración lo manifestado por la Cámara de Senadores, pues son aspectos de la mayor relevancia.

La Cámara Alta, en la segunda consideración, expresó lo siguiente:

Así mismo (*sic*), las que dictaminan consideran prudente adoptar el criterio de la colegisladora en el sentido de que es innecesario, por técnica legislativa, que la Ley haga referencia expresa al delito de financiamiento al terrorismo tanto nacional como internacional, pues éste ya queda comprendido dentro del género ampliado por la colegisladora.

Aunado a lo anterior, esta Comisión considera prudente desincorporar del cuerpo de la presente Ley lo referente a la aplicación de manera supletoria de los Códigos Penal Federal y Federal de Procedimientos Penales, en virtud de que dichos ordenamientos, por su propia naturaleza, regulan los actos delictivos que comprende el ordenamiento en estudio.

Del mismo modo, en la tercera consideración, expresó lo siguiente:

Las Comisiones Dictaminadoras consideran acertado el orden puntualizado por la colegisladora de cambiar el Capítulo V de la iniciativa referente a las Autoridades para trasladarlo como Capítulo II, reconociendo las facultades otorgadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las obligaciones que se determinan para la misma Secretaría y para la Procuraduría, y coincidimos en que resulta necesario fortalecer a la Procuraduría en sus áreas dedicadas al combate de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, a través de una Unidad Especializada en Análisis Financiero, que será un órgano especializado en análisis financiero y contable relacionado con operaciones con recursos de procedencia ilícita y adscrita a la Oficina del Procurador General de la República.

En el mismo sentido, y con la finalidad de fortalecer el presente ordenamiento, estas Comisiones consideran prudente adicionar la facultad a la Secretaría, para que pueda emitir reglas de carácter general para efectos de la presente Ley.

En tanto, en la séptima consideración se expresó lo siguiente:

Cabe resaltar que, como bien lo cita la colegisladora, la agrupación intergubernamental denominada Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales y Financiamiento al Terrorismo (GAFI), en la que México participa junto con otras naciones hermanas como Brasil, Argentina y España, y que nuestro país actualmente preside, recomienda que los Estados adopten políticas adecuadas para permitir a quienes realizan las Actividades Vulnerables, coadyuvar en la protección de la integridad de la economía formal, a través de alertar, mediante Avisos, a las autoridades de la celebración de operaciones que por su naturaleza pueden llegar a representar un riesgo de vulneración para la economía, y con ello dotar a las autoridades competentes de información oportuna que le permita a estas investigar y, en su caso, combatir los procesos de lavado de dinero.

En efecto, dicho lo anterior hay que enfatizar que en la medida en que el régimen de prevención de operaciones de lavado de dinero pueda extenderse a otros actores económicos, México dejaría de colocarse en el nivel de prevención bajo y reprochable en que actualmente se encuentra.

Las que Dictaminan coinciden con la colegisladora en el sentido de que es necesario establecer un régimen, adecuado para la detección y prevención de operaciones de lavado de dinero, y que sea seguro para aquellos negocios y profesiones no financieros que realicen actividades con mayor vulnerabilidad para la Comisión de operaciones de lavado de dinero, por lo que de igual manera consideramos acertada la modificación del régimen propuesto en la iniciativa que se dictamina, para establecer, en la Sección Segunda del Capítulo Tercero, que no son las personas sino ciertas actividades, las que quedarían sujetas a la aplicación de la Ley.

Siguiendo con sus reflexiones, en la octava consideración se refiere:

Estas dictaminadoras comparten la decisión de modificar sustancialmente el catálogo amplio de actos y operaciones que la iniciativa pretendía sujetar al régimen de reporte, para sustituirlo por uno nuevo, que se centre sólo en aquellas actividades que por su naturaleza puedan ser las más vulnerables de involucrarse en esquemas de lavado de dinero. Además, consideramos acertada la propuesta de que sea la propia Ley la que determine

tanto los actos u operaciones como los montos de éstos que den lugar a la presentación de Avisos a la autoridad.

Cabe destacar que estas Comisiones adoptan el criterio de la legisladora respecto de hacer más estrechos y estrictos los márgenes de fiscalización en el sentido de que, tal y como lo señala la legisladora en la Minuta en estudio, conforme fueron creciendo las ganancias que provenían de las operaciones que llevaban a cabo en las casas de juego y lugares parecidos respecto de las apuestas que no se declaraban, se fue incrementando el tráfico de drogas y las ganancias que se derivaban de ello.

En este sentido las actividades establecidas, son: las vinculadas a la práctica de juegos con apuestas, concursos o sorteos; la emisión o comercialización habitual o profesional de tarjetas de servicios o de crédito no bancarias, así como de cheques de viajero; el ofrecimiento habitual o profesional de operaciones de mutuo, de garantía, de crédito o préstamo realizado por personas distintas a las Entidades Financieras; la prestación habitual o profesional de servicios de construcción o desarrollo de inmuebles o de constitución de derechos reales, cuando estos involucren operaciones de compraventa de bienes por cuenta o a favor de clientes; la comercialización o intermediación habitual o profesional de metales o piedras preciosas, joyas o relojes cuando el valor de los bienes; la subasta o comercialización habitual o profesional de obras de arte; la comercialización o distribución habitual o profesional de vehículos, nuevos o usados, ya sean marítimos, aéreos o terrestres; la prestación habitual o profesional de servicios de blindaje; la prestación habitual o profesional de servicios de traslado o custodia de dinero o valores, salvo en los casos de Banco de México y de instituciones de depósito de valores; la prestación de servicios profesionales cuando preparen o realicen a nombre de sus clientes determinados actos o actividades; los donativos a asociaciones no lucrativas; la prestación de servicios de comercio exterior respecto de mercancías susceptibles de ser utilizadas en Actividades Vulnerables, el arrendamiento de bienes inmuebles, así como determinados servicios de fe pública.

Asimismo, en la novena consideración se menciona:

Las que dictaminan consideran, compartiendo el criterio de la legisladora que, con la adecuación llevada a cabo, las obligaciones para quienes realicen las Actividades Vulnerables antes señaladas también fueron modificadas, para eliminar la obligación de conocer las actividades económicas del cliente y, en su lugar, concentrar la obligación en la identificación de los clientes o usuarios que realicen las Actividades Vulnerables, así clasificadas por la Ley.

En efecto, resulta acertada la modificación del concepto de reporte⁵⁸ por el de aviso, con lo cual se aligera la carga de responsabilidad en quien queda obligado a presentarlos, así como el de la precisión en el texto de la Ley de las circunstancias concretas, objetivas y específicas en las cuales procederá a dar aviso a la autoridad de la realización de Actividades Vulnerables, disminuyendo sustancialmente la discrecionalidad que implicaba el esquema propuesto en la iniciativa.

⁵⁸ En relación con este tema es conveniente referirnos a lo expresado por García Gibson, Ramón, *Ley para la prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (comentada)*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2013, pág. 22: "Dar aviso solo por los montos de las operaciones que se realizan podría saturar a la UIF de reportes que le será difícil analizar en su totalidad. Así sucede hoy, algunas instituciones financieras reportan cientos de miles de operaciones relevantes al trimestre. Para alcanzar mayor calidad y eficiencia habría sido deseable seguir el modelo de reporte de operaciones inusuales, que se generan cuando, en términos generales, se rompe el perfil de lo declarado por el cliente al inicio de la relación comercial y durante su comportamiento transaccional".

Sin embargo, el autor olvida que para estar en posibilidad de realizar perfiles transaccionales es preciso que la relación comercial no sea solo por una ocasión y, además, reviste una serie de políticas de conocimiento del cliente, que si bien es cierto se establecieron en la iniciativa no fueron adoptadas en la versión final que fue publicada en el Diario Oficial; es decir, en la ley vigente.

En la décima consideración se establece:

Las que dictaminan consideran por demás conveniente y acertado, que se abra la posibilidad a que la presentación de los Avisos pueda llegar a realizarse a través de Entidades Colegiadas, con excepción de las Entidades Financieras, que deberán continuar haciéndolo en forma individual.

Así, con la adición hecha por estas dictaminadoras, se permite que aquellas personas que se dediquen a una misma Actividad Vulnerable, puedan voluntariamente agruparse en torno a una Entidad Colegiada, para que sea ésta la que presente los Avisos que originalmente le correspondería presentar a sus integrantes. Con esto, se pretende institucionalizar la presentación de Avisos.

En la décimo primera consideración se señala:

Las que dictaminan consideran elocuente el establecer un régimen especial para restringir pagos con dinero en efectivo en determinadas operaciones con activos considerados de alto valor, la cual es una medida innovadora concebida precisamente para prevenir operaciones con recursos de procedencia ilícita. Sin embargo, las que dictaminan consideran coherente, tal y como lo establece la Minuta en estudio, modificar los montos previstos en la iniciativa, a fin de que esta medida afecte operaciones de cuantía mayor, y se disminuya su impacto en operaciones que por su cuantía no resultan atractivas para los esquemas de lavado de dinero. Por lo que, resulta prudente modificar los montos aplicables a esta restricción, estableciéndolos conforme a lo siguiente:

- a) Transmisión de propiedad o constitución de derechos reales sobre bienes inmuebles con valor superior a quinientos mil pesos moneda nacional o su equivalente en salarios mínimos.
- b) Transmisiones de propiedad o constitución de derechos reales sobre vehículos, nuevos o usados, ya sean aéreos, marítimos o terrestres; relojes; joyería; metales preciosos y piedras preciosas, ya sea por pieza o por lote, así como sobre obras de arte, por un valor superior a doscientos mil pesos moneda nacional o su equivalente en salarios mínimos.
- c) Adquisición de boletos que permita participar en juegos con apuesta, concursos o sorteos; así como la entrega o pago de premios por haber participado en dichos juegos con apuesta, concursos o sorteos por un valor superior a doscientos mil pesos moneda nacional o su equivalente en salarios mínimos.
- d) Prestación de servicios de blindaje para cualquier vehículo de los referidos en el inciso b) anterior o para bienes inmuebles, por un valor superior a doscientos mil pesos moneda nacional, o su equivalente en salarios mínimos.
- e) Transmisión de dominio o constitución de derechos de cualquier naturaleza sobre los títulos representativos de partes sociales o acciones de personas morales por un valor superior a doscientos mil pesos moneda nacional, o su equivalente en salarios mínimos.
- f) Constitución de derechos personales de uso o goce de cualquiera de los bienes antes referidos, por un valor superior a doscientos mil pesos moneda nacional, o su equivalente en salarios mínimos.

En efecto, al eliminar la restricción absoluta del uso de efectivo sobre la transmisión de la propiedad de bienes inmuebles, se permitirá no afectar operaciones en inmuebles de

interés social, y evitar con esto la falta de seguridad jurídica en materia inmobiliaria para los grupos de menores ingresos.

Por último, en lo que nos interesa destacar, en la décimo segunda consideración aclara:

Estas Comisiones Unidas consideran acertado y coinciden en modificar respecto de la iniciativa, los delitos asociados a las faltas cometidas en contra de la restricción del uso del efectivo, por lo que resulta coherente eliminar los delitos que sobre este particular proponía la iniciativa y, en su lugar, que tales infracciones fueran sancionadas con multa, en la vía administrativa.

Como puede verse, entre las reflexiones que se formularon en el Senado de la República, estuvo la de suprimir la referencia expresa al delito de financiamiento al terrorismo. Sin embargo, en la última evaluación que el GAFI realizó a nuestro país para determinar su cumplimiento en materia de prevención de lavado de dinero (2017-2018) le reprochó, precisamente, que la Ley materia de esta investigación haya dejado de lado la referencia expresa al financiamiento al terrorismo. Es de destacar que, entre las reflexiones de la cámara alta, está la que vincula el régimen preventivo (que es el objetivo de la Ley) con la persecución del delito, pues se congratula de que exista una nueva área de la Procuraduría General de la República (hoy Fiscalía) encargada de perseguir el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita (lavado de dinero).

Ahora bien, en cuanto a la consideración novena, no queda claro por qué la denominación aviso “aligera la carga de responsabilidad” con respecto al concepto de reporte. En mi opinión, la carga no se encuentra en la denominación, sino en las obligaciones que efectiva y realmente tienen los obligados a cumplir; es decir, quienes realizan las llamadas actividades vulnerables. La etiqueta no importa, lo que tiene importancia es el contenido. Como diría el Bardo de Avon: “La rosa, con cualquier otro nombre, huele igual”.

Es también interesante que los legisladores consideraran, precisamente, estas actividades comerciales como aquellas especialmente vulnerables respecto al delito de lavado de dinero. Entre otras actividades en las que la cámara demostró una distancia con la realidad, es la referente a la expedición de cheques de viajero porque, en el tiempo en que se aprobó la ley, habían pasado casi cinco años de que no se expedía esta clase de documentos mercantiles.

Es así como llegamos a la Ley que nos ocupa y que, como ha quedado de manifiesto, esta legislación no es producto de alguna ocurrencia de un legislador, sino que deriva de compromisos internacionales. Así las cosas, acorde con el concierto internacional, nos vimos obligados a contar con un cuerpo normativo que prevenga el lavado de dinero o que, cuando menos, eso se piense por la mayoría, pues adelante que no comparto del todo esa opinión y, entre otras cuestiones, abundaré al respecto en el siguiente capítulo.

Ahora bien, no podemos soslayar que esta disposición llegó para quedarse y, que a diferencia de otras leyes de índole fiscal como fueron la Ley del Impuesto a los Depósitos

en Efectivo⁵⁹ y la Ley del Impuesto Empresarial de Tasa Única⁶⁰ (que impactaron seriamente en las operaciones comerciales, la curva de aprendizaje fue, por demás, dolorosa, su implementación fue en exceso controvertida y, se demostró, con el paso del tiempo no lograron su cometido). Sin embargo, esta legislación, al insertarse en los compromisos de nuestro país con la comunidad internacional, se antoja por demás complicado (por no decir improbable) que termine en el basurero legislativo —que es el anhelo de algunos—. Por el contrario, lo que es más probable que suceda es que cada día cobre mayor vigencia e importancia, como lo demuestra la iniciativa de reforma que ha presentado el grupo parlamentario de Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) a través de su líder parlamentario en la Cámara de Senadores (que se encuentra dictaminada y se espera que próximamente sea vigente)

⁵⁹ Publicada el 1 de octubre del 2009 y abrogada el 11 de diciembre del 2013, en el Diario Oficial de la Federación.

⁶⁰ Publicada el 1 de octubre del 2007 y abrogada el 1 de enero del 2014, en el Diario Oficial de la Federación

Capítulo II

Análisis de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita⁶¹

Dedico este capítulo a analizar las disposiciones más importantes de la Ley. Asimismo, como el lector lo podrá comprobar, voy fijando mi postura sobre ellas y, en particular, en lo que se refiere al impacto que tienen en el sector distribuidor de automotores. Debemos partir del hecho de que la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, como lo marca su artículo primero transitorio, entró en vigor a los nueve meses siguientes al día de su publicación. Asimismo, es importante tener claro el régimen transitorio sobre la normativa derivada de esta Ley (Reglamento, Reglas de Carácter General, atribuciones de las autoridades, entrada en vigor de la presentación de avisos, etcétera) se publicó en el Portal de Prevención de Lavado de Dinero⁶² denominado comúnmente “portal antilavado”.



⁶¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre del 2012, última reforma publicada el 9 de marzo del 2018.

⁶² Consúltense <https://sppld.sat.gob.mx/pld/interiores/regimen.html>

Como lo señalé en la introducción, el artículo 2º de la Ley establece:

El objeto de esta Ley es proteger el sistema financiero y la economía nacional, estableciendo 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 esta manera, es importante analizar las implicaciones que tiene esta disposición. En la primera parte del artículo se señala que el objetivo es “proteger al sistema financiero y la economía nacional”. Así las cosas, es dable reflexionar si, con las obligaciones que se imponen en la Ley a quienes realizan actividades vulnerables se logra esta protección. La integración del sistema financiero estaba referida en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal antes de que éste fuera reformado en el 2014. Así, se señalaba: ⁶³:

[...] el sistema financiero se encuentra integrado por las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, sociedades de ahorro y préstamo, sociedades financieras de objeto limitado, uniones de crédito, empresas de factoraje financiero, casas de bolsa y otros intermediarios bursátiles, casas de cambio, administradoras de fondos de retiro y cualquier otro intermediario financiero o cambiario.

Sin embargo, en la norma vigente, el citado artículo carece de esa información que nos delimitaba *grosso modo* al sistema financiero.

Como todo en el derecho, el sistema financiero evoluciona y, por eso mismo, quizá sea bueno que ninguna norma trate de señalar las instituciones que lo integran porque, en algún momento, dicho listado puede quedar obsoleto. Un claro ejemplo de lo anterior es que el propio artículo 3º de la Ley (que establece las definiciones) prevé en su fracción VI que las entidades financieras son aquellas reguladas por los artículos 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, 87-D y 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y un largo etcétera. Sin embargo, la lista se encuentra incompleta porque la realidad impone nueva legislación como, por ejemplo, la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera.

Ahora bien, otra manera de conocer a los integrantes del sistema financiero es a través de sus reguladores, como, por ejemplo, la Unidad de Banca, Valores y Ahorro; Unidad de Banca de Desarrollo; Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social; y, en ciertos casos, el Banco de México. Como supervisores se encuentran: la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.⁶⁴

⁶³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de mayo de 1996

⁶⁴ El tema no es retomado en los mismos términos en el capítulo correspondiente al artículo que nos ocupa por la obra de la *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y su Reglamento comentados*, libro coordinado por Ortiz Dorantes, Angélica y publicado por Editorial Themis en el año de 2013. Corrieron a cargo de Fabián Ávila Torres

Considero que este objetivo señalado en la Ley (proteger el sistema financiero) no parece acertado ni cierto. En primer lugar, porque el cambiante mundo financiero hace imposible delimitar *a priori* la integración del mismo y, en segundo lugar (más importante aún), porque, para proteger al sistema financiero de ser utilizado en la comisión del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita (lavado de dinero) éste ha desarrollado, desde hace más de dos décadas, una serie de disposiciones encaminadas a la forma de operar y los riesgos que conlleva el mismo; estas reglas, imponen a los integrantes de dicho sistema, más obligaciones que a quienes llevan a cabo actividades vulnerables. La diferenciación es lógica y justa porque, para imponer deberes, hay que atender al tamaño del negocio y la capacidad económica del mismo.

Así las cosas, la vigencia de la Ley Antilavado y de toda su normativa, no impacta en la protección del sistema financiero porque si una persona (física o moral) realiza un acto de comercio regulado por la Ley y, para liquidar la operación (compra de un vehículo, una joya, un inmueble, por ejemplo), utiliza el sistema financiero realizando, por ejemplo, una transferencia bancaria, utilizando una tarjeta de crédito o débito, o realizando un depósito en efectivo esto deberá ser reportado por dicho sistema a las autoridades encargadas de prevenir el lavado de dinero, únicamente si la operación se ubica en alguno de los supuestos en que los fondos puedan estar relacionados con bienes de procedencia ilícita o, bien, que el cliente o usuario se salga de su parámetro transaccionalidad. Sin embargo, esos parámetros o el uso de efectivo no tiene que ver con la operación comercial a la que estén destinados sino con la operación en sí misma. Así, por ejemplo, si una persona deposita en efectivo a una cuenta más de siete mil quinientos dólares o su equivalente en moneda nacional para comprar computadoras (actividad comercial que no se considera vulnerable y no tiene responsabilidades en materia de prevención de lavado) el banco está obligado a enviar un reporte por operación relevante. Como se puede ver, el reporte en el sector financiero no se liga a la actividad comercial a la que pueda estar destinado sino a que la operación, valga la redundancia, financiera se encuentre regulada en materia de prevención de lavado de dinero.

Pero hay más. Toda persona que tiene una cuenta en el sector financiero ha sido sometida a una identificación y, en ciertos casos, a un conocimiento por parte de la institución con la que opera. Por ello, insisto, no se puede proteger al sector financiero

las reflexiones sobre este asunto; sin embargo, no realizó comentario alguno en el sentido. Ahora bien, en el mismo libro, pero en otro capítulo, Máximo Nava García destaca la importancia de ubicar las leyes específicas que regulan las entidades financieras y elabora un cuadro en el cual se muestran, a manera de resumen, las diversas disposiciones, de las cuales aquí planteamos los mismas, pero citando los numerales y haciendo la actualización a las vigentes a la fecha de elaboración del presente trabajo: artículo 115, Ley de Instituciones de Crédito, publicada el 18 de julio de 1990 en el Diario Oficial de la Federación; Ley del Mercado de Valores, artículo 212, publicada el 30 de diciembre de 2005 en el Diario Oficial de la Federación; Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, artículo 95 Bis, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985; Ley de Ahorro y Crédito Popular, artículo 124, publicada el 4 de junio de 2001 en el Diario Oficial de la Federación; Ley de Fondos de Inversión, artículo 91, publicada el 4 de junio de 2001 en el Diario Oficial de la Federación; Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, artículo 108 bis, publicada el 23 de mayo de 1996 en el Diario Oficial de la Federación; Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, artículo 492, publicada el 4 de abril del 2015 en el Diario Oficial de la Federación. Correlacionado, artículo 14 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita: "Para los efectos de esta Sección, los actos, operaciones y servicios que realizan las Entidades Financieras de conformidad con las leyes que en cada caso las regulan, se consideran Actividades Vulnerables, las cuales se registrarán en los términos de esta Sección". Desde luego que el autor destacó la importancia de tener claro el punto de identificar plenamente a quienes integran el sistema financiero, ya que como fue previamente referido, es una de las columnas del combate al lavado de dinero. Sin embargo, como se sabe, la forma y los alcances en que este se encuentra regulado, difiere de la regulación que establece la Ley Antilavado.

desde la Ley Antilavado porque, para hacerlo, están las disposiciones de carácter general que derivan de todas las leyes financieras y que, expresamente, le aplican.

Ahora bien, el hecho de que la Ley prevea como otro de sus objetivos “proteger la economía nacional” considero que obedece a que GAFI y muchos estudiosos del tema⁶⁵ consideran que el bien jurídico tutelado en el delito de lavado de dinero es la economía nacional; es decir, que las acciones de lavado impactan negativamente a la economía y, en ese sentido, que una parte del sector comercial (los denominados *gatekeepers*) intervengan en el régimen de prevención de lavado de dinero, actuará en favor de dicha economía impidiendo que fondos que provienen de actividades delictivas la contaminen. Sin embargo, hay estudios realizados por economistas que han llegado a la conclusión opuesta: el lavado de dinero es un gran motor para la economía y, la elección de los países ganadores, es quedarse con el lavado de dinero y sacar el delito previo violento de las fronteras de esos estados⁶⁶. No es materia de esta investigación analizar a fondo si el lavado de dinero afecta negativa o positivamente la economía. Sin embargo, si alguien habrá de opinar sobre el tema esos son los economistas.

Asimismo, la Ley busca una coordinación interinstitucional para investigar los delitos y evitar el uso de recursos para su financiamiento. La intención u objetivo es absolutamente loable; sin embargo, a juzgar por los resultados de las investigaciones, todo parece indicar que no hemos logrado encontrar una efectiva y eficaz vinculación a nivel institucional.

Por su parte, el artículo 3º de la Ley establece las siguientes definiciones:

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

- I. Actividades Vulnerables, a las actividades que realicen las Entidades Financieras en términos del artículo 14 y a las que se refiere el artículo 17 de esta Ley;
- II. Avisos, a aquellos que deben presentarse en términos del artículo 17 de la presente Ley, así como a los reportes que deben presentar las entidades financieras en términos del artículo 15, fracción II, de esta Ley;
- III. Beneficiario Controlador, a la persona o grupo de personas que: a) Por medio de otra o de cualquier acto, obtiene el beneficio derivado de éstos y es quien, en última instancia, ejerce los derechos de uso, goce, disfrute, aprovechamiento o disposición de un bien o servicio, o b) Ejerce el control de aquella persona moral que, en su carácter de cliente o usuario, lleve a cabo actos u operaciones con quien realice Actividades Vulnerables, así como las personas por cuenta de quienes celebra alguno de ellos. Se entiende que una persona o grupo de personas controla a una persona moral cuando, a través de la titularidad de valores, por contrato o de cualquier otro acto, puede: i) Imponer, directa o indirectamente, decisiones en las asambleas generales de accionistas, socios u órganos equivalentes, o nombrar o destituir a la mayoría de los consejeros,

⁶⁵ Cfr. Entre otros, por citar algunos ejemplos: Callegari, André Luis, “El delito de blanqueo de capitales y la Ley Brasileña”, en *Derecho Penal Contemporáneo*, Bogotá, LEGIS, 2003 (octubre-diciembre), p. 107; Castaldo, Andrea, “Naturaleza económica de la criminalidad organizada” en *Prudentia Iuris*, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Buenos Aires, Pontificia Universidad Católica Argentina, Junio 2003 (número 57), p. 52, y Cesano, José Daniel, “Error de tipo, criminalidad económica y delito de lavado de activos de origen delictivo” en *Derecho Penal del Siglo XXI. Homenaje al Doctor Manuel Rivacoba y Rivacoba*, Buenos Aires, Hammurabi, 2004, pág. 3.

⁶⁶ De esta opinión son los economistas Masciandaro, Donato/Takáts, Elöd/Unger, Brigitte, en *Black Finance, The Economics of Money Laundering*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2007.

- administradores o sus equivalentes; ii) Mantener la titularidad de los derechos que permitan, directa o indirectamente, ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital social, o iii) Dirigir, directa o indirectamente, la administración, la estrategia o las principales políticas de la misma.
- IV. Delitos de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, a los tipificados en el Capítulo II del Título Vigésimo Tercero del Código Penal Federal;
 - V. Entidades Colegiadas, a las personas morales reconocidas por la legislación mexicana, que cumplan con los requisitos del artículo 27 de esta Ley;
 - VI. Entidades Financieras, aquellas reguladas 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 Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas y 58 de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera;
 - VII. Fedatarios Públicos, a los notarios o corredores públicos, así como a los servidores públicos a quienes las Leyes les confieran la facultad de dar fe pública en el ejercicio de sus atribuciones establecidas en las disposiciones jurídicas correspondientes, que intervengan en la realización de Actividades Vulnerables;
 - VIII. Ley, a la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita;
 - IX. Metales Preciosos, al oro, la plata y el platino;
 - X. Piedras Preciosas, las gemas siguientes: aguamarinas, diamantes, esmeraldas, rubíes, topacios, turquesas y zafiros;
 - XI. Procuraduría, a la Procuraduría General de la República;
 - XII. Relación de negocios, a aquella establecida de manera formal y cotidiana entre quien realiza una Actividad Vulnerable y sus clientes, excluyendo los actos u operaciones que se celebren ocasionalmente, sin perjuicio de lo que establezcan otras disposiciones legales y reglamentarias;
 - XIII. Secretaría, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
 - XIV. Unidad, a la Unidad Especializada en Análisis Financiero de la Procuraduría.

Nuestro análisis de estas definiciones parte de que se establece de forma contundente la distinción que reconoce los dos caminos bajo los cuales se funda el combate al lavado de dinero, a saber: la vía a través de las entidades financieras y lo que, a partir de la legislación en análisis, ubicamos como actividades vulnerables. En ese mismo orden de ideas, se diferencia de forma clara y precisa un asunto que no es meramente semántico; es decir, los avisos y los reportes. En la práctica, aún cuando la legislación que nos ocupa tiene una vigencia mayor a siete años (pues recordemos que entró en vigor en 2013), no es raro escuchar que varias personas relacionadas con el tema se refieran a los avisos bajo el inadecuado término de reportes; lo anterior, a pesar de que la misma ley nunca los asimila y establece que quienes realizan actividades vulnerables únicamente pueden presentar avisos y los reportes son exclusivos de las entidades del sistema financiero y que se regulan, como ya he expresado a detalle, a través de las disposiciones especialmente dirigidas a ellos.

Una de las más importantes definiciones que se establecen en el artículo objeto de análisis, es la de Beneficiario Controlador que es: *la persona o grupo de personas que: a) Por medio de otra o de cualquier acto, obtiene el beneficio derivado de éstos y es quien, en última instancia, ejerce los derechos de uso, goce, disfrute, aprovechamiento o disposición de un bien o servicio, o b) Ejerce el control de aquella persona moral que, en su carácter de cliente o usuario, lleve a cabo actos u*

operaciones con quien realice Actividades Vulnerables, así como las personas por cuenta de quienes celebra alguno de ellos. Se entiende que una persona o grupo de personas controla a una persona moral cuando, a través de la titularidad de valores, por contrato o de cualquier otro acto, puede: i) Imponer, directa o indirectamente, decisiones en las asambleas generales de accionistas, socios u órganos equivalentes, o nombrar o destituir a la mayoría de los consejeros, administradores o sus equivalentes; ii) Mantener la titularidad de los derechos que permitan, directa o indirectamente, ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital social, o iii) Dirigir, directa o indirectamente, la administración, la estrategia o las principales políticas de la misma. El denominado **Beneficiario Controlador** es uno de los personajes más importantes en materia de prevención de lavado de dinero porque es quien obtiene el verdadero beneficio de los actos comerciales regulados por la Ley; en consecuencia, podría ser quien ha aportado los recursos con los que se compró el vehículo. Así, debemos partir de la base de que esta figura es una herencia más de las disposiciones del sistema financiero bajo un nombre distinto: propietario real. Enseguida la definición:

Propietario Real, a aquella persona que, por medio de otra o de cualquier acto o mecanismo, obtiene los beneficios derivados de una cuenta, contrato u Operación y es quien, en última instancia, ejerce los derechos de uso, disfrute, aprovechamiento o disposición de los recursos, esto es, como el verdadero dueño de los recursos. El término Propietario Real también comprende a aquella persona o grupo de personas que ejerzan el Control sobre una persona moral, así como, en su caso, a las personas que puedan instruir o determinar, para beneficio económico propio, los actos susceptibles de realizarse a través de fideicomisos, mandatos o comisiones.⁶⁷

Como puede observarse, ambas figuras son muy parecidas y, al establecerlas, se pretende ubicar a un tercero (que no es el cliente de la operación comercial) que ejerce los derechos de uso, goce, disfrute, aprovechamiento o disposición de un bien o servicio. Ahora bien, a la hora de ejercer la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el titular del Poder Ejecutivo Federal cometió un *yerro* pues, en el artículo 14 del Reglamento de la Ley⁶⁸ equiparó la figura de Beneficiario Controlador con la de Dueño Beneficiario. Así, el reglamento prevé: “Para efectos del cumplimiento a lo previsto en la fracción III del artículo 18 de la Ley, se entenderá como dueño beneficiario al Beneficiario Controlador”. Como puede observarse, no únicamente se extrapoló una figura del sistema financiero (que para efectos prácticos es muy complicado identificar) sino que, además, cuando el autor del reglamento indebidamente equiparó estas figuras lo que hizo fue violentar los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica a que está obligado el Ejecutivo Federal. Esta equivocación ha provocado que diversos tribunales federales (ante quienes se han dirimido las multas impuestas por la autoridad por el incumplimiento de la obligación de identificar al Beneficiario Controlador) hayan señalado que es improcedente sancionar a quien no identificó al Beneficiario Controlador porque éste y el Dueño Beneficiario son figuras distintas que el legislador no necesariamente quiso equiparar.

⁶⁷ Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril del 2009.

⁶⁸ Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, publicado el 16 de agosto del 2013 en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo, por último en este tema, es importante reflexionar sobre qué está pidiendo la normativa antilavado a quienes realizan actividades vulnerables con respecto al Beneficiario Controlador. La conclusión debe ser que la primera obligación de quien realiza la actividad vulnerable es preguntarle a su cliente sobre la existencia del Beneficiario Controlador y, únicamente, si la respuesta del cliente es que conoce de su existencia, entonces se pasa a una segunda etapa que es la de preguntarle si tiene documentación que lo identifique y, solamente en caso afirmativo, proceder a su identificación como si se tratara de un cliente (todo lo anterior, considerando en su conjunto la ley, el reglamento y las reglas de carácter general). Para el caso de que el cliente de quien realiza la actividad vulnerable responda que no conoce o sabe de la existencia del Beneficiario Controlador, con haberle formulado la pregunta y dejar la respuesta claramente asentada en el formato, quien realiza la actividad vulnerable habrá cumplido cabalmente con su obligación.

Otra de las definiciones de este artículo es la de las denominadas entidades colegiadas, debe señalarse que esta figura es una herencia del sistema español en esta materia. Las entidades colegiadas aparecen en la Ley 10/2010 del 28 de abril sobre prevención del blanqueo de capitales y de financiamiento al terrorismo⁶⁹, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 30 de abril de ese mismo año. La inclusión de esta figura en nuestra legislación obedeció a cierta presión del Colegio de Notarios. Sin embargo, a pesar de que parte del notariado mexicano logró que nuestra normativa antilavado reconociera la figura de la entidad colegiada, finalmente decidió no adherirse a ésta porque no ofrecía ventaja alguna en relación con el cumplimiento.

Ahora bien, en otro orden de ideas, como se sabe, es tarea imposible en una norma abarcar todos los supuestos de la realidad en los que esta habrá de aplicarse. Por ello, desde hace tanto tiempo, se ha creado la figura de la supletoriedad que viene en auxilio, tanto de la autoridad como de aquellos obligados por la norma, para que en ciertos casos concretos se determine el qué y el cómo del actuar. De esta manera, en nuestra legislación en estudio, el artículo 4º establece:

En lo no previsto por la presente Ley, se aplicarán, conforme a su naturaleza y de forma supletoria, las disposiciones contenidas en:

- I. El Código de Comercio;
- II. El Código Civil Federal;
- III. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo;
- IV. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y

⁶⁹ Artículo 27. Órganos centralizados de prevención. 1. Mediante orden del Ministro Economía y Empresa podrá acordarse la constitución de órganos centralizados de prevención de las profesiones colegiadas sujetas a la presente Ley. Los órganos centralizados de prevención tendrán por función la intensificación y canalización de la colaboración de las profesiones colegiadas con las autoridades judiciales, policiales y administrativas responsables de la prevención y represión del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, sin perjuicio de la responsabilidad directa de los profesionales incorporados como sujetos obligados. El representante del órgano centralizado de prevención tendrá la condición de representante de los profesionales incorporados a efectos de lo dispuesto en el artículo 26 ter.

V. La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

Debe partirse del hecho de que no todas las normas que puedan entrar en suplencia deben ser expresamente mencionadas porque, a la hora de aplicar cualquier ley, la lógica debe imperar. Sin embargo, no cabe duda de que, al establecer como normas supletorias el Código de Comercio y el Código Civil Federal, el legislador no hizo sino reconocer expresamente que la Ley Antilavado está dirigida a cierta parte del sector comercial mexicano que, valga la redundancia, lleva a cabo actos de comercio cuya regulación se encuentra puntualmente establecida en ambos textos jurídicos. Asimismo, como la verificación del cumplimiento de la Ley ha quedado en manos de una autoridad administrativa que es Servicio de Administración Tributaria, la Ley del Procedimiento Administrativo debe aplicarse de forma supletoria a todo lo vinculado con las visitas de verificación.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental juega un importante papel porque las políticas, los objetivos y, en su caso, los logros en materia de prevención de lavado de dinero son de interés general y, en consecuencia, en esta era de democracia, una de las responsabilidades del Estado mexicano es rendir cuentas de su actuar (siempre que los datos que comparta no entorpezcan su labor preventiva o sirvan a la autoridad encargada de investigar los delitos).

Por último, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares tiene todo el sentido en esta materia porque aquéllos a los que va dirigida nuestra Ley en estudio obtendrán de sus clientes una serie de datos que están obligados a enviar a la autoridad y, en consecuencia, a resguardar como es debido para la protección adecuada de los particulares (clientes) que han proporcionado esos datos.

Ahora bien, en la práctica, no podemos escapar a las grandes confusiones que ha generado la legislación que nos ocupa y, considero que esto, en buena medida, obedece a la ignorancia del artículo analizado. Parte importante del sector que realiza actividades vulnerables —y, peor aún, quienes los asesoran— considera de forma errónea que, por ser el Servicio de Administración Tributaria (SAT) el que verifica el cumplimiento de la Ley, ésta conlleva un cumplimiento de índole fiscal. A mayor abundamiento, podemos evidenciar un sinnúmero de confusiones en términos no aplicables, tales como: sujetos obligados; timbrado de reportes; oficiales de cumplimiento; declaraciones complementarias y demás desatinadas utilidades de lenguaje técnico que no cabe bajo esta legislación.

Es fundamental tener claro que el papel del SAT obedece a dos situaciones fundamentales: la primera de ellas, la fortaleza de sistemas con que cuenta para recibir los avisos⁷⁰ (avisos que no tiene facultades legales para abrir y que se envían

⁷⁰ Es preciso no olvidar lo que sucedió al momento de la puesta en marcha, en donde fue necesaria la creación de una facilidad administrativa que fue publicada en el portal de la autoridad (<https://sppld.sat.gob.mx/pld/index.html>) y objeto de una Fe de Hechos que personalmente solicité al licenciado Juan Manuel Asprón Pelayo, Titular de la Notaría 186 del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), el día 17 de enero del año 2014, misma que quedó debidamente asentada bajo el - Libro número 2 mil 230 de la Escritura Pública 49 290 (cuarenta y nueve mil doscientos noventa) en el cual consta lo siguiente:

“A quienes realicen actividades vulnerables [...] II. Asimismo, para la presentación de Avisos e informes en ceros a que se refiere la LFPIORPI y sus disposiciones secundarias, correspondientes a operaciones del ejercicio 2013, hacemos de su conocimiento que la presentación de dichos Avisos e informes en ceros con posterioridad al 17 de enero del 2014 no serán considerados como

directamente a la Unidad de Inteligencia Financiera para que ésta realice el análisis correspondiente) y, la segunda, por el despliegue territorial de sus oficinas a nivel nacional. Esas fueron las razones por las que se determinó que el SAT tendría una participación activa de recepción de información y verificación de cumplimiento (verificación que habrá de apegarse en todo momento a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo) en el tema materia del presente estudio. Pero lo que sí es un hecho es que en materia de prevención de lavado de dinero no aplican las reglas fiscales por más que muchos se obstinen en querer verlo de esa manera. Como puede verse en este artículo, ninguna disposición fiscal es supletoria en nuestra materia en análisis.

En apoyo a mi anterior aseveración, es conveniente citar aquí la siguiente jurisprudencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa bajo el rubro VIII-J-SS-39, aprobada por acuerdo G/9/2017⁷¹:

ACTIVIDADES VULNERABLES.- EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA ES COMPETENTE PARA TRAMITAR VISITAS DE VERIFICACIÓN, ASÍ COMO PARA REQUERIR INFORMACIÓN, DOCUMENTACIÓN, DATOS O IMÁGENES NECESARIOS PARA COMPROBAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN ESA MATERIA.- En términos de los artículos 1° y 2° de la Ley de dicho órgano desconcentrado se advierte que la naturaleza del ámbito substancial de sus facultades es el fiscal y aduanero; mientras que la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita no tiene esa naturaleza; sin embargo, no debe pasar inadvertido que conforme a los artículos 2, 5 y 6 de esa Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la autoridad competente para aplicarla en el ámbito administrativo. De ahí que se explique que el artículo 4° de su reglamento estipule que el Servicio de Administración Tributaria, en adición de sus facultades fiscales y aduaneras, es competente para comprobar, en el ámbito administrativo, el cumplimiento de las obligaciones en materia de actividades vulnerables. En consecuencia, fue decisión del Ejecutivo Federal, en el ejercicio de su facultad constitucional reglamentaria, determinar que el Servicio de Administración Tributaria, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ejerza las atribuciones previstas en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, con independencia de que no se trate de una materia fiscal o aduanera.

No obstante lo claro en dicha jurisprudencia, en la práctica, puede observarse de forma reiterada que la confusión sobre ambas materias prevalece. Lo anterior, me parece que en buena medida se debe a la falta de conocimiento de la propia autoridad (he podido ver las actas de visitas de verificación de cumplimiento en materia de Ley Antilavado al sector distribuidor de automóviles y, en muchas de ellas, el SAT ha pretendido aplicar la verificación y sanción en normas fiscales como el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado, etcétera) y también, es forzoso mencionarlo, porque los que ejercen la profesión de contadores públicos (a quienes respeto mucho en cuanto al conocimiento de su materia) han querido hacer de ellos este tema. Para muestra, el propio Instituto Mexicano de Contadores Públicos

extemporáneos para efectos de verificación del cumplimiento de la LFPIORPI. Lo anterior será aplicable sólo para aquellas personas que estén al corriente con la presentación de Avisos e informes en ceros durante el ejercicio 2014. Agradecemos nuevamente la disposición que han mostrado para el cumplimiento de la norma, así como su paciencia e interés en el funcionamiento del Sistema del Portal de Prevención de Lavado de Dinero".

⁷¹ <http://scjf.tjfa.gob.mx/SCJI/assembly/detalleTesis?idTesis=43341>

propuso que fuera ese órgano colegiado quien certificara a sus profesionistas⁷² para revisar el cumplimiento de la Ley, ante los reiterados problemas de verificación. Es importante destacar que aquí ha operado otra gran confusión: nada tiene que ver esta certificación con la que requiere la Comisión Nacional Bancaria y de Valores⁷³ para aquellos que trabajan en el sector financiero, debido a que es una esfera completamente distinta a las actividades vulnerables. Sin embargo, muchos consideran falsamente que ser asesorados por estas personas “certificadas” les asegura llegar a buen puerto para cumplir sus obligaciones; lamentablemente para ellos, nada más alejado de la realidad que eso.

A mayor abundamiento sobre el tema, es preciso referir lo que consigna el artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo⁷⁴, que, en su párrafo tercero, establece: “Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal [...]”. A su vez, el cuarto párrafo prescribe: “Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas”.

Otro artículo sobre el que es interesante reflexionar es el 7º que establece:

La Procuraduría contará con una Unidad Especializada en Análisis Financiero, como órgano especializado en análisis financiero y contable relacionado con operaciones con recursos de procedencia ilícita.

La Unidad, cuyo titular tendrá el carácter de agente del Ministerio Público de la Federación, contará con oficiales ministeriales y personal especializados en las materias relacionadas con el objeto de la presente Ley, y estará adscrita a la oficina del Procurador General de la República.

La Unidad podrá utilizar las técnicas y medidas de investigación previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

Esta Unidad⁷⁵, creada por la disposición legal que nos ocupa, tuvo en sus inicios varias

⁷² Véase la siguiente nota al respecto: <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Contadores-podran-certificarse-contraprevencion-de-lavado-de-dinero--20170517-0132.html>

⁷³ Como parte de la Reforma Financiera, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) certifica, en materia de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo (PLD/FT), a auditores, oficiales de cumplimiento y demás profesionales en la materia que presten sus servicios a las entidades y personas sujetas a la supervisión de la CNBV para verificar el cumplimiento de las leyes financieras y las disposiciones que derivan de ellas en materia de PLD/FT.

⁷⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo del 2018.

⁷⁵ El 17 de julio del 2013 en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Acuerdo A/078/13 del Procurador General de la República, por el que se establece la organización y funcionamiento de la Unidad Especializada en Análisis Financiero de la Procuraduría General de la República. El antecedente inmediato era la Coordinación General de Información y Análisis Financiero, que se creó mediante el Acuerdo A/327/12, publicada el 20 de diciembre de 2012 en el Diario Oficial de la Federación y que, básicamente, hacía lo mismo que la actual Unidad que nos ocupa. No podemos dejar de lado que, previo a la Coordinación General antes referida, ya existía una Unidad Especializada en Análisis Financiero, que fue creada mediante el acuerdo A/049/12 de la Procuraduría General de la República por el que se crea la Unidad Especializada en Análisis Financiero, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo del 2012. Esta primera Unidad de Análisis Financiero sí estaba únicamente circunscrita a la investigación de las estructuras delictivas vinculadas a lo que establece el 400 Bis del Código Penal, es decir, delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita. Las subsecuentes Coordinación General y Unidad, respectivamente, ampliaron su ámbito de acción a delitos fiscales y financieros, además de los cambios semánticos respecto de la forma de referirse a ellas. Sin embargo, el 21 de septiembre del 2020 en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Acuerdo A/001/2020 por el que se establece la organización y funcionamiento de la Unidad Especializada en Análisis Financiero de la Procuraduría General de la República, y se dispone la unidad administrativa que fungirá como la Unidad Especializada en Análisis Financiero; es decir, será la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Fiscales y

críticas porque se confundía con la Unidad Especializada de Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y Falsificación o Alteración de Moneda (UEIORPIFAM), adscrita a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) y de anterior creación. Para entender a detalle el actuar de la UEIORPIFAM, es preciso remitirse al artículo 31 del reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (hoy Fiscalía General de la República), publicado el 23 de julio del 2012 en el Diario Oficial de la Federación, que prevé lo siguiente:

Al frente de la Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda habrá un Titular quien tendrá las facultades siguientes: I. Ejercer las atribuciones que la Constitución, el artículo 4 de la Ley Orgánica y demás disposiciones jurídicas confieren al Ministerio Público de la Federación, respecto del delito previsto en el artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en relación con el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 bis del Código Penal Federal, y falsificación o alteración de moneda, previsto en los artículos 234, 236 y 237, del Código Penal Federal, en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Institución, sin perjuicio de las facultades de las Delegaciones para el conocimiento de tales delitos, de acuerdo con los criterios que para tal efecto emita el Procurador, y [...].

La anterior disposición debe correlacionarse con el artículo 2º de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, publicada el 7 de noviembre de 1996 (que ha tenido diversas reformas) en el Diario Oficial de la Federación:

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: Párrafo reformado DOF 23-01-2009 I. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter, financiamiento al terrorismo previsto en los artículos 139 Quáter y 139 Quinquies y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter; contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, párrafo primero y 196 Ter; falsificación, uso de moneda falsificada a sabiendas y alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis; y en materia de derechos de autor previsto en el artículo 424 Bis, todos del Código Penal Federal; [...].

Lo que nos lleva a concluir que la Unidad Especializada en Análisis Financiero no se contrapone o traslapa con la Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda, debido a que la primera tiene un carácter de mayor especialidad para emitir dictámenes periciales en la materia y, la segunda, un aspecto de investigación general vinculado a delitos específicos, siempre y cuando participen tres o más personas. Quizá valdría la pena considerar si no se pueden maximizar los resultados que se han obtenido en el combate

Financieros dependiente de la Subprocuraduría Especializada en Investigación en Delitos Federales quien fungirá como autoridad en términos del artículo 7. Lo cual es lamentable por donde se vea, ya sea los pocos resultados obtenidos o la disminución en lo que a importancia operativa se refiera, porque no se reporta directo al Fiscal General de la República.

a dicho delito si ambas áreas se fusionaran. A este asunto en específico dedicaré una reflexión *infra*, pues ha sido motivo de observación en la reciente evaluación del GAFI.

Ahora bien, es importante reflexionar en el tema de quiénes tendrán acceso a la información que se obtendrá como resultado de la aplicación de la Ley en estudio al sector comercial. De acuerdo con el artículo 10: “El personal de la Secretaría que tenga acceso a la base de datos que concentre los Avisos relacionados con las Actividades Vulnerables, deberá cumplir con los requisitos precisados en las fracciones del artículo anterior”. Y lo que se precisa en la fracciones del artículo 9º es:

- I. Acreditar cursos de especialización en delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y delincuencia organizada que se establezcan en las disposiciones aplicables;
- II. Aprobar los procesos de evaluación inicial y periódica que para el ingreso y permanencia en dicha unidad especializada se requieran, y
- III. No haber sido sancionado con suspensión mayor a quince días, destitución o inhabilitación, por resolución firme en su trayectoria laboral.

De esta manera, se parte de la premisa correcta de que la información a la que se tendrá acceso y, en su momento, se proveerá a la autoridad es de lo más delicada y, en consecuencia, el personal que tenga acceso a la misma deberá contar con perfiles específicos y procesos de evaluación, así como el no haber sido sancionado. En seguimiento a esto, no podemos olvidar que la información adicionalmente cuenta con la protección establecida en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados⁷⁶ y que, en el artículo 2, inciso V, prevé:

Son objetivos de la presente Ley: [...] Proteger los datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, y fondos públicos de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, con la finalidad de regular su debido tratamiento.

La importancia de que los funcionarios públicos que tienen acceso a esta información cuenten, a su vez, con controles de ingreso y permanencia, es fundamental. Para muestra, un botón que ilustra lo delicado del tema. Natalie Sours, quien fuera funcionaria de alto nivel del FinCEN (la Unidad de Inteligencia Financiera de los Estados Unidos), según comunicado emitido por el Departamento de Justicia de EUA el 17 de octubre del 2018, fue arrestada por filtrar a la prensa reportes de operaciones sospechosas de algunas personas; los cuales, a la postre, fueron publicados en doce artículos periodísticos.⁷⁷ Quedó probado que envió mensajes de texto encriptados, *emails* e, inclusive, proporcionó a la prensa una memoria USB con información que evidentemente no era pública.

⁷⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero del 2017.

⁷⁷ Véase: <https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/senior-fincen-employee-arrested-and-charged-unlawfully-disclosing-sars>

El que personas no autorizadas tengan acceso, o bien, que personas autorizadas cuenten con acceso y le den un mal uso sería en extremo delicado tanto para la seguridad nacional; la persona que realiza la actividad vulnerable, y para el cliente; en el caso de éste último, se podría ver exhibido, pues su información relativa a comportamientos de índole económica pudiera comprometer seriamente su seguridad. Como lo muestra el caso práctico aquí planteado, esto es una realidad. Lamentablemente, en otras áreas o materias tenemos este tipo de experiencia, por ejemplo, el hecho, documentado por los diarios, en que se intentó vender la lista nominal del INE.⁷⁸

Ahora bien, el artículo 11 de la Ley establece:

La Secretaría, la Procuraduría y la Policía Federal deberán establecer programas de capacitación, actualización y especialización dirigidos al personal adscrito a sus respectivas áreas encargadas de la prevención, detección y combate al delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita y en las materias necesarias para la consecución del objeto de esta Ley, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En el presente artículo encontramos algo por demás interesante: se trata de la única referencia en todo el cuerpo normativo de prevención de lavado de dinero de las actividades vulnerables en el que se hace referencia a la Policía Federal. No se vuelve a nombrar a esta institución ni en el Reglamento de la Ley, ni en las Reglas de Carácter General. Ahora bien, en relación con este tema, es importante citar lo que establece el Reglamento de la Ley de la Policía Federal, publicado el 17 de mayo del 2010 en el Diario Oficial de la Federación; asimismo, vale la pena recordar que dicho ordenamiento es previo a la Ley materia de este trabajo (modificado el 22 de agosto de 2014), y que obedeció a la creación de la Gendarmería. Sin embargo, dicha modificación, dejó intocado todo lo relacionado al tema que nos ocupa.

En los numerales 5, 16, 32, 80, 81 y 82 de la disposición reglamentaria antes referida, se enlistan las áreas que tienen una vinculación necesaria para prevenir e investigar, así como la creación de programas para evitar el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita. Es a través de la División Antidrogas que se integran tres direcciones generales de Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; de Análisis Táctico Contra el Sistema Financiero y de Inteligencia Financiera para la Prevención. De la primera de ellas, deriva la Coordinación de Investigación de Recursos de Procedencia Ilícita.

Es evidente que la estructura existente en la Policía Federal tiene como finalidad específica combatir y prevenir el delito; sin embargo, no se observa ningún papel directo e inmediato en relación con la Ley materia del presente trabajo y es notorio que también al legislador no le interesó más adelante dotarla de facultades para que tuviera un papel protagónico contundente (en caso de que fuera necesario) En mi consideración, en la

⁷⁸ “La lista Nominal 2015 se ofertaba en Mercado Libre; INE identifica al partido político al que pertenecía el listado; la Fepade indicó que hasta el momento no hay detenidos”. Véase <https://www.excelsior.com.mx/nacional/lista-nominal-del-ine-no-alcanzo-a-venderse-aun-no-hay-detenedos/1270208>

regulación de las actividades económicas en su obligación de proporcionar información que podría ser útil en la prevención y persecución del lavado de dinero, el papel de la Policía Federal parece fuera de lugar.⁷⁹

Uno de los artículos más importantes para regular la actuación de la autoridad en esta materia, es el 12 que establece:

Para el cumplimiento del objeto de esta Ley, las autoridades tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Observar, en el ejercicio de esta Ley, los principios rectores de las instituciones de seguridad pública señalados en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Coordinar sus acciones, en el ámbito de sus respectivas competencias, para el cumplimiento del objeto de esta Ley;
- III. Abstenerse de proporcionar información generada con motivo de la presente Ley a persona alguna que no esté facultada para tomar noticia o informarse de la misma;
- IV. Establecer medidas para la protección de la identidad de quienes proporcionen los avisos a que se refiere esta Ley, y
- V. Establecer regulaciones administrativas, en sus ámbitos de competencia, tendientes a identificar y prevenir actos u operaciones relacionados con el objeto de esta Ley, deberán:
 - a) Procurar un adecuado equilibrio regulatorio, que evite molestias o trámites innecesarios que afecten el normal desarrollo de la actividad;
 - b) Tomar las medidas necesarias para facilitar el cumplimiento de esta Ley y mitigar su impacto económico, y
 - c) Evitar que el sistema financiero sea utilizado para operaciones ilícitas.

Este artículo obliga a las autoridades (el SAT y la UIF) a seguir los principios de: (i) legalidad, (ii) objetividad, (iii) eficiencia, (iv) profesionalismo, (v) honradez, y (vi) respeto a los derechos humanos. Todos esos principios son los establecidos para las instituciones de seguridad pública.

En relación con los derechos humanos, como lo ha interpretado nuestro Máximo Tribunal, en Jurisprudencia de Pleno, en el artículo 1º constitucional no se hace distinción alguna respecto del tipo de persona a la cual le aplica esta norma: *“por lo que debe interpretarse en el sentido de que comprende tanto a las personas físicas, como a las morales, las que*

⁷⁹ Durante la elaboración del presente trabajo de investigación, fue presentado por el gobierno el documento denominado *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*. En su página 20, quinto párrafo, se precisa: “Se creará una unidad policial especializada en la investigación de lavado de dinero (Guardia de Finanzas) [...]”. Se observa una similitud a la figura italiana del mismo nombre y a la que se le otorgaron facultades para investigar el delito que nos ocupa, dentro de otros muchos que ya investigaba desde el año 2001, como contrabando, tráfico internacional de droga, operaciones antimafia y crimen financiero. Véase http://www.gdf.gov.it/chi-siamo/organizzazione/compiti-istituzionali/copy2_of_antiriciclaggio-antiterrorismo-e-traffici-di-valuta

Lo que el nuevo gobierno no contempló en su propuesta es el estudio del caso español, que hace ya cuatro años se había planteado la misma inquietud y concluyó que no era lo más adecuado la creación de dicha policía, sino que lo ideal era el reforzamiento del esquema de operación bajo el cual se actuaba, ya que el trabajo realizado por la Guardia de Finanzas en Italia es llevado a cabo por la Agencia Tributaria, el Servicio de Vigilancia Aduanera, el Cuerpo de Policía Nacional y la Guardia Civil: “Tenemos una Administración tributaria muy tecnificada, que nos permite siendo muy pocos llegar a muchos [...]”. Al respecto, consúltese <https://www.abc.es/economia/20141019/abci-seria-eficaz-crear-policia-201410172145.html>

*gozarán de aquellos derechos en la medida en que resulten conformes con su naturaleza y fines”.*⁸⁰

PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES.

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, no prevé distinción alguna, por lo que debe interpretarse en el sentido de que comprende tanto a las personas físicas, como a las morales, las que gozarán de aquellos derechos en la medida en que resulten conformes con su naturaleza y fines. En consecuencia, el principio de interpretación más favorable a la persona, que como imperativo establece el párrafo segundo del citado precepto, es aplicable respecto de las normas relativas a los derechos humanos de los que gocen las personas morales, por lo que deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia, a condición de que no se trate de aquellos derechos cuyo contenido material sólo pueda ser disfrutado por las personas físicas, lo que habrá de determinarse en cada caso concreto.

Asimismo, debemos tener en cuenta que el presente artículo debe de analizarse a la luz del artículo 19 del mismo ordenamiento, que expresa:

[...] el Reglamento deberá considerar como medio de cumplimiento alternativo de las obligaciones señaladas en los artículos anteriores, el cumplimiento, en tiempo y forma, que los particulares realicen de otras obligaciones a su cargo, establecidas en leyes especiales, que impliquen proporcionar la misma información materia de los Avisos establecidos por esta Ley, para ello la Secretaría tomará en consideración la información proporcionada en formatos, registros, sistemas y cualquier otro medio al que tenga acceso.

La intención del legislador al prever que deba existir un adecuado equilibrio regulatorio para evitar su impacto económico, así como molestias o trámites innecesarios que afecten el normal desarrollo de la actividad y, a mayor abundamiento, permitir el denominado “cumplimiento alternativo”, es adecuada. Sin embargo, en la práctica, estamos muy lejos de que esta norma se actualice porque, como quedará debidamente acreditado *infra*, no existe la disposición del ente gubernamental a recibir la información que se solicita por formas diversas a las previstas. Lo anterior, aún y cuando las mismas cumplan con las obligaciones de tiempo y forma.

El impacto que la presente Ley ha generado en la operación diaria del sector comercial sujeto a ella, dista mucho de ser menor en materia económica y logística, como quedará también debidamente acreditado durante el desarrollo de este trabajo. Este importante hecho nos hará plantear alternativas viables de cumplimiento mediante esquemas reales de envío de información bajo las parámetros que se requiere cumplir y sin atentar contra el sentido de la Ley, ya que no podemos obviar la responsabilidad de proporcionar

⁸⁰ Época: Décima Época. Registro: 2008584. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 16, Marzo de 2015, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 1/2015 (10a.). Página: 117.

información de ciertos particulares – especialmente los sujetos a la Ley que se analiza en la lucha contra el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

En otro orden de ideas, los artículos 13, 14, 15 y 16 ubicados en el capítulo III de la Ley “De las Entidades Financieras y de las Actividades Vulnerables, Sección Primera, De las Entidades Financieras”, lo que prevén es señalar que las entidades financieras: (i) se regirán por las disposiciones especiales aplicables a ellas; (ii) respecto a las actividades vulnerables en participen se estarán a lo establecido en esta Ley y, para las operaciones propias de su negocio, a lo previsto por las leyes que las regulan, y (iii) que la supervisión, verificación y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la sección que se analiza, se llevará a cabo por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV); la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF); la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) o el Servicio de Administración Tributaria (SAT), según corresponda.

En mi opinión, gran parte de este apartado no tiene sentido alguno en la presente Ley, pues, como lo he expuesto y analizado, las entidades financieras llevan una carrera mucho más larga en la lucha contra el lavado de dinero y se han logrado grandes avances que no deben de ser confundidos bajo la esfera de esta legislación. Así las cosas, considero un despropósito del legislador reiterar en esta Ley que las entidades financieras se rigen por sus propias leyes y las supervisan las propias autoridades financieras. Las disposiciones aplicables a prevención de lavado de dinero en las entidades financieras son mucho más amplias y precisas y, como ha quedado de manifiesto, están enfocadas en un conocimiento del cliente y son supervisadas por órganos desconcentrados con conocimiento técnico en su materia.

Ahora bien, la parte rescatable de esta sección es aquella que señala que la verificación de las obligaciones para una entidad financiera puede darse a través del SAT. ¿Por qué? Pues bien, porque es perfectamente posible que una entidad financiera realice alguna actividad vulnerable (aunque no sea el corazón de su negocio). Por ejemplo, pensemos en una institución de crédito que otorgó un préstamo y recibió como garantía de pago un inmueble; sin embargo, su cliente no le paga y, ante ese incumplimiento, hace afectiva la garantía y se adjudica con la propiedad. Su negocio financiero no consiste en vender o rentar los inmuebles que recupera; pero si lo hace por más de una ocasión, estará llevando a cabo una actividad vulnerable y obligado a cumplir con la Ley Antilavado y, en consecuencia, podrá ser verificado por el SAT.

La Unidad de Inteligencia Financiera ha determinado, a través de un criterio, que esto es posible:

Cuestionamiento: ¿Las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple, Entidades No Reguladas (SOFOMES, E.N.R.), para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita se regirán únicamente por lo dispuesto en el artículo 95 BIS de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y sus disposiciones secundarias?

Criterio: En términos de lo establecido en los artículos 13 de la Ley y 11 de su Reglamento, para el cumplimiento del objeto de la referida Ley, las Entidades Financieras se regirán por las

disposiciones de las mismas, así como por las leyes que especialmente las regulan de acuerdo con sus actividades y operaciones específicas, por lo que atendiendo a la naturaleza jurídica de las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple, Entidades No Reguladas (SOFOMES ENR), les resultará aplicable el régimen a que hace referencia el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, respecto de los actos u operaciones específicos que realicen como actividades auxiliares del crédito.

El artículo 17 de nuestra legislación en estudio establece: “Para efectos de esta Ley se entenderán Actividades Vulnerables y, por tanto, objeto de identificación en términos del artículo siguiente, las que a continuación se enlistan [...]”.

La norma está compuesta por dieciséis fracciones que contemplan una serie de actividades de índole comercial y que, en particular, ahondaré en relación con una de ellas en el capítulo siguiente (la comercialización o distribución habitual profesional de vehículos terrestres, nuevos o usados). En realidad, la Ley se aprobó con quince actividades vulnerables; sin embargo, debemos recordar que la única modificación a ésta se hizo como consecuencia de la Ley Federal para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera (conocida coloquialmente como “Ley Fintech”), publicada el 9 de marzo de 2018, y que amplió el abanico de actividades vulnerables a la comercialización de activos virtuales.

Hay que partir del hecho de que, en este artículo, se establece la premisa fundamental de identificar y avisar cuando la operación comercial iguale o supere ciertos umbrales económicos. Es decir, en algunos casos la única obligación será identificar (el umbral más bajo) y, en otros, avisar (un umbral más alto). Lo anterior nos lleva a reflexionar que la presente Ley está basada en criterios de relevancia (salvo el aviso de 24 horas al que me referiré *infra* que implica criterios de inusualidad).

Así las cosas, para determinar el envío de los avisos, se estableció como regla general la hipótesis de actualización mediante umbrales económicos. En relación con éstos, es que, para quien realiza actividades vulnerables surgen obligaciones tales como: identificación del cliente; acumulación de operaciones; envío de aviso y restricción al efectivo (en el artículo 18 que analizo enseguida se encuentran algunas de las principales obligaciones). El criterio económico (que la actividad comercial llegue a un determinado monto y, en consecuencia, sea obligatorio avisar esa operación) es similar al criterio que opera para los reportes por operaciones relevantes (aquellos que el sector financiero está obligado a enviar cuando una operación ascienda a 7 mil 500 dólares o su equivalente en moneda nacional en efectivo).

El catálogo de actividades vulnerables descrito en el artículo que se comenta, es un *numerus clausus*, es decir, no hay más actividades vulnerables que las que consideran el artículo 17. Ahora bien, además de establecer el listado de actos que se consideran actividades comerciales para efectos de esta Ley, es importante reflexionar en una obligación que contiene esta norma en sus dos últimos párrafos.

Los actos u operaciones que se realicen por montos inferiores a los señalados en las fracciones anteriores no darán lugar a obligación alguna. No obstante, si una persona realiza actos u operaciones por una suma acumulada en un período de seis meses que supere los

montos establecidos en cada supuesto para la formulación de Avisos, podrá ser considerada como operación sujeta a la obligación de presentar los mismos para los efectos de esta Ley.

La Secretaría podrá determinar mediante disposiciones de carácter general, los casos y condiciones en que las Actividades sujetas a supervisión no deban ser objeto de Aviso, siempre que hayan sido realizadas por conducto del sistema financiero.

En principio, lo que prevé esta parte de la disposición es establecer un régimen de excepción para todas las operaciones que se realicen por debajo del umbral de aviso; sin embargo, adelante se pone pausa a la excepción y, si dentro de un periodo de seis meses una persona realiza operaciones que sumen el importe para presentar el aviso, la disposición establece: “podrá ser considerada como operación sujeta a la obligación de presentar los mismos”. La norma está redactada de manera que expresa una condición no obligatoria sino potestativa. Así las cosas, la incorrecta redacción de la norma (en concreto, la utilización de la palabra “podrá”) abre la puerta a que, en caso de que se actualice la hipótesis de que una persona acumule operaciones que, en el plazo de seis meses, superen el umbral de identificación en la práctica, no sea objeto de sanción.

Asimismo, un elemento que juega un papel muy importante en la norma es que se parte del hecho de que únicamente se debe identificar, para efectos de la Ley, al cliente o usuario. Es importante reflexionar que el legislador no se detuvo a pensar que es muy difícil (por no decir que prácticamente imposible) llevar a cabo muchas de las operaciones de comercio que nos ocupan, sin identificar al cliente. Abordaré con detalle el tema en relación con la comercialización de vehículos.

Ahora bien, la acumulación opera siempre y cuando las operaciones a acumular sean de las que se pudieron identificar; en caso contrario, no se deberán acumular operaciones.

Analizaré todos estos temas a fondo en el siguiente capítulo y trataré de demostrar que el legislador cometió un yerro de dimensiones no menores, pues fue omiso en conocer otras disposiciones aplicables que traen aparejadas la identificación de quienes concurren en un acto de comercio.

En el artículo 18 se establecen algunas de las principales obligaciones de esta Ley; a saber:

Quienes realicen las Actividades Vulnerables a que se refiere el artículo anterior tendrán las obligaciones siguientes:

- I. Identificar a los clientes y usuarios con quienes realicen las propias actividades sujetas a supervisión y verificar su identidad basándose en credenciales o documentación oficial, así como recabar copia de la documentación;
- II. Para los casos en los que se establezca una relación de negocios, se solicitará al cliente o usuario la información sobre su actividad u ocupación, basándose entre otros, en los avisos de inscripción y actualización de actividades presentados para efectos del Registro Federal de Contribuyentes;
- III. Solicitar al cliente o usuario que participe en Actividades Vulnerables información acerca de si tiene conocimiento de la existencia del dueño beneficiario y, en su caso, exhiban documentación oficial que permita identificarlo, si ésta obrare en su poder, en caso contrario, declarará que no cuenta con ella;

- IV. Custodiar, proteger resguardar y evitar la destrucción u ocultamiento de la información y documentación que sirva de soporte a la Actividad Vulnerable, así como la que identifique a sus clientes o usuarios;

La información y documentación que se refiere el párrafo anterior deberá conservarse de manera física o electrónica, por un plazo de cinco años contando a partir de la fecha de la realización de la Actividad Vulnerable, salvo que las leyes de la materia de las entidades federativas establezcan un plazo diferente;

- V. Brindar las facilidades necesarias para que se lleven a cabo las visitas de verificación en términos de esta Ley, y
- VI. Presentar los Avisos en la Secretaría en los términos y bajo la forma prevista en esta Ley.

Así, esta disposición es el punto de partida de las obligaciones de quienes realizan Actividades Vulnerables y, en consecuencia, amerita un estudio y conocimiento a detalle. En primer lugar, es innegable que, al referirse a los que adquieren, reciben o consumen el bien o servicio se hace referencia a los clientes y usuarios (así en la primera fracción de este artículo). Sin embargo, en la segunda fracción de la norma, se establece clientes o usuarios de forma indistinta; de esta manera, se ha generado una confusión pues en una parte del artículo es inclusivo y la otra es alternativo. Considero que la denominación de “cliente o usuario” es una herencia más de las regulaciones que aplican al sistema financiero; en particular, de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito. Sin embargo, la Ley Antilavado no define a los clientes o usuarios en contraste con lo que sucede que sucede en las referidas disposiciones, en las que sí quedan plenamente distinguidos, como puede observarse en la segunda de las disposiciones:

Cliente, a cualquier persona física o moral que, directamente o por conducto de algún comisionista contratado por la Entidad respectiva con base en el artículo 46 Bis-1 de la Ley y demás disposiciones aplicables:

- a) Actúe a nombre propio o a través de mandatos o comisiones, que sea cuentahabiente de una Entidad, o
- b) Utilice, al amparo de un contrato, los servicios prestados por la Entidad o realice Operaciones con esta.

Asimismo, se entenderá como Clientes a las personas que efectúen Operaciones a través de fideicomisos en los que la Entidad tenga el carácter de fiduciario.⁸¹

Usuario, a cualquier persona física o moral que, directamente o a través de algún comisionista contratado por la Entidad respectiva al amparo del artículo 46 Bis-1 de la Ley y demás disposiciones aplicables realice una Operación con la Entidad de que se trate o utilice los servicios que le ofrezca dicha Entidad, sin tener una relación comercial permanente con esta. Para efectos de lo anterior, se entenderá que no existe relación comercial permanente cuando la referida persona no sea cuentahabiente de la Entidad, no realice Operaciones a través de fideicomisos y cuando los servicios prestados por la Entidad, así como las Operaciones que se realicen con esta, sean actos de ejecución instantánea, en los cuales la

⁸¹ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo del 2009.

relación comercial entre la Entidad y el Usuario inicie y concluya con la simple ejecución del acto.⁸²

Es importante señalar que el artículo 2º del Reglamento define a los clientes o usuarios como cualquier persona física o moral, así como a los fideicomisos que celebren actos u operaciones con quienes realicen actividades vulnerables.

Como puede verse, a diferencia del sector financiero, en la Ley Antilavado no hay distinción alguna entre cliente o usuario. Así las cosas, haber señalado ambas figuras en la Ley, es inútil. Además, podemos concluir que, en las actividades vulnerables y, en particular, en la comercialización de automotores, no es posible hacer tal distinción porque la diferencia entre el cliente y el usuario radica en que no exista una relación contractual (de acuerdo con las reglas de Carácter General a que se refiere la propia Ley) pero en cada una de las operaciones de comercialización de automotores hay una relación contractual no puede ser de otra manera; es decir, siempre habrá un cliente. Así las cosas, considero que sale sobrando tal utilización desatinada en la Ley y sólo genera confusiones. No me cabe duda de que lo más propio hubiera sido referirse a los receptores o solicitantes como clientes. Asimismo, es conveniente precisar que no sería viable utilizar el término consumidor, porque el mismo tiene una cabida muy limitada y, de acuerdo con la ley de la materia,⁸³ no podríamos ubicar ahí a todos los que serían objeto de la regulación que nos ocupa.

En este orden de ideas, la normativa materia de nuestro análisis establece lo que se entiende por relación de negocios y son las Reglas de Carácter General las que definen tal situación:

“[...] aquella establecida de manera formal y cotidiana entre quien realiza una Actividad Vulnerable y sus Clientes o Usuarios, excluyendo los actos u operaciones que se celebren ocasionalmente y la prestación de servicios de fe pública prevista en el artículo 17, fracción XII de la Ley.

Se entenderá por formal y cotidiano cuando al amparo de un contrato un Cliente o Usuario pueda realizar con quienes lleven a cabo Actividades Vulnerables, actos u operaciones que no se extingan con la realización de los mismos, es decir, que el contrato perdura en el tiempo, y que un acto u operación es ocasional, cuando por su simple ejecución el mismo se extinga siendo o no formal [...].⁸⁴

⁸² Ídem.

⁸³ La Ley Federal de Protección al Consumidor, en su artículo 2, reza: “Para los efectos de esta ley, se entiende por: I. Consumidor: la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. Se entiende también por consumidor a la persona física o moral que adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, únicamente para los casos a que se refieren los artículos 99 y 117 de esta ley.

“Tratándose de personas morales que adquieran bienes o servicios para integrarlos en procesos de producción o de servicios a terceros, sólo podrán ejercer las acciones a que se refieren los referidos preceptos cuando estén acreditadas como microempresas o microindustrias en términos de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y de la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal, respectivamente y conforme a los requisitos que se establezcan en el Reglamento de esta ley”.

⁸⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de Julio del 2014

Esta definición ha generado confusiones no menores en la operación habitual de los que son regulados bajo la normatividad multicitada. Lo anterior, pues únicamente en el caso de que supuestamente se actualice la hipótesis de la relación de negocios, se deberá de solicitar información sobre la actividad u ocupación del cliente y, para acreditar dicha ocupación, quien realiza la actividad vulnerable deberá basarse, entre otras cosas, en los avisos de inscripción y actualización al Registro Federal de Contribuyentes. La redacción de este artículo de las reglas es doblemente lamentable: primero por la confusión que genera y, segundo, porque se parte de una regla de carácter fiscal para acreditar la actividad económica. Lo anterior, cobra mayor relevancia cuando ha quedado debidamente acreditado que no existe relación alguna entre la materia tributaria con la Ley que nos ocupa.⁸⁵

Un tema a considerar es que casi la totalidad de las actividades vulnerables y, en particular, la que nos ocupa (comercialización de vehículos automotores) son actos de comercio; en consecuencia, las mismas operan bajo un contrato de compraventa que se encuentra debidamente regulado, tal y como lo demostraré *infra*. Bajo esa misma premisa, aún y cuando no fueran comerciantes los que realicen la operación, podrían ubicarse en lo que se prevé la legislación mercantil (supletoria de la ley antilavado) como acto accidental de comercio.⁸⁶

Otro asunto de la mayor importancia, es que también se requiere solicitar al cliente o usuario si tiene conocimiento del llamado dueño beneficiario; así las cosas, es preciso referirnos a lo que se establece en el artículo 14 del Reglamento: “Para efectos del cumplimiento a lo previsto en la fracción III del artículo 18 de la Ley, se entenderá como dueño beneficiario al Beneficiario Controlador.”⁸⁷

Por su parte, las Reglas de Carácter General refieren, en su artículo 3:

Beneficiario Controlador, a la persona o grupo de personas que:

- a) Por medio de otra o de cualquier acto, obtiene el beneficio derivado de éstos y es quien, en última instancia, ejerce los derechos de uso, goce, disfrute, aprovechamiento o disposición de un bien o servicio, o
- b) Ejerce el control de aquella persona moral que, en su carácter de Cliente o Usuario, lleve a cabo actos u operaciones con quien realice una Actividad Vulnerable, así como las personas por cuenta de quienes celebra alguno de ellos.

⁸⁵ El que se soliciten los avisos de inscripción y de actualización al Registro Federal de Contribuyentes reviste una complejidad mayor, ya que si la empresa o persona física se dio de alta hace algunos años, al día de hoy sólo puede consultar en el portal del SAT lo que se conoce como *opinión de cumplimiento de obligaciones fiscales*, que en ningún lugar menciona el tipo de actividad u ocupación del contribuyente; otro documento es la *constancia de situación fiscal*, en donde sí se aprecia el concepto de actividad económica. Dicho sea de paso, ese catálogo no coincide con el de los formatos a ser incluidos en los avisos de actividades y giros mercantiles proporcionados por la UIF.

⁸⁶ Artículo 4: “Las personas que accidentalmente, con o sin establecimiento fijo, hagan alguna operación de comercio, aunque no son en derecho comerciantes, quedan sin embargo sujetas por ella a las leyes mercantiles. Por tanto, los labradores y fabricantes, y en general todos los que tienen planteados almacén o tienda en alguna población para el expendio de los frutos de su finca, o de los productos ya elaborados de su industria, o trabajo, sin hacerles alteración al expendierlos, serán considerados comerciantes en cuanto concierne a sus almacenes o tiendas”.

⁸⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de agosto del 2013.

Se entiende que una persona o grupo de personas controla a una persona moral cuando, a través de la titularidad de valores, por contrato o cualquier otro acto, puede:

- i) Imponer, directa o indirectamente, decisiones en las asambleas generales de accionistas, socios u órganos equivalentes, o nombrar o destituir a la mayoría de los consejeros, administradores o sus equivalentes;
- ii) Mantener la titularidad de los derechos que permitan, directa o indirectamente, ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital social, o
- iii) Dirigir, directa o indirectamente, la administración, la estrategia o las principales políticas de la misma.

No se considerarán como Beneficiarios Controladores a los poderdantes o mandantes en los casos en que sus apoderados o mandatarios celebren el acto u operación de que se trate”.⁸⁸

Lo anterior disposición se inserta en lo que el GAFI⁸⁹ ha identificado como una “auto declaración”; es decir, que sea el cliente el que manifieste si tiene conocimiento de un beneficiario final. Tal situación es propicia para una gran subjetividad y, como señalé líneas arriba, al momento de probar a la autoridad que se ha cumplido con la obligación, solamente habrá que documentar que se le preguntó al cliente y que éste respondió (de forma negativa la mayoría de las ocasiones, por falta de entendimiento de los alcances de la pregunta y las consecuencias de la misma).

Asimismo, es obligación de quienes realizan actividades vulnerables custodiar, proteger, resguardar y evitar la destrucción de la información que sirva de soporte a la actividad vulnerable, misma que deberá almacenarse de manera física o electrónica por un plazo de cinco años (hay quien confunde este plazo con el fiscal, que nada tiene que ver con la materia que nos ocupa).⁹⁰ Así, los sujetos obligados no deberán resguardar la información relativa al cumplimiento de esta ley por un plazo mayor a cinco años.

Ahora bien, ¿quién será responsable ante la Secretaría de que las obligaciones de la ley en análisis se están cumpliendo? En este sentido, tenemos al artículo 20, que establece:

⁸⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio de 2014.

⁸⁹ Informe de Evaluación Mutua del GAFI correspondiente al año 2018, página 88. Véase: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>

⁹⁰ Como quedó establecido líneas atrás, estamos hablando de actos de comercio y establecer un término de cinco años, además de generar confusión al gobernado con la materia fiscal, no atiende a lo establecido en el Código de Comercio en los artículos siguientes. Artículo 38: “El comerciante deberá conservar, debidamente archivados, los comprobantes originales de sus operaciones, en formato impreso, o en medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, siempre y cuando, en estos últimos medios, se observe lo establecido en la norma oficial mexicana sobre digitalización y conservación de mensajes de datos que para tal efecto emita la Secretaría, de tal manera que puedan relacionarse con dichas operaciones y con el registro que de ellas se haga, y deberá conservarlos por un plazo mínimo de diez años”.

Artículo 46: “Todo comerciante está obligado a conservar los libros, registros y documentos de su negocio por un plazo mínimo de diez años. Los herederos de un comerciante tienen la misma obligación”.

Artículo 49: “Los comerciantes están obligados a conservar por un plazo mínimo de diez años los originales de aquellas cartas, telegramas, mensajes de datos o cualesquiera otros documentos en que se consignen contratos, convenios o compromisos que den nacimiento a derechos y obligaciones. Para efectos de la conservación o presentación de originales, en el caso de mensajes de datos, se requerirá que la información se haya mantenido íntegra e inalterada a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva y sea accesible para su ulterior consulta. La Secretaría de Economía emitirá la Norma Oficial Mexicana que establezca los requisitos que deberán observarse para la conservación de mensajes de datos”.

Las personas morales que realicen Actividades Vulnerables deberán designar ante la Secretaría a un representante encargado del cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley, y mantener vigente dicha designación, cuya identidad deberá resguardarse en términos del artículo 38 de esta Ley.

En tanto no haya un representante o la designación no esté actualizada, el cumplimiento de las obligaciones que esta Ley señala, corresponderá a los integrantes del órgano de administración o al administrador único de la persona moral.

Las personas físicas tendrán que cumplir, en todos los casos, personal y directamente con las obligaciones que esta Ley establece, salvo en el supuesto previsto en la Sección Tercera del Capítulo III de esta Ley.

Esta obligación se inscribe en las llamadas *normas imperfectas*, puesto que no incluyen sanción alguna. Sin embargo, no me cabe duda de que es un muy buen termómetro para evidenciar el nivel de cumplimiento de la actividad vulnerable porque refleja la observancia, el cuidado y la responsabilidad en la norma.

Ahora bien, de acuerdo con documentos de la Unidad de Inteligencia Financiera presentados en marzo del 2018 durante una reunión en la Asociación Mexicana de Distribuidores de Automotores, se muestra un panorama escalofriante de la forma bajo la cual se da cumplimiento al particular:

A diciembre de 2017 se tenía registro de 4,119 Sujetos Obligados⁹¹; asimismo, a esa fecha había 6,397 nombres de responsables de cumplimiento (el número es mayor que el de actividades vulnerables, ya que existen casos en los que se registra a más de un responsable). De ellos solo 1,263 habían aceptado la designación; es decir, 5,049 no la habían aceptado, 72 se encontraban pendiente de aceptación y 13 la habían rechazado.

Esta reveladora cifra exhibe que el panorama es poco alentador, pues nos habla de un alto número de obligados que han sido omisos en el cumplimiento cabal de sus obligaciones. Ahora bien, en la mayoría de los casos, el incumplimiento de la disposición se debe a ignorancia o temor de quienes asuman de representantes encargados de cumplimiento porque consideran, en forma errónea, que pueden ser objeto de una sanción directa derivado de las conductas que se hayan llevado a cabo en la empresa.

Durante las presentaciones y cursos que imparto para el conocimiento de las obligaciones en materia de obligaciones de la Ley Antilavado (especialmente dirigidas a los miembros de la Asociación Mexicana de Distribuidores de Automotores) en casi todos los estados de la república, he podido constatar que, lamentablemente, esta tendencia continúa por las razones que he señalado en el párrafo anterior, y, además, agregaría el hecho de que en el sector existe una alta rotación de personal que genera un déficit aún mayor en que las personas designadas realmente sigan en la operación o continúen siendo empleados.

⁹¹ Un error reiterado de la autoridad es la inadecuada utilización de términos, ya que los sujetos obligados están ubicados dentro del sistema financiero; de esta manera, la autoridad debió de referirse a los destinatarios de la Ley como quienes realizan actividades vulnerables.

Ahora bien, el artículo 21 de la Ley establece la obligación de los clientes o usuarios de proporcionar información. Así, prevé que:

Los clientes o usuarios de quienes realicen Actividades Vulnerables les proporcionarán a éstos la información y documentación necesaria para el cumplimiento de las obligaciones que esta Ley establece.

Quienes realicen las Actividades Vulnerables deberán abstenerse, sin responsabilidad alguna, de llevar a cabo el acto u operación de que se trate, cuando sus clientes o usuarios se nieguen a proporcionarles la referida información o documentación a que se refiere el párrafo anterior.

El hecho de que los clientes o usuarios deban proporcionar información y documentación necesaria para el cumplimiento de esta Ley se ubica bajo la única y exclusiva premisa de identificación; es decir, tener plenamente identificada a la persona que está llevando a cabo la operación. Como lo señalé es prácticamente imposible la actividad vulnerable que se analiza en este estudio, sea llevada a cabo sin identificar al cliente. Lo anterior, porque, aunque esta Ley no existiera, el sector distribuidor de automotores se encuentra obligado por otras normas que hacen que, necesariamente, el cliente se deba identificar. Esta importante situación la analizaré con detalle *infra*.

El que el cliente se oponga a proporcionar dicha documentación e información me parece que sale sobrando en esta disposición, ya que no es viable que se niegue; si fuera así, estaríamos ante la falta de un elemento fundamental para poder celebrar un contrato porque no tendríamos por acreditada la personalidad de uno de los comparecientes, en este caso, la del comprador. Reitero: no es bajo ninguna circunstancia un tema de obligación conocer al cliente y tener certeza o, cuando menos, una autodeclaración de donde provienen sus recursos, es simplemente identificarlo, que acredite ser la persona que es.

Ahora bien, la disposición establecida en el segundo párrafo de este artículo, sobre que quien realiza la actividad vulnerable deberá abstenerse de llevar a cabo la operación con el cliente que no se quiera identificar, es una norma imperfecta. Me explico. Esta disposición no tiene sanción alguna en la Ley. Como se sabe, la facultad sancionadora del Estado es parte del *ius puniendi* (aunque se trate, como en el caso, de una sanción administrativa); por ello, no se acepta la mayoría de razón ni la analogía. Así las cosas, si quien realiza la actividad vulnerable lleva a cabo una operación con una persona que no se identifique, aunque lo tenga prohibido (me refiero a realizar la operación) no recibirá sanción alguna.

Por su parte, el artículo 22 precisa:

La presentación ante la Secretaría de los Avisos, información y documentación a que se refiere esta Ley, por parte de quienes realicen las Actividades Vulnerables no implicará para éstos transgresión alguna a las obligaciones de confidencialidad o secreto legal, profesional, fiscal, bancario, fiduciario o cualquier otro que prevean las leyes, ni podrá ser objeto de cláusula de confidencialidad en convenio, contrato o acto jurídico alguno.

Era necesario revestir de seguridad jurídica a las personas que realizan actividades vulnerables para que éstas se encuentren en capacidad de cumplir la disposición y no transgredir alguna otra. Sin embargo, la norma es reiterativa porque hay una serie de disposiciones legales que se encargan de prever que, en caso de que una autoridad requiera de información que pueda ser útil para la prevención o persecución de los delitos, el particular que la otorgue no cometerá falta alguna. A pesar ello, la norma es adecuada y el tratamiento que se describe, correcto.⁹²

Podemos explicar que la reiteración del legislativo tuvo su fundamento en que quienes realicen actividades vulnerables encuentren, en esta norma la tranquilidad de que el envío de información de sus clientes no transgrede ninguna disposición legal.

El artículo 23 establece un importante plazo: “Quienes realicen Actividades Vulnerables de las previstas en esta Sección presentarán ante la Secretaría los Avisos correspondientes, a más tardar el día 17 del mes inmediato siguiente, según corresponda a aquel en que se hubiera llevado a cabo la operación que le diera origen y que sea objeto de Aviso”. De esta manera, como puede verse, la fecha que el legislativo impuso para la obligación del envío de avisos coincide plenamente con el cumplimiento de diversas obligaciones de índole fiscal establecidas en el Código Fiscal de la Federación; Ley del Impuesto al Valor Agregado, y Ley del Impuesto Sobre la Renta, por ejemplo.⁹³ Esta decisión legislativa de hacer coincidir las fechas, ha abonado a la confusión que se tiene sobre que esta Ley se rige con criterios fiscales.

Con respecto a la presentación de los avisos, es necesario tener claro que la autoridad ha creado una “facilidad administrativa”, misma que se ha dado a conocer en el Portal de Prevención de Lavado de Dinero⁹⁴ y que establece:

⁹² Un ejemplo de estas disposiciones es lo previsto en el artículo 10 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y que reitera lo que se plantea en el numeral de la Ley que nos ocupa: “No será necesario el consentimiento para el tratamiento de los datos personales cuando: I. Esté previsto en una Ley [...]”, publicada el 5 de julio del 2010 en el Diario Oficial de la Federación.

⁹³ Código Fiscal de la Federación, artículo 6, inciso I: “[...] las enterarán a más tardar el día 17 del mes de calendario inmediato posterior al de terminación del período de la retención o de la recaudación, respectivamente.” Artículo 27, noveno párrafo: “[...] dicha información deberá ser presentada a más tardar el día 17 del mes siguiente ante el Servicio de Administración Tributaria de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto emita dicho órgano”. Artículo 32-G, último párrafo: “La información a que se refiere el párrafo anterior se deberá presentar a más tardar el día 17 del mes posterior al que corresponda dicha información”. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2018.

Ley del Impuesto al Valor Agregado, artículo 1º penúltimo párrafo: “[...] a más tardar el día 17 del mes siguiente a aquél en el que hubiese efectuado la retención, sin que contra el entero de la retención pueda realizarse acreditamiento, compensación o disminución alguna”. Artículo 5D segundo párrafo: “Los contribuyentes efectuarán el pago del impuesto mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas a más tardar el día 17 del mes siguiente al que corresponda el pago”. Artículo 32: “[...] a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior al que corresponda dicha información”. Publicada el 30 de noviembre del 2018 en el Diario Oficial de la Federación.

Ley del Impuesto Sobre la Renta, artículo 10 cuarto párrafo: “[...] a más tardar el día 17 del mes inmediato siguiente a aquél en el que se pagaron los dividendos o utilidades”. Artículo 12: “[...] El liquidador deberá presentar pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto del ejercicio de liquidación, a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior a aquél al que corresponda el pago”. Artículo 14: “Los contribuyentes efectuarán pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto del ejercicio, a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior a aquél al que corresponda el pago”. Publicado el 30 de noviembre del año 2016.

De las tres leyes antes citadas, en la que se encuentran como mínimo más de 20 referencias a la fecha comentada es la Ley del impuesto sobre la Renta, en las dos anteriores cité las que aparecen, pero en este caso solo las primeras. Sin embargo, hago la anotación para dejar constancia de lo antes referido.

⁹⁴ Véase: <https://sppld.sat.gob.mx/pld/index.html>

En caso de que el día 17 del mes que corresponda sea un día inhábil, el día hábil inmediato posterior será tomado en cuenta como día límite para la presentación de los Avisos del mes inmediato anterior. Asimismo, quienes deban presentar los Avisos de actos u operaciones, así como informes en ceros o los correspondientes a las Actividades Vulnerables a que se refiere el artículo 27 Bis de las Reglas, podrán hacerlo con posterioridad al 17 del mes que corresponda tomando en cuenta la siguiente calendarización. Se considera necesario puntualizar que, para efectos de que dicha facilidad sea válida, deberán presentar sus Avisos de actos u operaciones, así como informes en ceros o los correspondientes a las Actividades Vulnerables a que se refiere el artículo 27 Bis de las Reglas, únicamente en el día hábil que les corresponda en términos de la calendarización antes señalada.

La calendarización antes referida se basa en el sexto dígito de la clave del Registro Federal de Contribuyentes; es decir, si el plazo vence el día 17 y el sexto dígito es 1 o 2, tienen un día hábil siguiente más, o bien, si el número es 5 o 6, tienen hasta el tercer día hábil. Ahora bien, es fundamental tener en claro que el aviso o informe se debe presentar el día que le corresponda y no antes porque, en caso de que se presente con anterioridad, la autoridad lo considera extemporáneo respecto de la obligación que vence el 17.

Ahora bien, es importante precisar que no es posible identificar con una fecha cierta a partir de cuándo se incluyó esta loable facilidad administrativa de presentación de avisos de acuerdo con el RFC. La anterior aseveración consta en la fe de hechos que solicité que se realizara y que se cita como referencia al pie en esta misma obra.⁹⁵

Continuando con el importante tema de la presentación de los avisos, el artículo 24 prevé

La presentación de los Avisos se llevará a cabo a través de los medios electrónicos y en el formato oficial que establezca la Secretaría.

Dichos Avisos contendrán respecto del acto u operación relacionados con la Actividad Vulnerable que se informe, lo siguiente:

- I. Datos generales de quien realice la Actividad Vulnerable;
- II. Datos generales del cliente, usuarios o del Beneficiario Controlador, y la información sobre su actividad u ocupación de conformidad con el artículo 18 fracción II de esta Ley, y
- III. Descripción general de la Actividad Vulnerable sobre la cual se dé Aviso.

A los notarios y corredores públicos se les tendrán por cumplidas las obligaciones de presentar los Avisos correspondientes mediante el sistema electrónico por el que informen o presenten las declaraciones y Avisos a que se refieren las disposiciones fiscales federales."

Es importante precisar que los formatos aquí señalados son para la presentación de avisos de manera electrónica a través del Portal de Prevención de Lavado de Dinero correspondiente. Así las cosas, dichos formatos no deben confundirse con los que han elaborado quienes realizan actividades vulnerables para poner los datos contenidos en la información que recaban de sus clientes. En mi práctica profesional, he visto que, al desarrollar los formatos, hay quienes incluyen datos que no son necesarios u omiten otros

⁹⁵ Fe de Hechos que solicité al licenciado Juan Manuel Asprón Pelayo, Titular de la Notaría 186 del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), el día 17 de enero del año 2014, misma que quedó debidamente asentada en el libro número 2 230 (dos mil doscientos treinta) de la escritura pública 49 290 (cuarenta y nueve mil doscientos noventa).

que sí deben estar. Los formatos que precisa el artículo que nos ocupa, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto del 2013⁹⁶ y han sido modificados en diferentes ocasiones: el 24 de julio del 2014, el 29 de septiembre del 2015 y el 16 de diciembre del 2016.

En relación con la actividad u ocupación del cliente, usuario o beneficiario final, debemos tener en claro que el catálogo establecido por la autoridad prevé un total de 167 actividades económicas para cuando el cliente es persona física y uno de 136 giros mercantiles para el caso de que sea persona moral. De esta manera, estamos hablando de un universo de 303 “perfiles” bajo los cuales deben encuadrar para ser considerados en la información que integran el aviso.

Asimismo, debe tomarse en cuenta que el cliente deberá proporcionar, entre otros, los avisos de inscripción y actualización de actividades presentados para efectos del RFC (lo anterior, de acuerdo con lo previsto en la fracción II del artículo 18 y siempre que se establezca una relación de negocios); es decir, una vez más una lamentable vinculación a obligaciones de carácter tributario, principalmente. Sin embargo, con respecto a este requisito, es preciso observar lo que señalan las Reglas de Carácter General a que se refiere la Ley Antilavado en lo referente a las personas físicas, pues la Cédula de Identificación Fiscal no es obligatoria, sino, únicamente: “[...] cuando el Cliente o Usuario cuente con ellas”.⁹⁷

Un tercer artículo de la Ley hace referencia a los avisos. Así, el artículo 25, establece: “La Secretaría podrá requerir por escrito o durante las visitas de verificación, la documentación e información soporte de los Avisos que esté relacionada con los mismos”. Sin duda, fue un error de técnica legislativa incluir dicha facultad en este capítulo de la Ley y no en el correspondiente a las visitas de verificación. Asimismo, como puede verse, la verificación del envío de los avisos puede hacerse por escrito sin necesidad de quien realiza la actividad vulnerable sea objeto de una visita de verificación.

En relación con los requerimientos de información por escrito y las visitas de verificación, es importante distinguir que se trata de dos formas diferentes de verificar el cumplimiento de la Ley. Asimismo, es importante señalar que hay dos autoridades que pueden verificar el cumplimiento de la Ley: la Unidad de Inteligencia Financiera y el Servicio de Administración Tributaria. Sin embargo, la Unidad de Inteligencia Financiera únicamente puede requerir por escrito y no hacer visita de verificación; en tanto que el SAT tiene ambas facultades. Lo anterior se establece en el artículo del reglamento que se transcribe a continuación:

⁹⁶ En el Portal de Prevención de Lavado de Dinero conocido como antilavado (<https://sppld.sat.gob.mx/pld/interiores/marco.html>), que es en donde se presentan los avisos, se observa un error ya que se establece que la publicación de la Resolución por la que se expiden los formatos oficiales de los avisos e informes que deben presentar quienes realicen actividades vulnerables, fue el 30 de agosto de 2014, cuando realmente fue en ese mismo día y mes, pero del año 2013.

⁹⁷ Anexo 3 del Acuerdo 02/2013 por el que se emiten las Reglas de Carácter General a que se Refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto del 2013.

Artículo 3.- La UIF, además de las atribuciones que le confiere este Reglamento, el Reglamento Interior de la Secretaría y demás disposiciones jurídicas aplicables, tendrá las siguientes:

[...] II.- Requerir a quienes realicen las Actividades Vulnerables a que se refiere el artículo 17 de la Ley, la información, documentación, datos o imágenes necesarios para el ejercicio de sus atribuciones [...]

Artículo 4.- El SAT, además de las atribuciones que le confiere su ley, este Reglamento, su Reglamento Interior y las demás disposiciones jurídicas aplicables, tendrá las siguientes:

[...] III.- Llevar a cabo las visitas de verificación a que se refiere el Capítulo V de la Ley y, en su caso, requerir la información, documentación, datos o imágenes necesarios para comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley, el presente Reglamento y las Reglas de Carácter General [...]

Ahora bien, con respecto al requerimiento de información, es importante señalar que todo el procedimiento relativo a éste se prevé en los artículos 8 y 9 del Reglamento:

Artículo 8.- Tanto la UIF como el SAT, para el ejercicio de sus respectivas atribuciones relacionadas con el cumplimiento del objeto de la Ley, este Reglamento, las Reglas de Carácter General y demás disposiciones que de estos emanen, podrán requerir en todo momento y de manera directa a quienes realicen las Actividades Vulnerables a que se refiere el artículo 17 de la Ley, a las Entidades Colegiadas y a los órganos concentradores, la información, documentación, datos e imágenes necesarios que conserven en términos de los artículos 18, fracción IV, y 27, fracción VI, de la Ley, misma que deberá ser remitida a la UIF o al SAT, según corresponda, dentro de un plazo de diez días hábiles a partir del día en que reciban el requerimiento respectivo.

La UIF o el SAT, según corresponda, previa solicitud del interesado, podrán prorrogar el plazo para la entrega de la información, documentación, datos e imágenes solicitados, hasta por cinco días hábiles.

En caso de no ser atendido el referido requerimiento en el plazo original o, en su caso, una vez concluido el plazo prorrogado, el SAT impondrá las sanciones administrativas que correspondan. La UIF hará del conocimiento del SAT aquellos casos en los que no sean atendidos los requerimientos que formule, con la finalidad de que el referido órgano administrativo desconcentrado imponga las sanciones correspondientes.

Artículo 9.- Como consecuencia de la revisión a la información o documentación requerida en términos del artículo anterior, el SAT emitirá un oficio en el que se haga constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen advertido, otorgando en el mismo oficio un plazo de cinco días hábiles para presentar la información o documentación que desvirtúe las observaciones realizadas por el SAT.

Se tendrán por consentidos los hechos u omisiones consignados en el oficio, si en el plazo probatorio quienes realicen las Actividades Vulnerables establecidas en el artículo 17 de la Ley, las Entidades Colegiadas y los órganos concentradores no presentan documentación comprobatoria que los desvirtúe y, se impondrá la sanción correspondiente.

Si derivado de la revisión a la información y documentación entregada por quienes realicen las Actividades Vulnerables establecidas en el artículo 17 de la Ley, por las Entidades Colegiadas y por los órganos concentradores, no hubiera hechos u omisiones o se desvirtúan las mismas, el SAT notificará a éstos la conclusión de la revisión de los documentos presentados.

Derivado de lo anterior, nos encontramos que, como se mencionó previamente, tanto la UIF como el SAT pueden requerir información. Sin embargo, únicamente el SAT podrá

emitir un oficio en el que se haga constar en forma circunstanciada los hechos; ahora bien, en el caso de que la UIF considere que no fue debidamente atendido su requerimiento de información, pues quien realiza la actividad vulnerable ha incumplido con alguna(s) obligación(es), entonces tendrá que hacérselo saber al SAT para que, a su vez, éste imponga la multa correspondiente.

La parte relativa a las visitas de verificación será comentada más adelante. Con respecto a los artículos 26, 27, 28, 29, 30 y 31 de la Ley, éstos no serán objeto de análisis en esta obra porque, como quedó manifestado previamente, la figura de las entidades colegiadas ni es viable ni se utiliza en nuestra práctica.

Ahora bien, dedico las siguientes reflexiones a uno de los artículo de mayor importancia e impacto en la Ley, me refiero 32, que precisa:

Queda prohibido dar cumplimiento a obligaciones y, en general, liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago, de actos u operaciones mediante el uso de monedas y billetes, en moneda nacional o divisas y Metales Preciosos, en los supuestos siguientes:

- I. Constitución o transmisión de derechos reales sobre bienes inmuebles por un valor igual o superior al equivalente a ocho mil veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación;
- II. Transmisiones de propiedad o constitución de derechos reales sobre vehículos, nuevos o usados, ya sean aéreos, marítimos o terrestres por un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación;
- III. Transmisiones de propiedad de relojes, joyería, Metales Preciosos y Piedras Preciosas, ya sea por pieza o por lote, y de obras de arte, por un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación;
- IV. Adquisición de boletos que permita participar en juegos con apuesta, concursos o sorteos, así como la entrega o pago de premios por haber participado en dichos juegos con apuesta, concursos o sorteos por un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientos diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación;
- V. Prestación de servicios de blindaje para cualquier vehículo de los referidos en la fracción II de este artículo o bien, para bienes inmuebles por un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación;
- VI. Transmisión de dominio o constitución de derechos de cualquier naturaleza sobre los títulos representativos de partes sociales o acciones de personas morales por un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación, o
- VII. Constitución de derechos personales de uso o goce de cualquiera de los bienes a que se refieren las fracciones I, II y V de este artículo, por un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, mensuales al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación.

Nos encontramos ante, quizá, el artículo más discutido y que más ruido ha hecho en la mente de los que realizan actividades vulnerables. Es muy importante recordar que lo que se prohíbe en este numeral bajo ninguna forma es parte de las recomendaciones del GAFI y que, como expresé en el capítulo previo, de los países miembros del

organismo intergubernamental, solamente un par de países que restringen la utilización de efectivo, pero ante situaciones muy puntuales que tienen que ver con políticas para prevenir la evasión fiscal y que en nada son equiparables a las que estableció el legislador mexicano. En esta disposición, por primera vez, se limita el poder liberatorio de la moneda nacional (aunque nuestro Banco Central considera que no es así como tendremos oportunidad de ver *infra*).

Ahora bien, es de la mayor importancia analizar a detalle la disposición primera del artículo que establece: que está prohibido dar cumplimiento a obligaciones y, en general, liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago de operaciones mediante el uso de monedas y billetes, en moneda nacional o divisas y metales preciosos en determinados supuestos que la propia norma señala. Este párrafo que trae aparejada una situación fuera de lo común porque la prohibición es bajo una esfera bidimensional; es decir, no se puede pagar y tampoco se puede recibir el pago. La mayoría de las preocupaciones están encaminadas a la no recepción de efectivo, pero nadie ha reparado en el hecho de que la prohibición es expresa para ambas partes que intervienen en el acto.

La restricción al uso de efectivo ha generado una psicosis en la mayoría de los que realizan las actividades vulnerables objeto de esta Ley. Sin embargo, es fundamental tener suficientemente claro que la restricción al efectivo aplica a solo a siete de las dieciséis actividades vulnerables y, además (interesante en este artículo), no se califica la calidad del sujeto que realiza la actividad; así, no se establece como en el artículo 17 fracción VIII⁹⁸, los elementos de “habitual profesional” y, en el numeral que nos ocupa, se habla de la acción de transmisión de propiedad, por ejemplo.

En virtud de lo antes expuesto, se puede observar que la restricción al efectivo deriva de una esfera diversa de las actividades vulnerables *per se*, ya que podríamos estar en el supuesto de una mera transmisión de propiedad de un vehículo terrestre usado, por ejemplo, y que la misma tenga verificativo entre particulares no comerciantes. Luego entonces, no aparece el elemento de la norma que exige que sea “habitual profesional”⁹⁹ y, no cabe duda, de que dicha transmisión es una venta y, en caso de que la misma rebase el umbral de las 3210 Unidades de Medida y Actualización, formalmente no se podrá liquidar en efectivo. Ahora bien, en la práctica, no parece lógico pensar que la autoridad tendría capacidad de saber de esta clase de operaciones para, en su caso, sancionarla. Así las cosas, nos encontraríamos ante una nulidad relativa.¹⁰⁰

⁹⁸ “Artículo 17. Para efectos de esta Ley se entenderán Actividades Vulnerables y, por tanto, objeto de identificación en términos del artículo siguiente, las que a continuación se enlistan:

“[...] VIII. La comercialización o distribución habitual profesional de vehículos, nuevos o usados, ya sean aéreos, marítimos o terrestres con un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Serán objeto de Aviso ante la Secretaría las actividades anteriores, cuando el monto del acto u operación sea igual o superior al equivalente a seis mil cuatrocientas veinte veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal”.

⁹⁹ La UIF sostiene el siguiente criterio en su portal: “La Actividad Vulnerable a que se refiere la fracción VIII, del artículo 17 de la Ley, es la comercialización o distribución habitual profesional de vehículos aéreos, marítimos o terrestres, esto es, únicamente se entenderá como Actividad Vulnerable a la venta de estos vehículos marítimos. Tomando en consideración que, para que la comercialización o distribución sea considerada como Actividad Vulnerable, ésta deberá ser habitual profesional, esto es, que sea su actividad preponderante”. Véase: <https://sppld.sat.gob.mx/pld/interiores/preguntas.html>

¹⁰⁰ Artículo 2225 del Código Civil Federal: “La ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto produce su nulidad, ya absoluta, ya relativa, según lo disponga la ley”.

La restricción al uso de efectivo nace con el loable propósito de obstaculizar las operaciones comerciales para quienes se dedican a actividades ilícitas (aunque considero que ha causado serios problemas a quienes tienen actividades perfectamente lícitas pero, como lo expresé líneas arriba, poco acceso al sector financiero). Sin embargo, la medida tomada por el legislador quizá debió analizar que, para hacer más complicada la utilización del efectivo, hubiera sido adecuado eliminar los billetes de altas denominaciones como, por ejemplo, el de mil pesos. Esa medida, en mi consideración, en nada afecta la comercialización habitual de bienes o servicios y sí dificulta la utilización de grandes cantidades de efectivo.¹⁰¹

Por su parte, nuestro Máximo Tribunal se ha manifestado al respecto de este artículo, en el siguiente sentido:

OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. EL ARTÍCULO 32 DE LA LEY FEDERAL PARA LA PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE ESE TIPO DE OPERACIONES, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA, EN TANTO NO SE CONTRAPONA CON LO DISPUESTO EN LA LEY MONETARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS¹⁰².

El artículo de referencia prohíbe dar cumplimiento a obligaciones y, en general, liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago, de actos u operaciones mediante el uso de monedas y billetes, en moneda nacional o divisas y metales preciosos, en operaciones comerciales que excedan los montos determinados en el propio precepto y que la misma Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita considera vulnerables. Dicha circunstancia no contradice ni desconoce el poder liberatorio de los billetes y monedas expedidos o acuñados por el Banco de México a que se refieren los artículos 4o. y 5o. de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, sino más bien constituye un límite impuesto para su uso en operaciones consideradas por el legislador democrático como susceptibles de utilizarse para el blanqueo de recursos provenientes de actividades ilícitas. Ello, desde luego, en aras de cumplir con el objeto para el cual fue creado el primer ordenamiento mencionado, es decir, proteger el sistema financiero y la economía nacional a partir de medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita. Luego, es claro que entre la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita no existe contradicción en el aspecto mencionado, sino una complementariedad que deriva de su igualdad normativa jerárquica y del supuesto básico de que ambas normas se refieren al ámbito económico

¹⁰¹ La tesis es sostenida por Peter Sands en *Making it Harder for the Bad Guys: The Case for Eliminating High Denomination Notes*, Harvard Kennedy School, Mossavar-Rahmani Center for Business and Government, febrero de 2016. La propuesta consiste en eliminar los billetes de alta denominación, como, por ejemplo, los de 500 euros, 100 dólares, 1000 francos suizos y 50 libras esterlinas; se haría más complicado para aquellos que cometen defraudación fiscal, delitos financieros, financiar el terrorismo y la corrupción. El autor precisa que, para efectos de su investigación, ha incluido en el término "delitos financieros" el lavado de dinero. Reitera que los billetes de alta denominación en países que los emiten, son básicamente utilizados en esquemas de lavado y su uso en países pobres es una herramienta fundamental de corrupción. Por ejemplo, precisa que transportar un millón de dólares en billetes de 100 dólares tendría un peso de 10 k, que cabrían fácilmente en un portafolio; sin embargo, si se tratara de transportar esa misma cantidad en billetes de 50 dólares el peso sería de 20 k y se requeriría de un portafolio y medio. Si finalmente se quiere transportar ese mismo importe en billetes de 20 dólares, pesará 50 k y será necesario llevarlos en 3.5 portafolios de dimensiones normales. Es una atinada tesis y la considero la medida como muy sensata ya que no se restringe el uso de monedas y billetes como lo establece el citado artículo 32, pero se disminuye de forma sensible la utilización de efectivo de forma más fácil; es decir, se debe considerar eliminar a los billetes de mil pesos en particular.

Cassara, John, *Op. Cit.* menciona que desde el año 2010 los lavadores de dinero prefieren billetes de altas denominaciones, en particular; de \$100 dólares americanos, y manifiesta que se ha detectado una creciente utilización de billetes de 500 euros fuera de los Estados Unidos. Tal y como se aprecia en la nota periodística del 28 de abril de 2019, el Banco Central Europeo dejó de emitir el billete de 500 euros (conocido como billete Bin Laden, ya que, al ser un billete tan grande, todo el mundo ha oído hablar de él, pero casi nadie lo ha visto en persona) para evitar el lavado de dinero, siguiendo la tesis sostenida por Peter Sands. Véase: <https://diariosanrafael.com.ar/europa-dejo-de-emitar-los-billetes-de-500-euros-para-evitar-el-lavado-de-dinero-164114/>

¹⁰² Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 2009779. Aislada. Materias(s): Constitucional, Penal. Décima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo: Libro 21, Agosto de 2015 Tomo I. Tesis: 1a. CCXLVIII/2015 (10a.). Página: 471

y financiero del país; el primer ordenamiento por regular la unidad del sistema monetario nacional y el segundo por dirigirse a proteger dicho sistema del blanqueo proveniente de actos delictivos, a través de las actividades vulnerables.

En seguimiento de este criterio, el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa determinó:

PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. EL ARTÍCULO 32 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO RESTRINGE EL USO DE DEPÓSITOS BANCARIOS MEDIANTE INSTITUCIÓN DE CRÉDITO.- El artículo 32 aludido prohíbe dar cumplimiento a obligaciones y, en general, liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago, de actos u operaciones mediante el uso de monedas y billetes, en moneda nacional o divisas y metales preciosos; sin embargo, tal restricción únicamente es respecto al uso de efectivo, ya sea en moneda nacional o extranjera y metales preciosos, no así los depósitos bancarios mediante institución de crédito. Lo anterior, toda vez que de la Exposición de Motivos de dicha Ley, se destaca que permite que los referidos actos u operaciones se realicen por medio de cualquier instrumento o medio de pago bancario o financiero reconocido por la ley, entre los cuales, se encuentra el depósito bancario, pues con el ingreso al sistema financiero del monto o producto de la operación ya existe un control por parte del sistema financiero a través del reporte de operaciones relevantes, del destino de dicho acto u operación. Tan es así que la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal estableció en la jurisprudencia 2a./J. 86/2015 (10a.) que la prohibición establecida en el artículo 32, fracción II de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, no hace nugatorio el poder liberatorio de billetes y monedas expedidos por el Banco de México a que se refiere el artículo 4 de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, pues aquel numeral solo establece limitantes para el pago en efectivo, siendo posible hacerlo con depósito, transferencia electrónica a una cuenta bancaria o con la emisión de cheques¹⁰³.

(Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/4/2018).

Sin embargo, la Unidad de Inteligencia Financiera en un criterio publicado en el Portal de Prevención de Lavado de Dinero determinó que no importa que el depósito sea a través del sistema financiero, si rebasa el umbral establecido para la recepción de efectivo en la Ley Antilavado, esa unidad administrativa lo considerará efectivo:

Artículo 32, fracción II

¿Para el cumplimiento de las obligaciones de pago se podrán exceptuar de las prohibiciones a que se refiere el artículo 32 de la Ley, a los comprobantes o fichas de depósitos efectuados directamente por los Clientes o Usuarios en las cuentas bancarias de quien realiza la Actividad Vulnerable, aun cuando dichos depósitos

¹⁰³ <http://sctj.tfifa.gob.mx/SCJI/assembly/detalleTesis?idTesis=43942>

se hayan hecho en monedas, billetes y Metales Preciosos por cantidades iguales o superiores a las establecidas en el referido artículo?

La Ley y sus normas secundarias no establecen excepciones respecto de la aceptación del pago en efectivo a través del uso de cuenta o depósito bancario, por lo que si bien es cierto al realizar un depósito en efectivo se hace uso de los servicios de las instituciones financieras, no se está aceptando, para cubrir las referidas obligaciones, instrumentos de liquidación o de pago distintos, en términos de lo señalado en el artículo 44 del Reglamento, por lo que en este caso la restricción es aplicable aun cuando la operación se liquide mediante depósito bancario en efectivo.

Aunado a lo anterior, se deberá tomar en consideración que un depósito en efectivo en las cuentas de quien realiza la Actividad Vulnerable se incorporará de manera directa en su patrimonio, de igual forma a que si aceptara el pago en efectivo en sus sucursales¹⁰⁴.

Esta disparidad de criterios entre lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal de Justicia Administrativa por un lado, y la Unidad de Inteligencia Financiera por otro, se traduce en la práctica en que cuando el SAT sanciona a un distribuidor de automotores porque, en sus cuentas bancarias, un cliente le depositó más efectivo del que está autorizado a recibir, el Tribunal de Justicia Administrativa (que es la autoridad ante quien, en primera instancia, se impugnan las multas impuestas por la autoridad) determine que se concede la nulidad lisa y llana. Como puede verse, no hay aquí una “coordinación interinstitucional” que es uno de los objetivos declarados de la Ley. Asimismo, se ignora el “procurar un adecuado equilibrio regulatorio, que evite molestias o trámites innecesarios que afecten el normal desarrollo de la actividad” que es uno de los mandatos del artículo 12.

Por último, parte de la doctrina reflexiona sobre que lo que ha generado este artículo es que se tenga una importante y desproporcionada atención al efectivo y como precisa Abel Souto¹⁰⁵ “Se ha dicho que el dinero en efectivo es el medio común de intercambio en las transacciones criminales y en el mismo sentido similar el gobierno español, aunque pensando más en finalidades recaudatorias aprobó en el consejo de ministros de 22 de junio de 2012 un proyecto de ley que lucha contra el fraude fiscal... limita a 2,500 euros los pagos en efectivo cuando en las operaciones participen empresarios o profesionales (Ley 7/2012, artículo 7)... hay un carácter criminógeno del dinero en efectivo...”.

Es reveladora la referencia del carácter criminógeno del dinero en efectivo y es lo que ha sucedido con este artículo. Sin embargo, debemos tener plenamente claro que lo manifestado anteriormente por el doctrinario evidencia una política preventiva de carácter eminentemente en materia de fraude fiscal y no únicamente eso sino que el artículo citado excluye de forma puntual y precisa que la limitante no resulta aplicable a los pagos e ingresos realizados en entidades de crédito. Esta línea de exclusión es completamente

¹⁰⁴ <https://sppld.sat.gob.mx/pld/interiores/preguntas.html>

¹⁰⁵ ABEL SOUTO Miguel, *La expansión penal del blanqueo de dinero*, Centro Mexicano de Estudios en lo Penal Tributario, México, 2016, p.113.

atinada ya que se reconoce que el sistema financiero aplica sus propias medidas para prevenir que se cristalice un delito.

Como se comentará a detalle *infra* la autoridad de nuestro país sigue insistiendo en negar dicha diferencia, cuando menos a nivel de las autoridades hacendarias.

En complemento al artículo anterior, el numeral 33, párrafo tercero, de la Ley establece:

En los casos distintos de los señalados en el párrafo anterior, los demás actos u operaciones a que se refieren las fracciones II a VII del artículo anterior deberán formalizarse mediante la expedición de los certificados, facturas o garantías que correspondan, o de cualquier otro documento en el que conste la operación, y se verificarán previa identificación de quienes realicen el acto u operación, así como, en su caso, del Beneficiario Controlador. En dichos documentos se deberá especificar la forma de pago y anexar el comprobante respectivo.

Es de destacarse que este tercer párrafo precisa la importancia de formalizar la operación mediante la expedición de los certificados, facturas o garantías que correspondan o de cualquier otro documento en donde conste la operación. Con esta norma, puede observarse que partir de la premisa de que la factura es un documento que acredita la operación ha generado confusión. No podemos dejar de lado que la emisión de la factura está dentro del marco regulatorio de índole fiscal y que, derivado de eso, se reconoce en varios ámbitos la realización de la operación. Sin embargo, como veremos más adelante, en materia de la industria automotriz, esto no tiene porque ser así por la misma forma de operar. Así las cosas, con la finalidad de cumplir con la Ley sin generar un entorpecimiento en el sector distribuidor de automotores, fue necesario solicitar a la autoridad la confirmación de un criterio que atienda esta situación en particular.

A mayor abundamiento, no es menor el tema de que el catálogo usado por la autoridad fiscal (entiéndase el SAT) para integrar información diversa como la forma de pago, no coincide con el que deriva de la Ley. Esta discrepancia en los catálogos puede generar una contingencia de índole económica porque al consignar en el aviso la forma de pago que aparece en la factura y que no necesariamente coincidirá con la que se describe en el catálogo del SAT, se puede señalar que el aviso se encuentra en tiempo, pero no en forma, de acuerdo con lo establecido en el propio artículo 18 de la Ley.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Por ejemplo en el catálogo del SAT para ser utilizado en el llenado de las facturas y que está disponible en su portal (http://omawww.sat.gob.mx/informacion_fiscal/factura_electronica/Documents/Gu%C3%ADaAnexo20.pdf) se precisa como formas de pago: efectivo, cheque nominativo, transferencia electrónica de fondos o por definir.

Y por el contrario en el portal antilavado en los instructivos para llenar correctamente los avisos correspondientes a la fracción VIII del artículo 17 (<https://sppld.sat.gob.mx/pld/interiores/vehiculos.html>) se precisa como forma de pago: contado, diferido o en parcialidades, dación en pago, préstamo o crédito y permuta. Además, ese mismo instructivo habla de los instrumentos monetarios que son: efectivo, tarjeta de crédito, tarjeta de débito, tarjeta de prepago, cheque nominativo, cheque de caja, cheque de viajero, transferencia internacional, orden de pago, giro, oro o platino amonedados, plata amonedada, metales preciosos, activos virtuales y otros. Que como ha quedado debidamente acreditado, tampoco se puede considerar como un catálogo idéntico al del SAT para el cumplimiento de obligaciones fiscales.

Es por eso que se debe tener claro siempre el que no debiera de ser la factura el documento idóneo para acreditar la operación y de ahí descargar la información a los avisos. El cumplimiento para acreditar la operación se permite bajo la figura de cualquier otro documento en donde conste la misma; es decir, al tratarse de actos de comercio celebrados entre particulares, cualquier acuerdo de voluntades que identifique plenamente el objeto de la operación, así como el precio de la misma y la forma bajo la cual será pagada (considerando el catálogo antes referido).

Ahora bien, el artículo 34 precisa:

La Secretaría podrá comprobar, de oficio y en cualquier tiempo, el cumplimiento de las obligaciones previstas en esta Ley, mediante la práctica de visitas de verificación a quienes realicen las Actividades Vulnerables previstas en la Sección Segunda del Capítulo III de esta Ley, a las Entidades a que se refiere el artículo 26 de esta Ley o, en su caso, al órgano concentrador previsto en el penúltimo párrafo del artículo 27 de la misma.

Las personas visitadas deberán proporcionar exclusivamente la información y documentación soporte con que cuenten que esté directamente relacionada con Actividades Vulnerables.

Me había referido a que existen dos clases de actos de autoridad para verificar el cumplimiento: los requerimientos de información y las visitas de verificación. En el artículo que se analiza, estamos ante el caso de las segundas; es decir, se pueden llevar a cabo visitas de verificación a las actividades que se describen en el artículo 17 de la Ley, que, básicamente, como lo he señalado antes, estamos ante un catálogo *numerus clausus*.

No es menor que las visitas se circunscriban de forma única a las actividades vulnerables tal y como lo hemos referido, y que la descripción no coincida con lo citado en el artículo 32; es decir, la descripción del referido artículo es mucho más amplia porque no califica la calidad de quien realiza la actividad y, mucho menos, si es con el ánimo de especulación comercial. Como lo he sostenido, las visitas sólo se pueden llevar a cabo a los que realizan la actividad de forma habitual profesional. Luego entonces, no existe facultad para revisar a todas las transmisiones de propiedad de unidades, aún y cuando son objeto de una prohibición. La pregunta es: ¿cómo sancionar algo que no se tenía facultad de verificar?

Desde luego que la respuesta al planteamiento es que no es posible; por el contrario, es imposible que la autoridad pueda revisar operaciones de transmisiones de derechos reales sobre unidades nuevas o usadas porque nos podemos encontrar ante personas físicas que no lo lleven a cabo de forma profesional. De esta manera, dichas personas no pueden ubicarse dentro de la hipótesis del artículo 17 fracción VIII; sin embargo, tienen cabida en el artículo 32. Así las cosas, no es posible una sanción por la no observancia de la restricción al uso de efectivo cuando, previamente, no cumplen con todos los elementos de la norma para realizar actividades vulnerables.

Otro asunto fundamental a considerar es el relativo a lo previsto en el segundo párrafo, en el que sólo se deberá de proporcionar información y documentación soporte con que cuenten que esté directamente relacionada con la Actividad Vulnerable. Lo anterior es de la mayor importancia porque, en mi práctica profesional, he visto que muchos

verificadores del SAT solicitan información de índole fiscal que nada tiene que ver con las obligaciones establecidas en la Ley Antilavado, por ejemplo: balanzas contables, estados de cuenta financieros, etc.

El artículo 35 prevé:

“El desarrollo de las visitas de verificación, así como la imposición de las sanciones administrativas previstas en esta Ley, se sujetarán a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”.

Es fundamental subrayar que únicamente las visitas de verificación se sujetarán a lo previsto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y no así los requerimientos de información que mencionamos previamente. Lo anterior es así porque, como lo he señalado *supra*, el procedimiento para atender un requerimiento de información se encuentra establecido en el propio Reglamento de la Ley.

Ahora bien, las visitas de verificación habrán de atender a la Ley del Procedimiento Administrativo y a los derechos humanos establecidos en la Constitución, pues incluso tratándose de personas morales (que serán las que mayoritariamente sean verificadas), nuestro Máximo Tribunal les ha reconocido esos derechos.

Ahora bien, en el artículo 36 se establece un plazo determinado para que una persona sea objeto de la verificación de sus obligaciones; así, esta norma precisa:

“Las verificaciones que lleve a cabo la Secretaría sólo podrán abarcar aquellos actos u operaciones consideradas como Actividades Vulnerables en los términos de esta Ley, realizados dentro de los cinco años inmediatos anteriores a la fecha de inicio de la visita”.

En el numeral que se analiza, contiene un plazo de prescripción. La autoridad no podrá, en sus facultades de verificación, ir más allá del plazo de cinco años anteriores. Esta norma coincide con la de carácter fiscal y, en mi opinión, es una cuestión más por la que se confunden los procedimientos. Asimismo, es importante tener en cuenta el artículo 38 del Código de Comercio (supletorio de la Ley Antilavado) que establece que los documentos que acrediten la operación comercial deberán resguardarse por un plazo de diez años. De esta manera, buena parte de la información que se integra al expediente único de identificación -como consecuencia del cumplimiento de la Ley Antilavado- estarán en poder de quien realiza la actividad vulnerable por el doble de tiempo del que la autoridad administrativa puede realizar la verificación comentada.¹⁰⁷

Por su parte, el artículo 38 prevé: La información y documentación soporte de los Avisos, así como la identidad de quienes los hayan presentado y, en su caso, de los representantes designados en términos del artículo 20 de la Ley y del representante de las Entidades Colegiadas a que se refiere el artículo 27, fracción IV, de este ordenamiento, se considera confidencial y reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

¹⁰⁷ Artículo 38.-El comerciante deberá conservar, debidamente archivados, los comprobantes originales de sus operaciones, en formato impreso, o en medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, siempre y cuando, en estos últimos medios, se observe lo establecido en la norma oficial mexicana sobre digitalización y conservación de mensajes de datos que para tal efecto emita la Secretaría, de tal manera que puedan relacionarse con dichas operaciones y con el registro que de ellas se haga, y deberá conservarlos por un plazo mínimo de diez años.

Es de la mayor importancia que la información que se provea a la autoridad sea tratada con el mayor sigilo y resguardo para garantizar la identidad de quien la envió. Sobre el particular, y para ubicar qué entendemos por información confidencial, debemos remitirnos al artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹⁰⁸. Como puede observarse, existe una distinción entre información reservada (que abarca toda aquella que no es personal, pero que puede generar una consecuencia delicada derivado de su publicación) y la información confidencial que sí contempla datos personales, secretos con fundamento en diversas legislaciones; así como la que envíe el gobernado a la autoridad derivado de una obligación que tiene que cumplir (como es el caso de la información que contienen los avisos de la Ley).

Es evidente que quienes realizan las actividades vulnerables pueden llegar a tener el temor fundado de que la información que se le haga llegar a la autoridad, en el ejercicio del cumplimiento de su obligación, pueda lesionar de forma grave su seguridad e integridad. Sin embargo, aquellos que se encuentran obligados por esta Ley, deben reflexionar en que, en todo el mundo, el sector comercial juega un papel fundamental en proporcionar a la autoridad información de sus clientes que pueda servir para prevenir o perseguir el lavado de dinero.

Por su parte, el artículo 39 precisa:

“La información que derive de los Avisos que se presenten ante las autoridades competentes será utilizada exclusivamente para la prevención, identificación, investigación y sanción de operaciones con recursos de procedencia ilícita y demás delitos relacionados con éstas”.

Como lo hemos referido previamente, no sobra el que se haga este tipo de puntualizaciones derivado de dos situaciones: por un lado, la reiterada confusión de la autoridad que está facultada para revisar las obligaciones y que, además, puede haber una línea muy delgada para tomar esa información como base para una revisión de índole fiscal; y, por el otro, el temor fundado de los que participan en actividades vulnerables

¹⁰⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2017: “Artículo 113: Se considera información confidencial: I. La que contiene datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable; II. Los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos, y III. Aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales. La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello”.

“Artículo 110: Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley General, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable; II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales; III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional; IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal; V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física; VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones; VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos; VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los Servidores Públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada; IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa; X. Afecte los derechos del debido proceso; XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado; XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la Ley General y esta Ley y no las contravengan; así como las previstas en tratados internacionales”.

sobre el hecho de que, derivado de esa información, se pueden iniciar investigaciones principalmente fiscales.

Es necesario precisar aquí qué se entiende por delitos relacionados con el lavado de dinero, pues no hay un pronunciamiento sobre este particular ni en las recomendaciones, ni en la encuesta, ni en la primera Evaluación Nacional de Riesgos (aunque en la segunda Evaluación Nacional de Riesgos se señalan ciertos delitos como relacionados o previos) y, tampoco, en el Código Penal Federal. Me parece que debemos entender por delitos relacionados, todos aquellos que generen bienes de procedencia ilícita. De esta manera, no cualquier delito puede ser previo al lavado de dinero sino, únicamente, aquel por medio del cual se obtengan bienes de valoración económica; en este sentido, nuestro artículo 400 Bis del Código Penal Federal no establece ningún *numerus clausus* que pueda servir de límite a la autoridad investigadora para vincular un delito precedente con el de operaciones con recursos de procedencia ilícita. El límite entonces se encuentra en el objeto material del delito predicado.

Asimismo, como puede observarse, en la norma en análisis se señala que la información contenida en los avisos será utilizada para la prevención, identificación, investigación y sanción. No podemos olvidar que, en relación con el delito de lavado de dinero, tenemos tres clases de ilícitos: los delitos precedentes o previos, el propio delito de lavado de dinero y los delitos conexos.¹⁰⁹

Por su parte, el artículo 42 establece una norma procesal:

Los Avisos que se presenten en términos de esta Ley en ningún caso tendrán, por sí mismos, valor probatorio pleno. En ningún caso el Ministerio Público de la Federación podrá sostener su investigación exclusivamente en los Avisos a que se refiere la presente Ley, por lo que la misma estará sustentada en las pruebas que acrediten el acto u operación objeto de los Avisos.

La norma aquí expuesta implica la calificación del valor probatorio del aviso cuando sea necesario presentar éste en un proceso de índole penal. Lo primero que habrá que decir es que el término de “valor probatorio pleno” ha quedado en desuso, pues éste se contemplaba en el abrogado Código Federal de Procedimientos Penales en los artículos 280, 284, 286 y 336. De hecho, se daba bajo las mismas premisas que fundan el proceso civil aún vigente y que se le da el valor incontrovertible a la prueba bajo esa figura. En la legislación en materia procesal, ese término ya no tiene cabida. El nuevo proceso penal ha establecido la libre valoración de prueba y ha derogado la regla de prueba tasada. Derivado de lo anterior, será necesario que el Ministerio Público acredite que el acto u operación efectivamente se llevó a cabo, pero con documentos que se encuentren íntimamente relacionados con la celebración del mismo y no el aviso por sí solo.

¹⁰⁹ Lara Rivera, Jorge Alberto, *Cómo prevenir el lavado de dinero*, Colección de Conferencias Magistrales, INACIPE, México, 2018, p. 27. Es preciso recordar que dado la naturaleza de esta investigación y que la misma obedece a los alcances de la ley que nos ocupa no entraré en detalles al respecto de las figuras delictivas que desde mi punto de vista refiere de forma acertada el autor.

Asimismo, hay que señalar que esta norma no tiene ninguna razón de ser en esta legislación ¿qué valor probatorio se le dará a un aviso? ese cuestionamiento se responde desde el Código Nacional de Procedimientos Penales y no en esta legislación.

Ahora bien, en otro orden de ideas, el artículo 45 refiere:

La Secretaría y la Procuraduría, en el ámbito de sus respectivas competencias, para efectos exclusivamente de la identificación y análisis de operaciones relacionadas con los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, están legalmente facultadas y legitimadas, por conducto de las unidades administrativas expresamente facultadas para ello en sus respectivos reglamentos, para corroborar la información, datos e imágenes relacionados con la expedición de identificaciones oficiales, que obre en poder de las autoridades federales, así como para celebrar convenios con los órganos constitucionales autónomos, entidades federativas y municipios, a efecto de corroborar la información referida.

La Secretaría o la Procuraduría podrán celebrar convenios con las autoridades que administren los registros de los documentos de identificación referidos en este artículo, para el establecimiento de sistemas de consulta remota.

Para analizar este artículo, es forzoso remitirnos a lo que se establece en las Reglas de Carácter General, a efecto de precisar las identificaciones que podemos utilizar:

Identificación, que deberá ser, en todo caso, un documento original oficial emitido por autoridad competente, vigente o que la fecha de vencimiento, al momento de su presentación, no sea mayor a dos años, que contenga la fotografía, firma y, en su caso, domicilio del propio Cliente o Usuario.

Para efectos de lo dispuesto por este numeral, se considerarán como documentos válidos de identificación la credencial para votar expedida por el Instituto Nacional Electoral, así como cualquier identificación vigente o que la fecha de vencimiento, al momento de su presentación, no sea mayor a dos años con fotografía y firma, emitida por autoridades mexicanas federales, estatales o municipales, y las demás que, en su caso, apruebe la UIF.

Asimismo, respecto de las personas físicas de nacionalidad extranjera, se considerarán como documentos válidos de identificación, además de los anteriormente referidos en este párrafo, el pasaporte o la documentación expedida por el Instituto Nacional de Migración que acredite su condición de estancia en el país.¹¹⁰

Partiendo de la premisa de que uno de los objetivos de la Ley que nos ocupa es la identificación, es de vital trascendencia que, para lograr ese objetivo, se permita que los clientes puedan usar una amplia gama de documentos que hacen las veces de identificaciones. En mi práctica profesional, he podido constatar que muchos de quienes realizan actividades vulnerables tienen la falsa apreciación de que existe un catálogo de identificaciones que cumplen con los requisitos para ser utilizadas. Sin embargo, no hay nada más lejano que eso; inclusive, se asevera, por ejemplo, que la licencia de conducir no puede ser utilizada. Considero que la confusión deriva de una herencia de lo que se

¹¹⁰ Anexo 3 del Acuerdo 02/2013 por el que se emiten las Reglas de Carácter General a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto del 2013.

aplica a las entidades financieras, pero que no tiene sustento legal alguno y, en consecuencia, no puede ser extrapolado al cumplimiento en esta materia.

Cierto es que existe una amplia gama de identificaciones que se pueden utilizar al ser cliente de quien realiza una actividad vulnerable, pues, como lo establece la regla, es válida cualquiera que haya sido emitida por una de las autoridades de los tres ámbitos de gobierno. Esta amplitud hace casi imposible tener precisas todas y cada una de las identificaciones. Sin embargo, como siempre ocurre, resulta que la misma disposición le otorga un lugar preferencial a la credencial para votar expedida por el Instituto Nacional Electoral, que, dicho sea de paso, se obtiene bajo un principio de buena fe.¹¹¹

De igual forma, es de destacarse que se hace énfasis en la parte relativa a que la identificación puede no estar vigente al momento que es mostrada para acreditar su identidad, porque se establece que será vigente o que no hayan pasado más de dos años después de su vencimiento. La disposición me parece adecuada porque, si la licencia de conducir ha expirado, lo que trae como consecuencia es que no estoy en condiciones de conducir un vehículo y que, en caso de hacerlo, sea objeto de una sanción administrativa; sin embargo, no cabe duda de que sigo siendo la misma persona consignada en el documento.

Por su parte, el artículo 46 refiere:

La Unidad podrá solicitar a la Secretaría la verificación de información y documentación, en relación con la identidad de personas, domicilios, números telefónicos, direcciones de correos electrónicos, operaciones, negocios o actos jurídicos de quienes realicen Actividades Vulnerables, así como de otras referencias específicas, contenidas en los Avisos y demás información que reciba conforme a esta Ley.

El Ministerio Público de la Federación podrá solicitar a la Secretaría que ejerza las facultades previstas en esta Ley, en los términos de los acuerdos de colaboración que al efecto suscriban.

De la anterior disposición, se desprende que la Procuraduría General de la República (hoy Fiscalía), a través de la Unidad, podrá solicitar a la Secretaría que se verifique la

¹¹¹ Para la obtención de la credencial del INE es necesario tres documentos: i) documento de nacionalidad (acta de nacimiento), ii) documento de identificación con foto debe de ser original y vigente o con una expedición no mayor a diez años, excepto cartilla de servicio militar nacional, cédula profesional y credenciales expedidas por el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (si no se cuenta con una, se puede asistir con dos testigos, uno de ellos debe de tener su credencial para votar del INE inscrita en el mismo municipio que la persona que realiza el trámite, y el segundo testigo que viva en la misma entidad federativa que la de la persona que está tramitando), y iii) comprobante de domicilio, debe de ser original y con fecha de expedición no mayor a tres meses (en caso de no contar con algún comprobante, se pueden presentar dos testigos y uno de ellos debe de estar inscrito en el Padrón Electoral del mismo municipio o delegación y otro de la misma entidad federativa, asimismo deberán de identificarse con alguna de sus huellas dactilares o su Credencial para Votar vigente, manifestar la razón de su dicho bajo protesta de decir verdad, misma que deberá ser asentada en el acta testimonial, sólo podrá ser testigo por cuatro ocasiones en un lapso de 120 días naturales). Véase: <https://www.ine.mx/credencial/credencial-proceso/>

No es menor tener claro que la vigencia de la credencial para votar con fotografía no está circunscrita únicamente al plazo de tiempo consignado en la misma para su utilización, ya que aun cuando la misma no haya caducado en su expedición, puede perder su vigencia por situaciones tales como: ser un duplicado, por suspensión de derechos, por pérdida de nacionalidad, domicilio irregular; y la única forma de saber si la credencial está vigente es hacer una consulta en el portal del INE: <https://istanominal.ine.mx/scpln/src/>

Es evidente que podemos tramitar la identificación oficial por antonomasia sin tener ninguna identificación y es ahí de donde deriva que las credenciales para votar que la delincuencia obtiene no es que sean falsas, ya que son legítimas, no así la información con la que se obtuvieron. Tal como lo precisa el artículo 13, fracción I, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero del 2018.

información y documentación de quien realice la Actividad Vulnerable. Es importante observar que en este artículo es la única ocasión que se hace referencia a los actos jurídicos, pues, por lo general, el legislador prefirió referirse a un catálogo de giros mercantiles (sin excepción, todos ellos son actos jurídicos), lo mismo sucede con el término “negocios” (ya que no se ha expresado y queremos entender, como parece no poder ser de otra manera, que se refirieron al negocio en sentido jurídico).¹¹²

Asimismo, es importante señalar que la verificación que solicite la Fiscalía General de la República deberá realizarse en el marco de una carpeta de investigación.

En este mismo tema de la información y documentación, el artículo 47 precisa:

Sin perjuicio de la información y documentación que la Secretaría esté obligada a proporcionar a la Procuraduría, en caso de que la Secretaría, con base en la información que reciba y analice en términos de la presente Ley, conozca de la comisión de conductas susceptibles de ser analizadas o investigadas por las instancias encargadas del combate a la corrupción o de procuración de justicia de las entidades federativas, deberá comunicar a dichas instancias, de acuerdo con la competencia que les corresponda, la información necesaria para identificar actos u operaciones, así como personas presuntamente involucradas con recursos de procedencia ilícita.

Es importante reflexionar que en este artículo aparece por única ocasión la palabra corrupción, como objeto de la Secretaría de informar, a las instancias encargadas, en caso de que de la información que reciba se conozca de la comisión de hechos relacionados con la corrupción. Para ser honesto, me parece un desatino no menor traer ese término a esta legislación; lo que debió señalarse es que cuando la Secretaría conozca de hechos o actos ilícitos, debe hacerlos del conocimiento de la autoridad competente. Errores como éste han abonado a que, previo a la entrada gobierno actual, se hagan pronunciamientos públicos como el que la Unidad de Inteligencia Financiera debiera de forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción o que una de las finalidades principales de la UIF sea luchar en contra los delitos por hechos de corrupción¹¹³, aún y cuando ha quedado claramente evidenciado que eso no es la finalidad de la lucha, cuando menos no desde esta trinchera.

No soslayo el hecho de que una importante tendencia global es partidaria de que la lucha contra la corrupción es, también, contra el lavado de dinero. Destacados autores como CHAIKIN y SHARMAN sostienen que existe una relación simbiótica entre la corrupción y el lavado de dinero, y que los esfuerzos globales deben encaminarse a combatir ambos

¹¹² Domínguez y Martínez, José Alfredo, en *Derecho Civil, Parte General, personas, cosas, negocio jurídico e invalidez*, reflexiona, citando a De Pina, que: “[...] hay que aclarar que el negocio jurídico es una especie del género acto jurídico, no fácilmente determinable siempre”, y continúa diciendo: “El Código Civil para el Distrito Federal desconoce la expresión “negocios jurídicos” haciendo únicamente referencia a los “actos jurídicos”. Los autores nacionales, sin embargo, aceptan la distinción entre actos jurídicos y negocios jurídicos, difícil desde el punto de vista del derecho positivo patrio, y tratan de fijarla tomando como base no la legislación propia, sino la doctrina extranjera”. Y concluye citando al referido autor: “[...] dentro del criterio del legislador mexicano, la distinción entre acto y negocio jurídico no existe”. Motivo por el cual es un yerro del legislador intentar traer a la presente legislación una diferencia de índole doctrinal con bases fuera de nuestro país y que, en la práctica, la materia civil de manera formal ha arribado a la atinada conclusión que dicha distinción no existe.

¹¹³ Véase: El Economista, 19 de septiembre del 2018, “UIF investigará corrupción dentro del sistema: Santiago Nieto”, en <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/UIF-investigara-corrupcion-dentro-del-sistema-Santiago-Nieto-20180919-0045.html>

fenómenos. Asimismo, consideran que deben aprovecharse todas las herramientas para prevenir el lavado de dinero (obligaciones en la legislación, envío de reportes/avisos, sistemas automatizados, etc.), en el combate a la corrupción.¹¹⁴ Asimismo, como documenté *supra* en la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción se establece una clara liga entre ambas conductas delictivas.

Con respecto al importante tema de la confidencial, el artículo 50 establece:

Los servidores públicos de la Secretaría, la Procuraduría y las personas que deban presentar Avisos en términos de la presente Ley, que conozcan de información, documentación, datos o noticias de actos u operaciones objeto de la presente Ley y que hayan sido presentados ante la Secretaría, se abstendrán de divulgarla o proporcionarla, bajo cualquier medio, a quien no esté expresamente autorizado en la misma.

Para que se pueda proporcionar información, documentación, datos e imágenes a los servidores públicos de las entidades federativas, éstos deberán estar sujetos a obligaciones legales en materia de guarda, reserva y confidencialidad respecto de aquello que se les proporcione en términos de esta Ley y su inobservancia esté penalmente sancionada.

La violación a las reservas que esta Ley impone, será sancionada en los términos de las disposiciones legales aplicables.

La preocupación primordial y que tiene un origen legítimo, tal y como lo hemos comentado, es el asunto de ¿en dónde queda la información? o, bien ¿quién tiene acceso a ella? Por ello, considero atinado que se precise, de forma puntual, que no se puede divulgar la misma a quien no esté autorizado. Asimismo, esta norma se complementa en la Ley motivo de nuestro estudio, al prever como delito en el artículo 63 el uso indebido de la información, los datos, la documentación o las imágenes que se obtengan con motivo de las obligaciones que impone esta Ley. Sin embargo, en el caso de los servidores públicos, esta restricción expresa se refiere únicamente a aquellos que tengan carácter de federales y, de manera genérica, a cualquier persona que lo haga lo que, evidentemente, abarcaría a un servidor público estatal o municipal, quienes en consecuencia, deberán estar sujetos a las obligaciones legales en materia de guarda, reserva y confidencialidad.

¹¹⁴ Chaikin, David, y J. C. Sharman, *Corruption and Money Laundering. A Symbiotic Relationship*, Palgrave Macmillan, 2009, United States/United Kingdom. Desde luego que coincido con el punto de vista; sin embargo, es preciso recordar que si bien es cierto dichas herramientas son aplicables al combate de los ilícitos, para el caso que nos ocupa uno es causa generadora del otro, y de forma muy particular la corrupción en nuestro país es una categoría con la que se conoce a una serie de delitos, no es en sí un tipo penal.

De esta manera, los hechos por delitos relacionados con la corrupción (cohecho, enriquecimiento ilícito, etcétera) son los que pueden ubicarse bajo la figura de delito precedente y lo que sí coincide es que en ambos casos corresponde al particular detonar el mecanismo para que la autoridad haga lo propio a fin de combatirlo (a través de un aviso, reporte o denuncia). Pero me permito insistir en la fase temporal un es primero que el otro, es imposible hablar de lavado si no existe cuando menos el indicio de que se llevó a cabo un acto de corrupción aún y cuando todavía no se encuentre debidamente probado (aunque como establece el Código Nacional de Procedimientos Penales antes de cualquier sentencia, el delito deberá ser probado más allá de la duda razonable).

En relación con la corrupción Alemán Loza, Iván, *Prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo*, Editorial Thomson Reuters, México, 2020, pág. 200 establece: "En julio de 2019 el Grupo Egmont dio a conocer el resumen público de las "Herramientas y prácticas de las UIF para investigar el lavado producto de la corrupción" que proporciona una serie de indicadores asociados al lavado del producto de la corrupción, señalando para tal efecto que la corrupción es un delito generalizado que afecta a todos los países y economías, ya que además de dificultar el crecimiento económico, socava la confianza en los gobiernos, desvía los recursos públicos en detrimento de importantes iniciativas y tiene un impacto en la prestación de servicios esenciales, como servicios de salud, infraestructura nacional y educación".

En este asunto de la confidencialidad, merece especial mención la creación y puesta en marcha de las denominadas Unidades de Inteligencia Patrimonial y Económica en las entidades federativas.¹¹⁵ Es posible que, por la importancia y el papel que se les ha dado, se tenga que hacer una referencia expresa a los servidores públicos que laboran en ellas con respecto a sus deberes de confidencialidad.

Con el artículo 52 de la Ley, se inicia el Capítulo VII de la Ley que prevé el importante tema de las sanciones administrativas. Así, este numeral establece:

La Secretaría sancionará administrativamente a quienes infrinjan esta Ley, en términos del presente Capítulo.

Como excepción a lo dispuesto en el párrafo anterior, las violaciones de las Entidades Financieras a las obligaciones a que se refiere el artículo 15 de esta Ley, serán sancionadas por los respectivos órganos desconcentrados de la Secretaría facultados para supervisar el cumplimiento de las mismas y, al efecto, la imposición de dichas sanciones se hará conforme al procedimiento previsto en las respectivas Leyes especiales que regulan a cada una de las Entidades Financieras de que se trate, con las sanciones expresamente indicadas en dichas Leyes para cada caso referido a las Entidades Financieras correspondientes.

Las multas que se determinen en términos de esta Ley, tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida, sujetándose al procedimiento administrativo de ejecución que establece la legislación aplicable.

Lo destacable de este artículo es que, en seguimiento a lo que se ha venido observando en el desarrollo de la presente investigación, existe una distinción evidente entre las actividades vulnerables y las entidades financieras y, para el caso de las sanciones, no es la excepción.

Con el artículo 53 se inicia propiamente el establecimiento de las sanciones:

Se aplicará la multa correspondiente a quienes:

- I. Se abstengan de cumplir con los requerimientos que les formule la Secretaría en términos de esta Ley;
- II. Incumplan con cualquiera de las obligaciones establecidas en el artículo 18 de esta Ley;
- III. Incumplan con la obligación de presentar en tiempo los Avisos a que se refiere el artículo 17 de esta Ley. La sanción prevista en esta fracción será aplicable cuando

¹¹⁵ El Consejo Nacional de Seguridad Pública, en su trigésima primera sesión, celebrada el 30 de octubre de 2011, y cuyos acuerdos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre del 2011, elaboró un documento que incluye el anexo III denominado metas y compromisos asumidos por los grupos de trabajo creados mediante acuerdo 05/XXX/11 del Consejo Nacional de Seguridad Pública. En este se establece que, derivado del análisis de incidencia delictiva de alto impacto, se otorgaba un presupuesto de 8 millones de pesos para equipamiento e infraestructura de las Unidades de Inteligencia Patrimonial y Económica (UIPES) en los 31 estados. Las UIPES se constituirán como coadyuvantes del Ministerio Público para la investigación y acopio de información en materia de prevención y combate al delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Mucho se ha especulado al respecto de dichas unidades y su funcionalidad; sin embargo, no hay lineamientos claros de su forma de operar y tampoco un análisis sobre su eficacia. A manera de ejemplo, podemos ubicar la Unidad de Inteligencia Financiera de la Ciudad de México, que está más orientada a temas de comercio exterior. Véase: <https://www.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/retiran-ambulancias-y-pipas-con-gas-lp-irregulares>

la presentación del Aviso se realice a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que debió haber sido presentado. En caso de que la extemporaneidad u omisión exceda este plazo, se aplicará la sanción prevista para el caso de omisión en el artículo 55 de esta Ley, o

- IV. Incumplan con la obligación de presentar los Avisos sin reunir los requisitos a que se refiere el artículo 24 de esta Ley;
- V. Incumplan con las obligaciones que impone el artículo 33 de esta Ley;
- VI. Omitan presentar los Avisos a que se refiere el artículo 17 de esta Ley, o
- VII. Participen en cualquiera de los actos u operaciones prohibidos por el artículo 32 de esta Ley.

Como quedó acreditado previamente, corresponde a la Secretaría requerir información y es por medio del Servicio de Administración Tributaria o la Unidad de Inteligencia Financiera que esta acción se lleva a cabo. El catálogo de infracciones aquí descrito se enfoca a lo sustancial, al corazón de la Ley; es decir, a los temas de: (i) identificación del cliente; (ii) envío de avisos, y (iii) acreditación de la forma de pago y los instrumentos monetarios de la operación. En materia de envío de avisos, no podemos olvidar que, para la presentación de avisos, se tiene como término el día 17 de cada mes, después de que la operación se haya realizado (la interpretación de la Unidad de Inteligencia Financiera, a petición del sector distribuidor de automotores, es que se entiende por realizada la operación cuando ésta se liquida). Adicionalmente, como lo he comentado, existe la facilidad administrativa que está vinculada al sexto dígito del Registro Federal de Contribuyentes.

Ahora bien, en la fracción tercera de este artículo encontramos uno de los temas más delicados en la práctica y, también, uno de los mayores errores del legislador. El error legislativo consistió en establecer como infracción que, después del vencimiento del plazo para presentar el aviso, se tienen treinta días para su envío (aunque ya se considerará extemporáneo) pero, en caso de que se exceda de los treinta días, se considerará omiso. Sin embargo, para esta última infracción (la del aviso enviado después de los treinta días), se prevé que se aplicará la pena prevista en el artículo 55 pero el pequeño gran detalle está en que ese artículo no tiene sanción. No cabe duda de que la autoridad administrativa, al momento de imponer una sanción por esta conducta, deberá respetar lo que establece la norma, pues en el derecho administrativo sancionador (como facultad del *ius puniendi* del Estado) sigue la misma regla que en el derecho penal y la sanción es de exacta aplicación.

Con respecto al tema de la presentación de los avisos, es necesario hacer mención de que es prácticamente imposible presentar éstos sin los requisitos que establece el artículo 24 de la propia Ley. Lo anterior, debido a la forma en que está diseñado el programa del Portal de Prevención de Lavado de Dinero, pues no permite avanzar sin que cierta información sea requisitada con base en el perfil con el que se dio de alta la actividad vulnerable. Asimismo, en este artículo podemos observar cómo se regresa, nuevamente, a una sanción que aplica solo a los fedatarios públicos y, más adelante, al resto de las actividades vulnerables. Es una obligación consignar la forma e instrumento de pago con el que se liquidó la operación y anexar el comprobante respectivo, que a detalle ya se comenté previamente.

En cuestión de sanciones, una de las más importantes es aquélla que se establece para la falta de observancia a la restricción al efectivo. El artículo 54 prevé:

Las multas aplicables para los supuestos del artículo anterior de esta Ley serán las siguientes:

- I. Se aplicará multa equivalente a doscientos y hasta dos mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el caso de las fracciones I, II, III y IV del artículo 53 de esta Ley;
- II. Se aplicará multa equivalente a dos mil y hasta diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el caso de la fracción V del artículo 53 de esta Ley, y
- III. Se aplicará multa equivalente a diez mil y hasta sesenta y cinco mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, o del diez al cien por ciento del valor del acto u operación, cuando sean cuantificables en dinero, la que resulte mayor en el caso de las fracciones VI y VII del artículo 53 de esta Ley.

Antes de analizar a detalle los importes de las multas del presente artículo, debemos remitirnos al artículo tercero del Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desindexación del salario mínimo¹¹⁶, todas las menciones del salario mínimo como base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en leyes federales, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización (UMA). Es preciso citar que el importe de la UMA para el año 2021 es de \$ 89.62 pesos a partir del primero de febrero.¹¹⁷ Derivado de lo anterior, es posible establecer un margen de importe de las multas contempladas en el artículo que nos ocupa:

Fracción I	\$ 17,924.00 a 179,240.00 M.N.
Fracción II	\$ 179,240.00 a 896,200.00 M.N.
Fracción III	\$ 896,200.00 00 a 5,825,300 M.N.

La otra manera de multar es, de acuerdo con la infracción, del 10 al 100 % del valor del acto u operación, la que resulte mayor en el caso de las fracciones VI y VII del artículo 53. La norma impuesta por el legislador en el sentido de que la autoridad imponga la sanción “que resulte mayor”, en principio, resulta inconstitucional, pues va en contra de lo preceptuado por el artículo 22 de nuestra Carta Magna, en el sentido de que quedan prohibidas las multas excesivas. Además, es inconstitucional que existan varias posibilidades de sanción para una misma conducta.

Es un hecho que el importe de las multas, sobre todo en la fracción III, es bastante considerable y, asimismo, debemos tener presente que una misma operación puede

¹¹⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero del 2016.

¹¹⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero del 2021.

tener diversas multas y eso incrementa potencialmente el riesgo patrimonial para quien realiza la actividad vulnerable.

La Ley prevé una excluyente de responsabilidad en el artículo 55 que señala:

La Secretaría se abstendrá de sancionar al infractor, por una sola vez, en caso de que se trate de la primera infracción en que incurra, siempre y cuando cumpla, de manera espontánea y previa al inicio de las facultades de verificación de la Secretaría, con la obligación respectiva y reconozca expresamente la falta en que incurrió.

Este artículo lo denomino como el *mea culpa*, derivado de que es posible decirle a la autoridad, por una sola ocasión, que se ha incurrido en una infracción, siempre y cuando se cumpla de manera espontánea, previo al inicio de facultades de verificación, que no es lo mismo que un requerimiento de información, como ha quedado debidamente establecido. Es de reconocerse que la autoridad facilite el cumplimiento espontáneo de la actividad vulnerable, pero ¿por qué solo por una ocasión?, si lo que le interesa o debiera de interesarle a la autoridad es recibir la información y derivado de la carga operativa que genera. Considero entonces que se debería de poder “autocorregir” tantas veces como fuera necesario, sin limitarlo a una sola ocasión, ya que no hacerlo así se complica de forma contundente buscar cumplir de forma espontánea, ya que se considera como un as bajo la manga y se administra al grado máximo su utilización.¹¹⁸

Hacer efectivo el beneficio que nos ocupa, no puede tratarse como un asunto menor. La norma puede hacerse valer mediante un escrito libre y sin tener la certeza de que se está invocando de forma atinada la disposición. Para acudir a esta norma, deben tenerse debidamente integrados todos y cada una de las omisiones para ser entregados una vez se haya acogido al beneficio. Hay muchas discusiones al respecto de hacer valer en diversos momentos, y ya que la autoridad no ha emitido mayor regulación al respecto, soy de la opinión de primero hacer saber a la autoridad que se adhiere al beneficio y, después, hacer llegar el cumplimiento de las omisiones en las que, en su momento, se haya incurrido.

En el tema de consecuencias jurídicas por incumplimiento, el artículo 56 prevé que:

Son causas de revocación de los permisos de juegos y sorteos, además de las señaladas en las disposiciones jurídicas aplicables:

¹¹⁸ Es de la mayor trascendencia tener en claro que en el sistema financiero, en particular, las entidades reguladas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), existen las Disposiciones de Carácter General que regulan los programas de autocorrección, que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 20 de octubre del 2014 y que fueron modificadas mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de noviembre del 2018. Se establece la posibilidad de que aquellas entidades y personas sujetas a supervisión de la CNBV que hayan contravenido las normas que les aplican, puedan someter a autorización de la propia Comisión un programa de autocorrección que contenga la forma en que corregirán el incumplimiento en que hubieren incurrido o preverán incumplimientos futuros y que contemplan reducir los procedimientos administrativos de sanción, fomentando el cumplimiento voluntario de la normatividad por parte de las entidades, pero no está circunscrito a ser uso del beneficio por una sola ocasión, como si lo es en las actividades vulnerables. Es increíble que si se contemple el beneficio de forma ilimitada para entes mucho más grandes y complejos de operación en lo que se refiere a su dinámica cotidiana y cuentan con una amplia estructura de sistemas y humana para el cumplimiento y no se considere una situación similar para aquellos que son nuevos en el tema de la prevención del lavado de dinero.

- I. La reincidencia en cualquiera de las conductas previstas en el artículo 53 fracciones I, II, III y IV de esta Ley, o
- II. Cualquiera de las conductas previstas en el artículo 53 fracciones VI y VII de esta Ley.

La Secretaría informará de los hechos constitutivos de causal de revocación a la Secretaría de Gobernación, a efecto de que ésta ejerza sus atribuciones en la materia y, en su caso, aplique las sanciones correspondientes.

Interesante resulta que la presente Ley contenga la facultad de revocación de un permiso que no se otorgó derivado de la misma; es decir, el permiso es otorgado por la Dirección General de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación como lo establece el artículo 3º de la antigua Ley Federal de Juegos y Sorteos.¹¹⁹

Con mejor técnica legislativa, en la propuesta de reforma a la Ley Antilavado a la que he hecho referencia *supra* se prevé:

Artículo 56. Son causas de revocación de los permisos otorgados conforme a la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su Reglamento, así como los permisos otorgados por autoridades federales a aquellas personas que realicen las Actividades Vulnerables a que se refieren las fracciones IX y X del artículo 17 de esta Ley, además de las señaladas en las disposiciones jurídicas aplicables:

I. a II. (...)

La Secretaría informará de los hechos constitutivos de la causal de revocación a las autoridades competentes, a efecto de que éstas ejerzan sus atribuciones en la materia y, en su caso, apliquen las sanciones correspondientes, y solicitará información a dichas autoridades sobre el resultado o conclusión del procedimiento que, en su caso, se haya instaurado.

Esta propuesta atiende con corrección lo que el derecho (y la lógica) prevén pues únicamente la autoridad que otorga un permiso puede revocarlo.

Sobre este mismo tema de las consecuencias jurídicas, pero ahora enfocadas a los servicios de fe pública, el artículo 57 refiere:

¹¹⁹ Ley Federal de Juegos y Sorteos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947:

"Artículo 3º.- Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase; así como de los sorteos, con excepción del de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley".

"Artículo 4º.- No podrá establecerse ni funcionar ninguna casa, o lugar abierto o cerrado, en que se practiquen juegos con apuestas ni sorteos, de ninguna clase, sin permiso de la Secretaría de Gobernación. Esta fijará en cada caso los requisitos y condiciones que deberán cumplirse".

"Artículo 17.- Las infracciones a la presente Ley que no constituyan delitos, a sus reglamentos o a las disposiciones que dicte la Secretaría de Gobernación, serán sancionadas por la misma Secretaría, con multa de cien a diez mil pesos o arresto hasta por quince días, pudiendo revocarse en su caso el permiso y clausurarse el establecimiento si las infracciones son graves o frecuentes. Cuando la infracción sea cometida por los jugadores, árbitros, corredores de apuestas o por cualquiera otra persona que desempeñe funciones en el espectáculo, juego, establecimiento o sorteo de que se trate; podrá sancionarse, además, con suspensión hasta por un año o inhabilitación definitiva para desempeñar la actividad o función respectiva".

Son causas de cancelación definitiva de la habilitación que le haya sido otorgada al corredor público, además de las señaladas en las disposiciones jurídicas aplicables, la reincidencia en cualquiera de las conductas previstas en el artículo 53 fracciones I, II, III y IV de esta Ley.

Una vez que haya quedado firme la sanción impuesta por la Secretaría, ésta informará de su resolución a la Secretaría de Economía y le solicitará que proceda a la cancelación definitiva de la habilitación del corredor público que hubiere sido sancionado, y una vez informada, la Secretaría de Economía contará con un plazo de diez días hábiles para proceder a la cancelación definitiva solicitada, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

Se observa de forma reiterada el hecho de que la Ley que nos ocupa, establezca la cancelación de una habilitación que no otorgó.¹²⁰

En tanto que en el artículo 58 se sanciona:

Cuando el infractor sea un notario público, la Secretaría informará de la infracción cometida a la autoridad competente para supervisar la función notarial, a efecto de que ésta proceda a la cesación del ejercicio de la función del infractor y la consecuente revocación de su patente, previo procedimiento que al efecto establezcan las disposiciones jurídicas que rijan su actuación. Darán lugar a la sanción de revocación, por ser consideradas notorias deficiencias en el ejercicio de sus funciones, los siguientes supuestos:

- I. La reincidencia en la violación de lo dispuesto en el artículo 53, en sus fracciones I, II, III, IV y V, y
- II. La violación a lo previsto en las fracciones VI y VII del artículo 53.

La imposición de las sanciones anteriores se llevará a cabo sin perjuicio de las demás multas o sanciones que resulten aplicables.

En el artículo que se analiza, parecía que el legislador había utilizado una mejor técnica pues reconoce expresamente que la Secretaría deberá informar a la autoridad competente para supervisar la función notarial para que sea ésta la que actúe. Sin embargo, este buen principio termina en una violación a los derechos fundamentales de defensa pues la Ley, a priori, solicita que se cese y revoque la patente de notario público. Esta disposición va contra el elemental derecho de ser oído y vencido en juicio. Ahora bien, a diferencia de los numerales previos, la Ley del Notariado para el Distrito Federal, establece que el ejercicio de la función notarial cesa en una serie de casos y admite que dicha función puede terminar por una causa prevista *en las leyes*.¹²¹

¹²⁰ La Ley Federal de Correduría Pública, publicada el 9 de marzo del 2012 en el Diario Oficial de la Federación establece:

“Artículo 3º.- Corresponde a la Secretaría [...] III Expedir y revocar las habilitaciones correspondientes”.

“Artículo 21.- El corredor público que incumpla con lo dispuesto en esta Ley y su reglamento se hará acreedor a las siguientes sanciones: [...] IV cancelación definitiva de la habilitación en los siguientes casos: a) Violaciones graves y reiteradas a las disposiciones de la presente ley; b) ser condenado por delito intencional, mediante sentencia ejecutoriada que amerite pena corporal [...]”.

¹²¹ Ley del Notariado para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de marzo del 2000, establece en el artículo 4:

“Corresponde al Jefe de Gobierno la facultad de expedir las patentes de notario y de aspirante de notario, conforme a las disposiciones contenidas en la presente ley”.

“Artículo 65.- Los notarios son inamovibles de su cargo, salvo los casos previstos en esta Ley. Asimismo, la patente de los aspirantes es definitiva y permanente”

“Artículo 197.- Son causas de cesación del ejercicio de la función notarial y del cargo de notario: [...] IX Las demás que establezcan las leyes”.

Con mayor sentido de los derechos de los notarios y de los corredores públicos, la propuesta de Ley Antilavado establece:

Artículo 58. Cuando el infractor sea una o un notario o corredor o corredora pública, la Secretaría informará de la infracción cometida a la autoridad competente para supervisar la función fedataria, a efecto de que esta instaure el procedimiento de imposición de sanción respectivo. La Secretaría podrá solicitar a la autoridad competente que corresponda, que se le informe sobre el resultado o conclusión del procedimiento que, en su caso, se haya instaurado.

En efecto, como lo prevé la propuesta de modificación, primero se deberá instaurar el procedimiento de imposición de sanción respectivo y, una vez desahogado éste con todas las garantías que lo acompañan, se podrá informar a la Secretaría del resultado del mismo.

El artículo 59 precisa:

Serán causales de cancelación de la autorización otorgada por la Secretaría a los agentes y apoderados aduanales:

- I. La reincidencia en la violación de lo dispuesto en el artículo 53, en sus fracciones I, II, III y IV, y
- II. La violación a lo previsto en las fracciones VI y VII del artículo 53.

La Secretaría informará de la infracción respectiva a la autoridad aduanera, a efecto de que ésta proceda a la emisión de la resolución correspondiente, siguiendo el procedimiento que al efecto establezcan las disposiciones jurídicas que rijan su actuación.

La imposición de las sanciones anteriores se llevará a cabo sin perjuicio de las demás multas o sanciones que resulten aplicables.

Una vez más encontramos que la autoridad que otorga la patente no es la misma que la cancela; sin embargo, sí existe disposición en la Ley Aduanera en donde se establece que, por incumplimiento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, será cancelada. Es la primera vez que se puede observar una medida de tales características; así las cosas, puede decirse que, en esta ocasión, hay una forma adecuada de remitir de una norma a otra.¹²²

Las consideraciones que debe tomar la Secretaría a la hora de imponer una sanción, se encuentran previstas en el artículo 60 que establece:

¹²² Ley Aduanera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio del 2018:

“Artículo 159.- Agente aduanal es la persona física autorizada por el Servicio de Administración Tributaria, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta Ley”.

“Artículo 165.- Será cancelada la patente de agente aduanal, independientemente de las sanciones que procedan por las infracciones cometidas, por las siguientes causas: [...] XII Encontrarse dentro de los supuestos de cancelación a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita”.

La Secretaría, en la imposición de sanciones de carácter administrativo a que se refiere el presente Capítulo, tomará en cuenta, en su caso, lo siguiente:

- I. La reincidencia, las causas que la originaron y, en su caso, las acciones correctivas aplicadas por el presunto infractor. Se considerará reincidente al que haya incurrido en una infracción que hubiere sido sancionada y, además de aquella, cometa la misma infracción, dentro de los dos años inmediatos siguientes a la fecha en que haya quedado firme la resolución correspondiente;
- II. La cuantía del acto u operación, procurando la proporcionalidad del monto de la sanción con aquellos, y
- III. La intención de realizar la conducta.

La fracción I se ocupa de la reincidencia. No cabe duda que la reincidencia será un factor para considerar, dentro del rango de la Ley, una sanción mayor precisamente porque el infractor ha demostrado con su conducta no tener respeto ni apego a las obligaciones que debe atender.

Asimismo, es correcto que se establezca como parámetro la cuantía del acto y que se procure una proporcionalidad entre el monto de la sanción y aquellos. Sin embargo, en mi práctica profesional he visto que a algunos miembros del sector distribuidor de automotores se le han impuesto sanciones por encima del valor comercial de la operación realizada. Me explico con ejemplo de la realidad. Un distribuidor vendió una unidad con un valor total de seiscientos veinte mil pesos (la factura ya considera los impuestos) y, como incumplió con su obligación de enviar el aviso, fue sancionado con setecientos cincuenta mil pesos; es decir, con un monto de ciento treinta mil pesos más que el valor de la operación (es importante recordar que el valor comercial del vehículo no es, ni mucho menos, la ganancia del distribuidor). Como hemos visto *supra* el no envío de avisos puede sancionarse con multa equivalente a diez mil y hasta sesenta y cinco mil días de UMA o con del diez al cien por ciento de la operación. Sin embargo, en completa violación al principio *pro persona* la Ley señala que se deberá imponer la multa que resulte mayor. Por ello, al distribuidor se le impuso la de los diez mil días. El distribuidor (y cualquiera que realice actividades vulnerables) debe ser sancionado por el incumplimiento de sus obligaciones pero esa sanción debe ser proporcional a la infracción y no resultar en una multa ruinosa que pueda terminar con el legítimo y necesario negocio de la distribución.

Así las cosas, al momento de la imposición de las sanciones de tipo pecuniario, la autoridad no suele tomar en cuenta la proporcionalidad a que lo obliga la norma en comento

Se antoja muy cuesta arriba que, derivado de la carga operativa de la cual hablaré a profundidad en el próximo capítulo, la actividad vulnerable tenga la intención de realizar la conducta. La realidad es que, en la mayoría de los casos, el incumplimiento de la Ley obedece a una omisión, o bien, a una inadecuada interpretación de la norma. Además, es muy difícil -casi imposible- para la autoridad poder acreditar la intención de realizar la conducta.

Por último, en este importante tema de las sanciones administrativas artículo 61 establece:

Las sanciones administrativas impuestas conforme a la presente Ley podrán impugnarse ante la propia Secretaría, mediante el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través del procedimiento contencioso administrativo.

De acuerdo con lo establecido en esta norma, podemos observar que no existe un principio de definitividad para llegar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (antes denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), pues no es necesario agotar el recurso de revisión antes de interponer el juicio de nulidad. De esta manera, dependerá de la estrategia que decida seguir el abogado y que pudiera consistir en no ejercitar el recurso de revisión, puesto que corresponde a la propia Secretaría revisar su acto y no es común que lo revoquen o modifiquen, casi siempre nos encontramos ante la confirmación del acto de autoridad.

Con respecto al importante tema del poder sancionador del Estado, Velázquez Tolsá ha reflexionado que:

El poder sancionador del Estado es genérico, se ejerce por el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador, los que protegen diversos bienes jurídicos con sus propias técnicas, procedimientos y sanciones.¹²³

Los grandes teóricos de la materia argumentan que el auxilio que presta la Administración a los Tribunales es por el exceso de trabajo, el poco personal y las precarias partidas presupuestarias, la función Judicial se vuelve ineficaz e insuficiente, consecuentemente, con el fin de aligerar las cargas de trabajo de la función Judicial, el legislador en uso de su facultad de libertad configurativa transforma delitos en infracciones (despenalización).¹²⁴

[...] el Pleno de la SCJN emitió un criterio donde reconoce que el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado que tienen el mismo origen, por esa razón en la interpretación constitucional de los principios del Derecho Administrativo Sancionador es dable acudir a los principios que rigen al Derecho Penal en lo conducente.¹²⁵

¹²³ VELÁZQUEZ Tolsá, Eduardo Francisco, *Derecho Administrativo Sancionador Mexicano*, Editorial Bosch, México, 2018, p. 37.

¹²⁴ Ídem.

¹²⁵ Ídem, p. 39.

Época: Novena Época, Registro: 174488, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto de 2006, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 99/2006, Página: 1565. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.

De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de

Evidentemente, podemos establecer que la sanción administrativa es similar a la pena, debido a que se encuentran como hipótesis en la facultad punitiva del Estado y tiene reacción frente a lo antijurídico. De esta manera, Velázquez Tolsá afirma que, derivado de la potestad punitiva, el derecho administrativo sancionador puede auxiliarse de los principios penales sustantivos siguientes:

a) de legalidad; b) del “*non bis in idem*”; c) de presunción de inocencia; d) el de tipicidad; e) de culpabilidad; f) el de prescripción de las sanciones o de las facultades de la autoridad; y g) el de caducidad del procedimiento, entre otros; sin que su traslación pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sancionador sólo es posible si son compatibles con su naturaleza.

El último capítulo de la Ley está dedicado a los delitos. Así, los artículos 62, 63, 64 y 65 establecen tipos especiales, incremento de penas y un requisito de procedibilidad. De esta manera, el artículo 62 contempla:

Se sancionará con prisión de dos a ocho años y con quinientos a dos mil días multa conforme al Código Penal Federal, a quien:

- I. Proporcione de manera dolosa a quienes deban dar Avisos, información, documentación, datos o imágenes que sean falsos, o sean completamente ilegibles, para ser incorporados en aquellos que deban presentarse;
- II. De manera dolosa, modifique o altere información, documentación, datos o imágenes destinados a ser incorporados a los Avisos, o incorporados en avisos presentados.

Se debe destacar que, además de la pena pecuniaria, la ley establece de forma adicional la pena privativa de libertad como sanción. En este artículo nos encontramos ante una conducta que, en primer lugar, va dirigida al cliente, porque la conducta a sancionar es la de proporcionar información, documentos, datos e imágenes que pueden resultar falsos y, si ese fuere el caso, me parece que sale sobrando la disposición porque la conducta se encuentra debidamente tipificada en el Código Penal Federal bajo la figura de falsificación de documento en general. En caso de que esta legislación no establecería esta conducta, la misma podría reconducirse al artículo 243 del Código.¹²⁶

forma automática porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador —apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal— irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Malawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.

El Tribunal Pleno, el 15 de agosto en curso, aprobó, con el número 99/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a 15 de agosto de 2006”.

¹²⁶ Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre del 2018:

“Artículo 243.- El delito de falsificación se castigará, tratándose de documentos públicos, con prisión de cuatro a ocho años y de doscientos a trescientos sesenta días multa. En el caso de documentos privados, con prisión de seis meses a cinco años y de ciento ochenta a trescientos sesenta días multa.

En lo referente a la fracción II, se prevé la conducta de que un dato o documento destinado a ser incorporado en un aviso, fuera alterado o modificado; es decir, nos encontramos ante una alteración o falsificación de documento. Como lo señalé *supra*, el legislador ha establecido tipos penales especiales que, desde nuestro punto de vista, son innecesarios porque ambos están cubiertos por la legislación penal.

Por su parte, el artículo 63 establece:

Se sancionará con prisión de cuatro a diez años y con quinientos a dos mil días multa conforme al Código Penal Federal:

- I. Al servidor público de alguna de las dependencias o entidades de la administración pública federal, del Poder Judicial de la Federación, de la Procuraduría o de los órganos constitucionales autónomos que indebidamente utilice la información, datos, documentación o imágenes a las que tenga acceso o reciba con motivo de esta Ley, o que transgreda lo dispuesto por el Capítulo VI de la misma, en materia de la reserva y el manejo de información, y
- II. A quien, sin contar con autorización de la autoridad competente, revele o divulgue, por cualquier medio, información en la que se vincule a una persona física o moral o servidor público con cualquier Aviso o requerimiento de información hecho entre autoridades, en relación con algún acto u operación relacionada con las Actividades Vulnerables, independientemente de que el Aviso exista o no.

La norma impone una penalidad específica para los servidores públicos y, como tal, es mayor a la prevista en el artículo 62; de la misma forma, hace referencia a quien divulgue o revele información, pero sin contar con autorización. Lo trascendente aquí radica en que, de acuerdo con lo previsto en la norma, la revelación o divulgación de la información que vincule a una persona física, moral o servidor público se puede llevar a cabo con independencia de que exista o no el aviso. Así las cosas, aunque el artículo no hace referencia al expediente de identificación, es evidente que no puede existir el aviso sin

"Si quien realiza la falsificación es un servidor público, la pena de que se trate, se aumentará hasta en una mitad más. La pena que corresponda por el delito previsto en el primer párrafo, se aumentará hasta en una mitad, cuando se falsifiquen documentos de asignatarios, contratistas, permisionarios o distribuidores a que se refiere la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos".

"Artículo 244.- El delito de falsificación de documentos se comete por alguno de los medios siguientes:

"I.- Poniendo una firma o rúbrica falsa, aunque sea imaginaria, o alterando una verdadera;

"II.- Aprovechando indebidamente una firma o rúbrica en blanco ajena, extendiendo una obligación, liberación o cualquier otro documento que pueda comprometer los bienes, la honra, la persona o la reputación de otro, o causar un perjuicio a la sociedad, al Estado o a un tercero;

"III.- Alterando el contexto de un documento verdadero, después de concluido y firmado, si esto cambiare su sentido sobre alguna circunstancia o punto substancial, ya se haga añadiendo, enmendando o borrando, en todo o en parte, una o más palabras o cláusulas, o ya variando la puntuación;

"IV.- Variando la fecha o cualquiera otra circunstancia relativa al tiempo de la ejecución del acto que se exprese en el documento;

"V.- Atribuyéndose el que extiende el documento, o atribuyendo a la persona en cuyo nombre lo hace: un nombre o una investidura, calidad o circunstancia que no tenga y que sea necesaria para la validez del acto;

"VI.- Redactando un documento en términos que cambien la convención celebrada en otra diversa en que varíen la declaración o disposición del otorgante, las obligaciones que se propuso contraer, o los derechos que debió adquirir;

"VII.- Añadiendo o alterando cláusulas o declaraciones, o asentando como ciertos hechos falsos, o como confesados los que no lo están, si el documento en que se asientan, se extendiere para hacerlos constar y como prueba de ellos;

"VIII.- Expidiendo un testimonio supuesto de documentos que no existen; dándolo de otro existente que carece de los requisitos legales, suponiendo falsamente que los tiene; o de otro que no carece de ellos, pero agregando o suprimiendo en la copia algo que importe una variación substancial, y

"IX.- Alterando un perito traductor o paleógrafo el contenido de un documento, al traducirlo o descifrarlo.

"X.- Elaborando placas, gafetes, distintivos, documentos o cualquier otra identificación oficial, sin contar con la autorización de la autoridad correspondiente".

que, previamente, se hayan obtenido los datos del cliente que son los que se integran al aviso.

Por último, es interesante reflexionar en que la no existencia del aviso puede implicar que se ha omitido cumplir con esta obligación.

El artículo 64 prevé:

Las penas previstas en los artículos 62 y 63, fracción II, de esta Ley se duplicarán en caso de que quien cometa el ilícito sea al momento de cometerlo o haya sido dentro de los dos años anteriores a ello, servidor público encargado de prevenir, detectar, investigar o juzgar delitos.

A quienes incurran en cualquiera de los delitos previstos en los artículos 62 y 63 de esta Ley, se les aplicará, además, una sanción de inhabilitación para desempeñar el servicio público por un tiempo igual al de la pena de prisión que haya sido impuesta, la cual comenzará a correr a partir de que se haya cumplido la pena de prisión.

Retomando lo establecido en el artículo 63, se da una característica adicional de que haya sido servidor público con una encomienda específica de prevenir, detectar, investigar o juzgar delitos. Este incremento de penas es lógico y racional pues va dirigido a quienes tienen, precisamente, la obligación de prevenir, detectar, investigar o juzgar los delitos; es decir, a las personas en las que la sociedad ha confiado parte de su seguridad y, por ello, sancionarlos con mayor rigor es adecuado y responde a una correcta política criminal.

Por último, el artículo 65 establece una norma procesal al prever el requisito de procedibilidad. Así, el numeral impone:

Se requiere de la denuncia previa de la Secretaría para proceder penalmente en contra de los empleados, directivos, funcionarios, consejeros o de cualquier persona que realice actos en nombre de las instituciones financieras autorizadas por la Secretaría, que estén involucrados en la comisión de cualquiera de los delitos previstos en los artículos 62 y 63 de esta Ley.

En el caso previsto en la fracción II del artículo 63 se procederá indistintamente por denuncia previa de la Secretaría o querrela de la persona cuya identidad haya sido revelada o divulgada.

En esta norma, queda de manifiesto que, adicionalmente a las distinciones de servidores públicos, se incluye la de personas que realicen actos en nombre de las instituciones financieras autorizadas por la Secretaría; es decir, sucede lo mismo que lo establecido en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal que prevé el tipo penal de operaciones con recursos de procedencia ilícita ¹²⁷ De esta manera, se impone un requisito de

¹²⁷ Artículo 400 Bis del Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre del 2018:

“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:

procedibilidad como mecanismo para detonar la maquinaria de investigación; sin embargo, es importante notar que, en la disposición que nos ocupa, sí se precisa que sean instituciones autorizadas por la Secretaría. Lo anterior, no sucede en la legislación penal y puede generar la discusión de qué entendemos por sistema financiero, pues tal definición se encontraba prevista antes de la reforma al delito en 2014.¹²⁸

Análisis del Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita¹²⁹

Una vez realizadas las reflexiones que interesan en esta investigación en torno a la Ley, enseguida llevaré a cabo un análisis sobre las disposiciones al Reglamento de la misma. Debo aclarar que así como no revisé todos y cada uno de los artículos de la Ley Antilavado, en la misma línea mis consideraciones se enfocan a aquellas disposiciones reglamentarias que considero de trascendencia para el objetivo central de este trabajo

El análisis parte del artículo 1º que define el objetivo de este cuerpo reglamentario. Así, se prevé:

El presente ordenamiento tiene por objeto establecer las bases y disposiciones para la debida observancia de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Sus disposiciones son de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos.

El ejercicio de las facultades de las autoridades señaladas en la Ley que intervengan en la aplicación de esta y del presente Reglamento, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como las medidas, procedimientos y Reglas de Carácter General que se establezcan, estarán dirigidos a recabar elementos útiles para prevenir, investigar y perseguir los Delitos de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, los relacionados con estos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de esos recursos para su financiamiento.

De acuerdo con esta primera disposición, el reglamento se emite para la exacta observancia de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con

"I. Adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, o

"II. Oculte, encubra o pretenda ocultar o encubrir la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento, propiedad o titularidad de recursos, derechos o bienes, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita.

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

"En caso de conductas previstas en este Capítulo, en las que se utilicen servicios de instituciones que integran el sistema financiero, para proceder penalmente se requerirá la denuncia previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, encuentre elementos que permitan presumir la comisión de alguno de los delitos referidos en este Capítulo, deberá ejercer respecto de los mismos las facultades de comprobación que le confieren las leyes y denunciar los hechos que probablemente puedan constituir dichos ilícitos".

¹²⁸ El artículo 400 bis antes de la reforma del 2014 establecía: "...el sistema financiero se encuentra integrado por las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, sociedades de ahorro y préstamo, sociedades financieras de objeto limitado, uniones de crédito, empresas de factoraje financiero, casas de bolsa y otros intermediarios bursátiles, casas de cambio, administradoras de fondos de retiro y cualquier otro intermediario financiero o cambiario."

¹²⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de agosto del 2013.

Recursos de Procedencia Ilícita y de éste se derivan las Reglas de Carácter General a que se refiere la propia Ley (mismas que son objeto de reflexión adelante). Así, los tres ordenamientos (Ley, Reglamento y reglas) tienen, entre otras, la finalidad de recabar elementos útiles para prevenir, investigar y perseguir el delito en el 400 Bis del Código Penal. Asimismo, no podemos dejar de reflexionar en que la norma reglamentaria señala el hecho de que está dirigida, también, a evitar el uso de los recursos para el financiamiento de organizaciones delictivas; es decir, sin expresarlo de forma puntual, se busca que el Reglamento encaje en la hipótesis prevista en el artículo 139 quáter, en donde se prevé el delito de financiamiento al terrorismo.¹³⁰ Asimismo, es importante destacar que la anterior finalidad es reconocida de forma expresa en el artículo 26 de las Reglas de Carácter General¹³¹, que a la letra dice:

Para la elaboración de los Avisos, quienes realicen Actividades Vulnerables podrán tomar en cuenta las mejores prácticas que dé a conocer la UIF. Asimismo, quienes realicen Actividades Vulnerables deberán de observar lo previsto en el artículo 34 de las presentes Reglas.

La UIF elaborará, cuando menos una vez al año, informes sobre la calidad de los Avisos que le presenten quienes realicen Actividades Vulnerables.

Asimismo, quienes realicen Actividades Vulnerables para la presentación de los Avisos a que se refieren las presentes Reglas, deberán de considerar la información, las guías que para tal efecto elabore y les proporcione la UIF; así como las elaboradas por organismos internacionales y agrupaciones intergubernamentales en materia de prevención y combate de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo, de los que el Estado Mexicano sea miembro.

Algunas de las guías a las que se refiere esta disposición, son precisamente aquellas encargadas de combatir el financiamiento al terrorismo. De hecho, la Unidad de Inteligencia Financiera publicó la Guía para Combatir el Financiamiento al Terrorismo aplicable a las Organizaciones sin Fines de Lucro.¹³²

Por su parte, el artículo 2º se encarga de establecer algunas definiciones:

Además de las definiciones que establece el artículo 3 de la Ley, para los efectos del presente Reglamento, se entenderá en forma singular o plural por:

- I. Cliente o Usuario, a cualquier persona física o moral, así como fideicomisos que celebren actos u operaciones con quienes realicen Actividades Vulnerables;

¹³⁰ “Se impondrá la misma pena señalada en el artículo 139 de este Código, sin perjuicio de las penas que corresponden por los demás delitos que resulten, al que por cualquier medio que fuere ya sea directa o indirectamente, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán destinados para financiar o apoyar actividades de individuos u organizaciones terroristas, o para ser utilizados, o pretendan ser utilizados, directa o indirectamente, total o parcialmente, para la comisión, en territorio nacional o en el extranjero, de cualquiera de los delitos previstos en los ordenamientos legales siguientes: I. Del Código Penal Federal, los siguientes: 1) Terrorismo, previstos en los artículos 139, 139 Bis y 139 Ter; 2) Sabotaje, previsto en el artículo 140; 3) Terrorismo Internacional, previsto en los artículos 148 Bis, 148 Ter y 148 Quáter; 4) Ataques a las vías de comunicación, previstos en los artículos 167, fracción IX, y 170, párrafos primero, segundo y tercero, y 5) Robo, previsto en el artículo 368 Quinquies. II. De la Ley que Declara Reservas Mineras los Yacimientos de Uranio, Torio y las demás Substancias de las cuales se obtengan Isótopos Hendibles que puedan producir Energía Nuclear, los previstos en los artículos 10 y 13”. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2018.

¹³¹ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 2013.

¹³² https://uif.gob.mx/work/models/uif/librerias/documentos/Guia_FT_para_OSFL.pdf

- II. Firma Electrónica Avanzada, al certificado digital con el que deben contar las personas físicas y morales, conforme a lo dispuesto por el artículo 17-D del Código Fiscal de la Federación;
- III. Reglas de Carácter General, a las que emita la Secretaría en términos del artículo 6, fracción VII, de la Ley;
- IV. SAT, al Servicio de Administración Tributaria, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, y
- V. UIF, a la Unidad de Inteligencia Financiera, Unidad Administrativa Central de la Secretaría.

En esta disposición, una vez más, como sucede en el artículo 18 de la Ley, se hace una inadecuada referencia a clientes y usuarios. Sin embargo, como lo hemos analizado, en materia de actividades vulnerables no existen los usuarios pues, aunque se compre un automóvil por única vez, la persona que lo haga será un cliente. Así, el reglamento repite el error de la Ley.

Como puede verse, el reglamento hace referencia a lo considerado por el artículo 17D del Código Fiscal de la Federación, en relación con la firma electrónica avanzada. Lo anterior obedece a la serie de trámites que, quien realiza actividades vulnerables, deberá llevar a cabo por medio de ésta ante el Servicio de Administración Tributaria.¹³³ Así también, se precisa que la Unidad de Inteligencia Financiera es una Unidad Administrativa Central que tiene su fundamento en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹³⁴

El artículo 3º se encarga de señalar algunas de las facultades más importantes de la Unidad de Inteligencia Financiera.

¹³³ Código Fiscal de la Federación publicado el 25 junio de 2018:

“Artículo 17 D.- Cuando las disposiciones fiscales obliguen a presentar documentos, éstos deberán ser digitales y contener una firma electrónica avanzada del autor, salvo los casos que establezcan una regla diferente. Las autoridades fiscales, mediante reglas de carácter general, podrán autorizar el uso de otras firmas electrónicas.

“[...] Para los efectos fiscales, los certificados tendrán una vigencia máxima de cuatro años, contados a partir de la fecha en que se hayan expedido. Antes de que concluya el periodo de vigencia de un certificado, su titular podrá solicitar uno nuevo. En el supuesto mencionado el Servicio de Administración Tributaria podrá, mediante reglas de carácter general, relevar a los titulares del certificado de la comparecencia personal ante dicho órgano para acreditar su identidad y, en el caso de las personas morales, la representación legal correspondiente, cuando los contribuyentes cumplan con los requisitos que se establezcan en las propias reglas. Si dicho órgano no emite las reglas de carácter general, se estará a lo dispuesto en los párrafos sexto y séptimo de este artículo”.

El Código Fiscal precisa el efecto que se le da a la Firma Electrónica Avanzada, el que precisen las disposiciones fiscales y también la vigencia del certificado de la misma. Una vez más una lamentable confusión que, me parece, puede generar efectos no menores en virtud de que la materia que nos ocupa no es de índole fiscal, tal y como lo comentaré a detalle en el apartado correspondiente.

¹³⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de septiembre de 2017:

“Artículo 2.- Al frente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de:

“A. Servidores Públicos: I. Subsecretario de Hacienda y Crédito Público; II. Subsecretario de Ingresos; III. Subsecretario de Egresos; IV. Oficial Mayor; V. Procurador Fiscal de la Federación, y VI. Tesorero de la Federación.

“B. Unidades Administrativas Centrales: [...] II. Unidad de Inteligencia Financiera: a) Dirección General de Asuntos Normativos: 1. Dirección General Adjunta de Asuntos Normativos Internacionales, y 2. Dirección General Adjunta de Asuntos Normativos y Relaciones con Actividades Vulnerables; b) Dirección General de Análisis; c) Dirección General de Procesos Legales: 1. Dirección de Procesos Legales “A”, y 2. Dirección de Procesos Legales “B”; d) Dirección General Adjunta de Infraestructura Tecnológica.”

La UIF, además de las atribuciones que le confiere este Reglamento, el Reglamento Interior de la Secretaría y demás disposiciones jurídicas aplicables, tendrá las siguientes:

- I. Interpretar para efectos administrativos la Ley, el presente Reglamento, las Reglas de Carácter General y demás disposiciones que de estos emanen, excepto por lo que refiere a las atribuciones que correspondan a la Unidad;
- II. Requerir a quienes realicen las Actividades Vulnerables a que se refiere el artículo 17 de la Ley, la información, documentación, datos o imágenes necesarios para el ejercicio de sus atribuciones;
- III. Determinar y expedir los formatos oficiales para la presentación de los Avisos;
- IV. Determinar y dar a conocer los medios de cumplimiento alternativos a que se refiere el artículo 16 del presente Reglamento, y
- V. Participar en la suscripción, en conjunto con el SAT, de los convenios a que se refiere el artículo 32 del presente Reglamento.

De todas las atribuciones conferidas a la Unidad de Inteligencia Financiera, sin lugar a dudas, la más importante es la facultad de interpretación, para efectos administrativos de la Ley, el Reglamento de la Ley; las reglas de Carácter General a que se refiere la Ley y las demás disposiciones. Ahora bien, esta facultad de interpretación la UIF la ejerce, básicamente, por medio de dos acciones: la (i) la emisión de ratificaciones de criterios de interpretación y (ii) las respuestas a preguntas más frecuentes de quienes realizan actividades vulnerables -que es un apartado del Portal de Prevención de Lavado de Dinero-. Aunque sobre las ratificaciones de criterios hablaré con detenimiento *infra* adelante aquí que la Asociación Mexicana de Distribuidores de Automotores (a la que represento) obtuvo la primera confirmación de criterio en la historia de esta Ley. Asimismo, es importante saber que estas confirmaciones de criterio son una forma fundamental de tener claridad al respecto de la exacta observancia de la disposición general, abstracta e impersonal. Lamentablemente, en mi práctica profesional, he podido constatar que, muchas veces, la autoridad facultada para realizar las verificaciones a la Ley desconoce estos criterios.

Retomo el tema de “las respuestas a las preguntas más frecuentes” que, como he señalado, es un apartado del Portal de Prevención de Lavado; pues bien, la UIF señala al inicio de este apartado que: “las respuestas aquí señaladas tienen carácter orientativo e informativo y en ningún caso constituyen un acto de autoridad o una interpretación en términos del artículo 3, fracción I del Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita”. Sin embargo, a pesar de esta declaración expresa, las respuestas de la UIF deben considerarse criterios conforme a sus facultades reglamentarias; ello es así, porque lo publicado en las páginas electrónicas oficiales -como en este caso el Portal de Prevención de Lavado de Dinero- constituyen un hecho notorio por formar parte del conocimiento público. Lo anterior, con

base en la jurisprudencia con registro 168124¹³⁵ y la tesis con registro 2004949¹³⁶, ambas de nuestros Tribunales Colegiados de Circuito:

HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR.

Los datos que aparecen en las páginas electrónicas oficiales que los órganos de gobierno utilizan para poner a disposición del público, entre otros servicios, la descripción de sus plazas, el directorio de sus empleados o el estado que guardan sus expedientes, constituyen un hecho notorio que puede invocarse por los tribunales, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo; porque la información generada o comunicada por esa vía forma parte del sistema mundial de diseminación y obtención de datos denominada "internet", del cual puede obtenerse, por ejemplo, el nombre de un servidor público, el organigrama de una institución, así como el sentido de sus resoluciones; de ahí que sea válido que los órganos jurisdiccionales invoquen de oficio lo publicado en ese medio para resolver un asunto en particular.

PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL.

Los datos publicados en documentos o páginas situados en redes informáticas constituyen un hecho notorio por formar parte del conocimiento público a través de tales medios al momento en que se dicta una resolución judicial, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles. El acceso al uso de Internet para buscar información sobre la existencia de personas morales, establecimientos mercantiles, domicilios y en general cualquier dato publicado en redes informáticas, forma parte de la cultura normal de sectores específicos de la sociedad dependiendo del tipo de información de que se trate. De ahí que, si bien no es posible afirmar que esa información se encuentra al alcance de todos los sectores de la sociedad, lo cierto es que sí es posible determinar si por el tipo de datos un hecho forma parte de la cultura normal de un sector de la sociedad y pueda ser considerado como notorio por el juzgador y, consecuentemente, valorado en una decisión judicial, por tratarse de un dato u opinión común indiscutible, no por el número de personas que conocen ese hecho, sino por la notoriedad, accesibilidad, aceptación e imparcialidad de este conocimiento. Por tanto, el contenido de una página de Internet que refleja hechos propios de una de las partes en cualquier juicio, **puede ser tomado como prueba plena**, a menos que haya una en contrario que no fue creada por orden del interesado, ya que se le reputará autor y podrá perjudicarle lo que ofrezca en sus términos.

El artículo 4º se encarga de determinar las facultades del SAT y, en ese sentido establece:

¹³⁵ Época: Novena Época. Registro: 168124. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, Enero de 2009. Materia(s): Común. Tesis: XX.2o. J/24. Página: 2470.

¹³⁶ Época: Décima Época. Registro: 2004949. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 2. Materia(s): Civil, Común. Tesis: I.3o.C.35 K (10a.). Página: 1373.

El SAT, además de las atribuciones que le confiere su ley, este Reglamento, su Reglamento Interior y las demás disposiciones jurídicas aplicables, tendrá las siguientes:

- I. Integrar y mantener actualizado el padrón de personas que realicen las Actividades Vulnerables establecidas en el artículo 17 de la Ley, de conformidad con el Capítulo Tercero del presente Reglamento;
- II. Recibir los Avisos de quienes realicen las Actividades Vulnerables establecidas en el artículo 17 de la Ley y remitirlos a la UIF;
- III. Llevar a cabo las visitas de verificación a que se refiere el Capítulo V de la Ley y, en su caso, requerir la información, documentación, datos o imágenes necesarios para comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley, el presente Reglamento y las Reglas de Carácter General;
- IV. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de la presentación de Avisos de quienes realicen las Actividades Vulnerables establecidas en el artículo 17 de la Ley y, en su caso, requerir la presentación cuando los sujetos obligados no lo hagan en los plazos establecidos en la Ley, el presente Reglamento y las demás disposiciones jurídicas aplicables;
- V. Emitir opinión sobre las Reglas de Carácter General y los formatos oficiales que deba expedir la Secretaría, cuando ésta se lo solicite;
- VI. Participar, en conjunto con la UIF, en la suscripción de los convenios a que se refiere el artículo 32 del presente Reglamento;
- VII. Imponer las sanciones administrativas previstas en la Ley, e
- VIII. Informar a las autoridades competentes cuando se actualicen los supuestos previstos en los artículos 56, 57, 58 y 59 de la Ley, a efecto de que éstas procedan a imponer las sanciones correspondientes.

Es obligatorio precisar aquí que el SAT no tiene ley; de esta manera, lo que se quiere decir con la expresión: “[...] además de las atribuciones que le confiere su Ley” se refiere, en realidad, a la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Lo que podemos observar es que en el Reglamento Interno del Servicio de Administración Tributaria en el Título III, Capítulo I, a partir del artículo 47¹³⁷ se establecen las facultades que tiene previstas en materia de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Dichas atribuciones las lleva a cabo a través de seis administraciones generales (Administración General Jurídica, Administración General de Auditoría de Comercio Exterior, Administración General de Recaudación, Administración General de Servicios al Contribuyente, Administración General de Auditoría Fiscal Federal y Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de la Información); las cuales, a su vez, delegan sus facultades en administraciones centrales y, en algunos casos, incluso en las administraciones desconcentradas.

En el ordenamiento antes citado, se establece la Administración Central de Asuntos Jurídicos y Actividades Vulnerables, dependiente de la Administración General Jurídica; asimismo, se precisa la Administración Especializada de Verificación de Actividades Vulnerables, dependiente del Administrador Central de Fiscalización Estratégica y, éste,

¹³⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto del 2015

a su vez, de la Administración General de Auditoría Fiscal. Sin embargo, el padrón de las personas que realizan actividades vulnerables y la recepción de avisos compete a la Administración General de Servicios al Contribuyente. En este tema, es notable la omisión al respecto de la recepción de informes, no se hace mención alguna; es decir, no se encuentran las facultades de la autoridad para recibir los conocidos como informes en ceros en el Portal de Prevención de Lavado de Dinero (en realidad, informes sin operaciones de acuerdo con el artículo 25 de las reglas de Carácter General a que se refiere la Ley).

La Administración General de Auditoría Fiscal Federal se encarga, entre otras cosas, de elaborar el programa de verificación y los requerimientos de información para quienes llevan a cabo las actividades vulnerables, así como de ordenar las visitas de verificación, con excepción de las relativas a comercio exterior. La Administración General de Auditoría de Comercio Exterior es la responsable, entre otras cosas, de elaborar el programa de verificación y requerimientos de información y ordenar las visitas, pero sólo en lo relativo a esta materia (es decir, para los agentes aduanales).

La Administración General de Recaudación se encarga, entre otras cosas, de vigilar la presentación de los avisos y de llevar a cabo el procedimiento administrativo e imponer sanciones por la omisión en la presentación de avisos o informes. Para esta unidad administrativa, observamos que sí se establece la omisión en los informes. Por su parte, corresponde a la Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de la Información, la implementación y vigilancia de medios electrónicos para el alta de actividades vulnerables y la recepción de los avisos. Una vez más, queda evidencia de la omisión en la norma de precisar lo relativo a los informes sin operaciones o conforme al 27 Bis de las reglas.

Es evidente que la estructura del SAT es muy grande y dispersa, y puede llegar a perder entre las seis administraciones generales las facultades de cada una de ellas con respecto al cumplimiento de la Ley. Asimismo, es notorio también que, en comparación con la supervisión de las entidades financieras (realizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y la Comisión Nacional del Servicio de Ahorro para el Retiro), el universo de sujetos supervisados por estas tres autoridades es mucho menor. De acuerdo con funcionarios del propio SAT, el universo es casi dieciséis veces menor en el sector financiero al de las actividades vulnerables a supervisar.¹³⁸

En seguimiento a las inconsistencias observadas en el Reglamento Interior del SAT, observamos que, en la norma que nos ocupa, únicamente establece lo relativo a los avisos. De esta manera, en ninguna parte del presente cuerpo normativo se habla de los informes sin operaciones.

¹³⁸ Según información que fue presentada en un evento en el mes de octubre de 2018 de la Asociación Nacional de Abogados de Empresa, A.C. Ante el Comité de Cumplimiento Normativo y Anticorrupción, el Administrador Central de Asuntos Jurídicos y Actividades Vulnerables, el licenciado Martín Rafael González Hernández expuso que se tenía un universo de cinco mil treinta y cinco sujetos obligados a supervisar en el sistema financiero y de ochenta mil ochocientos sesenta y tres mil en actividades vulnerables que debía supervisar el SAT.

Por su parte, el artículo 5º define en qué momento debe entenderse la fecha del acto o la operación. Así, señala: :

Para efectos de la identificación de los Clientes o Usuarios, así como para la presentación de los Avisos correspondientes, la fecha del acto u operación que deberá ser considerada, será aquella en que estos se hayan celebrado.

Tratándose de las Actividades Vulnerables establecidas en la fracción XII del artículo 17 de la Ley, se entenderá como fecha del acto u operación a la fecha en la que se haya otorgado el instrumento público respectivo.

Para efectos de la presentación de los Avisos de quienes realicen la Actividad Vulnerable prevista en la fracción XIV del artículo 17 de la Ley, se deberá considerar como fecha del acto u operación, aquella que se establezca de conformidad con la legislación aduanera.

Por lo que refiere a las personas que realizan las Actividades Vulnerables referidas en el artículo 17, fracción XV, de la Ley, la fecha del acto u operación se entenderá que corresponde a la fecha de recepción de los recursos que sean destinados al pago de la mensualidad correspondiente.

La inconsistencia reiterada de referirse a clientes o usuarios prevalece, y se señala que la fecha del acto u operación deberá de ser aquella en la que se haya celebrado. La anterior referencia es, por demás, general y en la práctica dificulta identificar el momento preciso. Este artículo no hace referencia específica al caso particular de la venta de automotores; por ello, fue objeto de una consulta ante la UIF que he mencionado *supra* y que comentaré a detalle en el apartado correspondiente.

La determinación del monto de los actos u operaciones queda establecida en el artículo 6º que refiere:

Para determinar el monto o valor de los actos u operaciones a que se refieren los artículos 17 y 32 de la Ley, este Reglamento y las Reglas de Carácter General, quienes las realicen no deberán considerar las contribuciones y demás accesorios correspondan a cada acto u operación.

Asimismo, para efectos del párrafo anterior, tratándose de actos u operaciones de comercio exterior, de conformidad con lo establecido en la fracción XIV del artículo 17 de la Ley, se deberá de considerar el monto o valor en aduana de las mercancías.

El artículo que nos ocupa nos da el fundamento para precisar que los umbrales que establece la legislación y que se encuentran basados en criterios de relevancia no son exactos; es decir, no se consideran las contribuciones y accesorios. Debemos puntualizar también que, derivado del presente numeral, fue necesario solicitar una ratificación de criterio que comentaré a detalle en el apartado correspondiente.

Al respecto de las contribuciones, queda muy claro que se habla de los impuestos, ya que, según el artículo segundo del Código Fiscal de la Federación: “Las contribuciones se clasifican en: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras

y derechos”.¹³⁹ Ahora bien, el citado ordenamiento precisa: “Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben de pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma [...]”.

El mismo también precisa el aspecto de los accesorios:

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la misma naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de los dispuesto en el Artículo 1º.

Es evidente que un particular no puede considerar dichos accesorios en el monto o valor del acto u operación porque no es posible imaginar un escenario en donde, quien realiza la actividad vulnerable, los pueda calcular y, suponiendo sin conceder que sí fuera posible, es claro que se actualizaría la premisa que forma parte de los principios generales del derecho: lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

La acumulación de operaciones está prevista en el artículo 7º

Los actos u operaciones que celebren quienes realicen las Actividades Vulnerables establecidas en el artículo 17 de la Ley con sus Clientes o Usuarios cuya suma acumulada, por tipo de acto u operación, en un periodo de seis meses alcance los montos para la presentación de Avisos a que se refiere el mencionado artículo estarán sujetas a la obligación de presentar Avisos, debiendo considerarse, para tales efectos, únicamente los actos u operaciones que se ubiquen en los supuestos de identificación establecidos en el artículo 17 de la Ley.

Como ya lo hemos expresado, es importante reconocer que el importe de identificar nos dará adelante la correlación de acumular, si es que las operaciones que puedan entrar en esta categoría se realizan en un periodo de seis meses, con el mismo cliente. De esta manera, para que se proceda a presentar el aviso, es necesario la identificación de las operaciones que integren la acumulación; es decir, si se realiza un acto u operación por debajo del umbral de identificación no puede acumularse para la presentación del aviso. Ahora bien, un tema importante a señalar es que la acumulación aquí descrita únicamente aplica para la presentación del aviso y nunca para la restricción al efectivo.

La facultad de las autoridades para requerir información o documentación queda establecida en el artículo 8º que prevé:

Tanto la UIF como el SAT, para el ejercicio de sus respectivas atribuciones relacionadas con el cumplimiento del objeto de la Ley, este Reglamento, las Reglas de Carácter General y demás disposiciones que de estos emanen, podrán requerir en todo momento y de manera directa a quienes realicen las Actividades Vulnerables a que se refiere el artículo 17 de la Ley, a las Entidades Colegiadas y a los órganos concentradores, la información, documentación, datos e imágenes necesarios que conserven en términos de los artículos

¹³⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.

18, fracción IV, y 27, fracción VI, de la Ley, misma que deberá ser remitida a la UIF o al SAT, según corresponda, dentro de un plazo de diez días hábiles a partir del día en que reciban el requerimiento respectivo.

La UIF o el SAT, según corresponda, previa solicitud del interesado, podrán prorrogar el plazo para la entrega de la información, documentación, datos e imágenes solicitados, hasta por cinco días hábiles.

En caso de no ser atendido el referido requerimiento en el plazo original o, en su caso, una vez concluido el plazo prorrogado, el SAT impondrá las sanciones administrativas que correspondan. La UIF hará del conocimiento del SAT aquellos casos en los que no sean atendidos los requerimientos que formule, con la finalidad de que el referido órgano administrativo desconcentrado imponga las sanciones correspondientes.

Se establece el procedimiento para que tanto la UIF como el SAT puedan requerir información. Es de destacarse, como lo he señalado *supra* que el requerimiento de información no es lo mismo que la realización de una verificación porque ésta tiene un procedimiento diverso previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la misma solo puede ser realizada por el SAT. En la práctica, se conocen muy pocos casos en donde la UIF ha requerido información y, en algunos de esos casos, se ha podido establecer una probable relación con escándalos que han sido dados a conocer en medios de comunicación.¹⁴⁰

El procedimiento para requerir información se completa en el artículo 9 que establece:

Como consecuencia de la revisión a la información o documentación requerida en términos del artículo anterior, el SAT emitirá un oficio en el que se haga constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen advertido, otorgando en el mismo oficio un plazo de cinco días hábiles para presentar la información o documentación que desvirtúe las observaciones realizadas por el SAT.

Se tendrán por consentidos los hechos u omisiones consignados en el oficio, si en el plazo probatorio quienes realicen las Actividades Vulnerables establecidas en el artículo 17 de la Ley, las Entidades Colegiadas y los órganos concentradores no presentan documentación comprobatoria que los desvirtúe y se impondrá la sanción correspondiente.

Si derivado de la revisión a la información y documentación entregada por quienes realicen las Actividades Vulnerables establecidas en el artículo 17 de la Ley, por las Entidades Colegiadas y por los órganos concentradores, no hubiera hechos u omisiones o se desvirtúan las mismas, el SAT notificará a éstos la conclusión de la revisión de los documentos presentados.

Se da seguimiento al artículo previo una vez que fue recibida la información enviada por quien realiza la actividad vulnerable y que fue requerida por la autoridad. Asimismo, se otorga nuevamente un plazo para desvirtuar las observaciones realizadas por el SAT. Pero no podemos dejar de señalar que el numeral que nos ocupa sólo habla del SAT como si fuera el único facultado para requerir información; es decir, si la UIF requiere

¹⁴⁰ Véase el asunto conocido como "Lord Ferrari" <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2018/12/22/dictan-auto-de-formal-prision-escolta-de-lord-ferrari-70514.html> y el conocido como "Lord Rolls Royce" <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2018/8/30/dan-emir-garduno-montalvo-alias-lord-rolls-royce-43-anos-de-prision-55163.html>

información y se le hace llegar, pero en la misma se puedan observar ciertas inconsistencias, no se puede otorgar un plazo extra por parte de esa unidad administrativa. Así las cosas, la UIF puede hacer del conocimiento del SAT si el requerimiento fue atendido o no, pero nada más que eso y, siempre y en todos los casos, es tarea del SAT notificar la sanción correspondiente o conclusión del procedimiento de requerimiento de información sin observaciones.

Ahora bien, si la UIF requiere información, ésta debe atenderse en tiempo y forma (se cuenta con un plazo de diez días hábiles que corren a partir de que se recibió dicho); sin embargo, no se puede pedir una prórroga por parte de quien realiza la actividad vulnerable. En cambio, si el requerimiento es del SAT, se puede contar con una prórroga de cinco días para ofrecer más pruebas o una información más completa. Por su parte, la UIF podrá hacer valer las posibles inconsistencias ante el SAT para que éste proceda a sancionar; es más, quien realiza la actividad vulnerable no recibirá ningún comunicado por parte de la UIF en relación con la información que envió. Lo anterior tiene lógica por el tipo investigaciones que se realizan.

Por su parte, el artículo 10º dispone:

“Quienes realicen las Actividades Vulnerables a que se refiere el artículo 17 de la Ley deberán observar lo dispuesto en las Reglas de Carácter General, así como en las disposiciones que de estas emanen, de conformidad con el artículo 6, fracción VII, de la Ley”.

En este artículo encontramos el fundamento para que se emitan diversas disposiciones que emanen de las Reglas de Carácter General; asimismo, podemos observar cómo se correlaciona esta facultad desde la misma Ley, para tener una esfera de la exacta observancia de las normas generales abstractas e impersonales.

La utilización de herramientas de carácter fiscal para el cumplimiento de las obligaciones en materia de prevención de lavado de dinero ha quedado recogida en el artículo 12 que establece:

Quienes realicen las Actividades Vulnerables establecidas en el artículo 17 de la Ley, deberán estar inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes y contar con el certificado vigente de la Firma Electrónica Avanzada correspondiente, a fin de realizar las acciones relativas al alta ante el SAT para la presentación de los Avisos.

Para efectos del párrafo anterior, las personas morales y Entidades Colegiadas deberán utilizar la Firma Electrónica Avanzada asociada a su Registro Federal de Contribuyentes.

Para efectos de que el SAT lleve a cabo las acciones relativas al alta de quienes realicen las Actividades Vulnerables establecidas en el artículo 17 de la Ley, estos deberán enviar a dicho órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría la información de identificación que establezca la Secretaría mediante Reglas de Carácter General, y a través de los medios y en el formato oficial que para tales efectos determine y expida la UIF, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Las personas que se hayan dado de alta, en términos de lo establecido en el presente artículo y que ya no realicen Actividades Vulnerables, deberán solicitar su baja del padrón a que se refiere el artículo 4, fracción I de este Reglamento conforme a lo dispuesto en las Reglas de Carácter General. Dicha solicitud surtirá sus efectos a partir de la fecha en que

sea presentada, en caso contrario, las personas registradas deberán continuar presentando los Avisos correspondientes.

Previamente, hemos cuestionado la utilización de la Firma Electrónica Avanzada y la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, así como tener el certificado para poder acceder al Portal de Prevención de Lavado; lo anterior, porque vuelve a ligar las obligaciones en materia de prevención de lavado de dinero con las de carácter fiscal. Ahora bien, es imposible utilizar la Firma Electrónica Avanzada sin que la misma esté asociada al Registro Federal de Contribuyentes. Por lo anterior, me parece ociosa dicha precisión.

Será por vía electrónica como se presente la información para el alta de la Actividad Vulnerable; la presentación de los avisos y, de igual forma, para la correspondiente baja cuando quien en su momento realizó una o más actividades vulnerables haya dejado de hacerlo. En la práctica, por una inadecuada interpretación de la Ley, varias personas morales se dieron de alta en actividades vulnerables que en realidad no realizaban, por ejemplo, en la de préstamos. Así, erróneamente se consideró que otorgar un plazo para cumplir con el pago de un bien recibido actualizaba la actividad vulnerable prevista en la fracción IV del artículo 17 de la Ley; es decir, el ofrecimiento habitual o profesional de operaciones de préstamos o créditos cuando en realidad lo que tenían era una venta a plazos. Como puede verse, la importancia de conocer las operaciones comerciales y entenderlas jurídicamente juega un papel fundamental en el adecuado cumplimiento de la Ley porque, de lo contrario, se genera una carga operativa ociosa.

En el artículo 13 se establece:

Las personas físicas o morales que por su ocupación, profesión, actividad, giro u objeto social sean susceptibles de realizar una Actividad Vulnerable de las establecidas en el artículo 17 de la Ley, podrán enviar al SAT la información a que se refiere el artículo anterior, de manera anticipada a la realización de dichas actividades a través de los medios y formatos que para tal efecto determine y expida la UIF, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El hecho de que se establezca que, derivado de la ocupación, profesión, actividad, giro u objeto social, se realicen actividades vulnerables es una precisión que genera confusión. La obligación de darse de alta debe enfocarse a si se realiza o no la actividad vulnerable. De esta manera, esta precisión es innecesaria. Que una persona física o moral deba o no darse de alta en el padrón de actividades vulnerables se circunscribe a si agota o actualiza todos los elementos de la norma y, en consecuencia, se ubica en ella.

El artículo deja la puerta abierta bajo la potestad del gobernado para darse de alta de forma anticipada y quizá nunca se actualice la hipótesis de enviar avisos; sin embargo, esa alta le genera obligaciones, por ejemplo, la de enviar los informes sin operaciones. Ahora bien, lo que se antoja poco práctico e inútil en términos de uno de los fines de la norma, que es el de obtener información, enviar información de forma anticipada a la realización de actividades vulnerables. Me queda perfectamente claro que, previamente a enviar el primer aviso, quien realice la actividad vulnerable deberá darse de alta porque,

de otra manera, le resultará imposible tal acción; sin embargo, ¿cómo enviar información antes de llevar a cabo la actividad vulnerable? Esta norma es totalmente absurda y en nada abona al cumplimiento de las obligaciones en materia de prevención de lavado de dinero.

En el artículo 14 del reglamento el autor del mismo cometió un yerro de la mayor transcendencia pues pretendió hacer una equiparación legal sin tener derecho a ello. Así, estableció:

“Para efectos del cumplimiento a lo previsto en la fracción III del artículo 18 de la Ley, se entenderá como dueño beneficiario al Beneficiario Controlador.”

Como he señalado *supra*, en este artículo el autor de la norma pretende equiparar el concepto de Dueño Beneficiario con el de Beneficiario Controlador, pretendiendo que son lo mismo; sin embargo, al resolver diferentes amparos, nuestros tribunales federales han declarado esa equiparación inconstitucional. El razonamiento de los jueces de amparo va en el sentido de que el legislador federal, al establecer la figura de Beneficiario Controlador no la equiparó con la de Dueño Beneficiario. Coincidimos con los juzgadores, pues no es el papel del autor del Reglamento legislar sino precisar y, valga la redundancia, reglamentar lo que la Ley prevé sin ir más allá. Así, esta norma viola los principios constitucionales de reserva de ley y subordinación jerárquica que rigen la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal.

En el primer amparo revisión concedido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de octubre de 2014, sobre este tema se afirmó¹⁴¹:

La equiparación del Dueño Beneficiario con el Beneficiario Controlador en ese sentido, debe estimarse que el artículo 14 del Reglamento para la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, al establecer que **“para efectos del cumplimiento a lo previsto en la fracción III del artículo 18 de la Ley, se entenderá como dueño beneficiario al Beneficiario Controlador”**, asimila dos conceptos que el legislador no necesariamente quiso o pretendió equiparar, imponiendo así a los sujetos que realizan actividades vulnerables obligaciones adicionales a las previstas en ley, ya que para identificar al *“dueño beneficiario”*, deberán recabar documentación que, conforme a la ley, sólo es exigible para identificar al *“beneficiario controlador”*, esto es, a la persona o grupo de personas que en realidad se ven beneficiados con los actos u operaciones que celebren los clientes o usuarios de quienes realizan actividades vulnerables, sin que se advierta disposición legal alguna que permita establecer identidad alguna entre ambos conceptos.

En consecuencia, debe estimarse que asiste razón al quejoso en cuanto sostiene que la norma reglamentaria en comento, es violatoria del principio de jerarquía normativa.

¹⁴¹ Amparo en Revisión 546/2014. Ministro Ponente Alberto Pérez Dayán. Consultable en

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=169530>

Asimismo, sobre los principios que rigen la facultad reglamentaria nuestro Máximo Tribunal ha emitido varias jurisprudencias. Cito una de las más importantes.

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas, básicamente, en que provienen de un órgano que al emitir las no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se rige por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley que encuentra su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe que en el reglamento se aborden materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida¹⁴².

El cumplimiento simplificado de las obligaciones se prevé en el artículo 15 que establece:

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

La Secretaría, mediante las Reglas de Carácter General, establecerá los términos y condiciones para la aplicación de lo referido en el párrafo anterior, consistentes en que quienes realicen dichas Actividades Vulnerables cumplan con la obligación de recabar la copia del documento de identificación oficial, a través del resguardo de los datos señalados en el referido documento.

Para efectos de este Reglamento, de las Reglas de Carácter General y demás disposiciones que de estos emanen, se entenderá por riesgo a la posibilidad de que las Actividades Vulnerables o las personas que las realicen puedan ser utilizadas para llevar a cabo actos u operaciones a través de los cuales se pudiesen actualizar los Delitos de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, los delitos relacionados con estos o el financiamiento de organizaciones delictivas.

De esta disposición surgen las medidas simplificadas que podrán aplicarse a los clientes considerados de bajo riesgo (por ejemplo: empresas que coticen en la Bolsa Mexicana de Valores en razón de que, para entrar en ésta, han tenido que pasar por un proceso de revisión exhaustivo que en principio hace menos riesgoso operar con ellos). Para que

¹⁴² Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 171459. Jurisprudencia. Materias(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: Tomo XXVI, Septiembre de 2007. Tesis: 1a./J. 122/2007. Página: 122.

quien realiza la actividad vulnerable pueda conceder la calificación de “bajo riesgo”, las razones de esto deben quedar previstas en el manual. Ahora bien, el beneficio que otorga el que la operación sea de bajo riesgo y, por lo tanto, a ese determinado cliente se le apliquen medidas simplificadas consiste en no incluir en el expediente copias de los documentos con los que se le identifica sino, únicamente, recabar los datos a que se encuentra obligado quien realiza la actividad vulnerable, de acuerdo con el tipo de cliente.

De esta manera, consideramos que la calificación de cliente de bajo riesgo no ofrece ninguna diferencia sustancial en la parte operativa de quien realiza las actividades vulnerables y, como consecuencia de la misma, en caso de que se quiera aplicar, habrá que acreditar mediante qué mecanismo (un calificador de riesgos) el cliente se ubica como de bajo riesgo. Sin embargo, en la práctica, la medida simplificada no presenta ventajas sustanciales porque, insistimos, a lo único que lleva es a que no se resguarde documentación.

Por último, el artículo hace referencia lo que se entiende por riesgo y, de acuerdo con el mismo, éste es la posibilidad de que quienes realizan actividades vulnerables puedan ser utilizados en la comisión de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita (lavado de dinero), los relacionados con éstos (en los que entran todos aquéllos por medio de los cuales se pueden obtener bienes de procedencia ilícita) y con el financiamiento de las organizaciones delictivas, en lo que podría ser una clara referencia al financiamiento de grupos terroristas.

Es importante señalar que en la Evaluación Nacional de Riesgos publicada el año pasado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se afirma que: “dentro del territorio Nacional (*sic*), no se han suscitado casos de terrorismo ni se ha detectado algún tipo de transaccionalidad que pudiera dar lugar a una investigación relacionada con éste”.¹⁴³

Una forma de cumplimiento específicamente destinada a quienes realizan servicios de comercio exterior se encuentra prevista en el artículo 16 que establece:

Para efectos de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 19 de la Ley, quienes realicen la Actividad Vulnerable referida en la fracción XIV del artículo 17 de la Ley, darán cumplimiento a la obligación de presentación de Avisos mediante el sistema electrónico por el cual se transmita la información del pedimento al SAT o a cualquiera de sus unidades administrativas de acuerdo con la normativa aduanera.

Las personas que realicen Actividades Vulnerables establecidas en el artículo 17 de la Ley distintas a las señaladas en el párrafo anterior, podrán dar cumplimiento a la obligación prevista en la fracción VI del artículo 18 de la Ley a través de medios de cumplimiento alternativos, siempre y cuando cumplan lo señalado en el segundo párrafo del artículo 19 de la Ley y con las condiciones siguientes:

¹⁴³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Evaluación Nacional de Riesgos, México, 2020, pág. 41. Consultable en <https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/enr2020.pdf>

Es preciso recordar la nota publicada en el periódico Excélsior el día 10 de febrero del 2016 en donde se menciona que hasta el año 2015 se habían acusado de terrorismo y de terrorismo internacional a 369 personas, véase: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/02/10/1074165>

Por lo que no deja de llamar la atención que la Evaluación Nacional de Riesgos mencione que no se han detectado casos de terrorismo.

- I. La información que se presente en términos de la ley especial federal cumpla con las mismas características de integridad, disponibilidad, auditabilidad y confidencialidad que la requerida para la presentación de los Avisos, y esta información se remita a través de medios electrónicos;
- II. La información que se presente en términos de la ley especial federal se realice en los mismos plazos que para la presentación de los Avisos en términos de la Ley, este Reglamento y las Reglas de Carácter General y comprenda los mismos periodos de información, y
- III. La UIF tenga acceso, vía remota y directa, a la información completa que se presente en términos de la ley especial federal, para el ejercicio de sus atribuciones.

Para efectos de lo señalado en el párrafo anterior, la UIF determinará y dará a conocer los medios de cumplimiento alternativos que cumplan con las condiciones señaladas en las fracciones anteriores y, hasta en tanto la UIF no dé a conocer estos, quienes realicen dichas Actividades Vulnerables deberán dar cumplimiento a la obligación prevista en la fracción VI del artículo 18 de la Ley en los términos establecidos en el referido ordenamiento legal, este Reglamento, las Reglas de Carácter General y demás disposiciones que de estos emanen.

Quienes realicen las Actividades Vulnerables señaladas en el párrafo segundo de este artículo, podrán proponer por escrito a la UIF la determinación de medios de cumplimiento alternativos, siempre y cuando estos cumplan con lo establecido en las fracciones de este artículo. La UIF, a más tardar a los veinte días hábiles de recibida la solicitud, resolverá si el medio propuesto se considera medio de cumplimiento alternativo.

La UIF deberá notificar al SAT respecto de los medios de cumplimiento alternativos que determine dentro del plazo de cinco días hábiles a partir de su resolución.

Quien realice una Actividad Vulnerable de las establecidas en el artículo 17 de la Ley y presente los Avisos que le correspondan a través de una Entidad Colegiada, al momento de tener conocimiento de la determinación que emitió la UIF de utilizar un medio de cumplimiento alternativo en términos del presente artículo, deberá notificarlo a la Entidad Colegiada dentro del plazo de cinco días hábiles. La Entidad Colegiada a su vez deberá de darlo de baja de su padrón de integrantes e informar de tal situación al SAT dentro de los cinco días posteriores a que reciba la notificación respectiva por parte de quien realice la Actividad Vulnerable de que se trate.

Los medios de cumplimiento alternativos que determine la UIF conforme a lo establecido en este artículo, no exime a quienes realicen las Actividades Vulnerables a que se refiere el artículo 17 de la Ley del cumplimiento de las demás obligaciones a que se refiere la Ley, este Reglamento, las Reglas de Carácter General y demás disposiciones que de estos emanen.

Quienes presenten sus Avisos a través de medios de cumplimiento alternativos tendrán por cumplidas las respectivas obligaciones en tiempo y forma para efectos de lo dispuesto por la Ley, este Reglamento, las Reglas de Carácter General y demás disposiciones que de estos emanen.

Debemos partir del hecho de que esta larga disposición reglamentaria establece un trato diferenciado entre las actividades vulnerables de comercio exterior con el resto de quienes realizan otras actividades vulnerables. Esta disposición no es la única dirigida específicamente a los llamados “agentes aduanales”; pues, como previamente hemos visto, éstos son objeto de verificación de sus obligaciones por parte de una administración general específica del SAT. Asimismo, se les permite de inicio la utilización de una medida simplificada, en donde, básicamente, se consigna la información contenida en el pedimento correspondiente.

Asimismo, en la norma se establecen una serie de condiciones para que el resto de quienes realizan las actividades vulnerables puedan dar cumplimiento por medio de medidas simplificadas; sin embargo, la UIF no ha dado a conocer los medios de cumplimiento alternativo que cumplan con las condiciones señaladas. En nuestra opinión, es posible actualizar las tres condiciones que se establecen: (i) que la información se presente en términos de la ley federal que cumpla con las mismas características de integridad, disponibilidad, auditabilidad y confidencialidad; (ii) que la información se realice en los mismos plazos que para la presentación de los avisos, y (iii) que la UIF tenga acceso vía remota y directa, a la información completa con la factura electrónica o, mejor conocida como CFDI. En el apartado correspondiente a las Reglas de Carácter General entraré en mayor detalle a este respecto.

Por último, la previsión señalada en la norma que permite a quienes realizan las actividades vulnerables proponer a la UIF la determinación de tal medio de cumplimiento alternativo y, asimismo, establece un plazo de respuesta a la autoridad para pronunciarse sobre si el medio propuesto se considera idóneo, es un instrumento que considero inmejorable pues tiende a disminuir la gran carga operativa y de riesgo para quienes llevan a cabo actividades vulnerables. Asimismo, puede ayudar a que la autoridad reciba la información que realmente necesita y no se llene de datos inútiles con los que probablemente ya cuente por medio de información que se ha enviado a alguna otra autoridad en relación con el mismo acto.¹⁴⁴

Otra forma de cumplimiento especialmente dirigida a los fedatarios públicos se prevé en el artículo 17.

Los Fedatarios Públicos podrán cumplir con sus obligaciones de presentar los Avisos en los casos de actos u operaciones previstos en el artículo 17, fracción XII, Apartados A, inciso c), y B, inciso b), de la Ley, ya sea, utilizando el sistema electrónico por el que informen o presenten las declaraciones y avisos a que se refieren las disposiciones fiscales federales y siguiendo los plazos y términos que tales disposiciones fiscales señalen, o bien, mediante el formato oficial que determine y expida la UIF, en cuyo caso, los plazos y términos para hacerlos serán los establecidos en la Ley.

En los casos a que se refiere el párrafo anterior, los Fedatarios Públicos deberán informar previamente al SAT, a través de cuál modalidad presentarán sus Avisos. Una vez que los Fedatarios Públicos hayan optado por alguna de estas modalidades, sólo podrán modificarla, previa notificación al SAT, y lo harán respecto de los actos u operaciones que se verifiquen en el mes siguiente.

En cuanto a los actos u operaciones a que se refiere el artículo 17, fracción XII, Apartado A, inciso a), de la Ley, los Fedatarios Públicos presentarán, en todos los casos, los Avisos correspondientes, a través del sistema electrónico por el que informen o presenten las declaraciones y avisos a que se refieren las disposiciones fiscales federales.

En el artículo que antecede, se establece una alternativa particular para los fedatarios públicos (notarios y corredores públicos, particularmente, pues los servidores públicos

¹⁴⁴ Un ejemplo puede ser una unidad automotriz nueva que fue vendida a un particular, pero que la misma no ha sido liquidada, sin embargo, fue facturada y se ha entregado al cliente, lo que nos trae como consecuencia que el SAT, por medio del CFDI es sabedor de la realización de la operación (para efectos fiscales) y, como la misma ya se entregó, el Registro Público Vehicular tiene conocimiento. No obstante, la UIF, por medio del SAT, no tiene la información de la operación porque la misma no ha sido liquidada.

invertidos de fe pública no tienen esta herramienta). Sin embargo, aunque la norma no lo precisa así, en realidad se está refiriendo a los notarios públicos, pues son quienes cuentan con una herramienta específica para tal efecto (llamada Declaranot).¹⁴⁵ Empero, por alguna razón que quizá se encuentre relacionada con que resulta poco práctico enviar los avisos utilizando esta herramienta, la misma no ha sido ocupada como era esperado por la autoridad. De esta manera, los fedatarios públicos envían sus avisos como el resto de quienes realizan actividades vulnerables.

Por su parte, el artículo 18 prevé: “La UIF, en el ámbito de competencia que la Ley le confiere a la Secretaría, establecerá mecanismos de prevención, en términos del artículo 12, fracción V, inciso c), de la Ley, respecto de actos y operaciones relacionados con el objeto de la misma”.

Considero que esta disposición no tiene cabida alguna en el presente ordenamiento, pues lo que prevé es que la Unidad de Inteligencia Financiera tendrá la obligación de establecer medidas administrativas que tengan como finalidad evitar que el sistema financiero sea utilizado para operaciones ilícitas. Sin embargo, el autor del reglamento olvidó varias cosas: a) que el sistema financiero tiene su propio conjunto de disposiciones para prevenir el lavado de dinero; b) que la Ley Antilavado regula las actividades vulnerables (sector comercial), y c) que la UIF no es autoridad reguladora del sistema financiero. Lo que esta disposición hace es dejar una puerta abierta para que lo que no esté expresamente determinado se pueda asir del presente numeral (quizá rompiendo los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica) y bajo esta norma pretender reglamentaciones “necesarias”.

En el tema de los delitos relacionados con el de operaciones con recursos de procedencia ilícita, el artículo 19 establece:

Para los efectos a que se refieren los artículos 2 y 39 de la Ley, y 1 de este Reglamento, se consideran relacionados con los Delitos de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, entre otros, los previstos en el Capítulo I del Título Vigésimo Tercero del Código Penal Federal, los previstos en las leyes especiales, así como aquellos de carácter patrimonial donde los recursos involucrados pudieran ser objeto de acciones tendientes a ocultar su origen ilícito, o bien, para financiar alguna actividad ilícita.

En este artículo, el autor del reglamento hace una referencia necesaria a los delitos relacionados con el de operaciones con recursos de procedencia ilícita, con la finalidad de determinar su exacta aplicación. Como puede observarse, la puerta que abre el autor de la norma es muy grande y, efectivamente, de acuerdo con la tendencia mundial, la cantidad de delitos previos es muy amplia, pues en realidad cualquier ilícito penal que implique la obtención de ganancias económicas puede ser previo al lavado porque, en principio, esos bienes son susceptibles de lavarse. Así las cosas, desde delitos previstos en las leyes especiales, delitos patrimoniales, delitos financieros e, incluso, delitos

145

Sistema conocido como http://omawww.sat.gob.mx/terceros_autorizados/notarios_publicos/Paginas/programa_declaranot.aspx

DeclaraNot:

violentos por medio de los cuales se obtienen bienes de procedencia ilícita (como el secuestro, por ejemplo) son delitos susceptibles de ser previos o precedentes al tipo penal de operaciones.

Asimismo, esta norma establece lo que en otras disposiciones del propio reglamento se señala y que es el hecho de que se relacionan con el delito de lavado aquellos delitos tendientes a financiar alguna actividad ilícita; es decir, se hace una referencia al financiamiento al terrorismo o al delito de producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos, que se ubica en el título de séptimo de delitos contra la salud, contenido en el artículo 194 del Código Penal Federal.¹⁴⁶

La obligación que tienen quienes realizan actividades vulnerables de conservar comprobantes del debido cumplimiento de sus obligaciones en materia de envío de avisos se encuentra prevista en el artículo 20 que refiere:

Quienes realicen las Actividades Vulnerables establecidas en el artículo 17 de la Ley deberán conservar copia de los Avisos presentados, así como los acuses correspondientes que el SAT les haya proporcionado por un plazo no menor a cinco años, contado a partir de la fecha de presentación de los Avisos correspondientes y de la emisión del acuse respectivo.

Quienes realicen las Actividades Vulnerables a que se refiere este artículo deberán cumplir con criterios de integridad, disponibilidad, auditabilidad y confidencialidad en materia de conservación y resguardo de información y documentación, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

En esta disposición se establece la obligación de conservar copia de los avisos presentados. Como los avisos se presentan de forma electrónica, el comprobante de que se han enviado (a lo que en el argot del Portal de Prevención de Lavado se le llama “acuse”, “resumen” y “vista previa”, que son tres documentos diferentes) se puede conservar de la misma forma. Lo que no se precisa en este momento (porque ninguna ley o reglamento puede abarcar todos los supuestos de la realidad) y lo haremos al momento de reflexionar sobre las reglas de Carácter General a que se refiere la Ley, es qué sucede cuando en un mismo aviso se presentan varias operaciones.

Como puede observarse, el plazo para la obligación de conservar la información relativa a los avisos, es el mismo que se ha establecido en materia fiscal. Como lo he reflexionado *supra* dicho plazo es un elemento más de la confusión que se ha generado entre las obligaciones en materia de prevención de lavado con las que tienen carácter fiscal.

¹⁴⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931. “Se impondrá prisión de diez a veinticinco años y de cien hasta quinientos días multa al que: [...] III Aporte recursos económicos o de cualquier especie, o colabore de cualquier manera al financiamiento, supervisión o fomento para posibilitar la ejecución de alguno de los delitos a que se refiere este capítulo”.

De igual forma, no se puede dejar de reconocer lo que ya precisaba desde el año 2005 el Departamento de Estado de los Estados Unidos y que es retomado por el autor John Cassara en la página 49 de la obra que hemos citado y que reza: “Los métodos utilizados para mover dinero para apoyar actividades terroristas son casi idénticos a aquellos utilizados para mover y lavar dinero para actividades criminales”.

El artículo 22 se encarga de ampliar los instrumentos de almacenamiento de valor monetario y establece:

Serán considerados instrumentos de almacenamiento de valor monetario, para efectos del artículo 17, fracción II, de la Ley, además de los establecidos en la referida fracción, los siguientes:

- I. Los vales o cupones, sean estos impresos o electrónicos, que puedan ser utilizados o canjeados para la adquisición de bienes o servicios, cuando su emisión o comercialización sea por una cantidad igual o superior al equivalente de seiscientos cuarenta y cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal por operación;
Serán objeto de Aviso cuando la emisión o comercialización de los vales o cupones sea igual o superior al equivalente a seiscientos cuarenta y cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, y
- II. Los monederos electrónicos, certificados o cupones, en los que, sin que exista un depósito previo del titular de dichos instrumentos, le sean abonados recursos a los mismos provenientes de premios, promociones, devoluciones o derivado de programas de recompensas comerciales y puedan ser utilizados para la adquisición de bienes o servicios en establecimientos distintos al emisor de los referidos instrumentos o para la disposición de dinero en efectivo a través de cajeros automáticos o terminales puntos de venta o cualquier otro medio, cuando su emisión o comercialización sea por una cantidad igual o superior al equivalente de seiscientos cuarenta y cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal por operación.

Serán objeto de Aviso las actividades anteriores cuando el monto de la emisión o comercialización sea igual o superior al equivalente a seiscientos cuarenta y cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

El artículo anterior, sigue la línea impuesta en la Ley de establecer la realización de las actividades vulnerables, siguiendo la premisa de relevancia (es decir, la cantidad económica de cada acto u operación). Ahora bien, la norma se ocupa de ampliar el catálogo de los instrumentos de almacenamiento de valor monetario con los que se podrán llevar a cabo actividades comerciales y que traen aparejado para su emisor el cumplimiento de las obligaciones materia de prevención de lavado de dinero. Así también, en la fracción segunda de esta norma, el autor del reglamento utiliza (como lo hizo en otros artículos de este cuerpo normativo) la desafortunada expresión “recursos”, que tiene una connotación procesal, aunque, hay que decirlo, coloquialmente también se refiere a bienes de valoración económica. En realidad, el objeto material del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita establecido por el legislador federal de “recursos, derechos o bienes” refleja una falta de técnica legislativa y un desconocimiento del derecho pues no cabe duda de que en la doctrina civilista los bienes tienen una clasificación muy amplia y, por ello, las voces recursos o derechos quedan subsumidas en éstos.¹⁴⁷

El artículo 23 impone:

¹⁴⁷ Cfr. Ortiz Dorantes, Angélica, *El delito de lavado de dinero. La reforma penal de 2014*, Porrúa, México, 2018, pág. 227 y sig.

Para efectos de las tarjetas prepagadas e instrumentos de almacenamiento de valor monetario a que se refieren los artículos 17, fracción II, de la Ley y 22 del presente Reglamento, se entenderá también por comercialización, y por lo tanto objeto de identificación y de Aviso, el abono de recursos a los referidos instrumentos de almacenamiento de valor monetario, con posterioridad a su emisión.

En esta norma, se aclara que no únicamente la emisión de instrumentos de almacenamiento de valor monetario será considerada, cuando se llega a ciertos montos en un acto u operación, actividad vulnerable sino que, también, el abono de recursos. La norma es lógica y se inscribe en el seguimiento que debe tener esta particular actividad para una adecuada prevención de lavado de dinero. No sería congruente con la prevención que busca la norma el hecho de que no se diera seguimiento a los recursos abonados en este tipo de instrumentos. De hecho, uno de los principios de la lucha contra el lavado de dinero es, precisamente, “sigue el dinero”. Por último, es importante recordar que la expresión coloquial “abono” encuentra su operación jurídica en la de depósito,¹⁴⁸ que es una de las operaciones activas de la banca más comunes. Este tipo de tarjetas prepagadas son el equivalente de las que se utilizan en el sector bancario y, como lo han reflexionado PRECIADO BRISEÑO y MENDOZA MARTELL “son medios de disposición de recursos e instrumentos de pago...”.¹⁴⁹

El artículo 24 se ocupa del importante tema del momento en que se considera que un acto u operación se ha realizado. Así, dispone:

“Se tendrá por realizado el acto u operación, para efectos del artículo 17, fracción IV, de la Ley, cuando se lleve a cabo la suscripción del contrato, instrumento o título de crédito correspondiente”.

Reviste importancia extrema precisar el momento a partir del cual se actualiza la conducta que da surgimiento a la obligación. Este fundamental momento no queda perfectamente claro en todas las actividades vulnerables; sin embargo, el autor del reglamento señala con meridiana claridad que, para el caso de operaciones de mutuo o de garantía o de otorgamiento de préstamos o créditos, el momento en que se tendrá por realizado el acto u operación será al suscribir el contrato. De acuerdo con la norma que analizamos, se podría estar en la situación de que se haya suscrito el contrato, pero nunca se haya ejercido el préstamo; es decir, no se hayan ministrado los recursos para ser utilizados por parte del cliente y con el simple hecho de la firma del contrato se estaría en la obligación de cumplir con todo lo establecido en la norma por parte de quien realiza la actividad vulnerable.

Es oportuno señalar que, para el caso de la comercialización de vehículos automotores, la norma no fue tan clara y, en consecuencia, fue preciso solicitar a la Unidad de Inteligencia Financiera la emisión de un criterio que pudiera dar certeza al sector

¹⁴⁸ Artículo 2516 del Código Civil Federal, publicado en cuatro partes en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928: “El depósito es un contrato por el cual el depositario se obliga hacia el depositante a recibir una cosa, mueble o inmueble que aquél le confía, y a guardarla para restituirla cuando la pida al depositante”.

¹⁴⁹ Mendoza Martell, Pablo y Preciado Briseño, Eduardo, *Lecciones de Derecho Bancario*, Editorial Porrúa/Universidad Panamericana, México, 2014, pág. 127.

distribuidor del momento en que se considera realizado el acto u operación porque, valga la redundancia, en ese preciso momento nacen las obligaciones a cumplir.

El artículo 42 realiza algunas precisiones sobre los límites al uso de monedas y billetes y, en ese sentido, establece:

Las prohibiciones de uso de monedas y billetes, en moneda nacional o divisas y Metales Preciosos, establecidas en el Capítulo IV de la Ley, deberán ser observadas en los términos establecidos en la Ley cuando:

- I. Se dé cumplimiento a la obligación, se liquide, se pague o se acepte el pago o liquidación de un acto u operación individual, ya sea en una o más exhibiciones, o
- II. Se dé cumplimiento a la obligación, se liquide, se pague o se acepte el pago o liquidación de un conjunto de actos u operaciones, y una sola persona aporte recursos para pagarlas o liquidarlas.

La norma analizada viene a complementar lo establecido en el artículo 32 de la Ley y abarca un tema de la mayor importancia: la restricción al uso de efectivo. Es necesario reflexionar en la frase utilizada por el autor de la norma: “una sola persona aporte los recursos para pagarlas o liquidarlas”. Sin llamarlo con ese nombre, el citado ordenamiento se está refiriendo al proveedor de recursos. Como lo expresé *supra*, la figura del proveedor de recursos quedó fuera del ámbito de la Ley. En términos de las disposiciones que se aplican al sector financiero en materia de prevención de lavado de dinero, el proveedor de recursos es la persona que, sin ser titular del acto u operación, aporta recursos sin obtener los beneficios económicos derivados del mismo.

Ahora bien, continuando con nuestro análisis, nos encontramos ante una acumulación de facto de operaciones en el sentido de que está prohibido para un único cliente (en realidad, en los hechos, un proveedor de recursos) liquidar dos operaciones por arriba del umbral de restricción al uso de efectivo. De esta manera, el autor del reglamento ha restringido, aún más, el uso de efectivo, pues ha limitado la recepción del efectivo a la misma persona aunque se trate de operaciones diferentes. Me pregunto si esta norma no viola los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica pues va más allá de lo establecido por el legislador federal.

Por último, es importante destacar que este es el único momento en donde aparece la figura de quien aporta los recursos; además, el autor del reglamento asume que éstos son, por antonomasia, dinero. Valga la insistencia en el hecho de que, en sentido jurídico, la palabra tiene una connotación procesal.¹⁵⁰ Una adecuada utilización del lenguaje habría llevado al autor de la norma a referirse a éstos a la manera en que lo hace el artículo 194 del Código Penal Federal, fracción III, que a la letra dice: “Aporte recursos económicos o de cualquier especie, o colabore de cualquier manera al financiamiento,

¹⁵⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2004, establece: “Recurso: (Del latín *recursos*, camino de vuelta, de regreso, o retorno) Es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso, ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con objeto de que dicha resolución sea revocada”.

supervisión o fomento para posibilitar la ejecución de alguno de los delitos a que se refiere este capítulo”.¹⁵¹

La forma de devolver los bienes recibidos cuando la operación se cancela o ha excedido el límite al efectivo se prevé en el artículo 43. Así:

Para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 32 de la Ley, quienes participen en la realización de los actos u operaciones referidos en dicho artículo, al momento de recibir monedas y billetes, en moneda nacional o divisas y Metales Preciosos para llevar a cabo un acto u operación y esta se cancele o requiera una devolución de recursos, deberán regresar los referidos recursos en la misma forma de pago y con la misma moneda o divisa con la que se realizó el acto u operación.

La norma prevé dos situaciones comerciales que se actualizan todos los días: el hecho de que una operación se cancele, o bien, que requiera la devolución de los bienes (totales o en parte) recibidos para cumplir con ésta. En el primer supuesto, se trata de la recepción en el límite que permite la ley de bienes de valoración económica (dinero) y que, finalmente, por diversas razones que podemos imaginar no se concretó y hubo que cancelarla. También se encuentra el supuesto de que, por desconocimiento de la norma o una incorrecta interpretación de la misma, se hayan recibido más recursos económicos de los que permite la Ley. ¿Qué hacer entonces? La norma establece que esos recursos económicos deberán regresarse de la misma forma y con la misma moneda o divisa con que se realizó la operación.

Más allá de que quizá estamos ante la violación de los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica (a los que debe apegarse todo ordenamiento reglamentario), pues el legislador no determinó cómo debe operar la devolución de bienes económicos en una operación cancelada o que rebasó los límites al uso de efectivo y que, al tratarse de actos mercantiles, el acuerdo entre las partes (mientras éste sea legal) sería suficiente, la situación presenta complicaciones de tipo práctico. En la realidad, no es común tener grandes cantidades de efectivo en los comercios (incluso por razones de seguridad). Quizá una forma útil de cumplir con la norma pueda ser una orden de pago, que se entrega en ventanilla en efectivo y que, en algunas instituciones bancarias, se encuentra limitada a cierto importe.¹⁵²

En seguimiento a la reglamentación del artículo 32 de la Ley, el artículo 44 prevé:

“Quienes participen en la realización de los actos u operaciones referidos en el artículo 32 de la Ley, podrán dar o aceptar, para cubrir las obligaciones referidas en dicho artículo, instrumentos de pago o liquidación distintos a los señalados en dicho precepto”.

La norma que se comenta, establece una regla que resulta ociosa por innecesaria. Se entiende claramente que, si existe un umbral en la recepción al uso de efectivo como

¹⁵¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931.

¹⁵² Véase, por ejemplo: https://www.banamex.com/es/personas/servicios/pagos/ordenes_pago.htm

forma de pago, el resto de la operación deberá ser por medio de cualquier otra forma de pago no contenida en el artículo 32. Asimismo, es importante señalar que no es menor que el autor del reglamento haya cometido un error al referirse a la forma de pago como instrumento de pago. Con su actuar, está ignorando la propia Ley que reglamenta, pues en el artículo 33 del primer ordenamiento, se establece: “[...] En dichos documentos se deberá especificar la forma de pago y anexar el comprobante respectivo”. De esta manera, al señalar instrumento de pago en el reglamento, han querido referirse a la forma de pago. Una cosa es la forma de pago (factura, el contrato de adhesión y cualquier contrato en el que se materialice la operación) y otra muy distinta instrumento monetario (transferencias de fondos, cheques, cobros en tarjetas de débito o crédito, efectivo).

El que se encarga de reglamentar los deberes de confidencialidad de los servidores públicos que intervienen en la aplicación de la Ley y su normativa es el artículo 46:

Los servidores públicos que intervengan en cualquier acto derivado de la aplicación de la Ley, el presente Reglamento, las Reglas de Carácter General y demás disposiciones que de estos emanen, en términos del artículo 41 de la Ley, deberán guardar la debida reserva de la identidad y de cualquier otro dato y documento personal que se obtenga de la aplicación de dichas disposiciones jurídicas, así como de la información y documentación que quienes realicen Actividades Vulnerables presenten como soporte de sus respectivos Avisos.

Este artículo cumple con su tarea de, valga la redundancia, reglamentar lo establecido en el artículo 41 de la Ley Antilavado (que en su momento no comenté, precisamente, porque decidí analizar la presente norma debido a que aborda el mismo tema: la obligación de los servidores públicos de guardar la debida reserva de los actos en que intervengan derivado de su intervención como tales en materia de prevención de lavado en el sector comercial).

La importancia de este artículo transita por varios caminos. El primero tiene que ver con el principio de presunción de inocencia, pues el hecho de que una persona haya llevado a cabo una operación comercial de las previstas en la ley, en forma alguna significa que se encuentre involucrada en actos que pudieran estar relacionados con el delito de lavado de dinero. El segundo tiene que ver con el derecho a contar con la protección del Estado a quienes llevan a cabo actividades vulnerables (por medio del debido sigilo de sus servidores públicos) mediante el resguardo de su identidad. Es importante considerar el temor generalizado que existe por parte de los que están obligados a cumplir las disposiciones en materia de prevención de lavado de que se pueda generar un acto de violencia en contra de su persona o negocio por haber dado parte a la autoridad de determinada operación. Por último, para garantizar el éxito de la investigación (para el caso de operaciones comerciales que se encuentren verdaderamente relacionadas con el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita), es indispensable que los involucrados en éstas no tengan conocimiento de que se ha enviado un aviso.

El artículo 47 establece:

“La información de los actos u operaciones contenida en los Avisos que presenten quienes realicen Actividades Vulnerables, que sea necesaria aportarse en cualquier procedimiento de carácter judicial o administrativo, se hará a través de los documentos oficiales que presente la UIF ante las autoridades competentes”.

La presente norma reglamenta la forma en que la Unidad de Inteligencia Financiera aportará la información que se recabe por el cumplimiento de esta Ley (los avisos e informes, principalmente) en los procedimientos de carácter administrativo o penal. El hecho que sea la UIF tiene todo el sentido del mundo, pues es ella la que recibe, analiza y disemina la información que generan, por medio de avisos o reportes, los sectores comercial y financiero que, respectivamente, que participan en la prevención del lavado de dinero.

Asimismo, debemos tener presente que para la persecución del delito contenido en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal es necesaria la denuncia de la UIF (siempre que se haya utilizado en su comisión cualquiera de las instituciones que forman parte del sistema financiero mexicano: “[...] En caso de conductas previstas en este Capítulo, en las que se utilicen servicios de instituciones que integran el sistema financiero, para proceder penalmente se requerirá la denuncia previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.¹⁵³

A la norma anterior prevista en nuestro Código Penal se le conoce como *requisito de procedibilidad* (es familiar de la querrela pero distinta a ésta). Por último, debemos decir que en el nuevo sistema de justicia penal será todo un reto para la UIF ingresar esta documentación porque, dependiendo de la etapa en que se encuentre el proceso y la manera en que se introduzca a éste, la prueba puede ser aceptada o rechazada.

El intercambio de información entre autoridades se encuentra previsto en el artículo 48 que establece:

La UIF, para poder intercambiar o dar acceso a las autoridades competentes en términos de la Ley, respecto de la información contenida en los Avisos, deberá celebrar con estas, en términos de las disposiciones aplicables, un convenio en el que se establezcan los mecanismos de coordinación e intercambio de información y documentación.

Derivado de lo delicado de la información contenida en los avisos, es de la mayor trascendencia tener los elementos necesarios a efecto salvaguardar los datos e imágenes contenidos en los mismos. Para lograr lo anterior, se requiere que queden debidamente establecidos los mecanismos mediante los cuales se llevarán a cabo los intercambios de información entre las autoridades. Ahora bien, la norma es adecuada y se inserta en uno de los objetivos planteados en la Ley que es que exista una coordinación interinstitucional que permita obtener mejores resultados en la lucha contra el lavado de dinero.

¹⁵³ Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931.

Los requisitos que deben cumplir los servidores públicos que tengan acceso a la información de los avisos quedaron establecidos en el artículo 53 que impone:

Los servidores públicos de la UIF y del SAT que tengan acceso a la base de datos que concentre los Avisos deberán reunir los requisitos previstos en las fracciones I y III del artículo 9 de la Ley, además de acreditar los procesos de evaluación señalados en la fracción II del citado artículo 9º, mismos que deberán comprender como mínimo, los exámenes siguientes:

- I. Médico;
- II. Psicométrico y psicológico;
- III. Poligráfico o psicotécnico;
- IV. Toxicológico, y
- V. Socio-económico.

Derivado de lo delicado de la información contenida en la base de datos y del hecho cierto de que se deben de instrumentar procesos para el eventual intercambio de la información que contiene la misma, es del todo atinado que se establezca un proceso de control de confianza para las personas que tengan acceso a la misma. La solvencia moral y el equilibrio psicológico son factores fundamentales con lo que debería contar el personal que tiene la responsabilidad de manejar la delicada información que se genera en materia de prevención de lavado de dinero. Asimismo, es importante que se establezcan controles periódicos para acreditar que dicho personal merece su permanencia en el cargo.

Por su parte, el artículo 55 establece que:

“El SAT sancionará administrativamente a quienes infrinjan la Ley, el presente Reglamento y las Reglas de Carácter General, en términos de lo establecido en el Capítulo VII de la Ley”.

En este artículo se reglamenta lo que se prevé de los artículos 52 a 61 de la Ley; es decir, la autoridad que impondrá las sanciones que correspondan a quienes infrinjan la Ley. Es importante señalar que tiene todo el sentido que corresponda al SAT sancionar administrativamente a los infractores de la Ley. Lo anterior, debido a que es esta autoridad la responsable de verificar el cumplimiento de la normativa. Asimismo, consideramos que no está de más recalcar que, bajo ninguna circunstancia, estamos ante una sanción derivada de omisiones de índole fiscal, como ha quedado debidamente acreditado en el presente estudio.

La comparecencia de particulares que puedan aportar datos para la verificación del cumplimiento de las obligaciones previstas en la normativa, se reglamenta en el artículo 56 que refiere:

El SAT, en términos del artículo 6, fracción V, de la Ley podrá requerir la comparecencia de cualquier persona que pueda contribuir a la verificación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley, el presente Reglamento, las Reglas de Carácter General y demás disposiciones que de estos emanen, asimismo podrá requerir a presuntos infractores de las obligaciones establecidas en los ordenamientos antes señalados, para que manifiesten a lo que su derecho convenga.

Este artículo prevé que los particulares que puedan contribuir a la verificación del cumplimiento, podrán ser llamados por las autoridades a comparecer. Ahora bien, esta comparecencia debe cumplir con el respeto a los derechos humanos que reconoce la Constitución Federal a todas las personas. De allí que la norma reglamentaria prevea el derecho de audiencia. De esta manera, quien realiza la actividad vulnerable y, por cualquier circunstancia, ha incumplido con sus obligaciones, puede exponer y argumentar los motivos que lo llevaron a ese incumplimiento. Con la norma que se comenta, se da cumplimiento al debido proceso (pues, como lo hemos señalado *supra*, las dos manifestaciones de la potestad punitiva del Estado se encuentran tanto en el derecho penal como en el derecho administrativo sancionador) establecido en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

Análisis de las Reglas de Carácter General a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita

154

Para el caso de las reglas de Carácter General, he seguido el mismo método de análisis que me impuse en la Ley y el Reglamento; es decir, he decidido no reflexionar sobre los artículos que considero no tienen incidencia alguna en el objetivo de este estudio.

En el primer artículo de las reglas se establecen los objetivos de las mismas. Así, el artículo 1º dispone:

Las presentes Reglas tienen por objeto establecer, por una parte, las medidas y procedimientos mínimos que deben observar quienes realicen las actividades vulnerables referidas en el artículo 17 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, en la prevención y detección de actos u operaciones que involucren operaciones con recursos de procedencia ilícita y, por otra, los términos y modalidades conforme a los cuales dichas personas deben presentar a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, los avisos a que se refieren los artículos 17 de la referida Ley Federal y 22 de su Reglamento, conforme a lo previsto en la fracción VII, del artículo 6 de la Ley antes mencionada.

En principio, las reglas tendrían como objetivo proporcionarnos el detalle y la claridad que necesitamos respecto a la forma bajo la cual se deben de presentar los avisos (de acuerdo con el tipo de cliente) a que están obligados quienes realizan actividades vulnerables.

Ahora bien, de esta disposición reglamentaria nos aporta dos importantes cuestiones. Por un lado, el hecho de que se señale que se establecen “las medidas y procedimientos mínimos que deberán observar quienes realicen actividades vulnerables”; es decir, que

¹⁵⁴ Referidas por la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 2013, con subsecuentes reformas los días 24 y 31 de julio del 2014, respectivamente.

se permite a los obligados por la Ley y su normativa imponer otras medidas no previstas. En la práctica, muchas empresas, siguen esta regla. De hecho, en la Evaluación Nacional de Riesgos se destaca que el 49.73 % de quienes participaron en la encuesta de cumplimiento llevada a cabo por la autoridad y realizan actividades vulnerables, declararon que tienen implementadas medidas de mitigación de riesgo adicionales de las contempladas por la Ley.¹⁵⁵ Asimismo sucede con el sector financiero que implementa medidas que van más allá de las reglas que lo obligan en materia de prevención de lavado de dinero. Este dato es muy interesante porque nos habla, en principio, de que quienes realizan actividades vulnerables tienen el ánimo de cumplir, otra situación es que lo hagan correctamente.

Por su parte, el artículo 2º se encarga de una serie de definiciones que, en la práctica, son necesarias para el adecuado cumplimiento de las obligaciones.

Respecto de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, su Reglamento, las presentes Reglas y demás disposiciones que de ellos emanen, se entenderá, en forma singular o plural, por:

- I. **Asociaciones y sociedades sin fines de lucro**, a las asociaciones a que se refiere la fracción I, del Título Décimo Primero, del Código Civil Federal; así como a las agrupaciones u organizaciones de la sociedad civil que, estando legalmente constituidas, realicen alguna de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso; las asociaciones, agrupaciones religiosas e iglesias reguladas por la Ley de Asociaciones Religiosas y de Culto Público; los partidos políticos nacionales o agrupaciones políticas nacionales establecidos con fundamento en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como aquellos partidos políticos que se constituyan en las Entidades Federativas, en términos de su propia legislación estatal; los colegios de profesionistas legalmente constituidos en términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, relativo al ejercicio de profesiones en el Distrito Federal, y los sindicatos de trabajadores o patrones regulados por la Ley Federal del Trabajo;
- II. **Joyas**, a los accesorios fabricados con metales preciosos, piedras preciosas o perlas, o cualquier combinación de éstos;
- II. **Bis. Instituciones del Sistema Financiero**, a las instituciones de crédito; almacenes generales de depósito; casas de cambio; sociedades financieras de objeto múltiple; uniones de crédito; sociedades financieras populares; sociedades cooperativas de ahorro y préstamo; casas de bolsa; fondos de inversión; administradoras de fondos para el retiro; instituciones o sociedades mutualistas de seguros; instituciones de fianzas, y Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero;
- III. **Organismo público de vivienda**, a los fondos nacionales de la vivienda contemplados en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como aquéllos que las Entidades Federativas establezcan para el apoyo a la vivienda y, en general, a todos aquellos programas o fondos públicos que se establezcan para tales efectos;
- IV. **Vehículos aéreos**, a aquéllos capaces de transitar con autonomía en el espacio aéreo con personas, carga o correo, y sean sujetos de abanderamiento y

¹⁵⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Evaluación Nacional de Riesgos*, México, 2020, p. 26.

- matriculación en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- V. **Vehículos marítimos**, a toda construcción diseñada para navegar sobre o bajo vías navegables, así como cualquier otra estructura fija o flotante, que sin haber sido diseñada y construida para navegar, sea susceptible de desplazarse sobre el agua por sí misma o por una embarcación, o bien construida sobre el agua, para el cumplimiento de sus fines operativos y sean sujetos de abanderamiento y matriculación en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, y
 - VI. **Vehículos terrestres**, a aquéllos que sean automotores, independientemente de su fuente de energía, siempre que a los mismos se les permita transitar en vías públicas o estén sujetos a control o registro vehicular en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

Las presentes definiciones nos ayudan a ubicar, en su justa dimensión, situaciones particulares que no están previstas ni en la Ley ni el Reglamento. De esta manera, por fin nos aparece de forma detallada quienes integran el sistema financiero para efectos de las disposición que nos ocupa (aunque podemos ver que esta definición se encuentra desactualizada porque no integra en ella a las Instituciones de Tecnología Financiera). En el tema que nos ocupa, nos precisa qué debemos entender por vehículo terrestre y, con gran sentido, nos remite a la Ley de la materia; es decir, a la Ley del Registro Público Vehicular,¹⁵⁶ en la que el artículo 2 fracción X establece: “vehículos: Los automotores, remolques y semirremolques terrestres, excepto los ferrocarriles, los militares y aquellos que por su naturaleza sólo pueden ser destinados a usos agrícolas e industriales”.

Por su parte, las definiciones de asociaciones sin fines de lucro y organismos públicos de vivienda son fundamentales para el debido cumplimiento de las actividades vulnerables de recepción de donativos y de servicios de construcción o desarrollo de bienes inmuebles.

Continuando con el tema de las definiciones, el artículo 3º establece otras que tienen impacto en el cumplimiento; a saber:

Para los efectos de las presentes Reglas se entenderá, en forma singular o plural, por:

- I. **Actividad Vulnerable**, a las actividades a que se refiere el artículo 17 de la Ley;
- II. **Aviso**, a aquéllos que deben presentarse en términos del artículo 17 de la Ley y 22 del Reglamento;
- III. **Beneficiario**, a la persona designada por el titular de un convenio o contrato celebrado con alguna persona que realice una Actividad Vulnerable para que, en caso de fallecimiento de dicho titular, tal persona designada ejerza ante ésta los derechos derivados del convenio o contrato respectivo;
- IV. **Beneficiario Controlador**, a la persona o grupo de personas que:
 - a) Por medio de otra o de cualquier acto, obtiene el beneficio derivado de éstos y es quien, en última instancia, ejerce los derechos de uso, goce, disfrute,

¹⁵⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de septiembre del 2004.

aprovechamiento o disposición de un bien o servicio, o

- b) Ejerce el control de aquella persona moral que, en su carácter de Cliente o Usuario, lleve a cabo actos u operaciones con quien realice una Actividad Vulnerable, así como las personas por cuenta de quienes celebra alguno de ellos.

Se entiende que una persona o grupo de personas controla a una persona moral cuando, a través de la titularidad de valores, por contrato o cualquier otro acto, puede:

- i. Imponer, directa o indirectamente, decisiones en las asambleas generales de accionistas, socios u órganos equivalentes, o nombrar o destituir a la mayoría de los consejeros, administradores o sus equivalentes;
- ii. Mantener la titularidad de los derechos que permitan, directa o indirectamente, ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital social, o
- iii. Dirigir, directa o indirectamente, la administración, la estrategia o las principales políticas de la misma.

No se considerarán como Beneficiarios Controladores a los poderdantes o mandantes en los casos en que sus apoderados o mandatarios celebren el acto u operación de que se trate;

- V. **Cliente o Usuario**, a cualquier persona física o moral, así como fideicomisos que celebren actos u operaciones con quienes realicen Actividades Vulnerables.
- Tratándose de las Actividades Vulnerables señaladas en la fracción XII del artículo 17 de la Ley, a las personas físicas, morales o fideicomisos que intervengan en la formalización del acto u operación de que se trate;
- VI. **Delitos de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita**, a los tipificados en el Capítulo II del Título Vigésimo Tercero, Libro Segundo del Código Penal Federal;
- VII. **Dueño Beneficiario**, al Beneficiario Controlador;
- VIII. **Entidad Colegiada**, a la persona moral reconocidas por la legislación mexicana, que cumpla con los requisitos previstos en el artículo 27 de la Ley;
- IX. **FIEL**, al certificado digital con el que deben contar las personas físicas y morales conforme a lo dispuesto por el artículo 17-D del Código Fiscal de la Federación;
- X. **Grupo Empresarial**, al conjunto de personas morales organizadas bajo esquemas de participación directa o indirecta del capital social, en las que una misma sociedad mantiene el control de dichas personas morales;
- XI. **Ley**, a la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita
- XII. **Portal en Internet**, a la página electrónica que se dé a conocer en las Resoluciones por las que se determinen y expidan los formatos oficiales para el alta y registro, así como para la presentación de Avisos, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación;
- XIII. Derogado.
- XIV. **Relación de Negocios**, aquélla establecida de manera formal y cotidiana entre quien realiza una Actividad Vulnerable y sus Clientes o Usuarios, excluyendo los actos u operaciones que se celebren ocasionalmente y la prestación de servicios de fe pública prevista en el artículo 17, fracción XII de la Ley.

Se entenderá por formal y cotidiano cuando al amparo de un contrato un Cliente o Usuario pueda realizar con quienes lleven a cabo Actividades Vulnerables, actos u

operaciones que no se extingan con la realización de los mismos, es decir, que el contrato perdura en el tiempo, y que un acto u operación es ocasional, cuando por su simple ejecución el mismo se extinga siendo o no formal;

- XV. **Reglamento**, al Reglamento de la Ley;
- XVI. **Riesgo**, a la posibilidad de que las Actividades Vulnerables o las personas que las realicen puedan ser utilizadas para llevar a cabo actos u operaciones a través de los cuales se pudiesen actualizar los Delitos de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, los delitos relacionados con éstos o el financiamiento de organizaciones delictivas;
- XVII. **SAT**, al Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría;
- XVIII. **Secretaría**, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
- XIX. **UIF**, a la Unidad de Inteligencia Financiera, adscrita a la Secretaría.

En este artículo, las reglas precisan un importante número de definiciones; sin embargo, también podemos señalar que son omisas en otras que pretendidamente definen sin que, en realidad, lo hagan. Enseguida, mi análisis sobre las que considero de mayor relevancia:

- **Actividad Vulnerable.** Como puede observarse, no hay definición alguna sino una remisión al artículo de la Ley que enlista las actividades comerciales o las profesiones que se encuentran sujetas a la misma. Así las cosas, las reglas no aportan la claridad que deberían. Se impone la pregunta ¿qué es una actividad vulnerable? como no se define en la normativa, considero que debe entenderse como aquel acto de comercio o prestación de un servicio profesional especialmente susceptible a ser utilizado para el ingreso de bienes de procedencia delictiva.
- **Clientes o Usuarios.** Como lo hemos comentado *supra*, se cometió un yerro al establecer a los usuarios como parte de las personas con las que se llevan a cabo actos de comercio regulados por la Ley. Ahora bien, las reglas incluyen los fideicomisos y debemos entender que éstos, como todos aquellos que intervengan en los actos que regula la Ley y no sean las personas determinadas por alguna de las fracciones del artículo 17 de la misma, actúan en calidad de clientes.
- **Grupo empresarial.** La definición de grupo empresarial es muy importante porque, cuando se pueda acreditar su existencia, la autoridad (Unidad de Inteligencia Financiera) le otorga ciertas prerrogativas para llevar a cabo el cumplimiento. Ahora bien, en la práctica, por un error que aparece de forma reiterada, se le confunde con el término de *partes relacionadas*¹⁵⁷ y que es

¹⁵⁷ Ley del Impuesto Sobre la Renta, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre del 2016, artículo 90, último párrafo: "Se considera que dos o más personas son partes relacionadas, cuando una participa de manera directa o indirecta en la administración, control o capital de la otra, o cuando una persona o grupo de personas participe, directa o indirectamente, en la administración, control o en el capital de dichas personas, o cuando exista vinculación entre ellas de acuerdo con la legislación aduanera".

eminentemente fiscal. En las partes relacionadas, como su nombre lo indica, se parte de la premisa de que se participa de manera directa o indirecta en la administración, control o capital de la otra, o cuando una persona participe directa o indirectamente en la administración, control o el capital, por ejemplo, dos personas que son los mismos accionistas en dos empresas distintas. Por el contrario, en el grupo empresarial, las personas morales tienen el control de otras personas morales, derivado de un esquema de participación.

- **Relación de negocios.** La relación de negocios parte de la expresión “formal y cotidiano”. Así las cosas, para dar vida a tal relación se imponen dos condiciones: (i) que tal relación exista al amparo de un contrato, y (ii) que los actos o las operaciones bajo este contrato, no se extingan con la realización de los mismo; es decir, el contrato habrá de perdurar en el tiempo. Así, por ejemplo, en la actividad vulnerable materia de este estudio, podemos ubicar, como lo comentaré a detalle más adelante, la venta de un vehículo automotor que prevalece en el tiempo derivado de las obligaciones que se desprenden del mismo, como lo es la garantía.
- **Riesgo.** El riesgo se define en las reglas como la posibilidad de que las actividades vulnerables puedan ser utilizadas para llevar a cabo los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con éstos o el financiamiento de organizaciones delictivas. Lo anterior me parece terriblemente subjetivo porque, como ha quedado demostrado plenamente, quienes llevan a cabo las denominadas actividades vulnerables no están obligados a conocer al cliente. Asimismo, no debe olvidarse que carecen de la experiencia, el personal calificado y las herramientas que les permitan medir el riesgo. A mayor abundamiento, debe quedar de manifiesto que no cuentan con un calificador de riesgos.

El procedimiento para el alta y registro de las personas físicas o morales que realicen actividades vulnerables se reglamenta en artículo 4º que establece:

Para efectos de los artículos 12 y 13 del Reglamento, quienes realicen Actividades Vulnerables, deberán ingresar al Portal en Internet, a efecto de enviar, bajo protesta de decir verdad, la información siguiente para su alta y registro:

- I. Tratándose de personas físicas, la señalada en el **Anexo 1** de las presentes Reglas.
- II. Tratándose de personas morales, la señalada en el **Anexo 2** de las presentes Reglas.

El envío de la información para el trámite de alta y registro a que se refiere el presente artículo, deberá ser firmado con la FIEL de quien realiza la Actividad Vulnerable.

Las personas morales deberán utilizar la FIEL asociada a su Registro Federal de Contribuyentes, por lo que no podrán utilizar la FIEL de su representante legal.

Hemos mencionado previamente que todo el proceso que debe de llevar a cabo quien realiza la actividad vulnerable será mediante el acceso al Portal de Prevención de Lavado. Asimismo, es importante señalar que el envío de la información que se haga para dar de alta la actividad y registrarse se hará bajo protesta de decir verdad. De esta manera, debe entenderse que esa protesta es un acto de buena fe y que, en caso de que al momento de darse de alta se cometa un error, por ejemplo, en alguno de los números del domicilio, el mismo no podrá entenderse como una declaratoria que ha faltado a la verdad. Asimismo, como se ha señalado, el acceso al Portal se hará por medio del Certificado Digital previsto en la legislación fiscal. A pesar de lo anterior, si una persona miente deliberadamente a la hora de darse de alta en el Portal esa conducta mendaz podría reconducirse a lo establecido en el artículo 247, fracción IV, del Código Penal Federal (falsedad en informes dados a una autoridad), siempre que sea examinado sobre este concreto hecho.

Ahora bien, es necesario tener presente que este procedimiento de alta tiene una excepción derivada de la reforma a las reglas de Carácter General publicada el 30 de noviembre de 2020 en el Diario Oficial de la Federación. Así, quienes comercialicen con activos virtuales no podrán utilizar simplemente el Portal de Prevención de Lavado de Dinero para realizar su alta sino que deberán, previamente, entregar de forma física al SAT la información que se requiere de acuerdo con el tipo de persona que pretenda dicha alta. Lo anterior, me parece, tiene asidero en que en la Evaluación Nacional de Riesgos 2020 se ubicó a las Instituciones de Tecnología Financiera proveedoras de activos virtuales como un riesgo emergente en materia de prevención de lavado de dinero.¹⁵⁸ El momento en que la autoridad tiene por reconocido el hecho de que una persona ha aceptado que realiza una actividad vulnerable está previsto en el artículo 5º que establece:

El SAT, una vez que reciba la información a que se refiere el artículo anterior, expedirá el acuse electrónico de alta y registro respectivo con sello digital y otorgará el acceso a los medios electrónicos dentro del Portal en Internet, a través de los cuales quienes realicen Actividades Vulnerables enviarán los Avisos correspondientes y recibirán las notificaciones, informes o comunicaciones por parte del referido órgano, de la UIF o de la Secretaría, según corresponda

El trámite de alta y registro, referido en el artículo anterior, así como el de actualización, a que se refiere el artículo 7 de las presentes Reglas, que sean presentados de forma extemporánea, que impliquen la realización de una Actividad Vulnerable, surtirán sus efectos en la fecha señalada en el trámite respectivo.

El acuse de alta es un documento muy importante pues establece el momento en que quien realiza la actividad vulnerable ha aceptado formalmente que se encuentra obligado

¹⁵⁸ Cfr. Evaluación Nacional de Riesgos 2020, pág. 72.

a la norma y, asimismo, que la autoridad se encuentra enterada de dicha aceptación. En la práctica cotidiana, este acuse es requerido cuando el SAT, al amparo de sus facultades de verificación, realiza una visita; asimismo, cuando se hace valer el derecho previsto en el artículo 55 de la Ley (derecho de autocorrección), este acuse se integra al escrito como una prueba de la intención de cumplir con la normativa en materia de prevención de lavado de dinero.

Las forma en que se realizarán las notificaciones de la autoridad a quien lleva a cabo la actividad vulnerable, son reglamentadas por el artículo 6º

Quienes realicen Actividades Vulnerables al momento de firmar el trámite de alta y registro con su FIEL, aceptarán que la Secretaría, la UIF o el SAT, lleven a cabo las notificaciones que correspondan a través de los medios electrónicos señalados en el artículo anterior.

Realizada la aceptación a que se refiere el presente artículo, las notificaciones se considerarán efectuadas el día en que quienes realicen Actividades Vulnerables consulten el medio electrónico a que se refiere el artículo 5 de estas Reglas.

Quienes realicen Actividades Vulnerables deberán consultar los medios electrónicos a que se refiere el artículo 5 de estas Reglas, al menos los días quince y último de cada mes, o bien, el día hábil siguiente si alguno de éstos fuere inhábil. En caso de no efectuar dicha consulta, las notificaciones a que se refiere el presente artículo se considerarán realizadas el día hábil que corresponda.

En caso de que, por causas imputables a la Secretaría, la UIF o el SAT, quienes realicen Actividades Vulnerables se encuentren imposibilitados para consultar los medios electrónicos a que se refiere el artículo anterior o para abrir los documentos electrónicos que contengan la información depositada en los mismos, en los días señalados en el presente artículo, lo harán del conocimiento del SAT, a más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes a aquél en que ocurra dicho impedimento, a través del correo o dirección electrónica que el propio SAT señale en el Portal en Internet, a efecto de que sean notificados por alguna otra forma de las establecidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, hasta en tanto no se solviente el impedimento señalado.

Previo a la realización de la notificación a quienes realicen Actividades Vulnerables, les podrá ser enviado al correo electrónico que hayan proporcionado, en términos de lo señalado en el artículo 4 de estas Reglas, la alerta de notificación de un documento emitido por la autoridad competente a efecto de que realice su revisión en el Portal en Internet.

Quienes realicen Actividades Vulnerables, podrán actualizar la cuenta de correo electrónico al que serán enviadas las alertas señaladas en el párrafo anterior, en términos de lo señalado en el artículo 7 de las presentes Reglas.

Es de la mayor importancia tener presente que, una vez que se ha dado de alta, se acepta que tanto el SAT como la UIF lleven a cabo notificaciones vía el Portal de Prevención de Lavado de Dinero. De esa manera, quienes realizan actividades vulnerables habrán de ser particularmente cuidadosos en la revisión de ese medio electrónico, pues los plazos que se establecen en el documento de notificación surtirán sus efectos, en principio, el día en que se éste se revise. Sin embargo, no debe dejarse de lado que el Portal debe consultarse al menos los días 15 y último de cada mes, ya que, en caso de no efectuar

dicha consulta, las notificaciones se considerarán hechas el día hábil que corresponda.¹⁵⁹

Asimismo, es importante tener presente que es posible que quien realiza la actividad vulnerable reciba un correo electrónico con la alerta de la notificación. Sin embargo, la autoridad no está obligada al envío de ese correo. En mi práctica profesional, he podido constatar que la mayoría de quienes realizan actividades vulnerables no revisan el Portal y, en consecuencia, buena parte de las notificaciones se pasan por alto. Esto explica que en la Evaluación Nacional de Riesgos 2020 la autoridad informe que del total de personas registradas que realizan actividades vulnerables, solamente el 13.8 % participó en los cuestionarios de percepción de riesgos¹⁶⁰.

El proceso de actualización de datos en el Portal de Prevención de Lavado de Dinero se prevé en el artículo 7º

Cuando quien realice las Actividades Vulnerables deba eliminar, modificar o agregar información de su registro, efectuará el trámite de actualización correspondiente, mediante el procedimiento señalado en el artículo 4 de las presentes Reglas, a más tardar dentro de los seis días hábiles siguientes a que se presente la situación o hecho que motive la actualización de la información respectiva, utilizando los medios y en el formato oficial que para tales efectos determine y expida la UIF, previa opinión del SAT, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El SAT podrá actualizar la información correspondiente al registro respectivo, basándose en la información con la que cuente, la que le sea proporcionada por dependencias y entidades de la administración de los tres órdenes de gobierno, organismos públicos autónomos, constitucionales y la que obtenga por cualquier otro medio.

La actualización será notificada por el SAT a quien realice la Actividad Vulnerable, a través de los medios electrónicos a que se refiere el artículo 5 de estas Reglas dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que el SAT haya realizado la referida actualización.

Quienes realicen Actividades Vulnerables y lleven a cabo actos u operaciones que sean objeto de Avisos, deberán presentar los mismos sin perjuicio del trámite de actualización correspondiente.

Uno de los principales problemas es la falta de registros debidamente actualizados y, como consecuencia de ello, se corre un alto riesgo de incumplir las obligaciones contenidas en la Ley que nos ocupa. Es importante observar que también el SAT puede

¹⁵⁹ El mecanismo implementado de comunicación es muy similar al utilizado en materia fiscal y es conocido como buzón tributario, contenido en el artículo 17K del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981:

"Las personas físicas y morales inscritas en el registro federal de contribuyentes tendrán asignado un buzón tributario, consistente en un sistema de comunicación electrónico ubicado en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, a través del cual: I. La autoridad fiscal realizará la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que emita, en documentos digitales, incluyendo cualquiera que pueda ser recurrido. II. Los contribuyentes presentarán promociones, solicitudes, avisos, o darán cumplimiento a requerimientos de la autoridad, a través de documentos digitales, y podrán realizar consultas sobre su situación fiscal. Las personas físicas y morales que tengan asignado un buzón tributario deberán consultarlo dentro de los tres días siguientes a aquél en que reciban un aviso electrónico enviado por el Servicio de Administración Tributaria mediante los mecanismos de comunicación que el contribuyente elija de entre los que se den a conocer mediante reglas de carácter general. La autoridad enviará por única ocasión, mediante el mecanismo elegido, un aviso de confirmación que servirá para corroborar la autenticidad y correcto funcionamiento de éste".

¹⁶⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Evaluación Nacional de Riesgos*, México, 2020, pág. 25.

actualizar los datos con la información que cuente o le sea proporcionada. Sin embargo, si este fuera el caso, el SAT deberá hacerlo saber a quien realiza la actividad vulnerable. Ahora bien, debemos tener en claro que la falta de actualización de datos no es impedimento para la presentación de avisos.

En mi práctica profesional, he visto que la falta de actualización de datos genera un fuerte impacto en quienes realizan actividades vulnerables. Para muestra dos botones. En un caso, una empresa no actualizó su cambio de domicilio y, como consecuencia de ello, cuando recibió la visita de verificación del SAT no tenía a la mano los expedientes de identificación de sus clientes pues éstos se encontraban en el domicilio en que ahora realiza el acto de comercio (el domicilio dado de alta en el Portal se quedó como oficinas de la empresa); así, el SAT le impuso una multa millonaria por no contar con la información requerida. En otro asunto, una condición para apegarse al Programa de Auto Regularización implementado por la autoridad y al que me referiré *infra* era tener actualizados todos los datos en el Portal; pues bien, una persona se inscribió a tal programa sin revisar previamente esta actualización y, cuando la autoridad verificó el cumplimiento del programa, notó que los datos no se encontraban actualizados por lo que desconoció éste y multó a la empresa.

El procedimiento de baja de obligaciones se encuentra reglamentado en el artículo 8º que establece:

Las personas que se hayan dado de alta y registrado, en términos de lo establecido en el presente Capítulo, y que por cualquier circunstancia ya no realicen Actividades Vulnerables, deberán dar de baja las mismas, mediante el trámite de actualización a que se refiere el artículo anterior, con la finalidad de que el SAT restrinja el acceso a los medios electrónicos referidos en el artículo 5 de estas Reglas. La baja surtirá sus efectos a partir de la fecha en que sea presentado el trámite de actualización.

Es fundamental tener en claro que, con la actualización de datos, también se debe incluir si se continúa realizando o no la actividad vulnerable que generó el alta. En caso de no hacerlo así, se potencializa el nivel de riesgo de ser objeto de una sanción por la omisión en el cumplimiento de obligaciones. En el inicio de la Ley (y aún hoy en día, cuando tiene más de siete años de vigencia) se registraron muchos casos en que empresas se dieron de alta en actividades vulnerables a las que no estaban obligados por una inadecuada interpretación de la norma y, cuando fueron verificadas por la autoridad, se les multó por incumplimiento. Claro está que si alguien no actualiza los supuestos de la norma por más que se haya dado de alta no tendrá obligación alguna. Sin embargo, esta aclaración normalmente se tendrá que hacer ante un tribunal con el costo de tiempo y dinero que esto implica.

El requerimiento de información con motivo del alta y registro se encuentra previsto en el artículo 9º

El SAT en todo momento y de manera directa podrá requerir a quienes realicen Actividades Vulnerables, a través de los medios electrónicos a que se refiere el artículo 5 de estas Reglas, información y documentación que permita corroborar y acreditar la información de su alta y registro, debiéndose atender el requerimiento dentro de los cinco días hábiles siguientes al día en que se notifique el requerimiento.

A solicitud del interesado, el SAT podrá prorrogar la entrega de la información referida en el párrafo anterior hasta por tres días hábiles.

La información requerida será presentada en sobre cerrado o, en su caso, cumpliendo con las características tecnológicas de seguridad que se señalen en el requerimiento, ante la Unidad Administrativa que para tales efectos designe el SAT.

De acuerdo con esta norma, corresponde únicamente al SAT requerir información para corroborar y acreditar que el alta y registro de quien realiza actividades vulnerables se realizó correctamente de acuerdo con los documentos de la persona (física o moral). Así las cosas, podemos válidamente concluir que el principio de requerimiento de información *lato sensu* se encuentra restringido para la UIF porque esta autoridad podrá requerir cierta información, pero no aquella que corresponde a corroborar el alta, por ejemplo.

El procedimiento para dar de alta al representante encargado de cumplimiento se reglamenta en el artículo 10.

A fin de que se complete la designación del representante a que se refiere el artículo 20 de la Ley, mediante el trámite de alta y registro a que se refiere el inciso i) del Anexo 2 de las presentes Reglas, el representante como responsable del cumplimiento deberá ingresar al Portal en Internet, utilizando su clave del Registro Federal de Contribuyentes y su certificado vigente de la FIEL, a fin de aceptar o rechazar la designación de que se trate.

En el supuesto de que el representante de que se trate no se encuentre inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, podrá realizar su inscripción sin obligaciones fiscales para estar en aptitud de tramitar su FIEL conforme a las disposiciones fiscales aplicables.

Tanto la aceptación como el rechazo de la designación a que se refiere el artículo 20 de la Ley será notificada por el SAT a la persona moral que realizó dicha designación, a través de los medios electrónicos a que se refiere el artículo 5 de estas Reglas, dentro de los diez días hábiles siguientes a la recepción de la aceptación o rechazo.

El rechazo de la referida designación no libera a la persona moral del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley, el Reglamento, las presentes Reglas y demás disposiciones que de éstos emanen.

Este artículo reglamenta el procedimiento de alta del responsable encargado de cumplimiento. Ahora bien, en mi práctica profesional he podido ver que esta obligación de designar a dicho responsable encargado es una de las que se incumplen con mayor frecuencia. Lo anterior, considero, deriva del lamentable desconocimiento que existe con respecto al límite de las responsabilidades; así, muchas personas se rehúsan a asumir esa responsabilidad porque consideran que los incumplimientos sobre sus obligaciones en que pueda incurrir la persona moral, podrán ser imputables a ellos como personas físicas. Por fortuna para quienes realizan actividades vulnerables, esa omisión no tiene sanción alguna. Ahora bien, éste es un hecho que refleja el nivel de incumplimiento que seguramente se tiene en otras obligaciones que sí tienen la consecuencia de la sanción

pecuniaria.¹⁶¹

Soy de la opinión de ubicar a este encargado de cumplimiento como una figura similar a un *Compliance Officer*¹⁶² u Oficial de Cumplimiento pero no bajo la variante del sistema financiero. Lo anterior, porque debe de ser el referente obligado para vigilar de forma interna el cumplimiento y, asimismo, tener una función separada del área jurídica clásica (lo que sí considero es que quien ocupe el cargo deba ser abogado para que pueda tener un mejor entendimiento de la Ley) pues corresponde a este representante encargado evitar daños económicos y reputacionales a diferencia que el Director Jurídico o abogado en jefe que debe de estar orientado a la representación y defensa de la empresa (parte contenciosa¹⁶³).

El procedimiento para documentar los criterios, las medidas y los procedimientos para identificar al cliente, se prevé en el artículo 11.

Quienes realicen Actividades Vulnerables deberán identificar a su Cliente y Usuario, para lo cual elaborarán y observarán los criterios, medidas y procedimientos internos que se requieran para su debido cumplimiento y los relativos a la verificación y actualización de los datos proporcionados por los Clientes y Usuarios, los cuales deberán formar parte integrante del documento a que se refiere el artículo 37 de estas Reglas.

Los criterios, medidas y procedimientos a que se refiere este artículo comprenderán cuando menos los lineamientos establecidos en las presentes Reglas.

Se retoma lo establecido en la Ley de forma acertada y que hemos comentado ampliamente. Tanto la Ley como sus reglas son muy claras: se debe identificar al cliente, no conocerlo. En el sistema financiero es completamente distinto porque en éste sí se

¹⁶¹ En particular, la UIF dio a conocer en un documento en donde se evidencia lo antes referido y fue realizado con motivo del taller de identificación de riesgos del sector y uso de alertas en los avisos, en la Asociación Mexicana de Distribuidores de Automotores, A.C., en marzo de 2018, y se precisa lo siguiente: "Durante el 2017, se tenían 6,397 nombres de encargados de cumplimiento (dicho número es mayor al de actividades vulnerables, debido a que existen en algunos casos más de un responsable registrado), de los cuales sólo 1,263 han aceptado la designación, 5,049 no han aceptado, 72 pendientes y 13 han rechazado".

¹⁶² AYALA DE LA TORRE, José María, *Compliance*, Editorial Francis y Taylor, España, 2016, pág. 20. Precisa su concepto: "Dentro del cumplimiento normativo, la organización debe contar con una cabeza visible, un encargado de dicho cometido de cumplimiento... aquel órgano unipersonal de la organización que aglutina en su persona los cometidos relacionados con el cumplimiento normativo... esta figura es propia de las compañías medianas y pequeñas por ser suficiente para abordar el tema de cumplimiento normativo desde la óptica de una entidad de reducida dimensión. Sin embargo, cuando la empresa u organización es mayor se hace preciso contar con un Chief Compliance Officer".

Por su parte, BERMEJO, Mateo, *Prevención y castigo del blanqueo de capitales*, Marcial Pons, España, 2015, en la página 283 refiere: "La existencia de órganos de control y cumplimiento no es una novedad o particularidad específica de la prevención del B de C, sino que existe una diversidad de precedentes en la legislación comparada. Se trata de responsables de controlar e informar así como llevar a cabo tareas de esclarecimiento y promover iniciativas de prevención en el marco del sistema de cumplimiento de las empresas de las directivas que provienen del sistema legal."

De la misma forma establece MOSCOSO DEL PRADO, Javier, *Compliance, Guía Práctica de identificación, análisis y evaluación de riesgos*. Thomson Reuters, España, 2017 pág. 237. "La prevención del blanqueo de capitales es una de las materias con más trayectoria y consolidación en el ámbito de competencia de compliance, con un desarrollo normativo muy consolidado tanto a nivel internacional, comunitario y nacional"

¹⁶³ Entendiendo como tal el área descrita por SAID, Alberto, *Auditoría legal, Notas para su estudio*, Editorial Porrúa, México, 2011, pág. 71. "... tiene bajo su responsabilidad la atención de todos los asuntos procesales y paraprocesales ante tribunales de distinta naturaleza y competencia, y ante organismos relacionados con la impartición de justicia, en todos aquellos casos en los que la institución sea parte de algún procedimiento, averiguación previa (hoy carpeta de investigación).

tiene como finalidad conocer al cliente. Sin embargo, el documento que se debe de elaborar (Manual) y que, cuando menos, debe de tener los procedimientos internos, en ningún momento es verificado (en cuanto a su contenido por la autoridad), pues, en las visitas de verificación, lo único que se revisa es su existencia. En el sistema financiero sucede de otra manera, pues las instituciones deben enviar el Manual para que la autoridad supervisora lo apruebe.

De acuerdo con la Ley, su Reglamento y sus reglas, a lo único que se encuentra obligado quien realiza la actividad vulnerable es a contar con el Manual. Eso desafortunadamente tampoco es garantía de que la actividad vulnerable lo conozca y, más aún, lo aplique.

En el artículo 12 se reglamenta la forma en que se deberá integrar el expediente de identificación por cada tipo de cliente. Así, se establece:

Quienes realicen Actividades Vulnerables deberán integrar y conservar un expediente único de identificación de cada uno de sus Clientes o Usuarios.

El expediente se integrará de manera previa o durante la realización de un acto u operación o, en su caso, con anterioridad o al momento del establecimiento de una Relación de Negocios; mismo que deberá cumplir con los requisitos siguientes:

- I. Respecto del Cliente o Usuario que sea persona física y que declare ser de nacionalidad mexicana o de nacionalidad extranjera con las condiciones de residente temporal o residente permanente, en términos de la Ley de Migración, asentar los datos e incluir copia de los documentos señalados en el Anexo 3 de las presentes Reglas.
- II. Respecto del Cliente o Usuario que sea persona moral de nacionalidad mexicana, asentar los datos e incluir copia de los documentos señalados en el Anexo 4 de las presentes Reglas.
- II. Bis. Respecto del Cliente o Usuario que sea persona moral mexicana de derecho público, asentar los datos e incluir copia de los documentos señalados en el Anexo 4 Bis de las presentes Reglas.
- III. Respecto del Cliente o Usuario que sea persona física extranjera con las condiciones de estancia de visitante o distinta a las establecidas en la fracción I del presente artículo, en términos de la Ley de Migración, asentar los datos e incluir copia de los documentos señalados en el Anexo 5 de las presentes Reglas.
- IV. Respecto del Cliente o Usuario que sea persona moral de nacionalidad extranjera, asentar los datos e incluir copia de los documentos señalados en el Anexo 6 de las presentes Reglas.
- IV. Bis. Respecto del Cliente o Usuario que sea embajada, consulado u organismo internacional, acreditado ante el Estado Mexicano, con sede o residencia en nuestro país, asentar los datos e incluir copia de los documentos señalados en el Anexo 6 Bis de las presentes Reglas.
- V. Tratándose de las personas morales, dependencias y entidades a que hace referencia el Anexo 7-A de las presentes Reglas, quienes realicen las Actividades Vulnerables podrán aplicar lo previsto en el artículo 15 del Reglamento, por lo que en todo caso, integrarán el expediente de identificación respectivo con los datos señalados en el Anexo 7 de las presentes Reglas.

Quienes realicen las Actividades Vulnerables podrán aplicar las medidas simplificadas a que se refiere esta fracción, siempre que las referidas personas morales, dependencias y entidades a que hace referencia el Anexo 7-A de las presentes Reglas hubieran sido considerados como Clientes o Usuarios de bajo Riesgo en términos de los artículos 17 y 34 de las presentes Reglas.

- V. Bis. Tratándose de Clientes o Usuarios personas morales mexicanas de derecho público, señaladas en el Anexo 7 Bis-A de las presentes Reglas, así como las demás que determine la UIF mediante Resolución publicada en el Diario Oficial de la Federación, quienes realicen las Actividades Vulnerables deberán aplicar lo previsto en el artículo 15 del Reglamento, por lo que en todo caso, integrarán el expediente de identificación respectivo con los datos señalados en el Anexo 7 Bis de las presentes Reglas.
- VI. Respecto del Cliente o Usuario que sea un fideicomiso, asentar los datos e incluir copia de los documentos señalados en el Anexo 8 de las presentes Reglas.
- VII. Tratándose del Dueño Beneficiario, quienes realicen las Actividades Vulnerables asentarán y recabarán los mismos datos y documentos que los establecidos en los Anexos 3, 4, 4 Bis, 5, 6, 6 Bis u 8 de las presentes Reglas, según corresponda, en caso de que el Cliente o Usuario cuente con ellos.

Cuando los documentos de identificación proporcionados presenten tachaduras o enmendaduras, quienes realicen las Actividades Vulnerables recabarán otro medio de identificación o, en su defecto, solicitarán dos referencias bancarias o comerciales y dos referencias personales que incluyan los datos señalados en el inciso a), numerales i), vi) y vii) del Anexo 3 de las presentes Reglas, debiendo verificar dichos datos con las personas que suscriban tales referencias, antes de que se establezca la Relación de Negocios o se celebre el acto u operación respectivo.

Los expedientes de identificación que integren quienes realicen Actividades Vulnerables, podrán ser utilizados en todos los actos u operaciones que lleven a cabo con el mismo Cliente o Usuario.

Al recabar las copias de los documentos que deban integrarse a los expedientes de identificación del Cliente o Usuario, quien realice la Actividad Vulnerable de que se trate deberá asegurarse de que éstas sean legibles y cotejarlas contra los documentos originales o copias certificadas correspondientes

Quienes realicen Actividades Vulnerables podrán conservar en forma física los datos y documentos que deban formar parte de los expedientes de identificación de sus Clientes o Usuarios, sin necesidad de conservarlos de manera electrónica, siempre y cuando cuenten con todos los datos y documentos del expediente de identificación respectivo dentro de un mismo archivo físico único.

Los expedientes de identificación deberán mantenerse a disposición de la UIF o del SAT, en términos de la Ley, el Reglamento, estas Reglas y demás disposiciones aplicables.

En el presente artículo se observa una distinción de los tipos de clientes que existen y, básicamente, se dividen en personas físicas y morales, quienes, a su vez, se dividen (los primeros) dependiendo la nacionalidad y, después, la calidad migratoria con la cual se encuentran en nuestro país. En lo relativo a las personas morales, igualmente podemos encontrar una subdivisión y es que ésta sea de naturaleza de derecho privado o público

En resumen, de acuerdo con las Reglas que se analizan, se tienen nueve diferentes tipos de clientes: (i) persona física de nacionalidad mexicana o extranjera; (ii) persona física extranjera con condiciones de estancia de visitante; (iii) persona moral nacional; (iv) persona moral extranjera; (v) persona moral de derecho público (por ejemplo, cualquier gobierno estatal o municipal o cualquiera de sus entidades); (vi) embajada, consulado u organismo internacional; (vii) sector financiero; (viii) personas morales de derecho público con régimen simplificado (secretarías de Estado a nivel federal) y (ix)

fideicomiso.

Como puede verse, desde mi punto de vista, se complicó demasiado algo tan simple porque lo que atañe a la Ley es acreditar la existencia de la persona, sea física o moral. Asimismo, podemos observar cómo, en lo relativo a lo establecido en los incisos V y V Bis (es decir, lo que contemplan los anexos 7-A y 7Bis-A), no se requiere asentar la existencia del dueño beneficiario.

Asimismo, en la norma se establece que, en caso de que los documentos de identificación presenten tachaduras o enmendaduras, se puede recabar otro medio de identificación, lo cual me parece atinado y lógico. Asimismo, se permite que, en caso de no ser así, se deberán solicitar dos referencias bancarias o comerciales y dos personales, y se impone la obligación a quien realiza la actividad vulnerable de verificar los datos con las personas que suscriban dichas referencias, lo que me parece un total desatino; además, no tengo conocimiento de que, en la práctica, se haya llevado a cabo. Ahondaré al respecto en el siguiente capítulo.

Por último, es importante resaltar que se permite la utilización del expediente único para todas las operaciones que se lleven a cabo con el cliente. Asimismo, se impone la obligación de dejar evidencia de cotejo, pues las copias que se integren deberán de cotejarse contra los originales o copias certificadas correspondientes (debemos de precisar que no de manera forzosa las copias certificadas sólo pueden ser emitidas por un notario público o corredor público, también pudiera ser el caso de un secretario de acuerdos de un juzgado o del secretariado del Instituto Nacional Electoral, por ejemplo).¹⁶⁴ Por último, la información a ser contenida en los expedientes puede conservarse de manera física o electrónica.

Los requisitos para que los beneficiarios puedan ejercer sus derechos se reglamentan en el artículo 15.

En los casos en que se establezca la Relación de Negocios o al momento de realizar los actos u operaciones derivadas de una Actividad Vulnerable se designen Beneficiarios, quien realice la Actividad Vulnerable deberá requerir a éstos los mismos documentos que para Clientes o Usuarios señala el artículo 12 de las presentes Reglas, al momento en que aquellos se presenten a ejercer sus derechos.

En la práctica, no es sencillo encontrar la actualización de la hipótesis anterior, pues el titular de la operación deberá designar al beneficiario para que, en caso de fallecimiento del primero, el segundo ejerza los derechos derivados del convenio. Sin embargo, en casi todos los casos, hablamos de operaciones comerciales lisas y llanas en las que no se requiere la designación de un beneficiario. Es posible que, de todas las actividades vulnerables que se contemplan en la Ley, la figura del beneficiario se actualice en la de

¹⁶⁴ Tal y como lo establece la fracción VII del artículo 3 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 2012: "Fedatarios Públicos, a los notarios o corredores públicos, así como a los servidores públicos a quienes las Leyes les confieran la facultad de dar fe pública en el ejercicio de sus atribuciones establecidas en las disposiciones jurídicas correspondientes, que intervengan en la realización de Actividades Vulnerables".

emisión de tarjetas no bancarias o de servicios, pero no más allá.

Es importante resaltar que no debe confundirse la presente disposición con la de dejar evidencia de si se tiene conocimiento o no de un dueño beneficiario, la figura del Beneficiario no es la del Dueño Beneficiario, ambas son completamente distintas.

Algunas cuestiones que atañen a las obligaciones de identificación de los clientes considerados como de bajo riesgo, se encuentran previstas en el artículo 17 que establece:

Las medidas simplificadas para el cumplimiento de las obligaciones de identificación de Clientes o Usuarios considerados como de bajo Riesgo a que se refieren los artículos 19, primer párrafo de la Ley y 15 del Reglamento, consistirán en integrar los expedientes de identificación de sus Clientes o Usuarios, únicamente con los datos señalados en los Anexos 3, 4, 4 Bis, 5, 6, 6 Bis, 7 Bis u 8 de las presentes Reglas, según corresponda de acuerdo con el tipo de Cliente o Usuario de que se trate, así como los relativos a la identificación y, en su caso, la de su representante, apoderados legales, delegados fiduciarios o de las personas que realicen el acto u operación a nombre de dicha persona moral.

Quienes realicen las Actividades Vulnerables, estarán obligadas a solicitar a los Clientes o Usuarios considerados como de bajo Riesgo les sean presentados en original o en copia certificada por Fedatario Público los documentos de los que se desprendan los datos a que se refiere el párrafo anterior, como requisito previo o al momento de celebrar el acto u operación.

Lo previsto en este artículo procederá cuando quien realice la Actividad Vulnerable de que se trate haya establecido en el documento a que se refiere el artículo 37 de las presentes Reglas los criterios y elementos de análisis con base en los cuales considere a tales Clientes o Usuarios como de bajo Riesgo.

Cuando el Cliente o Usuario se aparte de los criterios y elementos para ser considerado como de bajo Riesgo, quienes realicen la Actividad Vulnerable integrarán el expediente de identificación del Cliente o Usuario con la totalidad de la información y documentación que corresponda, en términos de lo previsto en el artículo 12 de las presentes Reglas.

Lo expresado en el artículo que nos ocupa, es, por demás, interesante porque primero se retoma un incentivo para diferenciar entre operaciones de alto y bajo riesgo; sin embargo, no se precisa de qué forma se deberá llevar a cabo o cuáles son los parámetros mínimos que deberán considerarse, pues únicamente se señala que esta calificación (bajo riesgo) deberá integrarse al Manual y ahí deberá de quedar consignado. Una vez que se haya cumplido esto, se puede acceder a la facilidad a la medida simplificada que consiste en no integrar copias al expediente. Como puede verse, la llamada medida simplificada no genera mayor diferencia porque, aun sin integrar las copias, se tuvo que haber solicitado información en original y cotejarse para presentar el aviso. Además, el hecho que se establezca la distinción entre bajo y alto riesgo es una medida que intenta, de una forma muy deficiente, cumplir con el famoso enfoque basado en el riesgo,¹⁶⁵ que ha sido requerido por el GAFI a nuestro país.

¹⁶⁵ Bertaza, J., Humberto y D'Albora, J. Francisco, directores del *Tratado de lavado de activos y de financiación del terrorismo*, Tomo I, Editorial La Ley, Argentina, 2012, p. 124, señalan que: "Los instrumentos internacionales en materia de lavado de dinero suelen distinguir entre tres tipos de estándares en los procedimientos de aceptación del cliente: los normales, los simplificados y los

En la práctica, no se lleva a cabo tal distinción de riesgo y todas las operaciones se documentan como si fueran de alto riesgo porque el incentivo carece en la realidad de un elemento diferenciador. Como lo hemos reflexionado, en las entidades financieras es diferente, ya que cuentan con una legislación mucho más precisa y experiencia que data de varias décadas, reforzada por unos sistemas automatizados bastante robustos; en cambio, en las actividades vulnerables se carece de los elementos (legislación, sistemas automatizados, matriz de riesgos) que permiten una verdadera valoración del riesgo.

Ahora bien, en la iniciativa de reforma a la Ley Antilavado presentada por el Senador Monreal se prevé, como una obligación más de quienes realizan actividades vulnerables:

Llevar a cabo una evaluación en términos de las reglas de carácter general que al efecto emita la Secretaría, que les permita identificar, analizar, entender y mitigar su nivel de Riesgo inherente, así como el de sus Clientes o Usuarios.

Hacemos votos por que las reglas que, en caso de aprobarse esta reforma, determinen la forma en que deberá realizarse esta evaluación de riesgos consideren el tamaño del negocio; los empleos que genera y otras circunstancias que permitan que no se tenga una carga administrativa que complique la supervivencia del sector comercial.

La realización de actividades vulnerables por medio de la tecnología se reglamenta en artículo 18 que establece:

Para la realización de Actividades Vulnerables a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, quienes las efectúen integrarán previamente el expediente de identificación del Cliente o Usuario de conformidad con lo señalado en estas Reglas, establecerán mecanismos de identificación de los Clientes o Usuarios y desarrollarán procedimientos para prevenir el uso indebido de dichos medios o tecnología, los cuales estarán contenidos en el documento a que se refiere el artículo 37 de las presentes Reglas.

La información y, en su caso, documentación que se obtenga como resultado de los mecanismos de identificación a que se refiere este artículo, deberán estar integradas en los expedientes de identificación de los Clientes o Usuarios respectivos.

exhaustivos (Pieth, 2004). Una vez más, esto es el resultado de la transición desde un enfoque "normativo" a un enfoque "basado en el riesgo" que delega en los sujetos obligados la responsabilidad respecto de la identificación del nivel de riesgo involucrado en cada transacción, permitiéndoles que ajusten en consecuencia el nivel de diligencia que les es exigido.

"En efecto, de acuerdo con las recomendaciones del GAFI, los sujetos obligados pueden determinar el alcance de las medidas adoptadas sobre la base de la sensibilidad al riesgo, dependiendo del tipo de cliente, de la clase de relación comercial, o de la operación de que se trate (GAFI 2003). Para las categorías de mayor riesgo, los sujetos obligados deben cumplir con un procedimiento de debida diligencia más exhaustivo y, en ciertas circunstancias donde los riesgos resulten menores, los países podrán decidir que los sujetos obligados puedan aplicar medidas reducidas o simplificadas".

Sobre este mismo tema, GLUYAS MILLÁN, Ricardo, *Las cuarenta recomendaciones del GAFI comentadas*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2017, pág. 121, refiere: "El enfoque basado en el riesgo ha sido retomado en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita".

Sin embargo, no comparto el punto de vista ya que como lo he manifestado previamente, el riesgo va íntimamente ligado al perfil del cliente y, para eso, es preciso tener no sólo información para identificarlo sino que estamos hablando de conocimiento. Como lo he referido, la diferencia es mucho más allá de la semántica y así lo he probado. Por lo que debemos de recalcar que las actividades vulnerables no pueden precisar el nivel de riesgo ya que no se opera, ni se está obligado a la creación de perfiles de sus clientes.

En una medida que atiende a la vertiginosa realidad de realizar operaciones comerciales, se prevé la realización de actividades vulnerables de forma remota a través de tecnología de la información. Esta medida parece enfocada a la actividad vulnerable ingresada a la Ley el 9 de marzo de 2018 que es el “ofrecimiento habitual y profesional de intercambio de activos virtuales por parte de entidades distintas a las financieras”, En ambas formas de realizar la actividad vulnerable (presencial o por medios electrónicos), el expediente de identificación deberá integrarse con anterioridad a la celebración del acto comercial. En la práctica, el SAT sí coteja, cuando realiza las visitas de verificación, que el expediente se haya integrado antes de la fecha de envío del aviso; es decir, de la liquidación de la operación.

La acumulación de operaciones se prevé en el artículo 19:

Quienes realicen Actividades Vulnerables establecerán mecanismos para dar seguimiento y acumular los actos u operaciones que, en lo individual, realicen sus Clientes o Usuarios, por montos iguales o superiores a los señalados en los supuestos de identificación previstos en las fracciones I, II —salvo en los casos de tarjetas prepagadas—, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XII —excepto cuando se trate de los supuestos establecidos en el inciso b) y e) del Apartado A y de todos los incisos del Apartado B—, XIII, y XV, del artículo 17 de la Ley que les resulten aplicables a cada Actividad Vulnerable que se realice.

Para efectos de lo previsto en el párrafo anterior, quienes realicen Actividades Vulnerables acumularán los montos de los actos y operaciones a que se refiere dicho párrafo, en periodos de seis meses.

A fin de llevar a cabo la acumulación para la presentación de los Avisos que, en su caso, correspondan de conformidad con lo previsto en la Ley, el Reglamento y en las presentes Reglas, quienes realicen Actividades Vulnerables, mediante el establecimiento de un registro de los actos u operaciones objeto de identificación, realizarán el seguimiento y acumulación de éstos.

Los mecanismos de seguimiento y de acumulación de actos u operaciones, así como los registros a que se refiere este artículo, deberán quedar documentados por quienes realicen Actividades Vulnerables.

Esta regla se refiere al establecimiento de mecanismos de acumulación de operaciones en periodos de seis meses, siempre y cuando las operaciones hayan sido motivo de identificación. Ahora bien, la regla establece la obligación para quienes realizan actividades vulnerables de documentar debidamente el mecanismo de acumulación; en la práctica, el cumplimiento de esta obligación puede llevarse a cabo de diversas formas: desde un registro llevado a mano, una hoja de Excel e, inclusive, existen herramientas bastante robustas para hacerlo casi de forma automática.

La actualización de expedientes cuando se establece una relación de negocios ha quedado reglamentada en el artículo 21.

Quienes realicen Actividades Vulnerables verificarán, cuando menos una vez al año, que los

expedientes de identificación de los Clientes o Usuarios con los que se tenga una Relación de Negocios cuenten con todos los datos y documentos previstos en los artículos 12 o 16 de las presentes Reglas, según corresponda, y se encuentren actualizados.

La obligación de actualizar los expedientes una vez al año es procedente únicamente con aquellos clientes con los que se haya establecido una relación de negocios (que ha sido explicada *supra*). Esta norma otorga las facilidades correspondientes para que se pueda operar en términos fluidos. Ahora bien, un asunto a considerar es lo relativo al comprobante de domicilio, que está establecido en el anexo 3, inciso b), numeral iii, y que precisa lo siguiente:

Comprobante que acredite el domicilio, cuando el domicilio manifestado por el Cliente o Usuario de quien realice la Actividad Vulnerable no coincida con el de la identificación o ésta no lo contenga. En este supuesto, será necesario que quien realice la Actividad Vulnerable recabe e integre al expediente respectivo copia de un documento que acredite el domicilio del Cliente o Usuario, que podrá ser algún recibo de pago por servicios domiciliados o estados de cuenta bancarios, todos ellos con una antigüedad no mayor a tres meses a su fecha de emisión, o el contrato de arrendamiento vigente a la fecha de presentación por el Cliente o Usuario y registrado ante la autoridad fiscal competente, la Constancia de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, así como los demás que, en su caso, apruebe la UIF [...]

En caso de que el domicilio no coincida con el de la identificación, deberá de ser de un comprobante de domicilio de servicios domiciliados, pero no podrá tener una antigüedad mayor a tres meses. Lo anterior, rompe el principio de actualización del expediente una vez al año, excepto en el caso de que se trate del contrato de arrendamiento o la constancia de inscripción al Registro Federal de Contribuyentes.

Por su parte, el artículo 22 establece que:

Cuando quien realiza una Actividad Vulnerable cuente con información basada en indicios o hechos acerca de que alguno de sus Clientes o Usuarios actúa por cuenta de otra persona, sin que lo haya declarado de acuerdo con lo señalado en el artículo 12 de las presentes Reglas, deberá solicitar al Cliente o Usuario de que se trate, información que le permita identificar al Dueño Beneficiario, sin perjuicio de los deberes de confidencialidad frente a terceras personas que dicho Cliente o Usuario haya asumido por vía convencional.

Esta disposición se encuentra basada en elementos subjetivos que no tienen forma alguna de ser comprobados y, además, se transfiere una obligación que deberá de cumplir la actividad vulnerable. No existe forma razonada de que se cuente con indicios o hechos porque, para que eso sucediera, sostengo que quienes realizan la actividad vulnerable tendrían que estar obligados a conocer a su cliente y la disposición contenida en la Ley únicamente establece la obligación de identificar.

La prohibición de usar nombres ficticios o confidenciales se reglamenta en el artículo 23 que refiere:

“En términos de los artículos 18, fracción I, y 21 de la Ley, quienes realicen Actividades Vulnerables, deberán abstenerse de llevar los registros de sus Clientes o Usuarios bajo nombres ficticios o confidenciales”.

Considero que la presente disposición es ociosa. El autor de las reglas se olvidó de que, en materia de actividades vulnerables, estamos ante actos de comercio que, en estricto sentido, son actos jurídicos y un elemento es la manifestación de la voluntad. De esta manera, para manifestar la voluntad es preciso saber quién realiza el acto de comercio y, para tal efecto, se debe identificar a las partes. Me parece un extremo muy cuesta arriba el que un cliente se intente identificar con un nombre ficticio o confidencial.

Por su parte, el artículo 24 insiste en reglamentar la forma en como deberán presentarse los avisos:

Quienes realicen Actividades Vulnerables deberán presentar los Avisos ante la UIF, por conducto del SAT, a través de medios electrónicos, utilizando la clave del Registro Federal de Contribuyentes y el certificado vigente de la FIEL, y en el formato oficial que para tal efecto determine y expida la UIF mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, conforme a los términos y especificaciones señalados en dicho formato.

Las personas morales y Entidades Colegiadas deberán utilizar la FIEL asociada a su Registro Federal de Contribuyentes, por lo que no podrán utilizar la FIEL de su representante legal.

Los Avisos a que se refiere el artículo 7 del Reglamento se presentarán a través de los medios electrónicos y en el formato oficial a que se refiere el presente artículo.

Como se ha comentado, los avisos se presentan a la UIF por medio del SAT, a través de los medios electrónicos y utilizando la clave del RFC¹⁶⁶. Debemos hacer hincapié en que los formatos a los que se refiere el presente numeral son de índole electrónica. En la práctica, se suelen usar formatos de papel para recabar los datos contenidos en los documentos con los que se identifica a los diferentes tipos de clientes; sin embargo, el formato al que alude esta disposición es exclusivamente electrónico.

El artículo 25 prevé los informes sin operaciones:

Para los efectos de los artículos 12, último párrafo del Reglamento y 24 de estas Reglas,

¹⁶⁶ Es conveniente recordar lo que establece PADRÓN ÁLVAREZ, Rafael, *El delito de defraudación fiscal en México*, Editorial Thomson Reuters, México, 2015, pág. 332. En relación con la utilización de más de un RFC: “La fracción tercera del artículo 110 establece que comete el delito quien use intencionalmente más de una clave del RFC. De conformidad con el artículo 27 párrafos 11 y 12 del CFF asignará la clave que corresponda a cada persona que inscriba, quien deberá citarla en todo documento que presente ante autoridades fiscales y jurisdiccionales, la clave a que se refiere el párrafo que antecede se proporcionará a los contribuyentes...”.

Así las cosas, en relación con lo mencionado por el autor es preciso tener claro la distinción de la materia fiscal con respecto a la ley objeto de este trabajo, pero eso no elimina la importancia de utilizar un requisito de forma que es referido por la misma ley y, que en buena medida, nos da certeza en el proceso de identificación del cliente.

quienes realicen Actividades Vulnerables y no hayan llevado a cabo actos u operaciones que sean objeto de Aviso o que los mismos se ubiquen en los supuestos previstos en el artículo 27 Bis de estas Reglas, durante el mes que corresponda, deberán remitir en el formato señalado en el referido artículo 24, un informe en el que sólo se llenarán los campos relativos a la identificación de quien realice la Actividad Vulnerable, el periodo que corresponda, así como el señalamiento de que en el periodo correspondiente no se realizaron actos u operaciones objeto de Aviso o que los mismos se ubican en los supuestos previstos en el artículo 27 Bis de estas Reglas. Lo establecido en este artículo también será aplicable para las personas que presenten los Avisos conforme a lo establecido en los artículos 16 y 17 del Reglamento.

La disposición impone a quienes se hayan dado de alta y no hayan realizado operaciones, que deberán enviar un informe sin operaciones que, en el Portal de Prevención de Lavado de Dinero, se denomina “en ceros”. Luego entonces, tenemos que no nada más existe la obligación de enviar avisos, sino que, también, en caso de no realizar operaciones motivo de éstos se tendrá que hacer un informe de manera mensual. En la práctica, esto se suele confundir como una “declaración de índole fiscal en ceros”, pero, como ha sido ampliamente comentado, nada tiene que ver. Por último, es importante señalar que el “informe en ceros o sin operaciones” en nada abona a la prevención de lavado y, en consecuencia, es una carga administrativa inútil. Además, me parece que se ha reglamentado una obligación que rebasa los límites de lo establecido por el legislador en la Ley.

El artículo 26 prevé:

Para la elaboración de los Avisos, quienes realicen Actividades Vulnerables podrán tomar en cuenta las mejores prácticas que dé a conocer la UIF. Asimismo, quienes realicen Actividades Vulnerables deberán observar lo previsto en el artículo 34 de las presentes Reglas.

La UIF elaborará, cuando menos una vez al año, informes sobre la calidad de los Avisos que le presenten quienes realicen Actividades Vulnerables.

Asimismo, quienes realicen Actividades Vulnerables para la presentación de los Avisos a que se refieren las presentes Reglas, deberán considerar la información, las guías que para tal efecto elabore y les proporcione la UIF; así como las elaboradas por organismos internacionales y agrupaciones intergubernamentales en materia de prevención y combate de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo, de los que el Estado Mexicano sea miembro.

Desde la publicación de la Ley hasta la fecha en que se redacta este trabajo de investigación, la Unidad de Inteligencia Financiera no ha dado a conocer mejores prácticas al respecto. Ahora bien, por lo que hace a los informes que debe de realizar sobre la calidad de los avisos, solamente se ha hecho público una vez y fue durante el año 2018. En cuanto a las guías, son tres las que se han emitido con carácter público¹⁶⁷:

¹⁶⁷ Las guías pueden ser consultadas en: [Guía_FT_para_OSFL.pdf_\(uif.gob.mx\)](#); [Guía_anticorrupción.pdf_\(uif.gob.mx\)](#), y [DIRECTRICES PARA UN ENFOQUE BASADO EN RIESGO PARA MONEDAS VIRTUALES_\(fatf-gafi.org\)](#). Esta última guía no es pública por parte de la autoridad; sin embargo, siguiendo el link de gafi se puede obtener.

- 1.- Guía para combatir el financiamiento al terrorismo aplicable a las Organizaciones sin Fines de Lucro;
- 2.- Guía anticorrupción para quienes realizan actividades vulnerables en términos del artículo 17 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Sin embargo, solamente el oficio de emisión es público, y
- 3.- Guía: Directrices para un Enfoque Basado en Riesgos. Monedas Virtuales.

La reglamentación del aviso de 24 horas se encuentra en el artículo 27 que refiere:

En caso de que quien realice Actividades Vulnerables lleve a cabo un acto u operación que sea objeto de Aviso en la que cuente con información adicional basada en hechos o indicios de que los recursos pudieren provenir o estar destinados a favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los Delitos de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita o los relacionados con éstos, deberá presentar a la UIF, por conducto del SAT, el Aviso dentro de las 24 horas siguientes contadas a partir de que conozca dicha información.

Asimismo, quien realice las Actividades Vulnerables deberá presentar el Aviso dentro del plazo señalado en el párrafo anterior cuando el Cliente o Usuario con quien se celebre un acto u operación que sea objeto de Aviso, se trate de una de las personas incluidas en el listado a que hace referencia el primer párrafo del artículo 38 de las presentes Reglas.

Lo establecido en el presente artículo no será aplicable para quienes presenten los Avisos conforme a lo establecido en los artículos 16 y 17 del Reglamento.

Encontramos en esta disposición el fundamento del “famoso” aviso con alerta de 24 horas, que también es una herencia del sistema financiero y se encuentra integrado, básicamente, por dos elementos: uno objetivo y uno subjetivo. El primero se refiere en el presente numeral y se encuentra correlacionado con el artículo 38 de estas mismas reglas (se comentará a detalle *infra*). Con respecto al elemento subjetivo, nos lleva de nueva cuenta a información adicional basada en hechos o indicios; esa evaluación que se solicita a quienes realizan actividades vulnerables no es formalmente parte del proceso de identificación, tal y como lo precisamos previamente.

Asimismo, se sigue sosteniendo la excepción de consultar el listado emitido en el 38 de las reglas y avisar si se tienen indicios, en el caso de los fedatarios públicos, o cuando se lleven a cabo operaciones de comercio exterior, en particular por agentes aduanales o apoderado aduanal. La pregunta que procede es: ¿por qué esas actividades vulnerables tienen ese tratamiento especial y el resto no? No queda claro.

Por último, es importante señalar que el Aviso de 24 horas violenta el principio de reserva de ley y subordinación jerárquica, pues la Ley Antilavado no lo prevé. Este yerro pretende ser corregido en la propuesta de reforma a la Ley pues, en dicha propuesta, en el artículo 18 que establece las obligaciones de quienes realizan actividades

vulnerables, se adiciona lo siguiente:

En caso de sospecha o de contar con información basada en hechos o indicios, de que los recursos relacionados con los actos u operaciones pudieran provenir o estar destinados a la comisión de los Delitos de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita o de Financiamiento al Terrorismo, deberán presentar Aviso dentro de las 24 horas siguientes en que tuvieron conocimiento de dicha información o se generó la sospecha, incluso si el acto u operación no se celebró, considerando las guías que para tal efecto emita la Unidad de Inteligencia Financiera, de conformidad con las Reglas de Carácter General que al efecto emita la Secretaría.

Las excepciones de cumplimiento por la acreditación de grupo empresarial se reglamentan en el artículo 27 Bis que determina:

En términos de lo previsto en el último párrafo del artículo 17 de la Ley, no serán objeto de Aviso las Actividades Vulnerables siguientes:

- I. La prevista en la fracción IV del artículo 17 de la Ley, cuando personas morales que formen parte de un Grupo Empresarial realicen los actos u operaciones siguientes:
 - a) Celebren operaciones de mutuo, de otorgamiento de préstamos o créditos, exclusivamente a empleados de las empresas integrantes del Grupo Empresarial al que pertenezcan o a otras empresas del mismo Grupo Empresarial, o
 - b) Administren recursos aportados por los trabajadores de las empresas que conformen el Grupo Empresarial al que pertenezcan, y que otorguen mutuos, préstamos o créditos exclusivamente a los trabajadores de las empresas que conforman el Grupo Empresarial, con cargo a dichos recursos.

Lo anterior, siempre y cuando el importe total de la operación de mutuo, o de otorgamiento de préstamo o crédito, haya sido ministrado por conducto de Instituciones del Sistema Financiero.

- II. La prevista en la fracción IV del artículo 17 de la Ley, aquellos que realicen fideicomisos públicos en donde funja como Fideicomitente la Secretaría y como Fiduciario el Banco de México, o en los que se celebren operaciones de mutuo o de garantía o de otorgamiento de préstamos o créditos a Instituciones del Sistema Financiero.

En el caso de las operaciones de mutuo, otorgamiento de préstamo o crédito, siempre y cuando el importe total de las mismas haya sido ministrado por conducto de Instituciones del Sistema Financiero.

- III. La prestación habitual o profesional de servicios de construcción o desarrollo de bienes inmuebles a que se refiere la fracción V del artículo 17 de la Ley, en los casos de la primera venta de inmuebles, cuando:
 - a) Los recursos provengan, total o parcialmente, de instituciones de banca de desarrollo o de Organismos públicos de vivienda, y
 - b) La totalidad del precio haya sido cubierta por conducto de Instituciones del Sistema Financiero.

Se entenderá como primera venta aquella que preceda a cualquier otra respecto del inmueble de que se trate.

- IV. La comercialización habitual profesional de vehículos terrestres prevista en la fracción VIII del artículo 17 de la Ley, cuando la totalidad del precio del vehículo terrestre que

lleven a cabo las sociedades mercantiles que tengan como objeto armar o importar vehículos terrestres se realice con las empresas que sean sus distribuidores, franquiciatarios o concesionarios autorizados, y la totalidad del precio del vehículo terrestre haya sido cubierta por conducto de Instituciones del Sistema Financiero.

- V. La prevista en la fracción XV del artículo 17 de la Ley, cuando quien la realice y el Cliente o Usuario formen parte de un Grupo Empresarial y la totalidad de la contraprestación haya sido cubierta por conducto de Instituciones del Sistema Financiero o no exista un flujo de recursos.

En relación con este artículo, tengo varias reflexiones:

Primera. Con respecto al régimen especial aplicable a quienes formen parte de un mismo grupo empresarial, me parece acertado el tratamiento debido a que, al ser operaciones entre empresas del mismo grupo y ser pagadas por medio del sistema financiero, el riesgo de lavado de dinero parece disminuir.

Segunda. Ahora bien, en esta regla encontramos de un trato diferenciado a ciertas actividades vulnerables para que no presenten avisos. Las excepciones podrían comprenderse siempre y cuando fueran homogéneas para todas las actividades vulnerables, tratándose de que se actualicen las mismas hipótesis. Sobre este asunto, quiero hacer hincapié en la fracción IV del presente ordenamiento materia de este estudio; si lo analizamos a detalle, se refiere a la venta de unidades que realicen los fabricantes o ensambladores (comúnmente conocidos como “plantas armadoras”) a sus distribuidores. En el argot de la distribución de vehículos, a esta particular forma de operar se le conoce como “plan piso” y consiste en un crédito dirigido a distribuidores automotrices para que cuenten con liquidez para la adquisición de inventario para su piso de ventas.

De esta manera, identificamos en el sector distribuidor de automotores situaciones completamente similares. Me explico. La excepción que se comenta opera cuando existe la venta de unidades para ser comercializadas por su distribuidor y el pago es realizado mediante instituciones del sistema financiero; es decir, esa venta no es directa al cliente, pues no podemos ni debemos hablar de consumidor (adelante explicaré a detalle esta diferencia), y siempre será al respecto de unidades nuevas. Esta misma situación (me refiero a los elementos esenciales de la operación) sucede en lo conocido como “intercambios”, que podemos definir como la venta entre distribuidores, esto es, el distribuidor A le vende al distribuidor B una unidad nueva y la misma será pagada a través de instituciones del sistema financiero. En pocas palabras, no se vende de forma directa al cliente (aunque, al día de hoy, se toma como cliente al distribuidor, cosa que es un error) y, sin embargo, las reglas no hacen una excepción en este tipo de operación. Ahondaré con mayor precisión en este argumento en el próximo capítulo.

La reglamentación del deber de confidencialidad se encuentra establecida en el artículo 31.

En términos de lo referido en el artículo 38 de la Ley, quienes realicen Actividades Vulnerables,

sus miembros del consejo de administración u órgano equivalente, según corresponda, administradores, representante, así como sus directivos, funcionarios, empleados, apoderados y factores, deberán mantener absoluta confidencialidad sobre la información, documentación, datos e imágenes relativas a los actos u operaciones relacionados con las Actividades Vulnerables que realicen con sus Clientes y Usuarios, así como de aquellos que sean objeto de Aviso, salvo cuando lo solicite la UIF, el SAT y demás autoridades expresamente facultadas para ello, o en los casos previstos en el artículo 33 de las presentes Reglas.

Las personas sujetas a la obligación de confidencialidad antes referida tendrán prohibido alertar o dar aviso a:

- I. Sus Clientes o Usuarios respecto de cualquier referencia que sobre éstos se haga en los Avisos, o a algún tercero;
- II. Sus Clientes, Usuarios o a algún tercero respecto de cualquiera de los requerimientos de información, documentación, datos o imágenes previstos en la Ley y en el Reglamento, y
- III. Sus Clientes, Usuarios o a algún tercero sobre la existencia o presentación de órdenes de aseguramiento que realicen las autoridades competentes antes de que sean ejecutadas.

La información y explicación, por parte de quienes realicen las Actividades Vulnerables, a sus Clientes o Usuarios respecto de las obligaciones que derivan de la Ley o de otras disposiciones que de esta emanen, no implica trasgresión a su deber de confidencialidad.

Como hemos reflexionado al analizar la Ley, la reserva y confidencialidad es un gran valor. Ahora bien, con respecto a esta particular regla, debemos decir que es de la mayor importancia conservar la reserva y confidencialidad en relación con la información contenida en los avisos porque incide en dos cuestiones de la mayor importancia: por un lado, la seguridad de quien realiza la actividad vulnerable, y, por el otro, para garantizar que la autoridad pueda hacer uso pleno de sus facultades, en el sentido de recibir, analizar y diseminar la información que obtenga de quienes, desde el sector comercial, obtienen información que puede servir a los fines de la prevención y la persecución del lavado de dinero. No debemos olvidar que la seguridad a que tienen derecho quienes realizan actividades vulnerables no implica dejar de cumplir con su labor de informar para ir creando una conciencia de cumplimiento y fortalecimiento de la legalidad, que lamentablemente hace mucha falta en nuestros días.

En el artículo 32 se reglamenta el valor de los avisos:

“Los Avisos y la documentación, información, datos e imágenes relacionados con su presentación, no se considerarán por sí mismos indicios fundados de la comisión de delitos”.

Es necesario iniciar el análisis de esta disposición con la definición de la palabra “indicio” en el *Diccionario de la lengua española*: “Fenómeno que permite conocer o inferir la existencia de otro no percibido”.¹⁶⁸ Por su parte, García Ramírez ha hecho ver que los indicios son hechos, datos o circunstancias ciertos y conocidos de los que se desprende, mediante la elaboración lógica, la existencia de otras circunstancias, hechos o datos

¹⁶⁸ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, España, 2001, p. 858.

desconocidos.¹⁶⁹

De esta manera, la pregunta es: ¿qué es un aviso? La respuesta, nos parece, es muy clara: es un documento privado que da cuenta de que se ha celebrado una operación comercial (en el caso de la que se ocupa esta investigación, la comercialización de un vehículo automotor). Así las cosas, el aviso es un indicio (un hecho cierto). Corresponderá a la autoridad investigadora o juzgadora, en caso de que un particular aviso ingrese como prueba a un procedimiento penal, otorgarle un determinado valor; sin embargo, no cabe duda de que es un indicio por sí mismo. De esta manera, la regla contenida en este artículo es inoperante.

El artículo 33 establece:

La información, documentación, datos e imágenes que requieran la UIF o el SAT en términos del artículo 8 del Reglamento, deberá ser presentada en copia simple, salvo que la UIF o el SAT soliciten que quienes realicen las Actividades Vulnerables, hagan constar que es copia del documento que obra en el expediente único de identificación que corresponda, o en archivos electrónicos susceptibles de mostrar su contenido mediante la aplicación de cómputo que señale la UIF o el SAT, siempre y cuando quien realice la Actividad Vulnerable cuente con la aplicación que le permita generar el tipo de archivo respectivo.

La información y documentación requerida deberá presentarse a la UIF o a la unidad administrativa que para tales efectos designe el SAT, según corresponda y estar contenida en sobre cerrado o, en su caso, cumpliendo con las características tecnológicas de seguridad que se señalen en el requerimiento.

Se precisa en esta regla que, en caso de un requerimiento de información, basta con que ésta sea presentada en copia simple. La medida parece razonable porque se antoja imposible tener toda la documentación en original. Lo que sí podrá solicitar la autoridad es que se haga constar mediante una especie de “certificación” que el documento es copia del cual se integró al expediente, algo que me parece un tanto ocioso, en verdad.

Asimismo, se precisa que la información pueda entregarse en forma electrónica. Sin embargo, ni el SAT ni la UIF han detallado qué tipo de aplicación se puede utilizar y, en la práctica, se ha observado que se usan las comerciales que realizan escaneo de documentos y son convertidos a formato PDF (por sus siglas en inglés, *Portable Documento Format*); es decir, un formato de documento portátil que funciona como almacenamiento de documentos digitales, independientemente de la plataforma de *software* o *hardware*.

En el artículo 34 se señala que podrán establecer criterios y elementos para los clientes de bajo riesgo:

“Quienes realicen Actividades Vulnerables podrán establecer criterios y elementos para la clasificación de sus Clientes o Usuarios en niveles de bajo Riesgo, así como para la elaboración

¹⁶⁹ García Ramírez, Sergio, *Derecho procesal penal*, Porrúa, México, 1974, p. 326. Sin lugar a dudas es inevitable coincidir con el autor, el tema es que para que se ubiquen dichos indicios y se proceda en consecuencia, en la práctica, es bastante cuesta arriba, derivado de la falta de conocimiento técnico por parte de los encargados de cumplimiento o persona designada por las actividades vulnerables para hacer lo propio, por lo que la disposición queda en el limbo.

y presentación de Avisos, de acuerdo con las guías y mejores prácticas que dé a conocer la UIF”.

En esta disposición, nuevamente observamos el establecimiento de criterios para la clasificación de clientes en niveles de bajo riesgo; sin embargo, fue hasta octubre de 2020 que la Unidad de Inteligencia Financiera publicó la: *Guía Anticorrupción para Quienes Realicen Actividades Vulnerables en Términos del Artículo 17 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, pero que como el documento precisa, no es vinculativo*. Asimismo, hasta la fecha no ha publicado mejores prácticas. Por último, debemos considerar el aspecto que hemos referido sobre que no hay ningún elemento que incentive de forma real tal clasificación.

El artículo 36 establece:

En las notificaciones efectuadas a través de los medios electrónicos referidos en el artículo 5 de las presentes Reglas, se solicitará a quienes realicen las Actividades Vulnerables o a las Entidades Colegiadas, que acusen de recibido por conducto de los mismos medios electrónicos.

Quienes realicen Actividades Vulnerables o las Entidades Colegiadas, deberán aceptar acceder a los referidos medios electrónicos de manera periódica; las notificaciones que se realicen a través de éstos surtirán efectos al momento de acusar su recepción o, en caso de que no se acuse la recepción correspondiente, a los cinco días hábiles siguientes contados a partir de que la autoridad remita las notificaciones y las haga disponibles en los mencionados medios.

En caso de ser necesario, se podrán realizar las notificaciones en cualquiera de las modalidades previstas por el artículo 35 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Considero que el presente artículo sale sobrando porque se contrapone con lo establecido en el artículo 6 de las Reglas que nos ocupan, en relación con el momento en que surte efecto la notificación. Por un lado, en el numeral 36, se precisa que, en caso de no acusar de recibo, la notificación surtirá efecto a los cinco días hábiles siguientes contados a partir de que la autoridad haya remitido la notificación; sin embargo, en el artículo 6, se establece que se deben consultar los medios electrónicos al menos los días quince y último de cada mes porque las notificaciones se considerarán efectuadas el día en que quien realiza la actividad vulnerable acceda al medio electrónico y, en caso de no hacerlo, se considerarán realizadas el día hábil que corresponda.

En resumen, hay dos respuestas para una misma situación. Cuando se recibe una notificación o se acusa de recibo o se consulta el medio electrónico y, derivado de eso, hay dos vertientes de efectos en lo que al tiempo se refiere, pero ¿acaso en ambos no fue necesario consultar el medio electrónico y se actualiza la segunda hipótesis? Desde luego que sí, luego entonces resulta contradictorio prever un resultado diverso.

El artículo 37 impone:

Quienes realicen Actividades Vulnerables, a los noventa días naturales de alta y registro

referidos en el artículo 4 de estas Reglas, deberán contar con un documento en el que desarrollen sus lineamientos de identificación de Clientes y Usuarios, así como los criterios, medidas y procedimientos internos que deberá adoptar, en términos de lo previsto en los artículos 11, 17, 18 y 35 de las presentes Reglas, para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley, el Reglamento, estas Reglas y demás disposiciones que de ellas emanen y ponerlo a disposición de la UIF o del SAT cuando se lo requieran.

Como se había comentado previamente, existe la obligación de contar con un documento en el que se desarrollen los lineamientos de identificación de clientes y usuarios, así como los criterios y procedimientos internos que se deben de adoptar. Este documento será, normalmente, el Manual. No obstante, dicho documento en ningún momento es analizado o autorizado por la autoridad para que cumpla con los requisitos mínimos, lo que genera en muchos casos que se cuente con un documento que pudiera no ser aplicable en lo más mínimo a la actividad que se realiza; es decir, no hay forma de evidenciar si se cumple o no con lo establecido en el documento.

El artículo 38 prevé:

La UIF establecerá mecanismos de prevención para que quienes realicen las actividades vulnerables a que se refiere la Ley, eviten ser utilizados para la realización de actos u operaciones que permitan la comisión de delitos establecidos en los artículos 1 y 19 del Reglamento, y evitar el uso de recursos para el financiamiento de organizaciones delictivas, así como de otras actividades ilícitas, para ello, la UIF podrá utilizar las listas que emitan autoridades nacionales, así como organismos internacionales o autoridades de otros países, que se reconozcan como oficialmente emitidas en términos de los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, respecto de personas vinculadas a los ilícitos a que se refiere este artículo.

Los mecanismos de prevención que emita la UIF se harán del conocimiento de quienes realicen las actividades vulnerables a que se refiere la Ley, directamente o a través de los órganos desconcentrados competentes de la Secretaría.

La UIF deberá hacer las diligencias conducentes, conforme a los procedimientos previstos en las leyes que rigen a las instituciones financieras, para que los mecanismos a que se refiere este artículo, sean adoptados por las mismas entre sus medidas y procedimientos de prevención.

El presente numeral es quizá uno de los que más comentarios ha generado en virtud de que es el fundamento por medio del cual se obliga a casi todas las actividades vulnerables (porque hay excepciones, como quedó acreditado líneas atrás) a consultar las llamadas “listas negras”, así nombradas. La denominación de las listas es el primero de los problemas con los que nos vamos a enfrentar en este particular asunto, porque conocerlas así es un término equívoco, pues también se conoce de esa manera a un listado emitido por el SAT al amparo del artículo 69 B del Código Fiscal de la Federación.¹⁷⁰ Dicho listado es de una naturaleza diversa porque, si bien es cierto que

¹⁷⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981: “Cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes. En este supuesto, procederá a notificar a los contribuyentes que se encuentren en dicha situación a través de su

ahí se enlistan a diversos proveedores, se presume que los mismos son empresas facturadoras de operaciones simuladas y, en principio, la sanción es para quien intenta darle un efecto fiscal al comprobante, y que terminará no teniendo efecto fiscal alguno; es decir, pagar impuestos sobre dicho gasto como no deducible. A diferencia de los listados que debe de consultar quienes realizan actividades vulnerables, que no tienen un efecto fiscal.

Es importante señalar que las listas en particular han sido dadas a conocer mediante un comunicado no público en el que se hace del conocimiento de quien realiza las actividades vulnerables las listas que se deben de consultar y que, básicamente, son las resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (que tiene el componente básico de listar a organizaciones terroristas o que financian a organizaciones terroristas);¹⁷¹ asimismo, los listados que dé a conocer de forma directa la Unidad de Inteligencia Financiera por medios electrónicos (que casi siempre es una coincidencia exacta del primer listado antes referido) sobre las personas más buscadas por la Procuraduría General de la República y, *las but not least*, la lista emitida por la OFAC.¹⁷²

Así las cosas, algunas actividades vulnerables (como en la que se centra la presente investigación) deben consultar de forma previa a realizar la operación la lista con la

buzón tributario, de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, así como mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de que aquellos contribuyentes puedan manifestar ante la autoridad fiscal lo que a su derecho convenga y aportar la documentación e información que consideren pertinentes para desvirtuar los hechos que llevaron a la autoridad a notificarlos. Para ello, los contribuyentes interesados contarán con un plazo de quince días contados a partir de la última de las notificaciones que se hayan efectuado. Los contribuyentes podrán solicitar a través del buzón tributario, por única ocasión, una prórroga de cinco días al plazo previsto en el párrafo anterior, para aportar la documentación e información respectiva, siempre y cuando la solicitud de prórroga se efectúe dentro de dicho plazo. La prórroga solicitada en estos términos se entenderá concedida sin necesidad de que exista pronunciamiento por parte de la autoridad y se comenzará a computar a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo previsto en el párrafo anterior. Transcurrido el plazo para aportar la documentación e información y, en su caso, el de la prórroga, la autoridad, en un plazo que no excederá de cincuenta días, valorará las pruebas y defensas que se hayan hecho valer y notificará su resolución a los contribuyentes respectivos a través del buzón tributario. Dentro de los primeros veinte días de este plazo, la autoridad podrá requerir documentación e información adicional al contribuyente, misma que deberá proporcionarse dentro del plazo de diez días posteriores al en que surta efectos la notificación del requerimiento por buzón tributario. En este caso, el referido plazo de cincuenta días se suspenderá a partir de que surta efectos la notificación del requerimiento y se reanudará el día siguiente al en que venza el referido plazo de diez días. Asimismo, se publicará un listado en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, de los contribuyentes que no hayan desvirtuado los hechos que se les imputan y, por tanto, se encuentran definitivamente en la situación a que se refiere el primer párrafo de este artículo. En ningún caso se publicará este listado antes de los treinta días posteriores a la notificación de la resolución. Los efectos de la publicación de este listado serán considerar, con efectos generales, que las operaciones contenidas en los comprobantes fiscales expedidos por el contribuyente en cuestión no producen ni produjeron efecto fiscal alguno. La autoridad fiscal también publicará en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, trimestralmente, un listado de aquellos contribuyentes que logren desvirtuar los hechos que se les imputan, así como de aquellos que obtuvieron resolución o sentencia firmes que hayan dejado sin efectos la resolución a que se refiere el cuarto párrafo de este artículo, derivado de los medios de defensa presentados por el contribuyente. Si la autoridad no notifica la resolución correspondiente, dentro del plazo de cincuenta días, quedará sin efectos la presunción respecto de los comprobantes fiscales observados, que dio origen al procedimiento. Las personas físicas o morales que hayan dado cualquier efecto fiscal a los comprobantes fiscales expedidos por un contribuyente incluido en el listado a que se refiere el párrafo cuarto de este artículo, contarán con treinta días siguientes al de la citada publicación para acreditar ante la propia autoridad, que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios que amparan los citados comprobantes fiscales, o bien procederán en el mismo plazo a corregir su situación fiscal, mediante la declaración o declaraciones complementarias que correspondan, mismas que deberán presentar en términos de este Código. En caso de que la autoridad fiscal, en uso de sus facultades de comprobación, detecte que una persona física o moral no acreditó la efectiva prestación del servicio o adquisición de los bienes, o no corrigió su situación fiscal, en los términos que prevé el párrafo anterior, determinará el o los créditos fiscales que correspondan. Asimismo, las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales antes señalados se considerarán como actos o contratos simulados para efecto de los delitos previstos en este Código”.

¹⁷¹ Lo que fortalece de forma indubitable el argumento de que, aun y cuando se eliminó del título de la Ley, el financiamiento al terrorismo, se sigue intentando combatirlo de forma muy deficiente, ya que no tiene referencia expresa y complica su aplicación.

¹⁷² Office of Foreign Assets Control (OFAC), también conocida como “lista Clinton”, <https://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/pages/office-of-foreign-assets-control.aspx>

finalidad de verificar que la persona con la que llevarán a cabo ésta, no aparezca en ella. En el siguiente capítulo, ahondaré de forma específica el mecanismo bajo el cual se consulta y la metodología correspondiente.

Por último, es de destacar, por la importancia que reviste, que la obligación que nos ocupa no tiene sanción establecida en caso de no realizarse. Estamos, pues, ante una norma imperfecta.

El artículo 39 establece:

“La UIF podrá emitir y dar a conocer guías o mejores prácticas para el desarrollo de programas de capacitación para el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley, el Reglamento, las presentes Reglas y demás disposiciones que de estos emanen”.

La Unidad de Inteligencia Financiera no ha emitido ninguna lista referente a programas de capacitación para el cumplimiento de las obligaciones. Así las cosas, la omisión de la autoridad ha generado, entre otros, el gran problema de supuestas capacitaciones realizadas por sujetos que carecen de solvencia moral y conocimientos técnicos e, inclusive, en algunos casos, creando “certificaciones” que abonan a la desinformación y potencializan de forma sustancial la posibilidad de incumplir, generando grandes contingencias para quienes realizan actividades vulnerables.

La facultad interpretativa de la UIF es, nuevamente, reglamentada en el artículo 40 de este ordenamiento.

“La UIF interpretará, para efectos administrativos, el contenido de las presentes Reglas y determinará el alcance de su aplicación.”

De forma consistente, se observa la facultad exclusiva de interpretación de las disposiciones aplicables para la Unidad de Inteligencia Financiera. Sobre esta particular regla, debemos decir que es inútil porque repite lo que se establece en el artículo 3, fracción I del Reglamento, sin que aporte nada nuevo.

Reflexiones sobre la evaluación del GAFI a México en 2017¹⁷³

Como se señaló en el capítulo correspondiente, México es miembro del Grupo de Acción Financiera Internacional y, como tal, se encuentra sujeto a procesos de evaluación mutua sobre el cumplimiento técnico y la efectividad de las recomendaciones del GAFI (en cuanto al cumplimiento técnico, se evalúa el marco jurídico e institucional en la materia y se verifican las facultades y los procedimientos de las autoridades, tomando como base las 40 recomendaciones). Por su parte, en cuanto a la efectividad, se realiza una medición sobre qué tan efectivas son las leyes y los procedimientos para prevenir y combatir el lavado de dinero; por ejemplo, cuántas sentencias condenatorias

¹⁷³ Véase: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>

se han obtenido; qué cantidad de dinero se ha podido decomisar, etc. Como se sabe, la evaluación previa fue en el 2008 (en la que se determinó que nuestro país carecía de régimen de prevención de lavado enfocado al sector comercial, lo que trajo como consecuencia la publicación de la Ley en estudio). Ahora bien, en la última evaluación realizada en 2017 y hecha pública en enero de 2018, se puso mayor énfasis en el nivel de efectividad sobre el sistema de prevención de lavado de dinero y de financiamiento al terrorismo. En ese aspecto de la evaluación, se analiza el grado en que los sistemas financieros y las economías mitigan los riesgos y las amenazas en la materia. Por medio de la medición de once resultados obtenidos, se proporciona una apreciación de la totalidad del sistema y cómo funciona el mismo.

El proceso de evaluación inició en los meses de abril y julio del 2016. De esta manera, se solicitaron insumos a autoridades nacionales sobre cuestionarios técnicos y de efectividad; más tarde, de agosto a diciembre de ese mismo año, se hizo llegar a los evaluadores la información obtenida. De finales de febrero a mediados de marzo del 2017, se llevó a cabo la visita *in situ*. En tanto que de marzo a septiembre de ese mismo año, los evaluadores procedieron a integrar el informe de la evaluación mutua. Dicho informe fue presentado en el mes de octubre en el pleno del GAFI y, finalmente, en el mes de enero del 2018, se publicó el informe oficial de la evaluación a nuestro país.

A continuación, se presentan algunos cuadros donde se expresa de forma detallada cómo se integran las calificaciones.

Calificaciones Técnicas de Cumplimiento			Calificaciones de efectividad		
Cumplida	C	No existe ninguna deficiencia	Nivel alto de efectividad	Alto	El resultado inmediato se ha logrado en gran medida
Mayoritariamente cumplida	MC	Sólo existen deficiencias menores	Nivel substancial de efectividad	Substancial	El resultado inmediato se ha logrado
Parcialmente cumplida	PC	Existen deficiencias moderadas			
No cumplida	NC	Existen diferencias importantes	Nivel moderado de efectividad	Moderado	Hasta cierto grado se logra el resultado inmediato
No aplicable	NA	No se aplica, debido a características estructurales, legales o institucionales	Nivel bajo de efectividad	Bajo	No se logra el resultado inmediato o se logra en grado insignificante

Calificaciones de cumplimiento técnico

1	MC	9	C	17	PC	25	MC	33	PC
2	MC	10	PC	18	PC	26	MC	34	MC
3	C	11	MC	19	MC	27	MC	35	MC
4	MC	12	PC	20	PC	28	PC	36	MC
5	MC	13	MC	21	MC	29	C	37	PC
6	C	14	MC	22	PC	30	MC	38	PC
7	C	15	PC	23	NC	31	MC	39	MC
8	PC	16	PC	24	PC	32	PC	40	MC

Son de destacarse los resultados referentes a las recomendaciones 22 y 23, respectivamente, en donde la primera fue considerada como parcialmente cumplida y la segunda, como no cumplida. De hecho, de las 40 recomendaciones de GAFI, la 23 es la única que tiene esa calificación. La recomendación número 22 es para las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (en nuestro sistema jurídico, para las actividades vulnerables), en particular la debida diligencia del cliente, con los siguientes criterios:¹⁷⁴

- Debida diligencia del Cliente, la prohibición de cuentas anónimas o bajo nombres ficticios, identificación del Cliente o Usuario final, identificación del beneficiario final, información sobre el propósito de la relación comercial.
- Mantenimiento de registros, conservación de registros por cinco años, garantizar la disposición de los registros, registros suficientes en caso de reconstrucción.
- Personas políticamente expuestas, identificación del beneficiario final PEP, sistemas de manejo de riesgo de PEP, aplicar los correspondientes requisitos a los miembros de una familia o socios cercanos a una PEP.
- Nuevas tecnologías, identificar riesgos y desafíos derivados de nuevos productos y prácticas comerciales, realizar evaluaciones con antelación al lanzamiento de nuevos productos o tecnologías.
- Dependencia de terceros, obtener inmediatamente la información necesaria de la debida diligencia del cliente, determinar el riesgo del país donde se ubica el tercero.

¹⁷⁴ Documento elaborado por la UIF, derivado del Informe de Evaluación Mutua de México 2018, presentado en la Asociación Mexicana de Distribuidores de Automotores el 2 de marzo de 2018.

Sin duda el gran pendiente que se tiene en relación con las actividades vulnerables es la parte relativa a las personas políticamente expuestas (PEP), que nunca han formado parte de los requisitos a ser verificados. Hay que decir que dicha verificación lleva consigo la utilización de sistemas que generan costos y tener un nivel básico de capacitación que, desafortunadamente, en muchos casos no ha sido posible implementar. Como lo hemos señalado, una de las razones por las que quienes realizan actividades vulnerables no tienen un cumplimiento adecuado es la falta de recursos económicos y el hecho de que se confunden estas obligaciones con las de carácter fiscal.

Lo relativo a la recomendación 23 es igualmente aplicable a las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas, en cuanto a otras medidas que se establecen bajo los siguientes criterios:¹⁷⁵

- Reporte de operaciones sospechosas, debe de presentarse cuando exista: sospecha, motivos razonables e intento, o que los recursos proceden de una actividad delictiva.
- Controles internos en sucursales y filiales extranjeras, enfoque basado en riesgo, procedimientos de selección rigurosa, programa de capacitación continua, auditoría independiente, salvaguardar la confidencialidad.
- Países de mayor riesgo, mayor diligencia, transacciones realizadas con personas de riesgo, aplicar contramedidas proporcionales.
- Revelación (*tapinga-off*) y confidencialidad, prohibido revelar que se enviará un aviso o reporte a la UIF, funcionarios y empleados protegidos de responsabilidad penal y civil.

Como se ha comentado previamente, debemos de recordar que, al momento en el que las recomendaciones del GAFI se refieren a operaciones sospechosas, en nuestro marco jurídico las hemos denominado “inusuales”; no obstante, al amparo de la Ley Antilavado es sumamente difícil, por no decir imposible, detectar este tipo de operaciones. Lo anterior, porque nuestra legislación se basa, única y exclusivamente, en criterios de relevancia; es decir, en los umbrales para presentación de avisos. Buscar inusualidades obliga a elaborar un perfil transaccional y la Ley no lo prevé.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Ídem.

¹⁷⁶ Obligado remitirse a lo que establece en materia de tratamiento de clientes según su perfil citando a Arbulú Ramirez, José Antonio en su obra *Lavado de activos*, Editorial Iustitia, Perú, 2018, en la página 173, que establece: “...según su perfil de riesgo de lavado de activos y dentro de un esquema básico de clasificación, un cliente puede ser calificado como riesgo bajo, medio o alto, lo cual está supeditado a sus características. Atendiendo a dicha clasificación, el tratamiento que se le dará difiere en dos escenarios: por un lado, se le exigirá que satisfaga determinados requerimientos de información, y/o documentación, y/o se le aplicarán medidas adicionales a ser realizadas por el propio sujeto obligado; y, por otro lado, estará supeditado a un monitoreo de su actividad transaccional” es preciso ver ahora la parte relativa del monitoreo de clientes y el mismo autor refiere: “Es el seguimiento de cuentas y transacciones y es un aspecto fundamental que complementa la debida diligencia...”. Por lo que concluimos que en virtud de que la norma nacional no lo prevé no estamos ante tal hipótesis y si quiero recalcar no solo por el hecho de que no se considere suficiente, debemos subrayar que no es posible hacer un monitoreo de clientes materia del presente trabajo, ya que son relaciones en muchos casos únicas y que revestiría una inversión monumental en lo que a sistemas y capacitación de personal se refiere, como sucede en las entidades financieras.

Considero que lo que busca el organismo intergubernamental es que los avisos con alerta de 24 horas funcionen como reporte de operaciones sospechosas, algo que parece bastante cuesta arriba por los elementos que integran dicho aviso y que comenté previamente en el análisis de las reglas de Carácter General.

En el mismo sentido, ubicamos la falta de elementos considerados en la legislación para operar bajo enfoques basados en el riesgo, que traen aparejado un procedimiento de selección rigurosa de personal y programas de capacitación continua. En este último punto, se podría empezar a trabajar a efecto de formar una base partiendo, en principio, de una obligación ética derivada del arraigo y la pertenencia a la empresa para que, cuando menos una vez al año, se impartieran dichos cursos bajo los lineamientos emitidos por la UIF.

En el informe se documentó que las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD¹⁷⁷ o actividades vulnerables en nuestra legislación) consideran que no es su función identificar a los beneficiarios finales (aun cuando esto queda solamente documentado bajo una pregunta que termina siendo una autodeclaración de si se conoce al Beneficiario Controlador). Asimismo, el informe señala que la fiscalización se encuentra menos desarrollada (hablaré a detalle de esta situación en particular en el próximo capítulo) y cuenta con menos recursos. Por último, que la presentación de los avisos es en general pobre en lo referente a la calidad y cantidad.

Resultados inmediatos

1	Riesgo, Política y Coordinación	7	Investigación y Procesamiento de LA
2	Cooperación Internacional	8	Decomiso
3	Supervisión	9	Investigación y Procesamiento de FT
4	Medidas Preventivas	10	Medidas Preventivas de FT y Sanciones Financieras
5	Personas y Estructuras Jurídicas	11	Sanciones Financieras por Financiamiento Proliferación
6	Inteligencia Financiera para LA/FT		

¹⁷⁷ Es preciso recuperar lo reconocido por BLANCO CORDERO, Isidoro, *El delito de blanqueo de capitales*, Thomson Reuters, España, 2012, pág. 61, en relación con el sector no financiero: "En la actualidad se combinan los métodos tradicionales, como el transporte físico de los bienes, con otros más complicados. La evolución hacia mecanismos más sofisticados se aprecia fundamentalmente allí donde se ha implantado la normativa para controlar el blanqueo de capitales. Por ejemplo, donde el control de las entidades es muy rígido, los blanqueadores han derivado sus actividades hacia otro tipo de entidades no reguladas, fundamentalmente negocios de carácter no financiero".

Calificaciones de efectividad

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

En relación con la efectividad, el GAFI señala que se necesitan mejoras significativas en áreas tales como investigación y persecución de lavado de activos y decomiso. Se observan bajas tasas de condenas que, a su vez, también indican bajo grado de efectividad en el modo en que se inician (por ejemplo, investigaciones abiertas sin fundamentos razonables suficientes) y se conducen investigaciones con deficiencias metodológicas o procedimientos extremadamente largos. Para profundizar en el tema, aquí unos números al respecto: en 2014, 2015 y 2016 se iniciaron 415, 426 y 438 investigaciones, respectivamente, de las cuales resultaron en acciones penales 109, 76 y 43.¹⁷⁸

Podemos concluir que, en lo relativo a las Actividades Vulnerables, se tiene aún un muy largo camino por recorrer para estar acorde a las exigencias del GAFI; sin embargo, no podemos soslayar que ha sido un comienzo complicado y que, en ciertos aspectos, vamos en la dirección correcta. Asimismo, es fundamental que los gobernados dimensionen su participación (me refiero a quienes realizan actividades vulnerables y a sus clientes), que es fundamental a efecto de generar una consciencia adecuada y obtención de datos que sirvan a la prevención y la investigación de este delito. No debemos olvidar que no existe sistema de prevención de lavado de dinero en el mundo sin que el particular detone el primer eslabón de la cadena para darle seguimiento al comportamiento del cliente y que, cuando eso sucede en forma habitual y precisa, se establecen medidas para enviar información útil de forma oportuna.

Después de generar la consciencia necesaria, es fundamental iniciar un proceso de profesionalización en relación con los que se denominan “encargados de cumplimiento” a través de talleres, cursos y seminarios que cuenten con elementos básicos de tronco

¹⁷⁸ Véase GAFI, cifras sobre investigaciones y acciones penales por lavado de dinero, p. 176: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>

común supervisados por la autoridad, para, más tarde, pasar a un nivel de certificación que, en un inicio, debiera de ser voluntaria, pero que generará un esquema de arraigo-pertenencia que más tarde permitirá una certificación gradual obligatoria para el sector. Asimismo, es importante concientizar a los empresarios de que deben invertir en el cumplimiento y tratar de evitar daños reputacionales a la empresa.

Los pendientes no son menores. Trabajar con base en una debida diligencia del cliente para, derivado de eso, estar en posibilidad de emitir avisos de inusualidades, pero sin contar con el marco jurídico, está condenado al fracaso. En la misma circunstancia se encuentra el hecho de integrar a los PEP y a los principales accionistas de las personas morales.

Se puede y debe aprovechar parte de la buena experiencia en el sistema financiero para tal efecto. Así, debe analizarse a detalle cómo fortalecer el cumplimiento alternativo con la finalidad de que se simplifique el catálogo de actividades vulnerables. No es útil para la prevención del lavado tener un catálogo amplio que no nos hace más eficientes en la lucha sino que, por el contrario, la complica. Tan es así que, durante la elaboración del presente estudio, se reconoció, mediante un artículo transitorio en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019,¹⁷⁹ que la Ley conocida como antilavado ha generado un aspecto recaudador en las sanciones y, para el debido cumplimiento de las obligaciones, se hacía necesario implementar un programa (al que dedicaré unas reflexiones en este trabajo).

Al respecto de la amplia gama de actividades vulnerables que contempla nuestra legislación, debemos recordar que, desde que se creó la Ley, el entonces titular de la UIF reconoció en una entrevista en la revista Infolaft de Colombia, en la edición número 71 correspondiente a febrero de 2015, en su calidad de presidente *pro tempore* del GAFILAT para el 2015, que: “México ha cubierto todos los sectores contemplados por el GAFI y más, y por el momento no tiene contemplado aumentar el número de sectores obligados”. En tanto, el Informe de la Evaluación Mutua emitido por el GAFI y el GAFILAT en enero del 2018, en la página 32, refiere: “No existen sectores que se encuentren exentos de los requisitos de ALA/CTF, pero vale la pena resaltar que las autoridades agregaron algunas AV que van más allá del estándar (por ejemplo, concesionarios de autos)”.¹⁸⁰ Nuestros

¹⁷⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2018, artículo décimo cuarto transitorio: “Para efectos de dar debido cumplimiento a las obligaciones previstas en los artículos 17 y 18 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, los sujetos obligados que no se encuentren al corriente en el cumplimiento de dichas obligaciones por el periodo del 1 de julio de 2013 al 31 de diciembre de 2018, podrán implementar programas de auto regularización, previa autorización del Servicio de Administración Tributaria, siempre que se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones de 2019.

”No procederá la imposición de sanciones respecto del periodo de incumplimiento que ampare el programa de auto regularización. El Servicio de Administración Tributaria podrá condonar las multas que se hayan fijado en términos de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita durante el periodo de incumplimiento que ampare el programa de auto regularización. La vigencia del programa de auto regularización interrumpe el plazo de prescripción para la imposición de las sanciones correspondientes.

”En términos del artículo 6, fracción VII de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, el Servicio de Administración Tributaria deberá emitir y publicar en el Diario Oficial de la Federación las reglas de carácter general que regulen la aplicación de los programas de auto regularización, en un plazo máximo de 60 días contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley”.

¹⁸⁰ Véase: <http://www.fatf-qafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>

legisladores fueron más allá de lo que solicitaban los estándares internacionales¹⁸¹. Ahora estamos viviendo las consecuencias de esa decisión.

Lo anterior, será debidamente comentado a detalle en el siguiente capítulo, pero no se debe dejar de recalcar que la autoridad mexicana y el organismo multinacional reconoció que se había excedido el estándar internacional, y esto en un afán de evidenciar que sería sencillo o mejor visto por la comunidad el hacerlo. Sin embargo, la decisión ha generado obligaciones que no son requeridas.

Una situación no menor es que el 18 de diciembre del 2020 mediante el comunicado de número 016-2020 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Inteligencia Financiera, reconoce que nuestro país fue colocado en un seguimiento intensificado derivado de la evaluación arriba comentada, por lo que es preciso reportar los avances en el cumplimiento de las acciones.

Derivado de lo anterior, con esa fecha se solicitó la recalificación de siete de las dieciséis recomendaciones que fueron calificadas como parcialmente cumplidas o no cumplidas, así como presentar avances que se han realizado en otras recomendaciones. Sin embargo es de destacar de forma muy importante que el documento reconoce que se remitirá un informe de carácter informativo (es decir, no se puede demostrar de forma fehaciente el avance en lo referente a las actividades y profesiones no financieras designadas.) Lo que reviste la trascendencia de esto es que son estas las materia del presente trabajo; luego entonces, no ha habido avances tangibles y, como se demostrará, *infra* no solo eso, la eficacia de todo el entramado creado para las actividades contenidas en el artículo 17 fracción VIII y que ocupan la presente investigación no han servido para integrar denuncias que hayan terminado en sentencias condenatorias. De esta manera, estamos hablando de que toda esa carga administrativa no genera valor agregado alguno a la autoridad en materia de prevención de lavado de dinero y, lo único que hace, es permitir una muy rentable y jugosa alternativa sancionadora que termina siendo una fuente no menor de ingresos al estado pero sin abonar al combate del delito por medio de la prevención.

¹⁸¹ Resulta no menor que una vez reconocido que México ha ido más allá de los estándares no haya volteado a un sector que en otros países si está regulado y que ha sido objeto de escándalos internacionales y, seguramente, en nuestro país no será la excepción, me refiero a los clubes de fútbol y es analizado de forma muy precisa por GÁLVEZ BRAVO, Rafael, *Los modus operandi en las operaciones de blanqueo de capitales, editorial Bosch, España, pág. 134.* quien reflexiona que es un sector de fácil penetración, la dirección de los clubes carece de profesionalismo, tienen redes intrincadas de partes interesadas, existe una diversidad de estructuras jurídicas, se encuentran en juego sumas considerables, existe un carácter irracional de las sumas involucradas e imprevisibilidad sobre resultados futuros, los clubes de fútbol tienen grandes necesidades financieras, existe una alta vulnerabilidad social de parte de los jugadores, prevalece una función social del fútbol, así como unas recompensas intangibles. Desde luego que coincido con el autor y es una de las grande incógnitas del por qué no fueron incluidos como actividades vulnerables, no podemos olvidar tampoco que equipos como el América de Cali en Colombia que paso 13 años en la lista "Clinton" (salió de la misma el 3 de abril de 2013) y que es ahora obligatorio que cuenten con un Oficial de Cumplimiento, véase: <https://www.infolaft.com/mi-experiencia-como-oficial-de-cumplimiento-del-america-de-cali/>

Capítulo III

La comercialización de vehículos

En el desarrollo del presente capítulo, entraré de lleno a la parte medular de esta investigación que es la comercialización de vehículos en el marco de la Ley Antilavado y de las normas que regulan a este sector de la economía. Para iniciar nuestro análisis, debemos reflexionar sobre las disposiciones que rigen la distribución de vehículos automotores de forma previa la entrada en vigor de la Ley motivo de este estudio.

Análisis de la Ley Federal de Protección al Consumidor¹⁸²

Comenzaremos nuestro análisis con la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPA). Es indudable que nos remitimos en primera instancia a esta disposición que, por muchos, ha sido considerada como la primer muestra aplicada en nuestro marco jurídico a la teoría unificadora del derecho privado; es decir, esta ley recoge de forma contundente contratos eminentemente civiles con actos de comercio, generando una excepción a la regla de las separaciones formales en materia civil y mercantil.

La venta de vehículos nuevos o usados se entiende como un acto de comercio y en él participan, de inicio, las siguientes partes: consumidor y proveedor. Por ello, es preciso tener presentes dichos conceptos, contenidos en el artículo 2, fracciones I y II de la LFPA :

I. Consumidor: la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. Se entiende también por consumidor a la persona física o moral que adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, únicamente para los casos a que se refieren los artículos 99 y 117 de esta ley.

Tratándose de personas morales que adquieran bienes o servicios para integrarlos en procesos de producción o de servicios a terceros, sólo podrán ejercer las acciones a que se refieren los referidos preceptos cuando estén acreditadas como microempresas o microindustrias en términos de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y de la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal, respectivamente y conforme a los requisitos que se establezcan en el Reglamento de esta ley.

II. Proveedor: la persona física o moral en términos del Código Civil Federal, que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios.

En este momento es en donde encontramos la primera distinción no menor: aquel que conocemos como “comprador” o “cliente” no siempre será un consumidor. Lo anterior, obedece al espíritu proteccionista de la LFPA para aquellas personas que sólo sean consumidores, porque una empresa que no sea una microempresa o microindustria, para

¹⁸² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992.

efectos de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa¹⁸³ y la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal,¹⁸⁴ no podrá verse beneficiada por las disposiciones de esta LFPA . Así, habrá de hacer valer sus derechos por la vía judicial correspondiente. Esta norma parece atender al principio de que no se puede tratar igual a los desiguales, pues aquellas empresas (no contempladas en la Ley) por su poder económico están en posibilidad defenderse con sus propios abogados en las instancias judiciales.

La formalización de la operación de compraventa queda entonces consignada en un contrato de adhesión¹⁸⁵ que es precisado por dos normas oficiales mexicanas y que se diferencian si la unidad es nueva o usada; en el caso de unidades nuevas, es la Norma Oficial Mexicana 160-SCFI-2014 sobre “Prácticas comerciales-elementos normativos para la comercialización de vehículos nuevos”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de septiembre del 2018. Esta norma define al vehículo nuevo en el numeral 3.12 como: “Al automotor de procedencia nacional o extranjera, destinado al transporte terrestre de personas y/o de bienes que el proveedor comercializa al consumidor por primera vez, con no más de 1,000 kilómetros recorridos”.

Por su parte, los vehículos usados se encuentran reglamentados por la Norma Oficial Mexicana 122-SCFI-2010 “Prácticas comerciales-elementos normativos para la comercialización y/o consignación de vehículos usados”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 mayo del 2010. En el numeral 2.13, dicha norma describe que un vehículo usado es:

El automotor de procedencia nacional o extranjera destinado al transporte terrestre de personas y/o de bienes que:

- a) Ha sido vendido, arrendado o prestado;
- b) Ha sido manejado por más de: 1,000 kilómetros, para vehículos de peso bruto vehicular menor a cinco toneladas métricas; o 5,000 kilómetros, para vehículos de peso bruto vehicular igual o mayor a cinco toneladas métricas.

Derivado de las normas oficiales mexicanas comentadas, podemos identificar elementos comunes como lo son los 1000 kilómetros recorridos como punto de partida y lo mismo

¹⁸³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del 2002.

¹⁸⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación 26 de Enero de 1988.

¹⁸⁵ Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación 24 de Diciembre de 1992, artículo 85.- “Para los efectos de esta ley, se entiende por contrato de adhesión el documento elaborado unilateralmente por el proveedor, para establecer en formatos uniformes los términos y condiciones aplicables a la adquisición de un producto o la prestación de un servicio, aun cuando dicho documento no contenga todas las cláusulas ordinarias de un contrato. Todo contrato de adhesión celebrado en territorio nacional, para su validez, deberá estar escrito en idioma español y sus caracteres tendrán que ser legibles a simple vista y en un tamaño y tipo de letra uniforme. Además, no podrá implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o cualquier otra cláusula o texto que viole las disposiciones de esta ley”.

Artículo 86.- “La Secretaría, mediante normas oficiales mexicanas podrá sujetar contratos de adhesión a registro previo ante la Procuraduría cuando impliquen o puedan implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o altas probabilidades de incumplimiento. Las normas podrán referirse a cualesquiera términos y condiciones, excepto precio. Los contratos de adhesión sujetos a registro deberán contener una cláusula en la que se determine que la Procuraduría será competente en la vía administrativa para resolver cualquier controversia que se suscite sobre la interpretación o cumplimiento de los mismos. Asimismo, deberán señalar el número de registro otorgado por la Procuraduría”.

se desprende del Anexo 300 A del Tratado de Libre Comercio de América del Norte,¹⁸⁶ que al respecto establece:

Vehículo usado es un vehículo que:

- a. ha sido vendido, arrendado o prestado;
- b. ha sido manejado por más de:
 - i. 1,000 kilómetros, para vehículos de peso bruto menor a cinco toneladas métricas, o
 - ii. 5,000 kilómetros, para vehículos de peso bruto igual o mayor a cinco toneladas métricas.
- c. fue fabricado con anterioridad al año en curso y por lo menos han transcurrido noventa días desde la fecha de fabricación. Vehículo es un automóvil, camión, autobús o un vehículo automotor para propósitos especiales, sin incluir motocicletas.

Como puede verse, el tratado toma el criterio de describir, únicamente, qué es un vehículo usado y, *contrario sensu*, interpretamos lo que es un vehículo nuevo.

De igual forma, podemos observar cómo la Norma Oficial Mexicana referente a vehículos nuevos no obliga a la utilización del contrato para unidades con un peso bruto vehicular mayor a 3 mil 857 kilogramos, lo que nos dice que las unidades conocidas como pesadas (camiones, autobuses y tractocamiones) no son materia de la norma; sin embargo, lo anterior no exime de que puedan realizar el registro del contrato de forma voluntaria.

De la misma manera, ambas normas establecen que si la unidad se va a comercializar de contado (como son la mayoría de las operaciones, ya que aun cuando exista un crédito, el mismo no es otorgado por el distribuidor, sino por un banco o una financiera de marca y ésta, a su vez, paga por nombre y cuenta del cliente al distribuidor; es decir, es un pago por cuenta de terceros) o a plazos y, en el caso de consignación, sólo aplica para unidades usadas. Esto nos permitirá, como adelante lo comentaré, acreditar la forma de pago con el contrato de adhesión.

Así las cosas, lo que realmente da la calidad de consumidor no es el producto, sino las características precisas del comprador. Ambas normas refieren de forma puntual que los contratos deben contener, cuando menos, los siguientes datos: nombre, denominación, razón social, RFC, domicilio, teléfono y dirección de correo electrónico tanto del proveedor como del consumidor. De esta manera, queda claro que las partes se deben identificar para la suscripción del contrato. El contrato de adhesión se suscribe en el gran porcentaje de las comercializaciones de vehículos en nuestro país.

¹⁸⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993.

Análisis de la Ley del Registro Público Vehicular

Lo relativo al registro vehicular en nuestro país ha tenido, por decir lo menos, una historia trágica. y, como consecuencia de eso, ha afectado manera muy importante la seguridad jurídica en las operaciones con vehículos automotores y la posesión de los mismos.

Todo inició con la creación del Registro Federal de Vehículos en la década de los 70,¹⁸⁷ un registro cuyas características eran eminentemente fiscales, pues dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es importante recordar que, en aquellos tiempos, se comercializaban sólo cinco marcas en el país (Ford, General Motors, Volkswagen, Chrysler y Datsun) en lo que a vehículos ligeros se refiere y se operaba bajo un esquema que prácticamente prohibía la importación de vehículos nuevos, excepto que fueran a ser utilizados por las embajadas u organismos internacionales legalmente acreditados en nuestro país. En aquella época, era común tener mayor preocupación por la pérdida del llamado “tarjetón” (que era el documento en donde quedaban acreditadas las enajenaciones del vehículo), que perder la factura del mismo o que fuera dañada la calcomanía de color dorado con el escudo nacional y un número de folio que, generalmente, se colocaba en el medallón trasero de la unidad para acreditar que la misma contaba con registro.

Más tarde, se pasaría de un registro fiscal administrado por el Gobierno Federal a una concesión a particulares que se encargarían de administrar un registro de características mercantiles. Así quedó manifestado en la Ley del Registro Nacional de Vehículos,¹⁸⁸ que tuvo poco tiempo para operar y madurar derivado de los lamentables escándalos que lo rodearon.¹⁸⁹

Así las cosas, el 29 de agosto de 2000 la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial declaró la intervención técnica del servicio público del Registro Nacional de Vehículos por la falta de confidencialidad en la información de la base de datos, según refiere el acuerdo correspondiente. Asimismo, el 15 de septiembre de ese mismo año la dependencia declaró la intervención administrativa, en la que no sólo se intervenían los aspectos técnicos relacionados con la integridad y confidencialidad de la base de datos, sino también la administración de la empresa. Finalmente, el 27 de junio de 2001 se requirió¹⁹⁰ el servicio público de operación del Registro Nacional de Vehículos (figura que, dicho sea de paso, con el transcurso del tiempo se ha dejado de aplicar, en comparación a cómo se llegó a utilizar en el pasado). Lo anterior sucedió derivado de lo contenido en

¹⁸⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977.

¹⁸⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 1998.

¹⁸⁹ La detención de Ricardo Miguel Cavallo, director de la concesionaria del Registro Nacional de Vehículos (RENAVE), el 24 de agosto del año 2000, extraditado a solicitud del gobierno español, porque se le imputaba haber cometido genocidio, tortura y desapariciones forzadas y el suicidio del subsecretario de Comercio y Fomento Industrial, Raúl Ramos Tercero, encargado de la operatividad del RENAVE, el 6 de septiembre de ese mismo año. Véase: <https://www.jornada.com.mx/2000/10/24/008n1.pol.html>

¹⁹⁰ Término jurídico que nace en la Ley de Vías Generales de Comunicación del 19 de febrero de 1940, en el artículo 112, momento en el que el país resentía las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, en donde se pensaba que era adecuado disponer de un marco jurídico a los tiempos que se estaban viviendo. Y se crea la requisa “por la importancia de garantizar plenamente el funcionamiento de la comunicación frente a posibles sabotajes provocados por agentes extranjeros”. De igual forma, aparecen en otros cuerpos normativos tales como la Ley Federal del Trabajo en materia de huelga, por ejemplo. Véase: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/critica-juridica/article/viewFile/2950/2752>

la ley laboral y del derecho de huelga (contra la Compañía Mexicana de Aviación en los años 1959 y 1964, por ejemplo).

Después de los dos ejercicios previos, llegamos a la creación de la Ley del Registro Público Vehicular,¹⁹¹ cuyo eje rector es que otra vez en manos del Estado sea operado el registro de forma gratuita y con características de seguridad. El artículo 8 de la Ley antes citada refiere: “El registro contendrá, sobre cada vehículo la información siguiente: [...] III el nombre, denominación o razón social y el domicilio del propietario”.

Así las cosas, corresponde a los distribuidores presentar los avisos de compra y venta de vehículos, indicando los datos del nuevo propietario, lo que ha quedado establecido en el artículo 23, inciso II. De esta manera, la regla citada conlleva a una duplicidad en la presentación de avisos al respecto de la misma situación, en comparación con las obligaciones de la Ley Antilavado.¹⁹²

Es preciso puntualizar lo que refiere el artículo 25 del Reglamento del Ley del Registro Público Vehicular:¹⁹³ “Las comercializadoras y las distribuidoras deberán de dar aviso al Registro de la compra o la venta de vehículos que realicen, el día hábil siguiente a la enajenación, incluyendo la siguiente información: [...] nombre, denominación o razón social y domicilio del adquiriente del vehículo”.

Como puede concluirse de la sola lectura de la norma, estamos ante la reiteración de la identificación del comprador, pero ante un plazo diverso que nada tiene que ver con la facturación o el acuerdo de voluntades, y más orientado a la enajenación. Para tal efecto, es necesario remitirnos al acuerdo 03/2008 del secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los procedimientos de operación del Registro Público Vehicular y los procedimientos mediante los cuales se llevarán a cabo las inscripciones, los avisos y las notificaciones por medios de comunicación electrónica a que se refiere la Ley del Registro Público Vehicular y su Reglamento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 2007:

5.3.1 Avisos de Compra – Venta

[...] II El aviso de compra venta deberá de ser presentado hasta un día hábil siguiente a la enajenación, donde para los efectos de la operación y funcionamiento del Registro Público Vehicular se tiene determinada la enajenación del vehículo, la cual debe de entenderse como la entrega del vehículo al propietario.

¹⁹¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación 1 de septiembre de 2004.

¹⁹² Orozco-Felgueres, Carlos, *Efectos fiscales en materia de prevención de lavado de dinero*, Dofiscal, Thomson Reuters, México, 2015, página 215 identifica la duplicidad de presentación de avisos por parte del contribuyente; sin embargo, olvida que, si bien es cierto la consecuencia es la misma la hipótesis de procedencia es diferente porque, en un caso, se da al momento en que se liquida la unidad, para efectos de la ley antilavado y para la ley del REPUVE es un día hábil de la enajenación, en donde se entiende la entrega. Este asunto es destacable, ya que se puede cumplir una y la otra nunca llevarse a cabo; por ejemplo, se entrega la unidad y la misma nunca se liquidó. Comparto en principio el punto de vista y, más adelante, plantearé la solución ante tal disyuntiva.

¹⁹³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del 2007.

Si bien es cierto que la disposición normativa no establece, de forma expresa, que se deba recabar copia simple de alguna identificación oficial para el aviso de venta (lo anterior opera para el caso de extravío, robo, pérdida o destrucción de la reposición de la constancia de inscripción, que se debe de acompañar de copia de identificación oficial vigente, tal y como lo establece el artículo 21 del Reglamento), no se pueden integrar de forma congruente los datos del nuevo propietario si no se acredita su identidad y, para tal efecto, se requiere una identificación oficial. De esta manera, la identificación es un requisito *sine qua non*.

Análisis de la Ley Federal del Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares

Hasta antes de la entrada en vigor de la presente ley,¹⁹⁴ nuestro país era considerado como un puerto de datos personales no seguros porque carecía de una disposición normativa que protegiera los datos personales en posesión de los particulares y se realizaba un comercio indiscriminado de éstos en el mercado ilegal.¹⁹⁵ En la época actual en donde, de forma vertiginosa, se ha invertido la premisa de que era el Estado el que tenía mayor cantidad de información en relación con el gobernado, ya que ahora son los particulares quienes poseen una enorme cantidad de datos.¹⁹⁶ En buena medida, esto deriva de la interconexión tecnológica de quienes poseen mayor número de información. Hoy lo más valioso son los datos que son recabados prácticamente a cada instante y desde la más amplia gama de dispositivos para la prestación de cualquier tipo de servicio o adquisición de productos.

Es indudable que, al hablar de datos personales, nos venga en primer lugar el nombre y los apellidos, que, si bien es cierto, no son los únicos, son uno de los más recurrentes. La ley en la materia, en su artículo 3, fracción V, define los datos personales como: “Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable”. Es preciso correlacionar dicho artículo con la fracción XVII, que a la letra señala: “Titular: La persona física a quien corresponden los datos personales”.

De esta manera, observamos que, para el primer acto derivado de esta ley; es decir, la manifestación del consentimiento expreso o tácito del uso de datos, se realiza mediante la puesta a disposición del aviso de privacidad. Sin embargo, no es requisito que se identifique el titular, pero se parte de una presunción *iuris tantum* que él es quien dice ser. Ahora bien, en caso de que el particular no se encuentre de acuerdo con el tratamiento que se le ha dado a su información, la ley prevé que puede ejercer sus derechos ARCO (Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición) y ahí sí, en caso de que pretenda hacer uso de ese derecho, habrá de identificarse plenamente. Lo anterior, de acuerdo con el numeral 89 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en

¹⁹⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 2010.

¹⁹⁵ El 26 de abril de 2011 se informó que PlayStation Network de Sony fue objeto de un robo de información personal de 77 millones de clientes, en donde se encuentran mexicanos, y se obtuvo acceso a direcciones personales, cuentas de correo electrónico y datos sobre el lugar en que se domicilian los pagos de tarjetas de crédito. Véase: <https://expansion.mx/tecnologia/2011/04/26/playstation-network-sufre-hackeo-masivo>

¹⁹⁶ Véase: <https://www.sciencefocus.com/future-technology/how-much-data-is-on-the-internet/>

Posesión de los Particulares:¹⁹⁷ “Los derechos ARCO se ejercerán: I. Por el titular, previa acreditación de su identidad, a través de la presentación de copia de su documento de identificación y habiendo exhibido el original para su cotejo”.

Queda claro que la legislación aplica de forma exclusiva a personas físicas, lo que circunscribe a un universo no menor la competencia de la misma. Lo anterior, reviste importancia porque es preciso poner a disposición un aviso de privacidad previo al tratamiento de los datos personales de los clientes, que también opera para la comercialización del vehículo.

Análisis de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos¹⁹⁸

Este impuesto tiene una característica muy peculiar: no se desglosa en la factura, ni en el contrato de adhesión, tal y como lo prescribe el artículo 11º de la ley que precisa:

No procederá la devolución ni compensación del impuesto establecido en esta Ley, aun cuando el automóvil se devuelva al enajenante.

Para los efectos de esta Ley, no se considerarán automóviles nuevos, aquéllos por los que ya se hubiera pagado el impuesto establecido en esta Ley, incluyendo los que se devuelvan al enajenante.

Los fabricantes, ensambladores, distribuidores autorizados de automóviles o comerciantes en el ramo de vehículos, no harán la separación del monto de este impuesto en el documento que ampare la enajenación.

Se desprende de esta norma que están obligados al pago del mismo los que enajenen automotores nuevos; es decir, las personas físicas y morales previa repercusión del costo del mismo al adquirente. Por su parte, el artículo 6º precisa qué se entiende por enajenación:

Para los efectos de esta Ley, se entiende por enajenación, además de lo señalado en el Código Fiscal de la Federación, la incorporación del automóvil al activo fijo de las empresas fabricantes, ensambladoras o importadoras de automóviles e inclusive al de los distribuidores autorizados y comerciantes en el ramo de vehículos, o los que tengan para su venta por más de un año, excepto cuando se trate de automóviles por los que ya se hubiera pagado el impuesto a que esta Ley se refiere. En estos casos, el impuesto se calculará en los términos del artículo 2o. de esta Ley, según proceda.

Se entiende que los automóviles se incorporan al activo fijo de las empresas cuando se utilicen para el desarrollo de las actividades del contribuyente.

Debemos de correlacionar lo previsto en el artículo citado con el artículo 9º, que precisa:

¹⁹⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2011.

¹⁹⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre de 1996.

Se considera que se enajena un automóvil en el momento en que se realice cualquiera de los supuestos siguientes:

- I. Se envíe al adquirente. A falta de envío, al entregarse materialmente el automóvil.
- II. Se pague parcial o totalmente el precio.
- III. Se expida el comprobante de la enajenación.
- IV. Al incorporarse al activo fijo o al transcurrir el plazo de un año a que se refiere el primer párrafo del artículo 6o. de esta Ley.

Es importante señalar que, para que se origine este impuesto, el automotor debe encontrarse en un rango de valores señalados en el propio artículo 3º de esta norma ; es decir, no todos los vehículos nuevos pagan este impuesto. Ahora bien, de lo que no cabe duda es de que de todos aquellos vehículos que paguen este impuesto, la autoridad tendrá conocimiento (identificación de quien realiza la operación de compra) pues el distribuidor tiene la obligación de retener y enterar dicho impuesto.

Análisis de la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos

Al referirnos al impuesto sobre la tenencia, es obligatorio romper la falsa creencia que se ha venido repitiendo de forma sistemática al respecto de que se creó para financiar los Juegos Olímpicos de México 1968. El 29 de diciembre de 1962 se publicó en el Diario Oficial de la Federación esta ley que estaba destinada a propietarios de automóviles y camiones cuyos modelos fueran posteriores a 1950; así, se exceptuaban aquéllos que fueran de uso diplomático y ambulancias de servicio público o privado. La tenencia se identificaría mediante una calcomanía.

Se clasificaba a las unidades por categorías, con base en su modelo y su precio. El pago era anual y el mismo debía cubrirse los tres primeros meses del año; una vez realizado el pago, se otorgaba una calcomanía que se debía colocar en el parabrisas. Es importante destacar que la primera vez que se pagó este impuesto fue antes de que México formalizara su candidatura como sede de los Juegos Olímpicos, misma que ganó el 18 de octubre de 1963 y, hay que decirlo, en ninguna parte del decreto de la referida legislación se establece dicha consideración en el ejercicio del recurso.

Una vez aclarado el tema, es preciso recordar que la ley fue abrogada mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2007 y surtió sus efectos el 1 de enero del 2012. Dicho impuesto federal era participable al 100% en los Estados, no etiquetado y, después de su abrogación, la facultad fue conferida a las entidades federativas para que, en su caso, decidieran si lo cobraban o no. Cabe mencionar que, al día de hoy, solamente se paga tenencia (con subsidios) en los siguientes estados: Baja California, Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, Querétaro y Tlaxcala. No obstante, en casi todos los estados en donde se cobra retomaron el texto de la ley federal para aplicarla; por eso, nos remitimos a dicho texto aun cuando ya no está vigente.

Su artículo 1º establecía:

Para efectos de esta Ley, se entiende por: I. Vehículo nuevo:

- a) El que se enajena por primera vez al consumidor por el fabricante, ensamblador, distribuidor o comerciantes en el ramo de vehículos.
- b) El importado definitivamente al país que corresponda al año modelo posterior al de aplicación de la Ley, al año modelo en que se efectúe la importación, o a los nueve años modelos inmediatos anteriores al año de la importación definitiva, y [...].

De nueva cuenta, nos encontramos bajo la figura de que corresponde al propietario o tenedor de la unidad pagar dicho impuesto. Para aquellos obligados a pagar dicho impuesto, es indispensable identificarse pues, de otra manera, sería imposible el cumplimiento de esta obligación.

Análisis del Código Fiscal de la Federación

Derivado de lo comentado previamente en relación con la Ley del Registro Público Vehicular, no se puede perder de vista lo establecido en el Código Fiscal de la Federación porque en esta norma se regula lo relativo a la facturación de un bien, en particular, en el caso que nos interesa, un vehículo automotor.

Es importante destacar lo que refiere el artículo 29:¹⁹⁹

Cuando las leyes fiscales establezcan la obligación de expedir comprobantes fiscales por los actos o actividades que realicen, por los ingresos que se perciban o por las retenciones de contribuciones que efectúen, los contribuyentes deberán emitirlos mediante documentos digitales a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria. Las personas que adquieran bienes, disfruten de su uso o goce temporal, reciban servicios o aquéllas a las que les hubieren retenido contribuciones deberán solicitar el comprobante fiscal digital por Internet respectivo [...] fracción III Cumplir los requisitos establecidos en el artículo 29-A de este Código.

Mismo que debemos de correlacionar de forma inmediata con el 29 A, que a la letra dice:

Los comprobantes fiscales digitales a que se refiere el artículo 29 de este Código, deberán contener los siguientes requisitos: [...] fracción IV La clave del registro federal de contribuyentes de la persona a favor de quien se expida.

Cuando no se cuente con la clave del registro federal de contribuyentes a que se refiere esta fracción, se señalará la clave genérica que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general. Tratándose de comprobantes fiscales que

¹⁹⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.

se utilicen para solicitar la devolución del impuesto al valor agregado a turistas extranjeros o que amparen ventas efectuadas a pasajeros internacionales que salgan del país vía aérea, terrestre o marítima, así como ventas en establecimientos autorizados para la exposición y ventas de mercancías extranjeras o nacionales a pasajeros que arriben al país en puertos aéreos internacionales, conjuntamente con la clave genérica que para tales efectos establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, deberán contener los datos de identificación del turista o pasajero y del medio de transporte en que éste salga o arribe al país, según sea el caso, además de cumplir con los requisitos que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general. [...] inciso e) Los que expidan los fabricantes, ensambladores, comercializadores e importadores de automóviles en forma definitiva, cuyo destino sea permanecer en territorio nacional para su circulación o comercialización, deberán contener el número de identificación vehicular y la clave vehicular que corresponda al automóvil.

El valor del vehículo enajenado deberá estar expresado en el comprobante correspondiente en moneda nacional.

Para efectos de esta fracción se entiende por automóvil la definición contenida en el artículo 5º de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

Es de destacarse que debemos de contemplar que siempre se debe de expedir un comprobante fiscal digital por la venta de un automotor y que, si bien es cierto, únicamente la norma solamente obliga a consignar la clave del Registro Federal de Contribuyentes del receptor, en caso de cuenta con él y, en caso contrario, el RFC genérico, así como el número de identificación vehicular;²⁰⁰ en la práctica, y derivado de la sobredimensionada importancia que se le da a la factura se precisa el nombre y los apellidos del cliente. Un tema que se es interesante resaltar es el relativo al mal llamado “endoso”; sobre este tema, nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido el siguiente criterio:

Época: Novena Época
Registro: 199237
Instancia: Pleno
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo V, Marzo de 1997
Materia(s): Civil
Tesis: P. XL/97
Página: 136

ENDOSO. LA SOLA FIRMA AL REVERSO DE LA FACTURA DE UN AUTOMÓVIL NO LO CONSTITUYE, PERO SÍ ES UN INDICIO DE QUE EXISTIÓ UNA TRASLACIÓN DE DOMINIO.

La propiedad de los bienes muebles (automotores) normalmente se transmite por compraventa, donación, permuta, herencia, pago de adeudo o inclusive prescripción, mas no por endoso, pues éste es una forma de transmisión propia de los títulos de crédito y no de los automóviles, según se desprende del contenido de los artículos 26 y 33 de la Ley

²⁰⁰ Para lo cual es preciso considerar lo que establece la NOM-001-SSP-2008 “Para la determinación, asignación e instalación del número de identificación vehicular”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 2010.

General de Títulos y Operaciones de Crédito. Sin embargo, no escapa a la consideración de este alto tribunal la práctica comercial reiterada, de firmar al reverso de la factura de un automóvil, una vez que se ha concertado la compraventa; lo cual, si bien técnica y legalmente no constituye un endoso mercantil, en cambio, conforme al uso comercial, constituye un indicio de la cesión de derechos o compraventa, según haya sido la operación concertada. Esta circunstancia, aunada al hecho de que el vehículo se encontró en posesión del quejoso, adquiere particular relevancia si se toma en consideración que conforme al artículo 798 del Código Civil, la posesión da la presunción de ser propietario a quien la detenta, por lo que administrados ambos elementos de convicción puede concluirse el interés jurídico del solicitante del amparo para defender la propiedad del automotor.

Amparo en revisión 1125/95. Alejandro Luis Jaime Nualart Hernández. 16 de enero de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco J. Sandoval López.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cuatro de marzo en curso, aprobó, con el número XL/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a cuatro de marzo de mil novecientos noventa y siete.

Nota: Por ejecutoria del 25 de octubre de 2017, la Primera Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 14/2017 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al estimarse que no son discrepantes los criterios materia de la denuncia respectiva.

Tal como lo precisa la anterior tesis aislada, la forma más común de transmitir la propiedad es la compraventa. Asimismo, ha quedado claro que, en la venta del distribuidor al consumidor, se está obligado a utilizar el contrato de adhesión correspondiente, en donde queda formalizada la operación. Sin embargo, en lo que atañe a la venta entre particulares, momento en el cual se actualiza la hipótesis prevista por la tesis que nos ocupa, no puede acreditarse con el endoso de una factura pues no podemos obviar que, con el comprobante fiscal digital, existe la posibilidad de que se impriman tantos ejemplares como se quiera y que todos ellos tienen el mismo valor, ya que todos son representación impresa del comprobante fiscal digital. Por último, en estas ventas entre particulares no se puede usar un contrato de adhesión porque, para hacerlo, una de las partes debería ser proveedor, pues entre particulares no se actualiza lo previsto en la norma.

Como reflexionaremos enseguida, en materia de control vehicular, en algunos casos, se requiere una responsiva y es ahí en donde dicho documento realmente es un contrato y queda formalizado para dejar constancia de la transmisión de la propiedad.

Análisis del control vehicular

Una vez que el distribuidor ha vendido la unidad, es menester tramitar las placas, engomado y la tarjeta de circulación. Las anteriores acciones, se ubican dentro del denominado “control vehicular”. Esta regulación es de índole local y tiene su fundamento en la Ley de Coordinación Fiscal,²⁰¹ por lo que corresponde a cada entidad federativa

²⁰¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978. En el artículo 10 E refiere:

establecer los requisitos para dicho control. Cabe precisar que, en términos generales, tales requisitos son muy similares para los diferentes estados, por lo que tomaré como base los utilizados en la Ciudad de México.

En el portal de la página electrónica de la Ciudad de México,²⁰² en lo relativo a los trámites que nos ocupan, aparecen los requisitos para el alta de placas para vehículos, motocicletas y remolques nuevos de uso particular:

Se debe de comparecer con documentos de identificación oficial (credencial para votar, cartilla del servicio militar nacional, pasaporte, cédula profesional, licencia de conducir o tarjeta de residencia, en original y una copia), comprobantes de domicilio (boleta de servicio de agua, estado de cuenta telefónico, boleta de impuesto predial, estado de cuenta bancario, recibo de servicio de luz, certificado de residencia, igualmente en original y copia), el comprobante de pago de derechos en original, y por último comprobante de propiedad en original y copia (factura, o si está a crédito (sic) carta factura vigente, acompañada de la copia sin valor de la factura de origen. Factura digital. El comprobante de propiedad no debe de tener alteraciones, tachaduras, y enmendaduras y no ser de arrendamiento [...].

Es importante destacar que para el control vehicular es preciso que se identifique de forma plena al propietario de la unidad. Ahora bien, otra situación que es bastante cuestionable es cómo se decide identificar a la unidad porque se deja de lado que todas las facturas son electrónicas (CFDI) y cualquier representación de la misma es original, así no se le puede restringir el efecto a la misma. La acreditación de la propiedad se hará normalmente por medio de la factura, a falta de ella, aparece la carta factura, con los alcances que los tribunales han precisado en la siguiente tesis aislada.

Época: Novena Época
Registro: 165603
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXXI, Enero de 2010
Materia(s): Civil
Tesis: I.4o.C.186 C
Página: 2017

CARTA FACTURA. POR REGLA GENERAL ES INSUFICIENTE PARA ACREDITAR LA PROPIEDAD DE UN VEHÍCULO AUTOMOTOR.

"Las entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberán llevar un registro estatal vehicular, que se integrará con los datos de los vehículos que los contribuyentes inscriban o registren en la circunscripción territorial de cada entidad. Los datos de los vehículos y de los contribuyentes que deberá contener el registro estatal vehicular serán:

- i. El número de identificación vehicular.
- ii. Las características esenciales del vehículo: marca, modelo, año modelo, número de cilindros, origen o procedencia, número de motor, número de chasis, y número de placas.
- iii. El nombre, denominación o razón social, domicilio del propietario y, en su caso, el Registro Federal de Contribuyentes.

Para efecto de intercambio de información, el registro estatal vehicular estará enlazado a los medios o sistemas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se determinen mediante disposiciones de carácter general".

²⁰² Véase: <http://www.tramites.cdmx.gob.mx/ts/518/0>

El documento idóneo para acreditar la propiedad de un automóvil es la factura, empero, existen casos en que ante la imposibilidad de presentarla, únicamente se aporta la carta factura, es decir, una constancia de compraventa expedida por la parte enajenante del vehículo, generalmente una distribuidora automotriz, a favor del adquirente, que suele usarse en las compras a plazos, en que se ha otorgado un crédito directo, o en la modalidad conocida como autofinanciamiento, en espera de que sea emitida la factura que reúna los requisitos fiscales exigibles, por lo que su utilización y vigencia son, usualmente, acotadas en el propio texto del documento. Con la carta factura, es factible para el comprador acreditar la propiedad del vehículo ante las autoridades administrativas encargadas de los trámites de registro vehicular, y fue posible utilizarla para el mismo propósito en años recientes, a semejanza de la factura, ante las autoridades fiscales en relación con el pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos. A esa utilización restringida de la carta factura, se añade la breve vigencia a que está circunscrita en función de su naturaleza transitoria evidenciada por el hecho de que antecede a la factura, y será, en su momento, sustituida por esta última, o bien, por la circunstancia de que existe esa factura pero ha sido objeto de garantía prendaria, quedando en poder del acreedor. Lo primero ocurre cuando la compraventa del vehículo automotor es al contado, caso en el que se expide la carta factura que, de acuerdo con los usos mercantiles, suele tener una vigencia que oscila entre una semana y treinta días, tiempo durante el cual la agencia o la distribuidora de automóviles obtendrá del fabricante o ensamblador la documentación del bien enajenado por cuenta ajena o propia, según se trate de una empresa que actúe bajo un contrato de agencia o un contrato de distribución. En todo caso, la empresa deberá obtener la documentación del vehículo por parte del fabricante o ensamblador (pedimento de importación, comprobante de suministro, etcétera), y sólo entonces expedirá la factura, cuya función, únicamente de forma provisional y para los usos antes indicados, habrá satisfecho la carta factura que, por tanto, será sustituida por aquélla, como título de propiedad con vocación de permanencia. La segunda hipótesis de otorgamiento de una carta factura se actualiza cuando la factura ha sido emitida, pero esta última es entregada en garantía prendaria a la institución crediticia correspondiente, en caso de préstamos, o al grupo de consumidores respectivo, si la adquisición se realizó a través de una adjudicación en la modalidad de autofinanciamiento. Al entregarse en prenda la factura al acreedor, será expedida al comprador, por parte de la agencia o distribuidora de automóviles, la carta factura a fin de que se utilice para los propósitos previamente indicados durante el plazo de vigencia que suele ser, en tal supuesto, de treinta, sesenta o más días. De esa manera, la carta factura sirve a un fin limitado, a diferencia de la factura que funciona como título de propiedad del automóvil. Además, la primera está caracterizada por su provisionalidad, al emitirse sólo por la breve temporalidad que determina su naturaleza transitoria, a diferencia de la segunda que tiene vocación de permanencia, aunque puede ser sustituida por otra similar, en caso de extravío, robo o destrucción. Ahora bien, en una tercería excluyente de dominio es necesario acreditar plenamente la propiedad del bien correspondiente, según dispone el artículo 659 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, y para tal propósito, la carta factura, por su naturaleza de documento emitido por el enajenante sin satisfacer los requisitos legales exigibles, así como para una finalidad y una vigencia limitadas, susceptibles de apreciarse conforme a la regla de experiencia prevista en el artículo 402 del mismo código, carece de valor probatorio pleno, aunque puede tenerlo indiciario, indicio que con el transcurso del tiempo se debilita progresivamente, porque entre más lejana resulta la fecha de su expedición, más difícil resulta de creer que no se haya expedido la factura original o cubierto el crédito que garantizaba. De manera que, como tal, requiere ser concatenado a otras probanzas, aunque tengan similar valor indiciario, pero de la misma o mayor entidad probatoria que la propia carta factura, a fin de ser robustecido, y conseguir la prueba plena.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 300/2009. Sergio Armando García Gordillo. 4 de junio de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco J. Sandoval López. Secretario: Raúl Alfaro Telpalo.

No deja de sorprender que en ninguno de los requisitos se exija la presentación del contrato de adhesión al amparo de la norma oficial mexicana correspondiente, y que ya hemos comentado antes; lo cual, sin duda, fortalecería de forma contundente la certeza de la operación. En ese mismo orden de ideas ahora corresponde que analicemos qué sucede en la venta entre particulares y cómo se acredita, partiendo de la premisa de que, con fundamento en el artículo 14 del Reglamento para el Control Vehicular y de Licencias y Permisos para Conducir en el Distrito Federal,²⁰³ se establece:

El propietario del vehículo que transmita la propiedad del bien a favor de otra persona física o moral debe dar aviso a la Secretaría, mediante el formato que al efecto emita, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de la transmisión.

La solicitud señalará en forma precisa nombre, domicilio para oír y recibir notificaciones y deberá acompañarse en original y copia, de los siguientes documentos:

- I. Factura o carta factura del vehículo;
- II. Tarjeta de Circulación, y
- III. Documento en el que conste la transmisión de la propiedad.

Lo anterior, con objeto de que se realice la anotación de venta correspondiente en el padrón vehicular, para los efectos administrativos y fiscales correspondientes.

Asimismo, el adquirente deberá solicitar, en un término máximo de 15 días hábiles contados a partir de la transmisión de la propiedad y previo cumplimiento de los requisitos establecidos, la autorización del trámite de cambio de propietario, a fin de actualizar el Padrón Vehicular y el registro administrativo y fiscal de la Administración Pública del Distrito Federal.

Probablemente nos encontramos ante la obligación más incumplida por el ciudadano de la Ciudad de México porque, en muchos casos, se vende la unidad entre particulares y el documento para acreditar dicha operación está enmarcado más en un aspecto de liberar la responsabilidad en cierto momento y, por esa razón, la misma autoridad reconoce la llamada “responsiva” que, realmente, es un contrato privado de compraventa para efectos formales, pero muchos consignan en el mismo la obligación del comprador de realizar el cambio de propietario, situación que en un importante número de casos no se realiza y es ahí donde entra la vigencia del aviso de venta para notificar al ente estatal de la operación y, como consecuencia de eso, se tenga fecha cierta oponible a terceros de la misma.

Derivado de lo anterior, se genera como resultado un padrón vehicular poco eficaz. Asimismo, existe otro factor no menor que es la utilización de placas de otros estados para no pagar la tenencia, en donde se agudiza la problemática de un padrón no actualizado (aunque no entraremos a detalle en este tema porque no es materia de esta

²⁰³ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de septiembre de 2007.

investigación, pero que ha sido ampliamente comentado en medios de comunicación. Así, una disculpa por la digresión).²⁰⁴

De esta manera, podemos concluir que ha quedado demostrado en las líneas previas que, cuando menos en cinco legislaciones de índole federal y dos locales, se establece, de una u otra forma, la obligación de identificar al propietario de la unidad, y, con eso, debemos tener la certeza de que el propietario, persona sea física o moral, existe y que, en principio, no ha utilizado un nombre falso o que pueda considerarse anónimo. Cabe precisar que lo anterior aplica a vehículos que no han sido financiados porque, si fuera el caso y existiera un préstamo de por medio, aplica de forma directa e inmediata en conocimiento del cliente, por tratarse del sistema financiero. Así las cosas, una parte importante, diría yo medular de la Ley Antilavado (la referente a la identificación del cliente) queda cumplida con la legislación expresa aplicable al sector distribuidor que automotores.

Todas las anteriores disposiciones existen previamente a la entrada en vigor de la Ley Federal para Prevenir e Identificar Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, por lo que no debemos de sorprendernos y, al contrario, lo racional es buscar, como ya he referido, la aplicación del cumplimiento alternativo.

Análisis de Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita a la luz de la comercialización de vehículos

Como punto de partida, es preciso tener claro que la Ley no establece ninguna excepción en su cumplimiento y, en particular, al respecto de la comercialización de automotores. Por ello, es importante citar aquí, a manera de ejemplo, textualmente un escrito que, al inicio de la vigencia de la Ley (un poco más de siete años), recibió un distribuidor de automotores por parte de la Secretaría de Marina y que a la letra dice:

La Secretaría de Marina es una Dependencia de la Administración Pública Centralizada, con fundamento en el artículo 2 Fracción I y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la inteligencia que los Recursos Económicos utilizados para la adquisición del Vehículo especializado objeto del contrato citado en antecedentes fueron autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de la partida presupuestal 55102. En razón de lo anterior, esta Dependencia no está obligado a rendir la información que Usted nos solicita en su diverso documento citado en antecedentes.

Lo anterior, con fundamento en el artículo 2 Fracción I del Reglamento la (sic) Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI) en donde se define como “Cliente o Usuario, a cualquier persona física o

²⁰⁴ ¿Cuánto dinero evade una persona con placas de Morelos?, en *El Universal*:
<https://www.eluniversal.com.mx/autopistas/cuanto-dinero-evade-una-persona-con-placas-de-morelos>

moral, así como fideicomisos que celebran actos u operaciones con quienes realicen Actividades Vulnerables.²⁰⁵

Con este documento se evidencia el grado de desconocimiento e irresponsabilidad que se tenía sobre esta Ley y, lo más grave, es que era por parte de los mismos integrantes del gobierno federal con nivel de decisión. Afortunadamente, este tipo de situaciones han ido desapareciendo a lo largo de la implementación, pero no deja de sorprender la posición adoptada en su momento por la secretaría en cuestión

Una vez que he analizado a detalle las disposiciones legales aplicables y vigentes previamente a la entrada en vigor de la Ley que nos ocupa, me parece pertinente enfocarme en la la fracción VIII del artículo 17 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita,²⁰⁶ que establece:

Para efectos de esta Ley se entenderán Actividades Vulnerables y, por tanto, objeto de identificación en términos del artículo siguiente, las que a continuación se enlistan:

VIII. La comercialización o distribución habitual profesional de vehículos, nuevos o usados, ya sean aéreos, marítimos o terrestres con un valor igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Serán objeto de Aviso ante la Secretaría las actividades anteriores, cuando el monto del acto u operación sea igual o superior al equivalente a seis mil cuatrocientas veinte veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal [...].

Como la disposición jurídica no nos precisa qué se entiende por la comercialización, debemos remitirnos, en primera instancia, al *Diccionario de la Lengua Española*²⁰⁷, que la define como: “acción y efecto de comercializar”; lo que nos obliga a consultar qué se entiende por comercializar:²⁰⁸ “dar a un producto condiciones y vías de distribución para su venta”. Ahora bien, resulta necesario saber qué se entiende por comercialización en el ámbito jurídico:

[...] se puede asegurar que son los procesos necesarios para mover los bienes y servicios, en el espacio y en el tiempo, del productor al consumidor, obteniendo beneficios. [...] Se ve enmarcada por el derecho mercantil y demás leyes especiales, no es ni un simple vocablo o una mera actividad, es el orden jurídico de carácter general que rige la actividad propia del ser humano, quien dirige su voluntad a la producción de consecuencias jurídicas: sujetos, relación, objetos, y procedimientos judiciales o administrativos de carácter mercantil.²⁰⁹

²⁰⁵ Oficio sin número, con relación al contrato UIN-007/13 de fecha 19-09-2013 y su diverso documento sin número de fecha 14-01-2014 emitido el 17 de enero del 2014 por la Secretaría de Marina Armada de México, Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Armada de México.

²⁰⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación 17 de octubre del 2012.

²⁰⁷ Véase: <http://dle.rae.es/?id=9vTsXmy>

²⁰⁸ Véase: <https://dle.rae.es/comercializar>

²⁰⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2004, pág. 604.

Derivado de lo anterior, podemos ubicar la comercialización como el acto por virtud del cual un comerciante pone a la venta un producto o servicio para ser adquirido por una persona física o moral (no es viable utilizar el término consumidor, por lo analizado previamente). En relación con la distribución, no podemos escapar al punto de vista de que el contrato de distribución utilizado en el medio automotriz es atípico,²¹⁰ por lo que, también en la práctica, se le confunde o se denomina de diversa forma a contratos similares, tales como: concesión mercantil, agencia, franquicia o comisión mercantil. Al respecto, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México expresó su posición:

De la lectura de los diversos contratos que celebran los armadores se advierte que contienen los elementos esenciales de la franquicia, como son: el uso de marcas, la transmisión de conocimientos técnicos, procedimientos de comercialización de los productos y la obtención de conocimientos sobre la administración de los productos y ventas, que son típicos de la franquicia.

Adicionalmente, existen obligaciones como son: las que se vinculan con la composición de capital, la administración de los recursos humanos, los derechos de reversión, etcétera, que nos permiten considerar que, en esa parte, y solo en esa parte, los contratos tienen elementos de otras figuras jurídicas contractuales.

[...] Los contratos analizados también contienen algunos elementos de la distribución mercantil [...]

Por lo anterior estamos en presencia de lo que la jurisprudencia ha denominado contratos coaligados, en términos de la tesis siguiente, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito:

CONTRATOS COALIGADOS, VINCULADOS O INTERDEPENDIENTES EN MATERIA DE ARRENDAMIENTO. Sólo se puede estar frente a contratos coaligados, vinculados e interdependientes, cuando se trate de convenciones mercantiles, por virtud de negocios coaligados como actos jurídicos interdependientes que tienen una conexión económica entre sí y una unidad que deriva de la voluntad de las partes.

De lo que se desprende que, atendiendo a los negocios jurídicos vinculados, estos contratos coinciden con los contratos coaligados.²¹¹

En seguimiento a los razonamientos previos, no es del todo adecuado referirse a la actividad que se realiza de venta de automotores como “distribución” más que con la consideración vertida por ARCE GARGOLLO en el sentido de que cuentan con “tipicidad social”; por lo que, para el estudio que nos ocupa, seguiremos refiriéndolo como distribución.

²¹⁰ Arce Gargollo, Javier, *Contratos mercantiles atípicos*, Porrúa, México, 2012, pág. 364: “Es para el derecho mexicano, un contrato atípico, ya que no está regulado por nuestro ordenamiento jurídico, aunque posee «tipicidad social». En lo personal coincido y sostengo que la única diferencia con el contrato de franquicia es la tipicidad, como dato al margen en nuestro país solo se consideran franquiciatarios a los que comercializan la marca Renault. Lo anterior, debido a que así está consignado en su contrato respectivo; en el resto de las marcas, varía la denominación que va desde contratos de suministro, concesión, agencia o distribución.

²¹¹ Márquez Gómez, Daniel, *et al.*, *Régimen jurídico aplicable a la distribución y comercialización de automotores*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007, págs. 118-119. El autor describe de forma pormenorizada la problemática antes referida, la multiplicidad de variantes con las cuales se pretende enmarcar la relación y que al final podemos concluir (y me adhiero) a que los contratos tienen elementos indubitables de franquicia y lo que hacen para efectos de no darle la formalidad es evitar el registro ante el IMPI para que surta sus efectos contra terceros.

Derivado de la problemática aquí referida en lo concerniente a la comercialización y distribución, fue necesario recurrir a la Unidad de Inteligencia Financiera para que precisara este y otros temas de la mayor importancia como: (i) tener clara la fecha del acto u operación; (ii) el límite a la restricción al uso de efectivo, y (iii) la venta a plazos. De esta manera, se emitieron sendos criterios por esa autoridad, siendo uno de ellos el primero en la historia de la Ley que nos ocupa, el oficio alfanumérico 110.-A-589/2013, de 1 de noviembre de 2013,²¹² y 110-A-037/2014, de 17 de febrero del 2014.²¹³ Reproduzco aquí las ratificaciones de criterio que emitió la autoridad en relación con la problemática de la operación, a efecto de dar cumplimiento a la Ley en materia de comercialización de automotores establecida en el artículo 17 fracción VIII:

En atención a su consulta, esta Unidad Administrativa considera que con relación a la comercialización o distribución habitual profesional de vehículos, nuevos o usados, ya sean aéreos, marítimos o terrestres, el momento en el que se tiene por realizado el acto u operación **es el momento de la liquidación correspondiente.**

El criterio sostenido por la autoridad genera un nuevo espacio de cumplimiento derivado de la comercialización de unidades porque, como se pudo ver de forma previa, para disposiciones tales como la comprendida en la Ley del Registro Público Vehicular, se informa a la autoridad competente un día hábil después de la entrega del vehículo, o bien, para efectos fiscales, al momento en que se genera el CFDI, una vez que existe acuerdo entre precio y cosa. De esta manera, nos encontramos ante un nuevo supuesto que excluye a los previos y ha generado confusiones derivado de la falta de conocimiento sobre el tema porque nos podemos enfrentar a situaciones tales como que la unidad ya haya sido facturada y entregada al cliente, pero no se haya liquidado. Así las cosas, diferentes autoridades a la Unidad de Inteligencia Financiera tendrán conocimiento de que la unidad ya fue comercializada, entregada, emplacada, asegurada, pero no liquidada e, inclusive, podría ser que nunca se liquide, de modo que no procede el aviso por actividad vulnerable. Esto genera un tema no menor pues la autoridad no tendrá información de forma precisa al respecto de la comercialización.

Ahora bien, acerca del límite al uso de efectivo, la autoridad precisó lo siguiente:

En ese sentido quienes participen en los actos u operaciones referidas en el artículo 32 de la LFPIORPI, podrán dar o aceptar, para cubrir las obligaciones referidas en dicho artículo, monedas y billetes, en moneda nacional o divisas y Metales Preciosos **hasta por debajo de los límites establecidos en el mencionado artículo 32 de la LFPIORPI, pudiendo recibir el resto en instrumentos de pago o liquidación distintos a los señalados en dicho precepto**, conforme al artículo 44 del Reglamento de la Ley.

Mucha confusión generó la parte relativa a la restricción al efectivo, dado que se entendía que no se podía recibir por debajo del umbral; asimismo, el hecho de que fuera factible

²¹² Véase: https://www.amda.mx/wp-content/uploads/2018/02/IUF_1Criterio.pdf

²¹³ Véase: https://www.amda.mx/wp-content/uploads/2018/02/IUF_2Criterio.pdf

pagar el resto por diversas formas que no fueran contenidas en el tratamiento del artículo 32; que como ha quedado evidenciado *supra* tiene un tratamiento diverso porque no está vinculado al catálogo de las Actividades Vulnerables contenidas en el artículo 17. En ese sentido, es preciso recordar el criterio jurisprudencial emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra dice:

Época: Décima Época
Registro: 2009473
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 19, Junio de 2015, Tomo I
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: 2a./J. 86/2015 (10a.)
Página: 794

PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. EL ARTÍCULO 32 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO HACE NUGATORIO EL PODER LIBERATORIO DE LOS BILLETES Y MONEDAS QUE PREVE LA LEY MONETARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La prohibición del artículo 32 aludido, de dar cumplimiento a obligaciones y, en general, liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago de actos u operaciones mediante el uso de monedas y billetes, en moneda nacional o divisas y metales preciosos en los supuestos que desarrolla, no hace nugatorio el poder liberatorio de billetes y monedas expedidos por el Banco de México a que se refiere el artículo 4o. de la Ley Monetaria citada, en la medida en que aquel numeral sólo establece limitantes para el pago en efectivo, siendo posible hacerlo con depósito, transferencia electrónica a una cuenta bancaria o con la emisión de cheques; además, porque esta restricción tiene como fin proteger el sistema financiero y la economía nacional, constituyendo una medida para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita cuyo fundamento es el artículo 2 de la ley aludida.

Amparo en revisión 395/2014. Susana Margarita Bravo Vieytez. 17 de septiembre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Sergio A. Valls Hernández; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Miguel Ángel Burguete García.

Amparo en revisión 516/2014. Aeroplaza Automotriz, S.A. de C.V. 30 de octubre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda.

Amparo en revisión 713/2014. Servicios de Comercio Electrónico, S.A. de C.V. 4 de febrero de 2015. Cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Miguel Ángel Burguete García y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 826/2014. Pro Invest, S.A. de C.V. y otras. 4 de marzo de 2015. Cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Juan N. Silva Meza. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Norma Paola Cerón Fernández.

Amparo en revisión 878/2014. Star Patria, S.A. de C.V. 18 de marzo de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

Es importante mencionar lo que expresa el GLUYAS MILLÁN²¹⁴ con respecto a la jurisprudencia que antecede:

En esta jurisprudencia, de manera similar que en la tesis aislada con número de registro 2009779, pero más precisa se establece que la prohibición de liquidar con efectivo o monedas las transacciones en donde se involucre un valor por encima de determinado límite, no nulifica “el poder liberatorio de billetes y monedas expedidos por el Banco de México”, sino lo que se establece es un límite para la realización de dichas transacciones en efectivo, mismo que se explica como una medida para prevenir y detectar operaciones con recursos de procedencia ilícita.

La transacción que excede los límites en cuestión, por lo tanto no queda prohibida, lo que se prohíbe es el uso de efectivo para su liberación económica a través del pago en efectivo. Pero se precisa que se pueden utilizar medios de pago alternativos.

El objetivo, se señala en esta tesis, es la protección del “sistema financiero y la economía nacional”.

De lo anterior, se concluye definitivamente, en virtud de que la que tiene el carácter de jurisprudencia, que no existe contradicción entre el poder liberador del dinero por motivo de transacción y la regulación preventiva contra el lavado de dinero, establecida en el artículo 32 de la Ley Antilavado, esto es del poder liberatorio del dinero y la prohibición.

El doctor GLUYAS, a quien conozco y respeto, comete un yerro al no entrar al fondo del asunto y, simplemente, se remite a rephrasear lo determinado por nuestro Máximo Tribunal. Sin embargo, si somos cuidadosos al leer la tesis, se estipula de forma puntual y precisa que se puede utilizar el depósito y eso abre la puerta a realizar una operación, precisamente, mediante un depósito operación que actualiza lo previsto en el artículo 267 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito: “El depósito de una suma determinada de dinero en moneda nacional o en divisas o monedas extranjeras, transfiere la propiedad al depositario y lo obliga a restituir la suma depositada en la misma especie [...]”.

Asimismo, es importante referir la distinción sobre los diversos tipos de depósitos hecha por la Suprema Corte en la siguiente tesis aislada:

Época: Décima Época
Registro: 2014611
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Libro 43, Junio de 2017, Tomo IV
Materia(s): Civil

²¹⁴ Gluyas Millán, Ricardo, *Tesis aisladas y jurisprudencias emitidas en materia de lavado de dinero*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2018, pág. 99.

DEPÓSITO DE DINERO EN INSTITUCIONES FINANCIERAS. SU NATURALEZA.

La ley contempla tanto el depósito regular como el irregular, llamándose depósito regular al contrato por el que una persona (depositante) entrega una cosa a otra (depositario) para que ésta la conserve en su poder y la restituya cuando aquél se lo requiera, según se desprende del artículo 2516 del Código Civil Federal. Los elementos de que se compone un contrato de depósito regular son la entrega de la cosa, la obligación de guardarla y la obligación de restituirla; en la inteligencia de que en esa clase de contratos el depositario no adquiere, desde luego, la propiedad de los bienes que recibe en depósito, sino que se obliga a conservarlos y devolverlos, lo que significa que no los puede usar, pero sobre todo no los puede consumir ni disponer de los mismos; por ello, ordinariamente el depósito regular se constituye sobre un bien no fungible, es decir, que no puede ser substituido o representado por otro del mismo género, calidad y cantidad. En cambio, recibe el nombre de depósito irregular el contrato por virtud del cual se entrega al depositario una cosa de la cual puede precisamente disponer, teniendo el depositario la obligación de devolver otro tanto de la misma especie, calidad y cantidad, en virtud de que se constituye sobre bienes fungibles y se convierte, pues, el depositario, no en tenedor, sino en propietario de los efectos que le han sido confiados. Este depósito irregular, contemplado, entre otros preceptos, en el artículo 267 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, se distingue, por tanto, porque el depositario adquiere la propiedad de los bienes que recibe y puede disponer libremente de ellos, lo que significa que es deudor no de cuerpo cierto, sino de un género. En ese sentido, los contratos de depósito de dinero en instituciones financieras revisten la calidad de depósito irregular, pues al celebrarse sobre un bien fungible, como lo es el dinero, transfieren la propiedad de éste a la institución financiera (depositaria), quien sólo adquiere la obligación de restituir la suma depositada, en la misma especie.

A mayor abundamiento, como lo señalé *supra* es necesario tener presente la jurisprudencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en la que se sigue lo ya interpretado por nuestro Máximo Tribunal:

VIII-J-SS-53

PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. EL ARTÍCULO 32 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO RESTRINGE EL USO DE DEPÓSITOS BANCARIOS MEDIANTE INSTITUCIÓN DE CRÉDITO.

El artículo 32 aludido prohíbe dar cumplimiento a obligaciones y, en general, liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago, de actos u operaciones mediante el uso de monedas y billetes, en moneda nacional o divisas y metales preciosos; sin embargo, tal restricción únicamente es respecto al uso de efectivo, ya sea en moneda nacional o extranjera y metales preciosos, no así los depósitos bancarios mediante institución de crédito. Lo anterior, toda vez que de la Exposición de Motivos de dicha Ley, se destaca que permite que los referidos actos u operaciones se realicen por medio de cualquier instrumento o medio de pago bancario o financiero reconocido por la ley, entre los cuales, se encuentra el depósito bancario, pues con el ingreso al sistema financiero del monto o producto de la operación ya existe un control por parte del sistema financiero a través del reporte de operaciones relevantes, del destino de dicho acto u operación. Tan es así que la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal estableció en la jurisprudencia 2a./J. 86/2015 (10a.) que la prohibición establecida en el artículo 32, fracción II de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, no hace nugatorio el poder liberatorio de billetes y monedas expedidos por el Banco de México a

que se refiere el artículo 4 de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, pues aquel numeral sólo establece limitantes para el pago en efectivo, siendo posible hacerlo con depósito, transferencia electrónica a una cuenta bancaria o con la emisión de cheques.

(Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/4/2018)

Asimismo, en este sentido, es preciso recordar que el reporte de operación relevante es, de acuerdo con las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 bis de la Ley de Instituciones de Crédito, en la segunda disposición fracción XVI:

Operación Relevante: a la 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. (Fracción modificada en el Diario Oficial de la Federación 24 Febrero 2017).

Después de lo aquí analizado, es dable concluir que se puede dar cumplimiento a obligaciones y, en general, liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago, de actos u operaciones, en particular en el caso de la comercialización de vehículos terrestres nuevos y usados, mediante depósito bancario aun cuando dicho acto se encuentre previsto en la Ley Antilavado como actividades vulnerables y le sea aplicable la restricción contenida en el artículo 32, fracción II, de la misma. Sin embargo, la UIF emitió el siguiente criterio²¹⁵ derivado de una consulta hecha por la Asociación Mexicana de Distribuidores de Automotores como consecuencia de las jurisprudencias antes citadas:

“Ahora bien, respecto al criterio jurisprudencial contenido en la Tesis 2ª/J.86/2015 (10a.) en materia Constitucional y Administrativa, es importante destacar que de acuerdo con lo establecido en el artículo 217 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la jurisprudencia emitida por la SCJN sólo es de observancia obligatoria para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Asimismo, por lo que respecta a la jurisprudencia VIII-J-SS53 emitida por el TFJA, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA), en su artículo 79, señala de manera precisa que ésta únicamente será de observancia obligatoria para Salas del TFJA. Aunado a lo anterior, resulta importante aclarar que la aplicación de una jurisprudencia emitida por el Pleno del TFJA podrá suspenderse, cuando en una sentencia o en una resolución de contradicción de sentencias, el Pleno del TFJA resuelva en sentido contrario a dicha jurisprudencia, conforme a lo establecido en el artículo 78 de la LFPCA.

De esta manera, es importante puntualizar que esta Unidad de Inteligencia Financiera, es una autoridad de carácter administrativo en virtud de ser una dependencia adscrita a la

²¹⁵ Oficio no. 110/A/295/2018 emitido por la Dirección General de Asuntos Normativos de la Unidad de Inteligencia Financiera. Véase: https://www.amda.mx/wp-content/uploads/uif_circular-22_2018.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la cual forma parte de la Administración Pública Federal. Lo anterior, con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 15 del Reglamento Interior de la SHCP.

Con base en lo anterior y tomando en consideración el ámbito de aplicación de los criterios jurisprudenciales a los que hace referencia en su escrito, esta Autoridad Administrativa confirma que tratándose de la transmisión de propiedad de derechos reales sobre vehículos, nuevos o usados ya sean aéreos, marítimos o terrestres, es posible aceptar la liquidación o el pago mediante depósitos bancarios realizados por sus Clientes o Usuarios a través de Instituciones Financieras, siempre y cuando los mismos se realicen por una cantidad inferior al equivalente de 3210 UMAS, de conformidad con lo establecido en la fracción II del artículo 32 de la LFPIORPI”.

En ese mismo orden de ideas, es preciso citar la siguiente jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia respecto a la observancia de la misma por parte de las autoridades administrativas:

Época: Novena Época
Registro: 186921
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XV, Mayo de 2002
Materia(s): Común
Tesis: 2a./J. 38/2002
Página: 175

JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDAR Y MOTIVAR SUS ACTOS.

La obligación de las autoridades administrativas de fundar y motivar sus actos consiste en citar de manera específica la ley exactamente aplicable al caso, así como en expresar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto y la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables y no, en citar también la jurisprudencia respectiva, esto es, la obligación de fundar los actos en la ley, no implica hacerlo en la forma en que haya sido interpretada por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, dado que la jurisprudencia tiene notables diferencias con la ley y no puede ser equiparable a ésta, principalmente porque la jurisprudencia es obra de los órganos jurisdiccionales y la ley del órgano legislativo, es decir, la jurisprudencia no es una norma general y sólo se aplica a casos particulares, conforme al principio de relatividad de las sentencias que rige al juicio de garantías, por lo que resulta erróneo sostener que los actos de las autoridades administrativas sean violatorios del artículo 16 constitucional por no apoyarse en la jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de una ley, habida cuenta que por remisión del octavo párrafo del artículo 94 de la Constitución Federal, los preceptos 192 y 193 de la Ley de Amparo, establecen con precisión que la jurisprudencia obliga solamente a los órganos jurisdiccionales.

Contradicción de tesis 40/2001-PL. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito. 26 de abril de 2002. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Antonio Abel Aguilar.

Tesis de jurisprudencia 38/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de mayo de dos mil dos.

De esta manera, considero que el criterio emitido por la UIF, si bien en principio pudiera parecer acertado (y el mismo es reforzado por la jurisprudencia antes referida), contradice el espíritu de la Ley Antilavado en el sentido de que debe haber una coordinación entre autoridades; es verdad que la Ley no establece estrictamente dicha coordinación para las autoridades administrativas y judiciales. Sin embargo, la prevención del lavado de dinero no corresponde únicamente a las primeras sino que debe ser entendida como una acción de los integrantes del Estado mexicano. Además, en la práctica genera que se lleven a cabo verificaciones por parte de la autoridad y, cuando ésta encuentra operaciones que se liquidaron mediante depósito en efectivo que supera el umbral que puede recibirse por la venta de una unidad, el SAT impone una multa al distribuidor (con base en el criterio de la Unidad de Inteligencia Financiera). Sin embargo, en su derecho de defensa, el distribuidor recurre esa multa ante el Tribunal de Justicia Administrativa por medio de una demanda de juicio de nulidad y éste, con base en su propia jurisprudencia y en la de nuestra Suprema Corte determina la nulidad lisa y llana de la resolución administrativa que impuso la multa. De esta manera, lo único que se logra es ocasionar un procedimiento largo y tortuoso al gobernado (distribuidor) que no abona en la prevención del lavado de dinero.

Situaciones como ésta obligan a considerar una reforma legal al cuerpo normativo para evitar actos de molestia que no tienen razón de ser y que, además (como ha quedado claro en este estudio), no aportan absolutamente nada a la prevención o el combate al lavado de dinero y van contra la tendencia mundial. En lugar de prohibir el uso del efectivo, hay que promover que se provea información en todas las operaciones que se lleven a cabo de esa manera.

En este mismo tema es importante recordar que, en la restricción al uso de efectivo, no se incluyen las contribuciones y accesorios. Al respecto, la autoridad expresó lo siguiente:

En ese sentido, a fin de establecer los montos respecto de los cuales aplican las restricciones en el uso de efectivo y metales que señala el artículo 32 de la LFPIORPI **no se deberán de considerar las contribuciones y demás accesorios** que correspondan a cada acto u operación, sin ser aplicables para dichos conceptos las restricciones señaladas en el multireferido artículo 32.

Lo anterior, nos lleva a concluir que los umbrales establecidos en la Ley para la restricción al efectivo no son tales porque no se deberán considerar las contribuciones, entendiendo a las mismas como género y a los impuestos como especie. Además, el legislador cometió un yerro al darle el mismo trato que los demás accesorios. Como quedó precisado *supra* a los accesorios debemos ubicarlos como lo establece la legislación fiscal; es decir, son recargos, sanciones, gastos de ejecución e indemnización que no pueden ser calculados por el comercializador. A mayor abundamiento, debemos tener en claro que en la actividad de comercializar unidades nuevas es posible que se actualice la hipótesis de tributar el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y que, como también referimos líneas atrás, no se debe desglosar en la factura. Así, es evidente que el pago de ese importe no forma parte de la restricción al uso de efectivo.

Otro asunto relacionado con la práctica de la comercialización de automotores es lo que en el *argot* se conoce como “crédito de casa”; es decir, el acto de concederle un plazo al cliente para la liquidación de la unidad. En esta situación no se actualiza la figura jurídica de crédito porque no existe una ministración de recursos como lo establece el artículo 291 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

En virtud de la apertura de crédito, el acreditante se obliga a poner una suma de dinero a disposición del acreditado, o a contraer por cuenta de éste una obligación, para que el mismo haga uso del crédito concedido en la forma y en los términos y condiciones convenidos, quedando obligado el acreditado a restituir al acreditante las sumas de que disponga, o a cubrirlo oportunamente por el importe de la obligación que contrajo y en todo caso a pagarle los intereses, prestaciones, gastos y comisiones que se estipulen.

Por ello, con buen criterio jurídico la Unidad de Inteligencia Financiera emitió el siguiente criterio:

En ese orden de ideas, esta Unidad **coincide con el criterio formulado con su representada** en el sentido de que las comercializaciones a plazos **no actualizan el supuesto a que se refiere la fracción IV del artículo 17 de la LFPIORPI**, ya que en las referidas operaciones a plazo se pacta la adquisición o transmisión de la propiedad de un bien, o prestación de un servicio, mismas se pueden dar desde el tiempo mismo de su celebración (formal o no) al convenir las partes sobre la cosa y el precio.

No podemos dejar de reconocer que la confusión anterior deriva de la mala utilización del lenguaje jurídico, pues aunque comercialmente se le llama “crédito de casa” al acto de darle plazo al cliente para que liquide la obligación, nada tiene que ver con un crédito.²¹⁶ Asimismo, también se malinterpreta el hecho de que sea el distribuidor el que tramita ante la institución de crédito la autorización de los recursos y es éste último el que paga por nombre y cuenta del consumidor y, de esta manera, es cliente de la institución financiera. Sin embargo, en esta operación, el distribuidor intervino como un gestor del trámite y para él la operación implica un pago de contado.

Ahora bien, una vez que hemos agotado este importante tema, resulta conducente encargarnos del análisis de lo que se entiende por el elemento de la norma denominado “habitual profesional”. Lo anterior, porque la distribución de automotores será actividad vulnerable siempre se realice, establece la Ley, de forma “habitual profesional”. Debemos partir del hecho de que ni en la Ley, su Reglamento ni sus reglas de Carácter General, se define qué debe entenderse por “habitual profesional”. Así las cosas, para abordar este tema es necesario remitirse al Portal de Prevención de Lavado de Dinero; en el cual, en el apartado de preguntas más frecuentes, la autoridad determinó: “Tomando en consideración que, para que la comercialización o distribución sea considerada como

²¹⁶ Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1932. .

Actividad Vulnerable, esta deberá ser habitual profesional, esto es, que sea su actividad preponderante”.²¹⁷

Como puede verse, como consecuencia de esta respuesta, nos tenemos que circunscribir a que la distribución sea su principal objeto. De esta manera, un distribuidor obligado es fácilmente identificable pues debe, partirse de la premisa de que, en los casos que nos ocupan, son marcas mundialmente reconocidas de vehículos nuevos, que son comercializados al amparo de distribución, franquicia, concesión que, de forma coaligada, integran una autorización de uso de marca, y serán ellos los únicos autorizados a comercializar los vehículos cero kilómetros al público en general.

No podemos tampoco perder de vista que los comerciantes antes referidos podrán también comercializar unidades usadas o seminuevas. Sin embargo, esto no se realiza de forma exclusiva mediante el contrato antes referido porque se pueden vender sin ser un distribuidor autorizado. La anterior forma de operar se encuentra ubicada bajo la *jerga* de la distribución como: “lotero”. Ahora bien, este criterio de la autoridad sobre “habitual profesional” debe analizarse a la luz de lo que prevé el Código de Comercio en el numeral 4º que establece:

Las personas que accidentalmente, con o sin establecimiento fijo, hagan alguna operación de comercio, aunque no son en derecho comerciantes, quedan sin embargo, sujetas por ella a las leyes mercantiles. Por tanto, los labradores y fabricantes, y en general todos los que tienen planteados almacén o tienda en alguna población para el expendio de los frutos de su finca, o de los productos ya elaborados de su industria, o trabajo, sin hacerles alteración al expenderlos, serán considerados comerciantes en cuanto concierne a sus almacenes o tiendas.²¹⁸

Es decir, el llamado por la doctrina como acto accidental de comercio no puede equipararse a actividad preponderante y, en consecuencia, no podrá ser objeto de la aplicación de la legislación que nos ocupa. De esta manera, se evade el mayor número de compraventa de unidades usadas entre particulares y, asimismo, afecta de forma sensible la actualización del padrón vehicular.

Una vez analizado el hecho de que la persona moral se encuentra en la hipótesis prevista por la legislación a efecto de ser objeto de las obligaciones contenidas en la misma, lo primero que el distribuidor debe hacer es darse de alta en el padrón de actividades vulnerables. Ahora bien, es preciso recordar que, para tal efecto, se debe estar inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes y contar con el certificado vigente de la Firma Electrónica Avanzada correspondiente, con las consideraciones que ya hemos hecho de forma previa al respecto de ésta. En virtud de lo anterior, las distribuidoras deben contar con los siguientes datos para el registro y alta en el padrón:

- (i) Identidad de la persona que realiza la Actividad Vulnerable (razón social, fecha de constitución y país de nacionalidad).

²¹⁷ Véase: <https://sppld.sat.gob.mx/pld/interiores/preguntas.html>

²¹⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1889.

- (ii) Contacto de quien realiza la actividad vulnerable, tales como: teléfono y nombre de quien será el contacto (se debe indicar que estos datos no corresponden a la persona denominada como responsable, eso se verá más adelante), correo electrónico, teléfono móvil.
- (iii) Es preciso relacionar los datos con la Actividad Vulnerable; es decir, la actividad o actividades que realice o pretenda realizar, la fecha en la que se realizó o se pretende realizar por primera ocasión, datos de registro, patente o autorización en caso de que aplique y periodo que se ampara con dicho documento.
- (iv) Asimismo, se deben precisar los datos del domicilio de la actividad vulnerable en donde lleve a cabo la mayoría de sus actividades y, ahora sí, se debe designar al encargado de cumplimiento, así como brindar toda la información relativa a éste, incluyendo datos de contacto.

De esta manera, puede observarse que se tiene plenamente identificada a la persona moral que realiza la(s) actividad(es) vulnerable(s), así como la designación del encargado de cumplimiento, quien no debe de acreditar mayor requisito que establecer una relación laboral, profesional o de mandante de ésta; es decir, podemos designar a una persona que no tenga relación laboral alguna con la empresa. Sin embargo, a pesar de que quizá no tenga una relación laboral con la empresa, deberá aceptar el cargo porque, como ha quedado claro, la falta de aceptación es una de las infracciones previstas por la normativa.

Asimismo, como lo reflexionamos líneas arriba, salvo la obligación de aceptar el cargo, no se precisa qué obligaciones debe de cumplir el responsable encargado de cumplimiento. Así, se establece un mecanismo de aceptación o rechazo de la misma mediante la utilización de la FIEL e, inclusive, en caso de no estar inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, lo puede tramitar sin obligaciones fiscales.

En mi consideración, debido a que no se establecen con precisión las obligaciones del responsable encargado de cumplimiento, no tiene razón de ser su designación (cuando menos en un aspecto eminentemente legal). Quizá si lo queremos ver desde el punto de vista interno, debería de hacer las veces de la persona que vigile el cumplimiento de las disposiciones en materia de la Ley y, si se me permite hacer una analogía en donde será preciso guardar la debida proporción, tal vez estamos ante un primo lejano del Oficial de Cumplimiento, que es el eje rector en materia de observancia interna y relación con autoridades en torno a la prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo en el sector financiero; el cual, desde el 28 de julio de 2016 (cuando menos en lo que refiere a las entidades reguladas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores), debe de contar con una certificación.²¹⁹

Una vez realizada el alta y registro de la actividad vulnerable, se debe tener claro que la autoridad ha expedido los formatos oficiales (electrónicos) para la presentación de avisos

²¹⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2016: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/118713/CertPLD-Convocatoria_Certificacion20161029.pdf

y, como una sana práctica ampliamente recomendable, se debe tomar esa información como base a efecto de establecer los propios formatos internos en donde se recabará la información requerida para que, en caso de ser procedente, se cumpla con la presentación de avisos. Dichos formatos deben prever que existe un determinado tipo de clientes y, con base en el cliente de que se trate, se deberá de pedir la información que proceda; nos referimos a los siguientes tipos de clientes:

- i. Personas físicas que declaren ser de nacionalidad mexicana o extranjera, con la condición de residente temporal o residente permanente;
- ii. Personas morales de nacionalidad mexicana;
- iii. Personas morales mexicanas de derecho público;
- iv. Personas físicas extranjeras con las condiciones de estancia de visitante;
- v. Personas morales de nacionalidad extranjera;
- vi. Embajada, consulado u organismo internacional acreditado ante el gobierno mexicano, con sede o residencia en México;
- vii. Personas morales, dependencias y entidades referidas en el anexo 7A (sistema financiero);
- viii. Personas morales de derecho público a las que les será aplicable el régimen simplificado (secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Función Pública, Instituto Nacional de Migración, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal y el Servicio de Administración Tributaria), y
- ix. Fideicomisos.

Como se puede observar, estamos ante nueve tipos de formatos y clientes (no podemos tener más), y será con base en cada anexo aplicable el tipo de información que se deberá de recabar. Reitero que, derivado de las legislaciones ajenas a la que nos ocupa, no es nuevo lo que se requiere a efecto de identificar a los clientes y solamente se deberá de tener cuidado en cumplir de forma cabal los requisitos. Adelante comentaré algunas precisiones con respecto a los mismos.

Asimismo, a más tardar noventa días después de que se dio de alta quien realiza la actividad vulnerable, debe contar con un documento en el que se desarrollen sus lineamientos de identificación de clientes y usuarios, así como los criterios, medidas y procedimientos internos que se deberán adoptar para dar cumplimiento a lo establecido en la legislación aplicable.

En lo referente al documento que en la práctica se conoce como “Manual” (que, como expresamos *supra*, no requiere ningún tipo de registro o autorización por parte de la autoridad), debo decir que la falta de autorización del mismo por parte de la autoridad ha dejado libre el camino para que muchos abusen de la ignorancia de las personas que realizan Actividades Vulnerables y sean sorprendidas con la elaboración de documentos que en nada se asemejan a la operación del negocio que representan.

En la industria automotriz, por medio de la Asociación Mexicana de Distribuidores de Automotores, A.C. (AMDA), en donde presto mis servicios profesionales, decidimos llevar a cabo la elaboración de dicho documento para estar en posibilidad de ofrecer a nuestros asociados un documento serio, consistente y aplicable a efecto no nada más de cumplir de forma estandarizada con los requisitos a que nos obliga la regulación, sino, también, para sirva como una herramienta de consulta cotidiana ante las eventuales dudas que se tengan para operar en el marco establecido, evitando generar contingencias para la empresa. Al día en que escribo estas líneas, se han emitido tres versiones en donde se han recogido las adecuaciones legales y mejores prácticas acordes a los estándares del medio.

No puedo dejar de mencionar que un documento como el que nos ocupa reviste la participación de varios expertos en el tema y, en consecuencia, su elaboración dista mucho de ser un documento económico. Por ello, debe ubicarse en su justa dimensión y no como un requisito más a cubrir. No cabe duda de que el mismo deberá ir adecuándose conforme se modifiquen los procesos o la norma jurídica.

De igual forma, se deberá contar con un sistema (no se precisa qué tan detallado o la forma de operar del mismo) para acumular las operaciones que se realicen por una misma persona dentro de un periodo de seis meses y que se encuentren por arriba del umbral de identificación. Es fundamental recordar que la acumulación únicamente aplica para tener como consecuencia el aviso y no la restricción al efectivo, que, por cierto, se deberá de contar con otro (sistema) o puede ser el mismo que aplique la restricción.

En lo que a los distribuidores se refiere, se suele utilizar un sistema denominado DMS (*Dealer Management System*), Sistema de Administración para Distribuidores, que, básicamente, es una herramienta que integra la información de muchas de las áreas de la distribuidora. Sin embargo, haré hincapié en lo relativo al área de ventas y administración, en donde se encuentra la parte relativa al cumplimiento de la Ley que nos ocupa.

Hay que decir que existen distribuidores que aun cuando tengan un DMS, no cuentan con las herramientas de acumulación de operaciones y restricción al uso de efectivo. En atención a esto, hemos recomendado que se puede utilizar una hoja de cálculo de Excel y, en ella, integrar los nombres de todos los clientes, junto con el importe de las operaciones para que, si dentro de un periodo de seis meses vuelve a comprar, se tenga forma de identificarlo de inmediato, insisto, siempre y cuando rebase los umbrales de identificación.

Con relación a contar con una herramienta que no esté integrada en el DMS para restringir el efectivo, en la AMDA se implementó el uso de unas calculadoras. En ellas, el distribuidor ingresa el valor de la unidad sin impuestos y, más tarde, integra los impuestos que tribute esa venta (se debe recordar que puede ser que el bien vendido sea un vehículo ligero o pesado y de eso depende en buena medida si se genera el impuesto sobre automóviles nuevos) y, con base en el valor del momento de las unidades

de medida y actualización, la calculadora arroja el resultado del importe máximo a recibir en efectivo.²²⁰

En ese mismo orden de ideas, es preciso contar también con una herramienta que permita consultar las llamadas “listas negras”. Como he comentado, en este tema se ha partido del equívoco que genera un listado que se denomina igual, pero en materia distinta y con consecuencias distintas.

Aun cuando en el mercado existen herramientas que pueden ayudar a solventar la obligación, no se encuentran diseñadas para actividades vulnerables; particularmente, me refiero a que hay varios sistemas de consulta, pero que se han desarrollado para el sistema financiero y arrojan resultados que se requieren para el cumplimiento en esa área de prevención (por ejemplo, las personas expuestas políticamente o PEP) y suelen ser onerosos.

Por lo anterior, en la AMDA desarrollamos una herramienta que permite realizar las consultas de forma individual; es decir, se introduce el nombre o razón social del cliente en el portal de la AMDA, previo ingreso de un usuario y contraseña o también de forma automática mediante un enlace del DMS con el sistema de listas negras. Este mecanismo que desarrollamos en la asociación y que no tiene referente directo alguno, busca de forma contundente evitarle al distribuidor una contingencia más que, dicho sea de paso, *per se* carece de sanción por su incumplimiento pues la supuesta infracción de no consultar la lista no deriva ni de la Ley ni del Reglamento, sino de la “Resolución por la que se establece el mecanismo para prevenir la realización de actos u operaciones que permitan la comisión de los delitos a que se refieren los artículos 1º y 19 del Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita” que tiene formalmente su base en las reglas de Carácter General. No obstante, se ha establecido un proceso sencillo y claro de consulta de todos los clientes o usuarios, mediante un acceso con usuario y contraseña, para poder monitorear de forma central quién consulta y qué resultados obtiene.

Se debe consultar de forma previa o durante el proceso en que se realiza la operación, nunca después; es decir, previo a la liquidación, siguiendo el referido criterio de la Unidad de Inteligencia Financiera. Para la consulta, no tiene ninguna importancia si el cliente es persona física o moral, y no se distingue qué clase de integración jurídica tenga la persona moral (asociación civil, sociedad anónima, sociedad civil, etc.), lo que importa es la razón social, pues con base en ella se realiza la búsqueda de forma por demás rápida.

Debemos de tener claro que, derivado de que se realice antes o durante la transacción, se puede tener un número de consultas que rebasa por mucho el total de las ventas. Lo anterior, porque se puede (y se recomienda) establecer como proceso que la consulta se haga al momento de cotizar la unidad o cuando una persona se registra como potencial cliente.

²²⁰ Véase: <https://www.amda.mx/prevencion-lavado-de-dinero-calculadoras/>

Este tema de la lista de personas vinculadas (o lista negra) se encuentra en relación directa con lo que se prevé en el artículo 27 de las reglas de Carácter General,²²¹ que establece:

Artículo 27.- En caso de que quien realice Actividades Vulnerables lleve a cabo un acto u operación que sea objeto de Aviso en la que cuente con información adicional basada en hechos o indicios de que los recursos pudieren provenir o estar destinados a favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los Delitos de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita o los relacionados con éstos, deberá presentar a la UIF, por conducto del SAT, el Aviso dentro de las 24 horas siguientes contadas a partir de que conozca dicha información.

Asimismo, quien realice las Actividades Vulnerables deberá presentar el Aviso dentro del plazo señalado en el párrafo anterior cuando el Cliente o Usuario con quien se celebre un acto u operación que sea objeto de Aviso, se trate de una de las personas incluidas en el listado a que hace referencia el primer párrafo del artículo 38 de las presentes Reglas.

Lo establecido en el presente artículo no será aplicable para quienes presenten los Avisos conforme a lo establecido en los artículos 16 y 17 del Reglamento.

Como puede observarse, el segundo párrafo es el que nos da la pauta para que, una vez consultadas las listas negras, si el cliente aparece en el listado y la operación se ha realizado, se presente el aviso conocido bajo la figura de “con alerta”; es decir, dentro de las 24 horas.

Artículo 38. La UIF establecerá mecanismos de prevención para que quienes realicen las actividades vulnerables a que se refiere la Ley, eviten ser utilizados para la realización de actos u operaciones que permitan la comisión de delitos establecidos en los artículos 1 y 19 del Reglamento, y evitar el uso de recursos para el financiamiento de organizaciones delictivas, así como de otras actividades ilícitas, para ello, la UIF podrá utilizar las listas que emitan autoridades nacionales, así como organismos internacionales o autoridades de otros países, que se reconozcan como oficialmente emitidas en términos de los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, respecto de personas vinculadas a los ilícitos a que se refiere este artículo.

Los mecanismos de prevención que emita la UIF se harán del conocimiento de quienes realicen las actividades vulnerables a que se refiere la Ley, directamente o a través de los órganos desconcentrados competentes de la Secretaría.

La UIF deberá hacer las diligencias conducentes, conforme a los procedimientos previstos en las leyes que rigen a las instituciones financieras, para que los mecanismos a que se refiere este artículo, sean adoptados por las mismas entre sus medidas y procedimientos de prevención.

En esta norma se establece el fundamento para consultar listas no sólo nacionales sino las emitidas por organismos internacionales y, de igual forma, las que emitan autoridades de otros países que se reconozcan como oficialmente emitidas en términos de los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Es preciso en este

²²¹ Acuerdo 02/2013 por el que se emiten las Reglas de Carácter General a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio de 2014.

momento hacer una pausa: no discutimos acerca de la necesidad de observar los listados emitidos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o del GAFI porque son organismos internacionales de los que nuestro país forma parte, pero ¿qué hay al respecto de las emitidas por gobiernos extranjeros? En particular, la conocida como lista OFAC²²² (Office of Foreign Assets Control, Oficina de Control de Bienes Extranjeros, dependiente del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos), también llamada “lista Clinton”²²³ (surgió como respuesta al narcotráfico colombiano en la década de los 90) o la denominada “Ley Kingpin”²²⁴ (enfocada en las redes financieras de narcotraficantes a nivel mundial).

La OFAC se encarga de administrar y aplicar sanciones económicas y de comercio, basada en la política de relaciones exteriores y de seguridad nacional americana, contra países y regímenes terroristas, traficantes internacionales de drogas y aquéllos que realicen actividades relacionadas con la proliferación de armas de destrucción masiva. Dicha oficina trabaja bajo el mando del presidente de los Estados Unidos y está facultada para imponer sanciones, controles e, inclusive, congelar activos. Es de destacarse que, en buena medida, sus sanciones están basadas en disposiciones de las Naciones Unidas, pero no de forma exclusiva, por lo que se pueden listar a personas o empresas extranjeras sin que coincidan con un listado emitido por otro país u organismo internacional. De esta manera, la consulta de ciertas listas sobrepasa los límites que el derecho fija en materia de respeto a derechos humanos.²²⁵

²²² Véase: <https://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/pages/office-of-foreign-assets-control.aspx>

²²³ Creada mediante la orden ejecutiva 12978 del presidente de los Estados Unidos de América el 24 de octubre de 1995. Véase: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/documents/12978.pdf>

²²⁴ Creada por los senadores Diane Feinstein y Paul Coverdell, es la iniciativa basada en la exitosa orden ejecutiva antes citada, y publicada el 28 de octubre de 1999. Véase: <https://www.congress.gov/bills/106th-congress/house-bill/3164>

²²⁵ Sobre la aplicación de la extraterritorialidad de la ley, debemos de recordar la reacción de repudio sucedida en 2006 cuando una delegación empresarial cubana fue expulsada del Hotel Sheraton del entonces Distrito Federal como consecuencia de la aplicación extraterritorial de la ley estadounidense “*Trading with the Enemy*”. Véase: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/134816.html> No podemos olvidar que, en nuestro país, existe legislación al respecto; es decir, la Ley de Protección al Comercio y a la Inversión de Normas que Contravengan el Derecho Internacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 1996, por lo que se debe de reflexionar seriamente respecto a si las listas emitidas por la OFAC de forma unilateral que no coinciden con las emitidas por los organismos multinacionales (ONU, GAFI) no contravienen lo dispuesto por la citada ley que, en su artículo, 1 establece:

“Se prohíbe a las personas físicas o morales, públicas o privadas que se encuentren en el territorio nacional, a aquéllas cuyos actos ocurran o surtan efectos total o parcialmente en dicho territorio, así como a aquéllas que se sometan a las leyes mexicanas, realizar actos que afecten el comercio o la inversión, cuando tales actos sean consecuencia de los efectos extraterritoriales de leyes extranjeras.

“Se entenderá que una ley extranjera tiene efectos extraterritoriales que afectan el comercio o la inversión de México, cuando tenga o pueda tener cualesquiera de los siguientes objetivos:

“I Que pretenda imponer un bloqueo económico o incluso limitar la inversión hacia un país para provocar el cambio en su forma de gobierno.

“II Que permita reclamar pagos a particulares con motivo de expropiaciones realizadas en el país al que se aplique el bloqueo.

“III Que prevea restringir la entrada al país que expide la ley como uno de los medios para alcanzar los objetivos antes citados”.

En particular, me refiero a que una persona sea listada por la OFAC y, como referí previamente, no sea replicado su nombre en listas de otros organismos y, entonces quizá, nos ubiquemos en la primera hipótesis de la siguiente jurisprudencia de la Corte:

“Época: Décima Época, Registro: 2016903, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario, Judicial de la Federación, Libro 54, Mayo de 2018, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a./J. 46 /2018 (10a.), Página: 1270

“ACTOS, OPERACIONES O SERVICIOS BANCARIOS. SU BLOQUEO ES CONSTITUCIONAL CUANDO SE REALIZA PARA CUMPLIR COMPROMISOS INTERNACIONALES (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 115 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO).

“El precepto referido al prever que las instituciones de crédito deberán 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

No podemos omitir comentar que la “Resolución por la que se establece el mecanismo para prevenir la realización de actos u operaciones que permitan la comisión de los delitos a que se refieren los artículos 1 y 19 del Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícitas (sic)” emitida por el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de fecha 22 de enero de 2014 y que solamente se puede tener acceso mediante el Portal de Prevención de Lavado de Dinero²²⁶ (ya que es un documento reservado y confidencial), establece en su artículo 5º:

Quienes realicen Actividades Vulnerables, para efecto de cumplir con el objeto del presente mecanismo deberán, sin previo aviso, respecto de las personas o entidades que se encuentren en la lista:

- I. Suspenden de manera preventiva e inmediata la realización de actos u operaciones con los clientes o usuarios que se encuentren comprendidos en el listado a que se refiere el

personas bloqueadas, contiene una medida cautelar de índole administrativa, la cual, para ser válida en relación con el principio constitucional de seguridad jurídica, de su regulación habrá de advertirse respecto de qué tipo de procedimiento jurisdiccional o administrativo se implementa. En consecuencia, debe realizarse una interpretación conforme del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito a efecto de que sea acorde con el principio constitucional mencionado, de la siguiente manera: a) La atribución únicamente puede emplearse como medida cautelar relacionada con los procedimientos relativos al cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por nuestro país, lo cual se actualiza ante dos escenarios: i) Por el cumplimiento de una obligación de carácter bilateral o multilateral asumida por México, en la cual se establezca de manera expresa la obligación compartida de implementar este tipo de medidas ante solicitudes de autoridades extranjeras; o ii) Por el cumplimiento de una resolución o determinación adoptada por un organismo internacional o por una agrupación intergubernamental, que sea reconocida con esas atribuciones por nuestro país a la luz de algún tratado internacional. b) Sin embargo, la atribución citada no puede emplearse válidamente cuando el motivo que genere el bloqueo de las cuentas tenga un origen estrictamente nacional, pues al no encontrarse relacionada con algún procedimiento administrativo o jurisdiccional específico, resultaría contraria al principio de seguridad jurídica.

“Amparo en revisión 806/2017. Claudio Felipe Mendoza García. 21 de febrero de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; se apartó de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Eduardo Romero Tagle.

“Amparo en revisión 1150/2017. José Antonio Altamirano Ojeda. 14 de marzo de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; se apartó de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Carlos Alberto Araiza Arreygue.

“Amparo en revisión 1181/2017. Aciel Sibaja Mendoza. 14 de marzo de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; se apartó de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

“Amparo en revisión 1231/2017. Distribución de Capital Administrativo, S.A. de C.V. 22 de marzo de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Eduardo Romero Tagle.

“Amparo en revisión 124/2018. Fincorel Consultoría y Desarrollo, S.A. de C.V. 18 de abril de 2018. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

“Tesis de jurisprudencia 46/2018 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de mayo de dos mil dieciocho.

“Esta tesis se publicó el viernes 18 de mayo de 2018 a las 10:23 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de mayo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013”.

En ese mismo orden de ideas, no resulta menor la declaración de la entonces subsecretaria de Hacienda y Crédito Público, Vanessa Rubio: “Sólo los bancos, empresas e instituciones financieras de origen estadounidense tienen la obligación de reaccionar en automático a las medidas adoptadas por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos cuando emite una alerta en la llamada lista negra de la Oficina de Control de Activos (OFAC, por sus siglas en inglés)”. Tomado de la nota periodística: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2017/08/11/mexico-no-esta-obligado-reaccionar-lista-negra>
El 17 de mayo de 2019, por primera vez en la historia de la OFAC, listó por corrupción a mexicanos, entre los que incluyó a un Magistrado Federal, que también es el primero en su clase en aparecer en dicho documento. Véase: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm692>

²²⁶ Véase: <https://sppld.sat.gob.mx/pld/index.html>

artículo 4 de la presente Resolución, así como aquellos que se encuentran bajo la administración o manejo de las personas o entidades que se encuentren comprendidas en el referido listado;

- II. Inmovilizar de manera preventiva e inmediata los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza que sean propiedad o estén en control de las personas o entidades comprendidas en el listado en la fracción anterior, que tengan a su disposición, sin importar que sean propietarios, copropietarios, titulares o cotitulares, o tengan el dominio directo o indirecto e incluyendo cualquier recurso derivado de dichos recursos, derechos o bienes, así como recursos que sean propiedad de personas o entidades que actúen en nombre y representación de personas o entidades que se encuentren dentro del listado, y
- III. Informar a la UIF del cumplimiento de las medidas preventivas señaladas en las fracciones anteriores de este artículo que fueron adoptadas, dentro de las veinticuatro horas siguientes, a través de los medios electrónicos y en el formato oficial que para tal efecto establezca la UIF.

Es preciso correlacionar el artículo anterior con el numeral 6º de la misma resolución:

Los informes que rindan quienes realicen Actividades Vulnerables en términos del artículo anterior, deberán de contener lo siguiente:

- I. Datos de identificación del cliente o usuario,
- II. Datos de los actos u operaciones que se hayan llevado a cabo o se hayan pretendido realizar con quienes realicen Actividades Vulnerables, y
- III. Datos de las medidas preventivas adoptadas por quienes realicen Actividades Vulnerables [...].

Es a todas luces de llamar la atención que, en la disposición antes citada, se establezca como obligación para quien realiza la actividad vulnerable suspender de forma preventiva la operación (después inmovilizar los recursos) para, posteriormente, informar de esta situación a la autoridad. En primer lugar, se pone en una situación de inminente riesgo de seguridad a quienes realizan las Actividades Vulnerables y, si partimos de la base de que aquellas personas que están listadas pueden ser auténticos delincuentes, quienes serán capaces de realizar cualquier acto contra el comerciante que se niegue a venderles; en particular, entregar la unidad y la posterior inmovilización de los recursos. Además, es claro que la resolución que nos ocupa no contempla lo referido en el numeral 27 de las Reglas de Carácter General en su segundo párrafo:

Asimismo, quien realice las Actividades Vulnerables deberá presentar el Aviso dentro del plazo señalado en el párrafo anterior cuando el Cliente o Usuario con quien se celebre un acto u operación que sea objeto de Aviso, se trate de una de las personas incluidas en el listado a que hace referencia el primer párrafo del artículo 38 de las presentes Reglas.

Lo establecido en el presente artículo no será aplicable para quienes presenten los Avisos conforme a lo establecido en los artículos 16 y 17 del Reglamento.

De esta manera, es necesario tener presente que la operación se ha realizado y, para que esto pudiera suceder, tuvo que haber existido un pago que liquidó la misma; es decir, la autoridad intenta con esta resolución pasar por encima o ignorar lo establecido en las Reglas y pretende establecer una obligación que es ilegal y peligrosa. Por lo anterior, de forma categórica manifiesto que, aun cuando sea una persona o institución

la que esté listada, no se debe suspender la operación y, por el contrario, la operación debe concluirse para de inmediato dar aviso mediante el formato conocido de 24 horas. A mayor abundamiento, en caso de no observar lo señalado por la Resolución, no será objeto de sanción alguna porque esta situación no se encuentra prevista como infracción en la Ley que nos ocupa.

Como se puede apreciar, para la empresa que realiza la Actividad Vulnerable la multicitada resolución reviste costos e impacto operacional antes de realmente presentar un aviso o informe (es decir, antes de comercializar una unidad nueva o usada por arriba del umbral de identificación). Como ha quedado claro, el distribuidor debe contar con: (i) un encargado de cumplimiento; (ii) un manual de identificación de clientes; (iii) los formatos de identificación; (iv) los sistemas o herramientas de acumulación de operaciones; restricción del efectivo, y consulta de las listas negras. Además, no se puede omitir lo más importante que es la capacitación de los recursos humanos que debe de ser adecuada al nivel de responsabilidad²²⁷. Asimismo, habrá que fortalecer los procesos y la utilización adecuada de los instrumentos, a efecto de dejar una trazabilidad de la operación.

Ahora bien, una vez agotado el tema anterior, retomo el de la obligación contenida en el primer párrafo de la fracción VIII del artículo 17 en lo que respecta al umbral de identificación de la operación para efectos de esta Ley (tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal). En mi consideración, la norma es inapropiada por ociosa. Me explico. Como he podido demostrar a lo largo de este capítulo, existen varias disposiciones que obligan a los distribuidores a identificar a su cliente y, por lo tanto, prohíben la venta de un automotor a una persona que no se ha identificado plenamente. Así, aunque la Ley Antilavado no previera la identificación, para el sector distribuidor de automotores es obligatoria sea cual sea el precio de la unidad. Además, debido a esta obligación de identificar, no tiene cabida la acumulación porque cada venta es conocida por la autoridad. Ahora bien, soy plenamente consciente de que si se tuviera un registro público vehicular eficaz o que en los estados los padrones vehiculares funcionaran para lo que fueron creados, todos los involucrados tendrían la misma información en relación con el propietario, tal y como ya quedó acreditado bajo la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal.

A pesar de la realidad descrita, subsiste dicha obligación de identificar derivado del umbral; sin embargo, la opinión institucional de la AMDA (que también sostengo) es que se identifique a todos los clientes sin importar el umbral de la operación porque, en caso contrario, el riesgo de cometer un error en el procedimiento y no requisitar el formato correspondiente de una operación regulada por la Ley, es muy alto. Por ello, nuestra posición es la de identificar, mediante los formatos, a todos y cada uno de los clientes.

²²⁷ Al respecto es conveniente retomar lo que expresa García Gibson, Ramón, *Prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2010, pág. 177. “Es importante partir de lo que prevea la regulación aplicable, en caso de que no se dé una guía se sugiere un enfoque basado en el grado de exposición al riesgo de lavado de dinero, tratando de abarcar el mayor número de empleados, pero siempre en función de sus propias funciones dentro de la institución financiera”. Si bien es cierto el autor se refiere a una capacitación basada en riesgo en el sistema financiero, considero de la mayor importancia su argumento central; es decir, capacitar a todos los empleados dependiendo de sus funciones, pero debe de ser universal para efecto de crear una adecuada conciencia y fortalecer el cumplimiento eficaz.

Una muy triste realidad es que, si el cliente fuera conocedor de la legislación y cuidadoso en su actuar al momento de la suscripción de los documentos que se ponen a su disposición, fácilmente podría saber que, en muchas ocasiones, no es objeto del cumplimiento de dicha obligación porque la unidad que está comprando no rebasa el umbral de identificación.

No cabe duda de que la fracción VIII del multicitado artículo 17, no distingue para su cumplimiento quién lleve a cabo la compra; es decir, toda comercialización debiera, cuando menos en principio, ser objeto de aviso. Sin embargo, las plantas armadoras (importadores, ensambladores y fabricantes) tienen un trato preferencial al momento de vender a sus distribuidores, derivado de las reglas de Carácter General: Artículo 27 Bis fracción IV de las Reglas de Carácter General: “En términos de lo previsto en el último párrafo del artículo 17 de la Ley, no serán objeto de Aviso las Actividades Vulnerables siguientes:

[...] La comercialización habitual profesional de vehículos terrestres prevista en la fracción VIII del artículo 17 de la Ley, cuando la totalidad del precio del vehículo terrestre que lleven a cabo las sociedades mercantiles que tengan como objeto armar o importar vehículos terrestres se realice con las empresas que sean sus distribuidores, franquiciatarios o concesionarios autorizados, y la totalidad del precio del vehículo terrestre haya sido cubierta por conducto de Instituciones del Sistema Financiero.²²⁸

Para ser honesto, considero inadecuada la disposición porque la misma no es integral. La razón de ser de dicha facilidad radica en que la venta no se lleva a cabo al cliente o consumidor final; es decir, se encuentra bajo la premisa de lo que comercialmente se ubica en lo que se conoce como “plan piso” (explicado *supra*). Lo que sucede es que la planta armadora le vende el inventario a su distribuidor y, derivado de que éste, tiene líneas de crédito con bancos o financieras de marca, es ésta la que liquida por nombre y cuenta del distribuidor a la planta para que el banco o la financiera se queden con el pasivo y, posteriormente, cobrarle al distribuidor.

Esta forma de operar, queda prácticamente replicada con las ventas entre distribuidores que se conocen como “intercambios” y que son objeto de un tipo de aviso en específico. Enseguida lo detallo aún más: son las ventas de unidades nuevas entre distribuidores de la misma marca, derivado de requerimientos del mercado, y que siempre son liquidadas mediante mecanismos tales como una compensación con el banco o financiera, o una cesión de deuda. Lo que es un hecho es que no se puede liquidar en efectivo, además de por la evidente restricción de la Ley que nos ocupa, porque implica una obligación fiscal con respecto a la deducibilidad de la compra, tal y como fue comentado previamente.

Insisto que en el intercambio no aparece aún el cliente final o consumidor, que es a quien nos interesa identificar a la autoridad y la forma en que liquidó la operación; sin embargo, como lo hemos comentado en varias ocasiones, siempre se sabe la procedencia del recurso pues éste proviene de otra distribuidora. Ahora bien, ¿por qué no fueron considerados los distribuidores en esta facilidad administrativa? ¿no es un trato

²²⁸ ACUERDO 02/2013 por el que se emiten las Reglas de Carácter General a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio del 2014.

discriminatorio por parte de la autoridad? A mayor abundamiento en esta idea, debo señalar que se están enviando un número muy importante de avisos por este tipo de operaciones (sin duda alguna cientos de miles) pues, en algunas marcas, los intercambios pueden llegar a superar el 65% de las ventas (de acuerdo con las estimaciones que han referido varios directores de las asociaciones de marca). Este tipo de avisos no da valor agregado para la autoridad y, por el contrario, incrementa sustancialmente la carga operativa al distribuidor, con el consiguiente riesgo de una sanción por incumplimiento.

Con la información proporcionada por el cliente, se debe integrar un expediente único para documentar debidamente las operaciones que llevó a cabo hasta por un periodo de un año. Así las cosas, es necesario remitirnos a lo que precisa el anexo número 3 del acuerdo 02/2013 por el que se emiten las reglas de Carácter General a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita,²²⁹ aplicable a clientes o usuarios personas físicas que declaren ser de nacionalidad mexicana o de nacionalidad extranjera con las condiciones de residente temporal o permanente. En este caso, la información a recabar es la siguiente:

Apellido paterno, apellido materno y nombre(s), sin abreviaturas o, en caso de ser extranjero, los apellidos completos que correspondan y nombre(s);

Fecha de nacimiento;

País de nacimiento;

País de nacionalidad;

Actividad, ocupación, profesión, actividad o giro del negocio al que se dedique el Cliente o Usuario, para los casos en que se establezca una Relación de Negocios;

Domicilio en el lugar de residencia, compuesto de los siguientes datos: nombre de la calle, avenida o vía de que se trate, debidamente especificada; número exterior y, en su caso, interior; colonia o urbanización; demarcación territorial, municipio o demarcación política similar que corresponda, en su caso; ciudad o población, entidad federativa, estado, provincia, departamento o demarcación política similar que corresponda, en su caso; código postal y país;

Número(s) de teléfono en que se pueda localizar, incluida la clave de larga distancia y, en su caso, extensión, cuando cuenten con aquél;

Correo electrónico, en su caso;

Clave Única de Registro de Población y la clave del Registro Federal de Contribuyentes, cuando cuente con ellas, y

Datos de la identificación con la que se identificó, consistentes en: nombre de la identificación; autoridad que la emite, y número de la misma.

Adicionalmente, tratándose de personas que tengan su lugar de residencia en el extranjero y a la vez cuenten con domicilio en territorio nacional en donde puedan recibir correspondencia dirigida a ellas, se deberá asentar en el expediente los datos relativos a dicho domicilio, con los mismos elementos que los contemplados en el numeral vi) anterior.

Se puede apreciar que se piden, en principio, documentos que de forma habitual se

²²⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación 24 de Julio del 2014

requieren para realizar una operación de compra-venta de un bien y, en particular, en la realidad nacional estamos ante el acto de comercio que resulta ser, para la mayoría, la segunda decisión de trascendencia patrimonial, después de una casa-habitación. Así las cosas, es adecuado concluir que con la Ley Antilavado, no se obtiene ningún dato adicional en cuanto a identificación del cliente (comprador) se refiere. Con ello, afirmo que en lo que respecta al objetivo de: “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 recursos para su financiamiento” la denominada “identificación del cliente o usuario” no aporta nada en el sector distribuidor de automotores pues, esos datos, ya se encuentran en poder de la autoridad desde antes de la entrada en vigor de la Ley en análisis.

Ahora bien, en otro orden de ideas, al analizar la denominada “relación de negocios”, es preciso recordar la definición de la misma en las multicitadas reglas de Carácter General que precisan que es: “Aquella establecida de manera formal y cotidiana entre quien realiza una Actividad Vulnerable y sus Clientes o Usuarios, excluyendo los actos u operaciones que se celebren ocasionalmente y la prestación de servicios de fe pública”.

Entonces nos encontramos que podemos partir de la premisa de que, en toda primera venta, no tenemos la certeza de que podría ser, eventualmente, una relación de negocios porque ese cliente o usuario puede solamente comprar una unidad con esa agencia y nunca más regresar. Lo anterior, nos daría como resultado que estaríamos exceptuados de saber o pedirle al cliente la actividad económica que realiza y el giro mercantil, que son dos cosas distintas. En la práctica operativa, hacer ese tipo de distinciones nos genera un riesgo no menor para el cumplimiento de la obligación.

Debemos recordar que dicha información es proporcionada por el cliente, en lo que, desde mi punto de vista, se acaba convirtiendo en una “autodeclaración” y no tenemos forma de validarla. Si recordamos que es una ley de identificación y no de conocimiento, debería bastar con tener cierta la identidad del cliente; es decir, su nombre y apellidos, fecha de nacimiento, CURP o RFC. Ahora bien, el RFC no nos va a dar su ocupación si es que únicamente lo tramitó para efectos de identificación, pero sin efectos fiscales, algo que cada vez es más común para poder obtener la firma electrónica (para hacer trámites en el Instituto Mexicano del Seguro Social, por ejemplo); sin embargo, si la persona se encuentra activa, sea laborando como persona física con actividad empresarial o asalariado, ahí tendrá la autoridad el dato que requiere.

Vale la pena reflexionar al respecto y para evitar caer en falsas declaraciones por parte del cliente. De esta manera, quizá sea conveniente que se obligue a contar con el RFC para este tipo de operaciones y así la autoridad pueda tener mayor visión. Es importante destacar que sigue prevaleciendo una herencia desafortunada al respecto de la falsa creencia de que si se proporciona el RFC es para que se desglose el IVA y que la autoridad fiscal se va a enterar de la operación. Nada más lejano que eso; en primer lugar, en todas las facturas (hoy CFDI) se desglosa el IVA en la cadena digital, y únicamente se precisa si cuenta con RFC o se pone el genérico. Sin embargo, como

hemos visto, esa unidad será objeto de registro en el Repuve; emplacamiento a nivel local o federal, quizá seguro o financiamiento y, en todos esos trámites, existe rastreo fiscal²³⁰.

Ahora bien, se debe de precisar el domicilio en el lugar de residencia; sin embargo, me parece que lo que se quiso decir fue domicilio sin más. Lo anterior, porque debemos recordar lo que establece al respecto el Código Civil Federal²³¹ en su artículo 29:

El domicilio de las personas físicas es el lugar donde residen habitualmente, y a falta de éste, el lugar del centro principal de sus negocios; en ausencia de éstos, el lugar donde simplemente residan y, en su defecto, el lugar donde se encontraren.

Se presume que una persona reside habitualmente en un lugar, cuando permanezca en él por más de seis meses.

También debemos de analizar lo establecido en este artículo a la luz del numeral 34, que impone:

Se tiene derecho de designar un domicilio convencional para el cumplimiento de determinadas obligaciones.

A lo que quizá intentaron referirse era a que se requería el domicilio del lugar donde estaba asentada su residencia y, para tal efecto, se debería de obligar a probar tal hecho, cosa que va más allá de la identificación y cae en el supuesto del conocimiento. Por ello, en la práctica, se ha adoptado el criterio del domicilio convencional, tal y como lo ratifica el criterio emitido por la UIF y que citaré adelante, cuando me refiera a lo relativo al anexo de documentos al expediente.

Adicionalmente, al comprobante de domicilio, se deben incluir los siguientes documentos al expediente único:

Identificación, que deberá ser, en todo caso, un documento original oficial emitido por autoridad competente, vigente o que la fecha de vencimiento, al momento de su presentación, no sea mayor a dos años, que contenga la fotografía, firma y, en su caso, domicilio del propio Cliente o Usuario;

Para efectos de lo dispuesto por este numeral, se considerarán como documentos válidos de identificación la credencial para votar expedida por el Instituto Nacional Electoral, así

²³⁰ De la mayor importancia es remitirnos a lo establecido por Mallada Fernández, Covadonga, *Blanqueo de capitales y evasión fiscal*, Thomson Reuters, España, 2012, pág. 206. "... las actividades empresariales normales tales como bares, restaurantes, supermercados, donde se generan una gran cantidad de ingresos en metálico y no se emiten facturas (en todo caso tiques), son un buen instrumento para blanquear capitales ya que es prácticamente imposible establecer un control de todas las transacciones realizadas por la empresa". Desde luego, derivado de lo expresado por la autora, se refuerza mi posición al respecto de la trazabilidad de las operaciones con automotores y, más aún, con el nivel de detalle y certeza que otorga el CFDI.

²³¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928.

como cualquier identificación vigente o que la fecha de vencimiento, al momento de su presentación, no sea mayor a dos años con fotografía y firma, emitida por autoridades mexicanas federales, estatales o municipales, y las demás que, en su caso, apruebe la UIF. Asimismo, respecto de las personas físicas de nacionalidad extranjera, se considerarán como documentos válidos de identificación, además de los anteriormente referidos en este párrafo, el pasaporte o la documentación expedida por el Instituto Nacional de Migración que acredite su condición de estancia en el país;

Constancia de la Clave Única de Registro de Población, expedida por la Secretaría de Gobernación o Cédula de Identificación Fiscal expedida por el SAT, cuando el Cliente o Usuario cuente con ellas;

Comprobante que acredite el domicilio, cuando el domicilio manifestado por el Cliente o Usuario de quien realice la Actividad Vulnerable no coincida con el de la identificación o ésta no lo contenga. En este supuesto, será necesario que quien realice la Actividad Vulnerable recabe e integre al expediente respectivo copia de un documento que acredite el domicilio del Cliente o Usuario, que podrá ser algún recibo de pago por servicios domiciliados o estados de cuenta bancarios, todos ellos con una antigüedad no mayor a tres meses a su fecha de emisión, o el contrato de arrendamiento vigente a la fecha de presentación por el Cliente o Usuario y registrado ante la autoridad fiscal competente, la Constancia de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, así como los demás que, en su caso, apruebe la UIF;

Constancia por la que se acredite que quien realice la Actividad Vulnerable solicitó a su Cliente o Usuario, información acerca de si tiene conocimiento de la existencia del Dueño Beneficiario, la cual deberá estar firmada por el Cliente o Usuario;

En el supuesto en que la persona física manifieste que sí tiene conocimiento de la existencia del Dueño Beneficiario, quien realice la Actividad Vulnerable deberá identificarlo de conformidad a lo dispuesto en la fracción VII del artículo 12 de las presentes Reglas, cuando dicho Cliente o Usuario cuente con dicha información, y

Carta poder o copia certificada del documento expedido por fedatario público, según corresponda, para el caso en que la persona física actúe como apoderado de otra persona, las cuales deberán cumplir los términos establecidos en la legislación común, a fin de que se acrediten las facultades conferidas al apoderado, así como copia de una identificación oficial y comprobante de domicilio de éste, que cumplan con los requisitos señalados en este Anexo respecto de dichos documentos, con independencia de los datos y documentos relativos al poderdante.

En lo concerniente a la identificación, en la práctica se suele ubicar bajo un catálogo de *numerus clausus*, pero más por costumbre que porque exista disposición al respecto porque, como puede apreciarse, se menciona solamente la emitida por el Instituto Nacional Electoral, pero se abre la puerta a un catálogo de todas aquellas otorgadas por autoridades federales, estatales o municipales, vigentes o que la fecha de vencimiento no sea mayor a dos años, con fotografía y firma. Ahora bien, ¿qué sucede en el caso de que nos ubiquemos cuando menos ante dos identificaciones que cumplen con lo expresado, pero carezcan de vigencia, me refiero a la Licencia para Conducir Permanente, que se emitía en el entonces Distrito Federal, y la cartilla del Servicio Militar Nacional? Luego debemos asumir que, por carecer de vigencia, no se pueden utilizar para el fin propuesto. Coincido plenamente en que no se circunscriba a la utilización de las identificaciones, si es que éstas ya no tienen vigencia, ya que quizá no pueda votar o salir del país, pero se sigue acreditando mi identidad de forma plena con tal documento.

Cuando el cliente manifiesta que cuenta con CURP o RFC, se debe acreditar con la constancia respectiva y esto genera una contingencia importante al momento de integrar los expedientes. Considero que se debería permitir como acreditamiento del mismo que aparezca en una identificación también, como en el caso del INE, que se puede aceptar como comprobante de domicilio ¿por qué no como constancia de la CURP?

En lo correspondiente al comprobante de domicilio, tal como he referido previamente, se deberá incluir cuando la identificación no lo contenga o el mismo no coincida con el manifestado, en cuyo caso será necesario incluir copia en el expediente de un recibo de pago domiciliado o estado de cuenta bancario no mayor a tres meses, o la constancia de inscripción al RFC. Lo anterior, no debe confundirse con la constancia de situación fiscal que incluye la cédula de identificación fiscal, aun cuando éstas contengan el domicilio; sin embargo, para efectos de una revisión, me parece que se pudieran hacer valer porque lo que se busca es el documento con el cual la autoridad fiscal sea sabedora del domicilio y, más aún, que el mismo se encuentra debidamente actualizado.

En relación con este tema, fue necesario tramitar un criterio por parte de la UIF porque, en varias revisiones que llevaba a cabo el SAT, se observaba que el comprobante no estaba a nombre de quien realizaba la actividad vulnerable, siendo algo que a todas luces no era necesario.

La UIF manifestó, en su oficio número 110/A/334/2016²³² de fecha 25 de mayo de 2016, lo siguiente:

Por lo anterior, en atención a su solicitud y atendiendo al principio jurídico que establece que en donde la Ley no distingue no se debe distinguir, se hace de su conocimiento que esta Unidad Administrativa interpreta que los comprobantes de domicilio que se deberán integrar en los expedientes de identificación, no necesariamente tienen que estar a nombre del cliente.

La interpretación es por demás acertada porque atiende a la figura del domicilio convencional, que establece el Código Civil Federal y que se comentó previamente.

En otro orden de ideas, una de las obligaciones más importantes en materia de Ley Antilavado es la constancia que acredite que quien realiza la actividad vulnerable solicitó a su cliente o usuario si tiene conocimiento de la existencia de Beneficiario Controlador; la cual, deberá de estar firmada por éste. Esta disposición nos remite a lo que se considera como una autodeclaración y que el GAFI reconoce como tal, porque no podemos olvidar que es una ley de identificación y que quien realiza la actividad vulnerable no puede tener la certeza de que lo que se le ha declarado es verdad.

Con respecto a la obligación de la firma para dejar constancia de que se preguntó al cliente sobre si conocía o no acerca de la existencia del Beneficiario Controlador, se

²³² Véase: <https://www.amda.mx/wp-content/uploads/2018/02/CriterioUIFCompDomicilio.pdf>

aplica a prácticamente todos los clientes, excepto en aquellos que integran el denominado régimen simplificado, que se integra por una parte del llamado sector público y otra del sector privado (en concreto, el financiero). Para el caso del sector público entran: la Secretaría de Gobernación; la Secretaría de Relaciones Exteriores; la Secretaría de la Defensa Nacional; la Secretaría de Marina; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; la Secretaría de la Función Pública; el Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Instituto Nacional de Migración; la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal; el Servicio de Administración Tributaria y las dependencias y entidades públicas federales, estatales y municipales.

En lo que hace al régimen simplificado para el sector privado también podemos encontrar: sociedades controladoras de grupos financieros; sociedades de inversión; sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro; sociedades operadoras de sociedades de inversión; sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión; instituciones de crédito; casas de bolsa; casas de cambio; administradoras de fondo para el retiro; instituciones de seguros; sociedades mutualistas de seguros; instituciones de fianzas; almacenes generales de depósito; arrendadoras financieras; sociedades cooperativas de ahorro y préstamo; sociedades financieras populares; sociedades financieras rurales; sociedades financieras de objeto limitado; sociedades financieras de objeto múltiple; uniones de crédito; empresas de factoraje financiero; sociedades emisoras de valores; entidades financieras del exterior; ; ; bolsas de valores; instituciones para el depósito de valores; empresas que administren mecanismos para facilitar las transacciones con valores, y contrapartes centrales.

Como puede verse, observamos que en este segundo grupo de instituciones que se encuentran exentas de preguntar al cliente si conoce o no la existencia del Beneficiario Controlador, se integran por aquellas entidades que en son reguladas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y la Comisión Nacional de Sistema del Ahorro para el Retiro. La disposición tiene todo el sentido del mundo porque todas estas instituciones tienen sus propias reglas de prevención de lavado.

Otro tipo de clientes a los que se les exige del requisito de dejar constancia de que se les preguntó de la existencia del Dueño Beneficiario es el fideicomiso al momento de que ocurre la enajenación. De esta manera, puede concluirse que únicamente en lo relativo al régimen simplificado en sus dos vertientes (pública y privada) y al fideicomiso no aplica recabar la firma para dejar constancia de la existencia o no del Dueño Beneficiario.

El Beneficiario Controlador es una figura central en la prevención del lavado de dinero porque, como la Ley lo define, es la persona o grupo de personas que:

- a. Por medio de otra o de cualquier acto, obtiene el beneficio derivado de éstos y es quien, en última instancia, ejerce los derechos de uso, goce, disfrute, aprovechamiento o disposición de un bien o servicio, o
- b. Ejerce el control de aquella persona moral que, en su carácter de cliente o usuario, lleve a cabo actos u operaciones con quien realice Actividades Vulnerables, así como las personas por cuenta de quienes celebra alguno de

ellos.

De esta manera, la Ley trata de ubicar a quien podría estar atrás de una auténtica operación de lavado de dinero. Por ello, su identificación es muy importante. Con respecto a esta figura, la Ley sí hace una aportación al sector distribuidor de automotores pues, sin esta legislación no se podría tener acceso a la identificación del Beneficiario Controlador. Ahora bien, en la práctica, no se obtiene gran información sobre el Beneficiario Controlador porque las personas que operan el sistema de prevención de lavado no la entienden y, en consecuencia, no la saben preguntar correctamente; asimismo, los clientes normalmente responden que no hay beneficiario controlador.

Ahora bien, en otro orden de ideas, tanto la forma de pago como el método de pago son dos de las obligaciones principales de quienes realizan actividades vulnerables y, en la práctica cumplir con ellas, se ha complicado porque hay una diferencia entre los catálogos del SAT sobre forma de pago y el método que se aplican a las facturas (CFDI) para efectos fiscales y los catálogos previstos en el Portal de Prevención de Lavado. Así, muchas veces el distribuidor no sabe cómo acreditar estas dos situaciones; por ello, fue necesario solicitar una confirmación de criterio a la Unidad de Inteligencia Financiera. Así, 19 de abril del año 2016, la UIF emitió el oficio número 110/A/226/2016,²³³ en donde se establece:

El párrafo tercero del artículo 33 de la LFPIORPI establece que en los casos distintos de los señalados en el párrafo segundo del mismo artículo, los actos u operaciones a que se refieren las fracciones II a VII del artículo 32 de la misma ley deberán formalizarse mediante la expedición de los certificados, facturas o garantías que correspondan, o de cualquier otro documento en el que conste la operación, y se verificarán previa identificación de quienes realicen el acto u operación, así como, en su caso, del Beneficiario Controlador. En dichos documentos se deberá especificar la forma de pago y anexar el comprobante respectivo.

Por lo anterior, esta Unidad administrativa confirma el criterio expuesto por su representada, en el sentido de que el contrato de adhesión que se emita en términos de las Normas Oficiales Mexicanas NOM-160-SCFI-2014 y NOM-122-SCFI-2010, o bien el contrato privado respectivo, son un documento adecuado para acreditar la forma de pago en que se realizan las operaciones referidas en la fracción VII [sic] del artículo 17 de la LFPIORPI, siempre que en dichos instrumentos se anexen los comprobantes respectivos de pago, el cual deberá indicar el o los instrumentos monetarios utilizados.

Aunque la autoridad cometió un error al citar la fracción VII del artículo 17, cuando debía de ser la VIII del mismo artículo, podemos concluir que el documento idóneo para acreditar la operación es el contrato de adhesión correspondiente. De la misma forma que, en la mayoría de las operaciones, el contrato que se utiliza para la comercialización de vehículos nuevos o usados es el contrato de contado, y es ahí en donde está siendo acreditada plenamente la forma de pago, y se deberá de anexar el comprobante del

²³³ Véase: https://www.amda.mx/wp-content/uploads/2018/02/uif_criterio-5_226-2016.pdf

instrumento monetario respectivo.

Una recomendación que hemos hecho a los distribuidores es que siempre se utilice dicho contrato de adhesión, aun cuando no aplique por peso bruto vehicular; esto es, en las unidades conocidas como pesadas (autobuses, camiones y tractocamiones) no están obligados a su utilización. Sin embargo, nada impide a los distribuidores que realicen el registro del contrato ante la Procuraduría Federal del Consumidor y lo utilicen. Otra vertiente puede ser utilizar el documento que se conoce como “pedido”, pero que, en la práctica, es un contrato privado de compra-venta de unidades y ahí se consigne que la misma será liquidada de contado.

Debo insistir en que no es menor que los catálogos del SAT no coincidan, porque este es un factor que genera confusiones que se traducen en contingencias de índole económica para quien realiza la actividad vulnerable; la mejor forma de evitarlas es llevando a cabo lo antes referido.

En otro orden de ideas, es preciso reflexionar aquí sobre el anexo número 4, que se encuentra en el Acuerdo 02/2013 por el que se emiten las Reglas de Carácter General a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita²³⁴ y que se refiere a aquellos clientes que sean personas morales de nacionalidad mexicana.

De acuerdo con dicho anexo, se debe asentar en el formato los siguientes datos:

Denominación o razón social;

Fecha de constitución;

País de nacionalidad;

Actividad, giro mercantil, actividad u objeto social para los casos en que se establezca una Relación de Negocios;

Domicilio, compuesto de los elementos siguientes: nombre de la calle, avenida o vía de que se trate, debidamente especificada; número exterior y, en su caso, interior; colonia o urbanización; demarcación territorial, municipio o demarcación política similar que corresponda, en su caso; ciudad o población, entidad federativa, estado, provincia, departamento o demarcación política similar que corresponda, en su caso; código postal y país;

Número(s) de teléfono de dicho domicilio, incluida la clave de larga distancia y, en su caso, extensión, cuando cuenten con aquél;

Correo electrónico, en su caso;

Clave del Registro Federal de Contribuyentes, cuando cuente con ella, y

Nombre(s) y apellidos paterno y materno o, en caso de ser extranjero, los apellidos completos que correspondan y nombre(s), sin abreviaturas, así como fecha de nacimiento, clave del Registro Federal de Contribuyentes o Clave Única de Registro de Población del representante, apoderados legales o personas que realicen el acto u operación a nombre de la persona moral de que se trate. Asimismo, deberán recabar datos de su identificación, consistentes en: nombre de la identificación; autoridad que la emite, y número de la misma [...].

²³⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio del 2014.

Como puede apreciarse, en dicho anexo, los datos requeridos coinciden en justa medida con la información que se requiere para las personas físicas, con la salvedad de referirse de forma puntual a la existencia de la persona moral; cuya “acta de nacimiento” será el testimonio o copia certificada que acredite su constitución (habrá que cotejar el documento original), sin embargo, dicha información debe de ser incluida en el expediente en copia simple de los siguientes documentos:

Testimonio o copia certificada del instrumento público que acredite su constitución e inscripción en el registro público que corresponda, de acuerdo con la naturaleza de la persona moral, o de cualquier instrumento en el que consten los datos de su constitución y los de su inscripción en dicho registro, o bien, del documento que, de acuerdo con su naturaleza o el régimen que le resulte aplicable a la persona moral de que se trate, acredite su existencia.

En caso de que la persona moral sea de reciente constitución y, en tal virtud, no se encuentre aún inscrita en el registro público que corresponda de acuerdo con su naturaleza, quien realice la Actividad Vulnerable de que se trate deberá obtener un escrito firmado por persona legalmente facultada que acredite su personalidad en términos del instrumento público que acredite su constitución a que se refiere el inciso b) numeral iv) de este Anexo, en el que conste la obligación de llevar a cabo la inscripción respectiva y proporcionar, en su oportunidad, los datos correspondientes a quien realice la Actividad Vulnerable;

Cédula de Identificación Fiscal expedida por el SAT, en caso de contar con ésta;

Comprobante que acredite el domicilio a que se refiere el numeral v), del inciso a) anterior, que podrá ser algún recibo de pago por servicios domiciliados o estados de cuenta bancarios, todos ellos con una antigüedad no mayor a tres meses a su fecha de emisión, o el contrato de arrendamiento vigente a la fecha de presentación por el Cliente o Usuario y registrado ante la autoridad fiscal competente, la Constancia de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, así como los demás que, en su caso, apruebe la UIF;

Testimonio o copia certificada del instrumento que contenga los poderes del representante o apoderados legales, expedido por fedatario público, cuando no estén contenidos en el instrumento público que acredite la constitución de la persona moral de que se trate, así como la identificación de cada uno de dichos representantes, apoderados legales o personas que realicen el acto u operación a nombre de dicha persona moral, que deberá ser, en todo caso, un documento original oficial emitido por autoridad competente, vigente o que la fecha de vencimiento, al momento de su presentación no sea mayor a dos años, que contenga la fotografía, firma y, en su caso, domicilio de la referida persona. Para efectos de lo dispuesto por este numeral, se considerarán como documentos válidos de identificación la credencial para votar expedida por el Instituto Nacional Electoral, así como cualquier identificación vigente o que la fecha de vencimiento, al momento de su presentación, no sea mayor a dos años con fotografía y firma, emitida por autoridades mexicanas federales, estatales o municipales, y las demás que, en su caso, apruebe la UIF.

Asimismo, respecto de las personas físicas de nacionalidad extranjera, se considerarán como documentos válidos de identificación, además de los anteriormente referidos en este numeral, el pasaporte o la documentación expedida por el Instituto Nacional de Migración que acredite su condición de estancia en el país, y

Constancia por la que se acredite que quien realice la Actividad Vulnerable solicitó a su Cliente o Usuario información acerca de si tiene conocimiento de la existencia del Dueño Beneficiario, la cual deberá estar firmada por el Cliente o Usuarios.

En el supuesto en que el representante o apoderados legales de la persona moral manifiesten que sí tienen conocimiento de la existencia del Dueño Beneficiario, quien realice la Actividad Vulnerable deberá identificarlo de conformidad a lo dispuesto en la fracción VII del artículo 12 de las presentes Reglas, cuando dicho Cliente o Usuario cuente con dicha información.

En principio, la información que se requiere que sea integrada en copia simple al expediente nos hace sentido porque es la que permite su identificación. Ahora bien, en mi práctica profesional, a lo largo de los años, he podido comprobar que nos ha sido relativamente fácil ubicar los documentos por antonomasia de creación de una persona moral de derecho privado; pues, en general, son documentos públicos que pues el acto se celebra ante un notario público o corredor público. Sin embargo, la aseveración anterior no es aplicable siempre y en todos los casos. Enseguida tres ejemplos que rompen con dicha regla.

En primer lugar, se encuentra la *sociedad por acciones simplificadas*, con fundamento en el artículo 260 de la Ley General de Sociedades Mercantiles,²³⁵ que a la letra dice: “La sociedad por acciones simplificadas es aquella que se constituye con una o más personas físicas que solamente están obligadas al pago de sus aportaciones representadas en acciones [...]”. Asimismo, el artículo 262, último párrafo, establece: “En ningún caso se exigirá el requisito de escritura pública, póliza o cualquier otra formalidad adicional, para la constitución de la sociedad por acciones simplificada”.

Con la creación de esta figura jurídica, se rompió con una tradición doble en la historia jurídica de nuestro país porque resulta que se puede crear una persona moral con un solo participante; es decir, unipersonal y, además, como ha quedado debidamente precisado, no se requiere la intervención de ningún fedatario público. La norma fue creada con la finalidad de hacer más sencilla y menos onerosa la creación de empresas ubicadas como pequeñas y medianas. Es importante destacar que la creación de este tipo de sociedad se da en un máximo de 24 horas, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:²³⁶

- Firma electrónica.
- Que alguno de los accionistas cuente con la autorización de la denominación de la sociedad, que puede obtener en línea.
- Ingresos anuales que no excedan cinco millones de pesos.
- En ningún caso los accionistas podrán ser simultáneamente accionistas con toma de decisión de otro tipo de sociedad mercantil.

El segundo caso es que nos podemos encontrar con la creación de una persona moral (una asociación civil) por un fedatario que no estamos acostumbrados a ver en la Ciudad

²³⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1934 y la reforma que nos ocupa, el 14 de marzo del 2016.

²³⁶ Véase: <https://www.gob.mx/tuempresa/articulos/crea-tu-sociedad-por-acciones>

de México, me refiero al *escribano público*, cuyas funciones emanan de la Ley del Notariado del Estado de Yucatán²³⁷ y que a la letra dice:

Artículo 1. La presente ley es de orden público, de interés social y de observancia general, tiene por objeto regular el ejercicio de la fe pública que el Estado confiere a los notarios y escribanos públicos en los términos y condiciones establecidas en esta ley y en las demás normas que sean aplicables.

Artículo 2. El ejercicio de la función notarial está a cargo de personas físicas a quienes el Estado les delega la fe pública para los actos en que intervienen con motivo de sus funciones, se les denomina Notario Público y Escribano Público.

Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por: [...] IV Escribano Público: El abogado o Licenciado en Derecho a quien el Poder Ejecutivo del Estado, le delega la fe pública para que dé constancia y formalidad de los actos jurídicos cuyo límite de cuantía no exceda la prevista en esta ley [...]

Artículo 124. Los escribanos públicos gozarán de fe pública únicamente para dar autenticidad a cualquiera de los actos o hechos jurídicos cuya cuantía o interés no exceda del importe de un mil doscientos días de salario mínimo general vigente en el Estado de Yucatán.

El tercer caso es la *asociación en participación*, que está contemplada en los artículos de la Ley General de Sociedades Mercantiles:²³⁸

Artículo 252. La asociación en participación es un contrato por el cual una persona concede a otras que le aportan bienes o servicios, una participación en las utilidades y en las pérdidas de una negociación mercantil o de una o varias operaciones de comercio.

Artículo 253. La asociación en participación no tiene personalidad jurídica ni razón social o denominación.

Si bien es cierto que la disposición precisa que no tiene personalidad jurídica, es importante ver lo que se contempla en la legislación fiscal y pudiera eventualmente generar confusión. Al respecto, el Código Fiscal de la Federación²³⁹ establece:

Artículo 17-B. Para los efectos de las disposiciones fiscales, se entenderá por asociación en participación al conjunto de personas que realicen actividades empresariales con motivo de la celebración de un convenio y siempre que las mismas, por disposición legal o del propio convenio, participen de las utilidades o de las pérdidas, derivadas de dicha actividad. La asociación en participación tendrá personalidad jurídica para los efectos del derecho fiscal cuando en el país realice actividades empresariales, cuando el convenio se celebre conforme a las leyes mexicanas o cuando se dé alguno de los supuestos establecidos en el artículo 9o. de este Código. En los supuestos mencionados se considerará a la asociación en participación residente en México.

La asociación en participación estará obligada a cumplir con las mismas obligaciones fiscales, en los mismos términos y bajo las mismas disposiciones, establecidas para las

²³⁷ Publicada el 31 de agosto de 2010 en el Diario Oficial del Estado de Yucatán.

²³⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1934.

²³⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación 31 de Diciembre de 1981

personas morales en las leyes fiscales. Para tales efectos, cuando dichas leyes hagan referencia a persona moral, se entenderá incluida a la asociación en participación considerada en los términos de este precepto.

Para los efectos fiscales, y en los medios de defensa que se interpongan en contra de las consecuencias fiscales derivadas de las actividades empresariales realizadas a través de la asociación en participación, el asociante representará a dicha asociación.

La asociación en participación se identificará con una denominación o razón social, seguida de la leyenda A. en P. o en su defecto, con el nombre del asociante, seguido de las siglas antes citadas. Asimismo, tendrán, en territorio nacional, el domicilio del asociante.

Así las cosas, nos encontramos que, para efectos mercantiles y de esta Ley, quien actúa es el asociante y, para efectos fiscales, la asociación en participación y el asociante será el representante legal de ésta. Reviste una importancia no menor considerar que dichas situaciones particulares son atípicas, pero completamente legales.

El aviso debe enviarse en tiempo (situación de la que me ocupé *supra*) y en forma. Para cumplir con este último requisito, es preciso atender lo precisado en el Instructivo (para el correcto llenado de avisos e informes en cero) publicado en el Portal de Prevención de Lavado de Dinero²⁴⁰ y que presenta variaciones de acuerdo con cada actividad vulnerable. Así, en dicho instructivo, se aclaran situaciones importantes tales como: (i) ¿cuáles son los campos obligatorios en los avisos?, y (ii) ¿qué sucede si sólo se tiene un apellido?-. Asimismo, se refiere que no se debe incluir la fecha de nacimiento si se cuenta con CURP o RFC. Sin embargo, como la publicación del mismo es por medio del portal de internet y, por la forma en que se publica, no podemos tener certeza de qué versión estamos utilizando o que los formatos estén modificados. De esta manera, podríamos utilizar un instructivo no vigente y, de esta manera, ubicarnos en un estado de indefensión que afectará de forma sustancial el cumplimiento de la obligación.

Además, es importante señalar que dicho instructivo posee diversos catálogos tales como: tipo de alerta que se envía, tipo de actividad económica (167); giros mercantiles (135); tipo de operación (venta de vehículo nuevo, venta vehículo usado, intercambio); nivel de blindaje (9); formas de pago (contado, diferido o en parcialidades, dación en pago, préstamo o crédito, y permuta); instrumento monetario (efectivo, tarjeta de crédito, tarjeta débito, tarjeta de prepago, cheque nominativo, cheque de caja, cheque de viajero, transferencia interbancaria, transferencia misma institución, transferencia internacional, orden de pago, giro, oro o platino amonedados, plata amonedada, metales preciosos, activos virtuales y otros); tipo de moneda (185). Como puede verse, la autoridad olvidó las tarjetas de servicios,²⁴¹ que se encuentran contempladas en la Ley, no forman parte del sistema financiero y estaban al margen de la regulación.

Así las cosas, los detalles de forma para el llenado correcto de los avisos se

²⁴⁰ Véase: <https://sppld.sat.gob.mx/pld/interiores/vehiculos.html>

²⁴¹ Son aquéllas que se liquidan al corte el importe total de lo ejercido, es decir, no es un crédito revolvente. El ejemplo clásico es la American Express.

encuentran plenamente desarrollados en el instructivo que deriva del formato electrónico correspondiente; en particular, nos referimos al Anexo 8,²⁴² que es el que aplica a la actividad vulnerable que nos ocupa. A éste también se le conoce como “catálogo”.

Para cerrar el análisis de este Capítulo, comparto un hecho que, me parece, evidencia a las claras que la autoridad recibe una cantidad de información que no genera valor agregado alguno para combatir el lavado de dinero. El 20 de enero del año 2020 se presentó a través de la Plataforma Nacional de Transparencia a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) una solicitud bajo el número 0000600026320 en la que se le pide que informe ¿Cuántos avisos de venta de vehículos nuevos ha recibido la UIF desde la entrada en vigor de la ley? y, derivado de la respuesta anterior, ¿Cuántas denuncias se han presentado? en febrero del mismo año la UIF respondió que habían recibido del año 2013 a 20 de enero del de 2020 **8,863,630 avisos por la comercialización** de vehículos aéreos, marítimos o terrestres²⁴³; asimismo, se negó a precisar cuántos de esos avisos eran de vehículos terrestres nuevos y tampoco respondió cuantas denuncias se habían presentado.

De esta manera, el 20 de febrero del 2020 se interpuso el recurso de revisión ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) registrándose bajo el expediente RRA02383/20 para que la autoridad respondiera a la pregunta sobre la cual había guardado silencio.

Con motivo de ese recurso, el 27 de mayo del 2020 el INAI instruyó al sujeto obligado (UIF) para que entregara la información.

De esta manera, el 19 de junio del 2020 la UIF notificó mediante oficio número D.E. UIF/110/202/2020 que en total se han presentado las siguientes denuncias por año:

AÑO	DENUNCIAS
2013	0
2014	6
2015	5

²⁴² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto del 2013

²⁴³ En este tema, resulta fundamental recuperar lo expresado por Michel, Ambrosio, *Lavado de dinero y defraudación fiscal*, Colección Conferencias Magistrales, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2018, pág. 24. Quien señaló: “...surge el gran problema del reporte, que es un problema real. Al menos en materia federal hay un sobrerreporteo”. Situación que, aún y cuando es expresada en el contexto de los reportes del sistema financiero, podemos concluir que ha sucedido lo mismo en lo relativo a avisos emitidos por las actividades vulnerables, no hay un valor agregado derivado de la información que recibe la autoridad. En ese mismo orden de ideas, Ortiz Dorantes, Angélica, *El delito de lavado de dinero*, Porrúa, México, 2011, pág. 36 concluye: “No me cabe duda de que la regulación excesiva es capaz de provocar mucha información de poca o nula utilidad. De esta manera ha de tenerse cuidado de no “saturar” a las autoridades encargadas de prevenir, denunciar y perseguir el delito con datos inútiles que no conducen a casos concretos y de trascendencia”.

2016	17
2017	10
2018	8
2019	48
Junio 2020	28

Del cuadro anterior se desprende que a junio del año en curso se han presentado un total de **122 denuncias** derivado de la información que recibe la UIF al amparo de la multicitada Ley, desde su entrada en vigor.

Si tomamos en consideración que ese universo abarca unidades nuevas y usadas aéreas, marítimas y terrestres comercializadas en ese periodo es evidente que el número mayor lo abarcan las unidades terrestres nuevas con los siguientes datos:

Año	Ventas vehículos nuevos²⁴⁴
2013	1,065,098
2014	1,136,965
2015	1,354,444
2016	1,607,165
2017	1,534,827
2018	1,426,926
2019	1,317,727
Junio 2020	436,445

Es claro que el número de unidades nuevas vendidas **9,879,597** es mucho mayor a el número de avisos recibidos **8,863,630** avisos. Así, en números redondos, es casi un millón de unidades más que de avisos. Ahora bien, preciso puntualizar lo siguiente: en las unidades vendidas es un universo de vehículos nuevos terrestres y que no incluye motocicletas, triciclos motorizados que, aunque son pocas las unidades que podrían ser objeto de aviso, es necesario considerar, en el mismo sentido, hay un número no identificado de aviones, barcos, lanchas y demás vehículos en esa categoría. Sin

²⁴⁴ VENTAS DE VEHÍCULOS LIGEROS. (s. f.). AMDA. Recuperado 6 de octubre de 2020, de <https://www.amda.mx/ventas-de-vehiculos-ligeros/>

embargo, de lo que no cabe duda es de que los que más se comercializa son las unidades nuevas de vehículos terrestres como se muestra en las cifras.

De esta manera, es innegable que la autoridad está recibiendo mucha, por no decir demasiada información que le genera muy poca utilidad, si comparamos el número de avisos contra las denuncias presentadas estamos hablando que el **0.001%** de los avisos son integrados en un proceso de denuncia.

A mayor abundamiento, y como una evidencia irrefutable, mediante la misma plataforma de transparencia el día 18 de agosto mediante el oficio CJF/CAP/DGGJ/STG/2477/2020 el Consejo de la Judicatura Federal respondió que en la base de datos del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes de los Juzgados de Distrito de la República Mexicana en la etapa de sentencia no se advirtió registro alguno que tenga vinculación con delitos no catalogados o tipos de delitos específicos con relación al artículo 17 fracción VIII de la ley materia de esta investigación.

De esta manera, podemos concluir que es a todas luces claro que toda la carga operativa que debe absorber el distribuidor de vehículos para cumplir con la Ley Antilavado se traduce, en la práctica, en tener como única finalidad de no actualizar la hipótesis normativa del incumplimiento²⁴⁵ y, así, evitar ser sancionado con multas que pueden acabar siendo ruinosas. Además, el distribuidor ha de tener cuidado de no poner en riesgo su reputación (el riesgo reputacional existe y, aunque no se puede medir, no cabe duda que tiene consecuencias negativas para las empresas). Lo anterior, genera un incentivo perverso para que la autoridad realice revisiones e imponga multas excesivas, inconstitucionales y, en muchos casos, ruinosas. Como ha quedado completamente demostrado con los propios datos de la autoridad, la información que se genera en el sector distribuidor de automotores con motivo de la Ley Antilavado no tiene relevancia en la prevención y persecución del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita (lavado de dinero).

Insisto en la cuestión que me motivó a escribir esta investigación. El sector distribuidor de automotores cumple con regulación legal previa a la entrada en vigor de la Ley Antilavado que lo lleva a identificar al cliente (que es una de las columnas vertebrales de la prevención de lavado). Así las cosas, en aras de cumplir con la fracción V, inciso a), del artículo 12 de la propia Ley en análisis que prevé:

...

Al establecer regulaciones administrativas, en sus ámbitos de competencia, tendientes a identificar y prevenir actos u operaciones relacionados con el objeto de esta Ley, deberán

²⁴⁵ Es verdaderamente lamentable como se ha demostrado de forma fehaciente que el gobernado tiene un papel en la investigación pero el mismo debe de limitarse a información útil y que no genere cargas excesivas que además contienen un algo grado de riesgo de incumplimiento, por parte de los particulares, ya que se debe de reconocer como el punto de partida tal y como lo establece SANTIESTEBAN SUCLUPE, Juan Pablo, *Lavado de activos vinculados al tráfico ilícito de drogas*, Editorial AC, Perú, 2016, pág. 62. "Para el éxito del sistema de prevención y detección de operaciones de lavado de activos, la UIF cuenta con el apoyo de los sujetos obligados y de los órganos de supervisión. Con relación a los primeros se estatuye uno de los pilares del sistema de lucha contra el lavado de activos que poco se había utilizado en el Derecho penal clásico: la cooperación de los privados"

(se refiere a las autoridades):

...

- a) Procurar un adecuado equilibrio regulatorio, que evite molestias o trámites innecesarios que afecten el normal desarrollo de la actividad.

Lo correcto sería que solamente la obligación de identificar al Beneficiario Controlador perviviera como obligación para el sector distribuidor de automotores porque, hay que decirlo, ésta no puede cumplirse sino con la Ley Antilavado. La llamada “identificación del cliente” lo único que genera es una carga administrativa innecesaria porque esa identificación se realiza con independencia de la Ley y, por las obligaciones del sector, la autoridad ya la tiene en su poder. Es verdad que no es la UIF a la que le llegan esos datos generados por sector distribuidor; sin embargo, ese problema administrativo se resuelve con un convenio de intercambio de información (de los que la UIF ha firmado constantemente). Con las reflexiones anteriores, doy respuesta a una de las hipótesis planteadas, a saber, si las obligaciones previstas en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita son necesarias para el sector distribuidor de automotores o, con las normas previas a esta Ley a las que está obligado este sector se obtiene la misma información.

Por último, me ocupo de un tema de la mayor importancia (que también quedó planteado en la introducción como una de mis hipótesis) ¿el sector distribuidor de automotores ha sido incluido para cumplir con las reglas antilavado con base en una verdadera evaluación de riesgo de que éste sea utilizado en operaciones de lavado de dinero, como lo piden los estándares internacionales establecidos por el GAFI o, bien, la inclusión de este sector comercial obedeció a una decisión legislativa sin sustento en estudio alguno? Como quedó expresado *supra*, a la hora de considerar a las Actividades o Profesiones no Financieras Designadas (en nuestro sistema jurídico llamadas actividades vulnerables) como aquellas utilizadas especialmente por los lavadores de dinero, el GAFI no incluyó al sector distribuidor de automotores. Sin embargo, como también lo he expresado, el organismo intergubernamental prevé en su primera recomendación que los países han de evaluar sus riesgos de lavado de dinero determinar, mediante sus evaluaciones del riesgo, que existen tipos de instituciones, actividades, negocios o profesiones que corren el riesgo de ser utilizadas indebidamente para el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, y que no caen dentro de la definición de institución financiera o APNFD, éstos deben considerar la aplicación de requisitos ALA/CFT a dichos sectores. Así, se impone saber qué se ha estudiado en México respecto al sector distribuidor de automotores en materia de riesgo de ser utilizado en la comisión del delito de lavado de dinero; al respecto, nuestro país la publicado dos Evaluaciones Nacionales de Riesgo de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo (la primera en 2016 y, la segunda, en 2020). En ambas, el sector distribuidor de automotores aparece como una actividad vulnerable de las que mayor riesgo presenta para ser utilizada en lavado de dinero.

De esta manera, en la evaluación de 2016, se determinó como operación de “riesgo alto” y en primer lugar de todas las actividades vulnerables²⁴⁶

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

Por su parte, en la Evaluación Nacional de Riesgos 2020, el sector distribuidor sigue considerándose de alto riesgo, aunque bajó a un segundo lugar respecto de todas las actividades vulnerables²⁴⁷.

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

²⁴⁶ 1ª Evaluación Nacional de Riesgo de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo en México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2016, pág. 41.

²⁴⁷ Evaluación Nacional de Riesgos 2020, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2020, pág. 25.

Ahora bien, la cuestión aquí es que la autoridad no explica por qué ni cómo se llega a esas conclusiones. No hay un estudio de sentencias (las pocas que existen) o de investigaciones penales (carpetas de investigación) que haya determinado que los lavadores de dinero prefieren comprar vehículos automotores que otra clase de bienes. Así, para responder a la hipótesis planteada, es claro que el ingreso del sector distribuidor como actividad vulnerable obedeció a una decisión legislativa que no se sustenta en estudio alguno que merezca ese nombre porque tenga una metodología adecuada.

Excurso: Programa de Auto Regularización

Es de la mayor importancia destacar que, durante la elaboración del presente trabajo de investigación, el 28 de diciembre de 2018 se publicó en la Ley de Ingresos de la Federación el Programa de Auto Regularización para que, quienes realizan actividades vulnerables y no se encontraran al corriente en sus obligaciones derivadas de la Ley Antilavado, pudieran cumplir con éstas. Así, el artículo 14 transitorio previó:

Para efectos de dar debido cumplimiento a las obligaciones previstas en los artículos 17 y 18 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, los sujetos obligados que no se encuentren al corriente en el cumplimiento de dichas obligaciones por el periodo del 1 de julio de 2013 al 31 de diciembre de 2018, podrán implementar programas de auto regularización, previa autorización del Servicio de Administración Tributaria, siempre que se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones de 2019.

No procederá la imposición de sanciones respecto del periodo de incumplimiento que ampare el programa de auto regularización. El Servicio de Administración Tributaria podrá condonar las multas que se hayan fijado en términos de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita durante el periodo de incumplimiento que ampare el programa de auto regularización. La vigencia del programa de auto regularización interrumpe el plazo de prescripción para la imposición de las sanciones correspondientes.

En términos del artículo 6, fracción VII de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, el Servicio de Administración Tributaria deberá emitir y publicar en el Diario Oficial de la Federación las reglas de carácter general que regulen la aplicación de los programas de auto regularización, en un plazo máximo de 60 días contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley.²⁴⁸

El programa fue una oportunidad única y extraordinaria para que quienes realizan actividades vulnerables se pudieran poner al día en prácticamente todas (es preciso tener claro que se refiere únicamente a los artículos 17 y 18 de la Ley, no se incluye el artículo 32; es decir, la restricción al efectivo) las omisiones en las que hubieran incurrido desde el inicio de vigencia de la Ley (que, hay que decirlo, no fue el 1º de julio de 2013 como equivocadamente señaló el transitorio de la Ley de Ingresos) hasta el 31 de diciembre de 2018. Asimismo, existe la posibilidad de que las sanciones que les

²⁴⁸ Véase: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547401&fecha=28/12/2018

hubieran sido impuestas, sean condonadas. Dicha disposición obedece en buena medida a la sensibilidad por parte de la autoridad de privilegiar la obtención de información en lugar de sancionar por el incumplimiento de la Ley. Vale la pena recordar que los importes por omisiones pueden llegar a ser ruinosos para las empresas.²⁴⁹

Si bien es cierto que, como se ha comentado, existe una disposición que prevé la posibilidad de que quien realiza la actividad vulnerable se corrija por una sola ocasión, de forma espontánea y previa al inicio de las facultades de verificación contenidas en el artículo 55 de la Ley al cual le hemos llamado “*mea culpa*” (o “derecho de autocorrección”, como lo denomina ORTIZ DORANTES en los cursos que imparte sobre este específico tema), la facilidad otorgada en la Ley de Ingresos de la Federación no tiene precedente alguno en la materia, por lo que debe de ser analizada a detalle.

Así, el 16 de abril de 2018 se publicaron las Disposiciones de Carácter General que Regulan los Programas de Auto Regularización,²⁵⁰ que precisaron de forma puntual las formas bajo las cuales se operó dicho programa. Cabe destacar que estas disposiciones debieron haberse publicado a los sesenta días de entrada en vigor de la Ley de Ingresos de la Federación, cosa que no fue sucedió; sin embargo, fueron publicadas.

Debemos resaltar que las mencionadas disposiciones integraron un concepto que es, por demás, desatinado. Me refiero al de Sujeto Obligado, que, como se ha comentado *supra*, estaba previsto en la iniciativa y fue cambiado por el de actividad vulnerable y, peor aún, en el cuerpo normativo que nos ocupa, se describe de la siguiente forma: “Sujeto Obligado: Persona física o moral que realiza alguna actividad vulnerable de las previstas en el artículo 17 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita”.

Estas disposiciones se encargaron de precisar qué se entendería por irregularidad o incumplimiento:

Las omisiones a las leyes, reglamentos o reglas de carácter general, que estén obligados a cumplir por haber realizado alguna actividad vulnerable de las previstas en el artículo 17 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, cuya sanción corresponda imponer al Servicio de Administración Tributaria.

Como podemos ver, a través de este concepto, quedó abierta la posibilidad de regularizar todas las omisiones, incluida, la infracción por la restricción al uso de efectivo (prevista en el artículo 32). Es decir, que el concepto de *sujetos obligados* fue más amplio que el artículo 14 transitorio).

²⁴⁹ Diversas notas periodísticas han dado cuenta de los importes de las sanciones. Véanse: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/SAT-reconoce-excesivas-multas-por-ley-antilavado-20180920-0095.html> y <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/sat-emite-mil-966-mdp-en-multas-por-ley-antilavado>

²⁵⁰ Véase: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5557882&fecha=16/04/2019

Ahora bien, debemos resaltar que el programa contó con dos caminos:

- Ponerse al día con todas las omisiones; y
- Posibilidad de condonación de sanciones impuestas.

En la primera vertiente, fue preciso presentar, a través del Portal de Prevención Lavado de Dinero,²⁵¹ una solicitud que debió incluir la manifestación bajo protesta de decir verdad, de corregir y subsanar las irregularidades en las que se incurrió. También, fue indispensable no encontrarse en alguno de los supuestos de improcedencia, que fueron:

- Que quien realiza la actividad vulnerable no se encontrara dado de alta en el padrón de sujetos obligados; .
- Que no se encontraran actualizados datos de quien realiza la actividad vulnerable en el Portal de Lavado de Dinero.
- Que quien realiza la actividad vulnerable no se encontrara al corriente en sus obligaciones del año 2019.
- Que quien realiza la actividad vulnerable hubiera cometido alguno de los delitos previstos por la Ley.

El programa debía contener:

- La descripción de irregularidades o incumplimientos cometidos.
- El detalle de las circunstancias que originaron el incumplimiento.
- La descripción de las acciones que se pretendían adoptar para corregir los incumplimiento.
- La manifestación, bajo protesta de decir verdad, de que quien realiza la actividad vulnerable no se ubicaba en alguno de los supuestos de improcedencia citados *supra*.

En lo que se refiere a la solicitud de condonación de multas, fue preciso:

- Presentar un escrito de “solicitud de condonación” ante la Administración Desconcentrada de Servicios al Contribuyente que corresponda al domicilio de quien realiza la actividad vulnerable.
- Que hubieran transcurrido veinte días después de que quien realiza la actividad vulnerable hubiera concluido el plazo de su Programa de Auto Regularización.
- La verificación de la procedencia de la solicitud se haría saber en un plazo máximo de seis meses.

De igual forma, se establecieron causales de improcedencia de la condonación:

²⁵¹ Véase: <https://sppld.sat.gob.mx/pld/index.html>

- Que el infractor fuera reincidente.
- Que se hubiera cometido un delito previsto por la Ley.
- Que se hubiera presentado un medio de defensa (y no se haya desistido de éste).
- Que se hubiera efectuado el pago de la multa.
- Que no se hubiera cumplido el Programa de Auto Regularización.

El mayor reto que enfrentó el programa fue que quien realiza la actividad vulnerable tuviera la capacidad de identificar de forma puntual y precisa todas las omisiones en las que pudo haber incurrido desde el inicio de vigencia de la Ley. Es un gran trabajo el que debió realizarse sin embargo, considero que valió la pena el esfuerzo porque fue una oportunidad única de ponerse al día de una vez por todas e implementar formas adecuadas de operación para evitar que vuelvan a suceder las circunstancias que originaron el incumplimiento, que trae aparejada una sanción. Así, de acuerdo con cifras de la autoridad, 969 distribuidores de automotores ingresaron al Programa de Auto Regularización. Con ello, se demuestra que este es un sector interesado en cumplir con sus obligaciones.

Conclusiones

Primera. En un entorno tan interconectado en donde prevalece un crecimiento exponencial del comercio internacional de mercancías y una comunicación casi en tiempo real desde cualquier parte del mundo, se potencializan las formas para tratar de borrar la procedencia de recursos obtenidos de forma ilícita.

Ante tal realidad, en donde los delincuentes no se ubican bajo una bandera o área geográfica definida para la comisión de delitos, es imperativo mundial contar con disposiciones jurídicas que disminuyan el riesgo de que se pierda el rastro del origen de los recursos y se adquieran bienes y servicios para darles apariencia de legitimidad. Lo anterior, tiene como consecuencia que la prevención y persecución del delito de lavado de dinero sea una tendencia, entendida ésta como algo a lo que se le presta la mayor importancia.

Así, la prevención del lavado es una herramienta para combatir una conducta que encierra verdaderos entramados jurídicos y económicos y que, ilegalmente, pretende aparentar la obtención lícita de recursos.

No cabe duda que la prevención del lavado de dinero en el sector comercial de nuestro país ha llegado tarde, pero ha llegado. Esta regulación, ha acarreado obligaciones que quienes realizan actividades vulnerables han sentido como una lesión de sus intereses, argumentando que no les corresponde una función policial. Sin embargo, no existe país en el mundo en donde el particular no sea el detonante de este tipo de investigaciones. La iniciativa privada se ha convertido en la primera línea de batalla, pero esta lucha no debería ser compleja de implementar ni, mucho menos, onerosa en su aplicación. Debe partirse de una acción sencilla y contundente: informar lo más pronto posible que se ha llevado a cabo un acto de comercio y hacer saber la información sobre el mismo.

Debemos de tener claro que, a pesar de lo desfasado de la legislación en esta materia, ha llegado para quedarse. Lo deseable es que, con el paso del tiempo, veamos una migración hacia una instrumentación más sencilla y, en consecuencia, más precisa y con mucha más inteligencia, en donde se recabe información que permita realizar investigaciones exitosas y obtener un mayor número de sentencias condenatorias. Para lograrlo, es fundamental ahondar en las experiencias internacionales; utilizar las herramientas tecnológicas; regular correctamente las obligaciones y, sobre todo, realizar una capacitación de fondo y forma más allá de falsas promesas de pseudoespecialistas en el tema, a quienes lo único que les preocupa es la batalla mediática en lugar del debate con argumentos e ideas.

Segunda. A pesar de lo complejo del fenómeno y de lo reciente de su regulación jurídica (pues debemos considerar que la Ley del Secreto Bancario de 1970 surgió hace apenas 50 años, que es mucho en la vida de un hombre, pero muy poco en la de una sociedad), la prevención del lavado de dinero ha tenido una acogida mundial sin precedente. Cuenta de ello la dan el gran número de organismos internacionales, regionales y nacionales que se han orientado al estudio y dictado de políticas en esta materia. No cabe duda de que el más importante de esos organismos es el GAFI que, desde luego, lleva el liderazgo en el tema y ha hecho de sus recomendaciones algo más que eso, pues, hoy en día, éstas

son la columna vertebral, la constitución contra el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. Ahora bien, el reto de cada país es lograr que esas recomendaciones, junto con sus notas interpretativas, sean debidamente ubicadas en el contexto de la realidad nacional tal y como ellas mismas lo prevén, y, como consecuencia de ese adecuado entendimiento de la realidad nacional, se dicten políticas de prevención de lavado que atiendan esta particular situación.

Así las cosas, el colectivo internacional está volcado sobre el tema. Sin embargo, es preciso andar el camino de la reflexión y el estudio de este asunto sin permitirnos ser eclipsados por el falso canto de las sirenas para concluir que todo es lavado. Por ello, es menester que organismos rectores en este tópico ahonden en lineamientos, técnicas, doctrina, etc., para delinear estrategias contundentes y, sobre todo, eficaces de combate frontal a un delito que la mayor parte de las personas considera que no le ocasiona un daño directo e inmediato: nada más falso que eso, pues impacta directamente en nuestras vidas.

Tercera. La legislación de prevención de lavado de dinero dirigida al sector comercial (nuestra “Ley Antilavado”) es consecuencia directa del actuar de organismos intergubernamentales y multilaterales que, en este contexto de preocupación internacional, al evaluar a nuestro país, le hicieron saber que carecía de una legislación que buscara contrarrestar los efectos de este delito precisamente en este sector comercial. Como se sabe, el sector financiero tenía años regulado y, como siempre en una legislación, existen áreas de oportunidad; no obstante, dicha regulación había puesto un dique para tratar de evitar que el sector fuera un campo fértil en donde pudieran introducirse bienes y servicios de procedencia ilegal.

Cuarta. Como hemos podido ver en este estudio, la primera iniciativa de Ley Antilavado que se planteó atendía medianamente las recomendaciones del GAFI; sin embargo, soslayaba la realidad de nuestro país. De esta manera, se partía de la premisa de identificar a los clientes y del envío de informes a la autoridad para que fuera ésta quien, con esa información, decidiera si realizaba o no una investigación y, en consecuencia, se hacía llegar de mayores elementos. También, se contemplaba la inclusión del financiamiento del terrorismo e, inclusive, la aplicación supletoria del Código Penal Federal. Como se sabe, ambas propuestas no prosperaron en la iniciativa.

Está claro que el autor de la primera iniciativa utilizó medidas que, bajo ninguna circunstancia, forman parte de las recomendaciones del GAFI, y que él mismo expresó con el adjetivo de “novedosas”; en concreto, me refiero a la restricción al uso de efectivo. Si bien es cierto que no trae aparejada la pena privativa de libertad como se planteó en un inicio, si es objeto de sanción administrativa por su falta de observancia.

La restricción al uso de efectivo es la forma bajo la cual se ha tratado de combatir la utilización de este medio, anónimo por antonomasia. Sin embargo, la probablemente buena intención no ha abonado en esa batalla y las cifras lo demuestran. Así, considero imperativo invertir la premisa, esto es: que se elimine tal restricción, se permita su utilización y, al traspasar un umbral único para todas las actividades vulnerables, dicho uso sea informado a la autoridad mediante un aviso con alerta de veinticuatro horas de

que esa operación superó el umbral previsto (tal y como sucede en otras latitudes), para ahora sí estar en posibilidad de seguirle el rastro al dinero.

Lo que ha generado la restricción al efectivo es la implementación de medidas y esquemas más complejos para triangular operaciones y recursos con la finalidad de realizar la operación, dificultando más su investigación. Además, algunas actividades vulnerables tienen restricción al uso de efectivo, mientras que otras no. Lo anterior, genera una discriminación dentro del propio sector regulado por la Ley. Es el seguimiento oportuno al uso de efectivo y no su restricción lo que podría darnos, en caso de que éste provenga de actividades ilícitas, investigaciones exitosas y con sanciones ejemplares.

Quinta. Es de la mayor importancia distinguir que el uso de las palabras identificación y conocimiento tiene diferencias que van mucho más allá de la semántica; en particular, en el caso que nos ocupa. Dicha distinción se ubica de forma muy clara en las Disposiciones de Carácter General aplicables al artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, que, en su momento, retomó la iniciativa de la Ley que nos ocupa. Sin embargo, actualmente sólo existe la obligación de identificar al cliente o usuario. Como ha quedado de manifiesto, es imposible vender una unidad de vehículo automotor a un cliente que no se haya identificado previamente, pues identificarse es exigido cuando menos por siete diferentes disposiciones jurídicas.

En tanto, resulta evidente que lo relativo al conocimiento del cliente reviste una complejidad mayor en lo que concierne a inversión en sistemas, acopio de información, capacitación de personal y, sobre todo, implicaría tener un área suficientemente robusta para estar en posibilidad de llevarlo a cabo, tal y como sucede en el sistema financiero.

Sexta. El hecho de que se tenga contemplado en la Ley como un objetivo la protección del sistema financiero es ocioso. Esta disposición se encuentra enfocada en regular y prevenir la realización de operaciones con recursos de procedencia ilícita en el sector comercial y en las asociaciones civiles. Es importante no olvidar que el sistema financiero cuenta con sus propias disposiciones, que son mucho más precisas y tienen una amplia trayectoria.

Más que proteger el sistema financiero, lo que busca la presente Ley, de forma directa e inmediata en relación con la restricción al efectivo que aplica a la comercialización de automotores, es la bancarización de las personas como medida primordial, pero no es especificada de ese modo. Como se sabe, si la operación se realiza bajo el paraguas del sistema financiero, no existe problema alguno de índole restrictiva. Como he manifestado, dicha restricción es un yerro que impide darle seguimiento efectivo al origen de los recursos.

Séptima. Un gran acierto por parte del legislador y que se encuentra descrito de forma puntual y precisa, es el cumplimiento alternativo, bajo la premisa de cumplir en tiempo y forma las obligaciones a cargo de quien realiza la actividad vulnerable, establecidas en leyes especiales que implican proporcionar la misma información materia de los avisos. Sin embargo, hasta la fecha de elaboración del presente estudio, la autoridad, de forma particular la UIF, ha sido muy poco receptiva ante tal opción, bajo argumentos de índole operativa.

Ha sido demostrado en este trabajo que no existe impedimento alguno para que se pueda implementar de manera exitosa esta alternativa, bajo la emisión del CFDI con un complemento específico utilizado para la industria automotriz, en el que se recabe la información adicional que requiera la UIF y que el SAT no precisa para efectos fiscales o por falta de coincidencia en los catálogos (estamos ante el caso del Beneficiario Controlador). El CFDI ha probado a lo largo del tiempo su eficacia en forma y fondo, además de que todos los gobernados están muy familiarizados con su utilización.

Adicionalmente, sería necesario modificar el criterio emitido por la UIF en el que se precisa a partir de qué momento se actualiza la hipótesis de la comercialización para que deje de ser al momento de la liquidación de la operación, pues, como quedó debidamente probado, deja fuera del ámbito de la información de la autoridad aquellas operaciones que no han sido liquidadas. De esta manera, el cambio tendría que ser en el sentido de que se detone el aviso al momento de facturar; es decir, cuando existe acuerdo entre precio y cosa.

Por último, y no por eso de menor importancia, es necesario hacer énfasis en que la propuesta que sostengo no requiere de ningún cambio de índole legislativo porque se ubica dentro de las facultades que le han sido conferidas a la UIF y, sin lugar a dudas, generaría un impacto considerable en la eficiencia del envío de los avisos y una disminución sustancial en las posibles contingencias para las empresas. Además, la autoridad tendría toda la información relativa a las comercializaciones de unidades, por lo que dirigiría sus visitas de verificación a operaciones particulares de forma mucho más precisa. Asimismo, se evitaría una obligación que no aporta ningún elemento para la prevención del lavado de dinero y, en consecuencia, carece de razón de ser: el informe sin operaciones (denominado en ceros en el Portal de Prevención de Lavado de Dinero).

Lo que se requiere es voluntad para realizar lo previsto en la Ley, en aras de la obtención idónea de información mediante una implementación adecuada y eficiente.

Octava. Otra figura a la que tampoco se le ha ubicado como útil para la aplicación de la Ley, a pesar de que su previsión parecía adecuada (aunque, en la práctica, ha sido virtualmente imposible implementarla) es la de las entidades colegiadas. Dichas entidades no dan valor agregado alguno y lo más correcto sería que desaparecieran dado que, a lo largo de siete años, han demostrado su ineficacia.

Novena. Al momento de analizar cómo llevar a cabo la verificación de cumplimiento de la Ley, fue preciso por parte del legislador considerar dos elementos muy importantes: por un lado, la fortaleza de los sistemas informáticos y, por el otro, el despliegue territorial para la verificación del cumplimiento por parte de quienes realizan las actividades vulnerables. De esta manera, considerando esos dos criterios, se optó por que fuera el SAT a quien se le encomendara tal tarea, pues éste tiene oficinas a lo largo del territorio nacional y, en consecuencia, no se requería implementar una nueva unidad administrativa o autoridad encargada de la supervisión.

La decisión de que fuera el SAT el que realizara las visitas de verificación ha generado una confusión permanente de ambos lados (tanto para la autoridad verificadora como para quienes realizan actividades vulnerables), porque se parte de la falsa premisa de

que la revisión debe seguir el procedimiento de la materia fiscal y, como ha quedado demostrado en este trabajo, esto no es así.

En primer lugar, en ninguna parte del cuerpo normativo materia de esta investigación se prevé eso; a mayor abundamiento, existe jurisprudencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa al respecto de que el Servicio de Administración Tributaria tiene tres obligaciones de verificación: la fiscal, la aduanera y la de actividades vulnerables, y que, cada una de ellas, tiene su propio procedimiento. Sin embargo, en la práctica, se ha demostrado que no es suficiente con esta jurisprudencia, pues la desinformación y las creencias (por no decir falta de conocimiento) hacen que prevalezca tal circunstancia.

Otro elemento que no abona en el conocimiento de la materia, es que en la práctica ésta ha sido abordado por aquellos que no son abogados, me refiero a los contadores. Esta situación, genera un impacto sustancial de riesgo ante los eventuales actos de la autoridad, incrementando de forma potencial las posibles contingencias para la actividad vulnerable.

Asimismo, mucha gente ha sido sorprendida por falsos expertos que argumentan contar con diversos tipos de certificaciones (emitidas en México y el extranjero) y se ostentan como especialistas, cuando dichas credenciales ni reflejan los conocimientos que pretenden sustentar, ni son reconocidas por la autoridad en el ámbito de las actividades vulnerables.

Décima. En el cuerpo de la Ley se aprecia que el legislador olvidó dotar de ámbito de injerencia a una parte del ente gubernamental que, únicamente, es citada en esta norma, pero no se hace mención de ella ni en el Reglamento ni en las Reglas, me refiero a la extinta Policía Federal. Dicha organización policial no encajaba en la esfera de la presente disposición y, en consecuencia, debió haber sido omitida.

Décima Primera. Es indudable que la Ley materia de este estudio está basada en su gran mayoría en criterios de relevancia; es decir, es a través de los umbrales que se establecen las diversas hipótesis tanto para la identificación; la acumulación; el aviso y la restricción al uso de efectivo. Sin embargo, aun cuando prevalece dicho criterio, es en el aviso con alerta de veinticuatro horas en el que se pueden obtener criterios de inusualidad que efectivamente sirvan a la prevención y el combate al lavado de dinero. Ahora bien, la forma en que se ha previsto este tipo de aviso es después de haber iniciado el conocimiento del cliente, lo cual implicaría que se debió haber integrado un perfil transaccional y, de la mano con un modelo de calificación de riesgos, poder señalar claramente que el cliente se ha comportado de forma inusual y que esto amerita un aviso con alerta de veinticuatro horas. El problema es que ni el perfil transaccional ni el modelo de calificación de riesgos son elementos obligatorios para quienes realizan actividades vulnerables.

Así las cosas, lo que en realidad sucede es que, en todo caso, ante una situación evaluada subjetivamente como atípica y de potencial riesgo, se envía un aviso de 24 horas, lo cual pudiera poner en riesgo a quien realiza la actividad vulnerable.

No es menor que exista muy poco conocimiento en la práctica del porqué utilizar los avisos con alerta y, más aún, saber con precisión qué los detona.

Décima Segunda. El hecho de que se tenga un umbral para identificar operaciones en la comercialización genera un potencial riesgo derivado de un trato diferenciado a las mismas operaciones. Además, ha quedado demostrado que es imposible vender una unidad sin identificar al cliente. El umbral de identificación debe ser eliminado porque no genera valor agregado y, en cambio, sí un potencial riesgo de sanción por incumplimiento del envío del aviso.

Décima Tercera. De forma errónea, el legislador mexicano ha determinado que las actividades vulnerables pueden llevarse a cabo por clientes o usuarios. Sin embargo, al tratarse de actividades comerciales en las que existe una contraprestación, se trata siempre y en todos los casos de un cliente. La distinción realizada es evidente y constituye una herencia más de las disposiciones aplicables al sistema financiero, en donde sí resulta procedente. De forma contundente lo afirmo: *no existen usuarios en las actividades vulnerables, sólo clientes.*

Décima Cuarta. La obligación imperfecta que tienen quienes realizan actividades vulnerables de designar a un responsable encargado de cumplimiento y que éste acepte la designación, es uno de los mayores equívocos del legislador pues, en ningún lado de la normativa aplicable, se define de forma precisa cuáles son sus funciones y tampoco se establecen consecuencias (sanciones) en caso de incumplimiento. Así las cosas, es indudable que esta figura es otra más de las herencias del sistema financiero a través de la figura del oficial de cumplimiento; sin embargo, en el caso que nos ocupa, ni siquiera se solicita que tenga una relación laboral o de representación con quien realiza la actividad vulnerable.

Hay quien considera que el responsable encargado de cumplimiento debe servir como enlace con la autoridad; no obstante, dicha afirmación se pone en tela de juicio cuando su presencia no es necesaria al momento en que se realiza una verificación de cumplimiento de obligaciones. Tampoco puede decirse que es un enlace porque las notificaciones se reciben en el portal y es poco probable que quien accede a dicha herramienta sea el encargado de cumplimiento. Por último, pero no por ello menos importante, está el hecho de que no se le exige tener ningún tipo de conocimiento en la materia que nos ocupa.

Décima Quinta. Si lo que se busca es disminuir la utilización del efectivo en las transacciones comerciales, se debe de considerar seriamente, como ha quedado evidenciado, la eliminación de billetes de alta denominación (por ejemplo, de mil pesos), tal y como ha sucedido en otros países.

Asimismo, es importante no dejar de lado que la restricción prevista en el artículo 32 de la Ley no califica la calidad del sujeto activo (quien otorga el dinero) ni pasivo (quien recibe el numerario); por lo que, en mi consideración, no se circunscribe a actividades vulnerables, sino que es mucho más amplia que éstas

Ahora bien, en la práctica, ha quedado de manifiesto que su verificación, más que prevenir y combatir el lavado de dinero, tiende a una medida recaudatoria (por las multas

impuestas) y control fiscal que, se supone, se encuentran fuera del ámbito de la Ley que se ha analizado.

Décima Sexta. En lo referente a las multas, existe un error no menor en el artículo 53, fracción III, en que se establece que, en caso de que el aviso sea enviado con posterioridad a los treinta días que se tienen para considerarlo extemporáneo, se aplicará la sanción prevista en el artículo 55 de la Ley, que carece de sanción.

Dicho error del legislador no debe tratar de ser subsanado por el Tribunal porque, como ha quedado demostrado, la aplicación del derecho administrativo sancionador debe ser exacta. Así las cosas, no cabe duda de que se puede ejercer el “derecho de autocorrección” o “*mea culpa*” consignado en artículo 55 de la Ley, por la vía del 53; es decir, se tiene una puerta abierta para hacer valer el beneficio, derivado del error del legislador.

La autocorrección no debiera de ser por sólo una ocasión; por el contrario, tendría que ser una facultad permanente que tenga la actividad vulnerable para corregirse tantas veces como sea necesario, siempre y cuando sea previo a las facultades de verificación. Algo similar a lo que existe en el sistema financiero y, ya que se han traído tantas figuras de éste a la presente legislación, esta medida sí la deberíamos observar cómo se hace en aquél.

Décima Séptima. Los umbrales para todas las hipótesis previstas en la Ley deberían incluir las contribuciones y los accesorios. En el caso muy particular de la comercialización de automotores, se deben considerar el IVA y el ISAN, en caso de que se tribute, con la particularidad (a la que he hecho referencia) de que dicho impuesto no se puede desligar de la factura.

Décima Octava. En las Reglas de Carácter General se estableció en un principio la figura del proveedor de recursos; sin embargo, más tarde se quitó. Considero que, en el caso de que una persona distinta a la que ostenta la titularidad de los derechos de propiedad sea la que aporte recursos, debiera de ser identificada también. En la práctica, muchos distribuidores identifican al llamado proveedor de recursos (que es quien liquida la operación), no obstante, esta práctica la realizan para tratar de evitar fraudes y no porque cumplan con una obligación derivada de la Ley.

Décima Novena. En el Reglamento se utilizan, de forma indistinta, la recepción de monedas y billetes con la de aporte de recursos económicos, cuando no es lo mismo. Es preciso que se utilice la misma figura porque, en estricto sentido, el recurso tiene una raíz de índole procesal de recurrir a una resolución que puede o no poner fin al procedimiento y no la de liquidar una obligación mediante el pago.

En ese mismo sentido, observamos lo relacionado con las entidades financieras, que no indica quienes son en la Ley, pero sí en dónde se regulan y, en las Reglas de Carácter General, se habla del sistema financiero y qué se entiende por el mismo, cuando son las propias entidades financieras las que integran dicho sistema.

Vigésima. En el caso de la consulta a las listas negras, cuyo incumplimiento no tiene sanción y que, en estricto sentido, únicamente se está obligado a revisar las emitidas por

el gobierno mexicano o los organismos internacionales y, no así, las emitidas por gobiernos extranjeros, se da un tratamiento preferencial a los agentes aduanales y a los fedatarios públicos (en algunas operaciones) exceptuándolos de la consulta. Es preciso evitar excepciones porque se materializan en trato desigual a quienes deberían ser tratados igual.

Aun cuando nos dé positiva la consulta de las listas negras, se debe de continuar con la operación y presentar el correspondiente aviso con alerta de veinticuatro horas. En caso de no enviar el aviso, no existe sanción alguna, por lo que estamos ante una norma imperfecta.

En el mismo sentido de las excepciones, es a todas luces algo de llamar la atención que a las armadoras o importadoras se les libere de la responsabilidad de presentar avisos por las operaciones de venta a sus redes de distribuidores, siempre y cuando el precio total haya sido cubierto por instituciones del sistema financiero; sin embargo, la autoridad ha dado un trato diferenciado y menos favorable a los distribuidores cuando realizan intercambios (que no son sino ventas de unidades nuevas entre distribuidores de la misma marca que son liquidadas únicamente por instituciones del sistema financiero).

Este tipo de operaciones son en un muy alto porcentaje y no representan mayor riesgo porque aún no han sido comercializadas a los clientes (finales) y es únicamente como desplazamiento del inventario por cuestiones comerciales de colocación de producto.

Vigésima Primera. La obligatoriedad de contar con un documento de políticas de identificación de clientes (manual) es otra más de las herencias del sistema financiero y no representa más que tener un texto que no ha sido valorado o autorizado por el ente gubernamental. Lamentablemente, el hecho de contar con él no significa que se observe su aplicación.

Vigésima Segunda. Como ya hemos referido, el tema que nos ocupa ha ido tomando cada vez mayor trascendencia en los medios de comunicación y una de las consecuencias negativas de esto es que ha sido un campo fértil para los defraudadores de la capacitación. En buena medida, esto es responsabilidad de la UIF por su omisión, pues no ha dado a conocer las mejores prácticas con guías de capacitación.

Vigésima Tercera. Las personas políticamente expuestas (PEP) no están contenidas en las obligaciones de las actividades vulnerables y así deben de permanecer porque la autoridad, hasta la fecha, no cuenta con una lista confiable de las mismas, pues únicamente emite una relación de puestos y es responsabilidad de quien está obligado a hacer el *match* de la persona con el puesto. Lo anterior representa un alto grado de costos para cumplir con dicha obligación.

Vigésima Cuarta. La costumbre ha asignado un valor extrafiscal a la factura (CFDI) como documento idóneo para acreditar que la operación se llevó a cabo; sin embargo, en la materia de la actividad vulnerable de comercialización de automotores es fundamental señalar que el documento idóneo para dicha acreditación es el contrato de adhesión debidamente registrado en la Profeco, tal y como lo ha reconocido la misma UIF.

Vigésima Quinta. La Ley, en su aplicación *lato sensu*, carece de excepciones para la identificación de los diversos clientes, lo cual es adecuado y, en todo caso, establece un régimen simplificado de cumplimiento en la identificación de ciertas personas morales; no obstante, en la práctica, este régimen no abona ningún valor agregado. Por ello, considero que se debe replantear su utilización o, en todo caso, si la operación es ante alguna de las personas morales de derecho público, debería considerarse la excepción a la identificación.

Ese mismo tratamiento se da para recabar firmas con que se deja constancia de la pregunta sobre la existencia de dueño beneficiario.

Vigésima Sexta. La restricción al efectivo ha sido superada en tanto exista un depósito en alguna institución financiera porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado mediante la jurisprudencia correspondiente. Así, si un cliente liquida la operación mediante un depósito a una cuenta de quien realiza la actividad vulnerable, se actualiza la hipótesis del depósito irregular y el mismo no se considera como restricción al efectivo.

Vigésima Séptima. Se debe de permitir que, si la identificación oficial del cliente cuenta con la CURP, se dé por satisfecha la obligación de acreditar su existencia; es decir, que no sea necesario integrar al expediente único la cédula de la CURP.

Vigésima Octava. La creación del Programa de Auto Regularización fue una estupenda oportunidad que debió valorarse en cada caso e, inclusive, se puede complementar con la autocorrección (prevista en el artículo 55) y, en caso de que se requiera, se puede solicitar la condonación de la eventual multa impuesta.

El Programa de Auto Regularización no tiene precedentes y, no cabe duda, es un reconocimiento expreso de la autoridad que esta legislación no ha cumplido su cometido y ha generado una serie de contingencias económicas brutales (por no decir ruinosas).

Abreviaturas

Código Fiscal de la Federación (CFF)

Comité de Expertos en la Evaluación de Medidas contra el Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo (Moneyval)

Fiscalía General de la República (FGR)

Grupo de Acción Financiera de América Latina (GAFILAT)

Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)

Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPA)

Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (Ley/Ley Antilavado)

Organización de Naciones Unidas (ONU)

Procuraduría General de la República (PGR)

Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (Reglamento/Reglamento de la Ley)

Reglas de Carácter General a que se Refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (Reglas)

Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)

Referencias

Libros y artículos

- ABEL SOUTO, Miguel, *La expansión penal del blanqueo de dinero*, Centro Mexicano de Estudios en lo Penal Tributario, México, 2016.
- ALEMÁN LOZA, Iván, *Prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo*, Thomson Reuters, México, 2020.
- AMBOS, Kai, *Lavado de activos y compliance*, Jurista Editores, Perú, 2015.
- ARBULÚ RAMÍREZ, José Antonio, *Lavado de activos*, Editorial Iustitia, Perú, 2018.
- ARCE GARGOLLO, Javier, *Contratos mercantiles atípicos*, Editorial Porrúa, México, 2012.
- AYALA DE LA TORRE, José María, *Compliance*, Editorial Francis Lefebvre, España, 2016.
- BERMEJO, Mateo, *Prevención y castigo del blanqueo de capitales*, Marcial Pons, España, 2015.
- BERTAZA, Humberto, *Tratado de lavado de activos y financiación del terrorismo*, La Ley, Argentina 2012.
- BLANCO CORDERO, Isidoro, *El delito de blanqueo de capitales*, Thomson Reuters, España, 2012.
- BURGOA TOLEDO, Carlos Alberto, *Lavado de dinero y derechos humanos*, Thomson Reuters, México, 2014.
- CALLEGARI, André Luis, *El delito de blanqueo de capitales y la Ley Brasileña*, en *Derecho Penal Contemporáneo*, Bogotá, LEGIS, 2003 (octubre-diciembre).
- CÁRDENAS RIOSECO, Raúl, *El delito de lavado de dinero. Temas selectos*, Editorial Porrúa, México, 2018.
- CASTALDO, Andrea, *Naturaleza económica de la criminalidad organizada*, en *Prudentia Iuris*, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Buenos Aires, Pontificia Universidad Católica Argentina, Junio 2003 (número 57)
- CASSARA, John, *On the trail of terror finance*, Red Cell, Estados Unidos, 2010.
- CESANO, José Daniel, *Error de tipo, criminalidad económica y delito de lavado de activos de origen delictivo*, en *Derecho Penal del Siglo XXI. Homenaje al Doctor Manuel Rivacoba y Rivacoba*, Buenos Aires, Hammurabi, 2004.

- CHAIKIN, David, y SARMAN, J.C., *Corruption and Money Laundering. A Symbiotic Relationship*, Palgrave Macmillan, United States/United Kingdom, 2009.
- DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jorge, *Análisis y jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito, exposición de motivos, disposiciones de la SHCP, Banxico, CNBV y ABM* (dos tomos), Editorial Porrúa, México, 2003.
- DOMÍNGUEZ y MARTÍNEZ, José Alfredo, *Derecho civil. Parte general, personas, cosas, negocio jurídico e invalidez*, Editorial Porrúa, México, 1994.
- GÁLVEZ BRAVO, Rafael, *Los modus operandi en las operaciones de blanqueo de capitales*, Bosch, España 2014.
- GARCÍA GIBSON, Ramón, *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (comentada)*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2013.
- GARCÍA GIBSON, Ramón, *Prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2010.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Derecho procesal penal*, Porrúa, México, 1974
- GLUYAS MILLÁN, Ricardo, *Las cuarenta recomendaciones del GAFI comentadas*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México 2017.
- GLUYAS MILLÁN, Ricardo, *Tesis aisladas y jurisprudencia emitidas en materia de lavado de dinero*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2018.
- HIDALGO FLORES, Héctor Ivar, *La investigación penal en la era digital. A propósito del caso Carpenter vs. Estados Unidos*, Revista Mexicana de Ciencias Penales, INACIPE, México, 2018.
- JIMÉNEZ GUSI, Rafael, *Global Overview of Anti-Bribery Laws*, Editorial Thomson Reuters, Estados Unidos, 2015.
- LARA RIVERA, Jorge Alberto, *Cómo prevenir el lavado de dinero*, Colección de Conferencias Magistrales, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2018.
- MALLADA FERNÁNDEZ, Covadonga, *Blanqueo de capitales y evasión fiscal*, Thomson Reuters, España, 2012.
- MALLADA FERNÁNDEZ, Covadonga, *Guía práctica de prevención del blanqueo de capitales*, Thomson Reuters, España, 2015.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, et al., *Régimen jurídico aplicable a la distribución y comercialización de automotores*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007.
- MICHEL, Ambrosio, *Lavado de dinero y defraudación fiscal*, Colección de Conferencias Magistrales, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2018.

- MICHEL, Ambrosio, *Secreto Bancario y defraudación fiscal*, Editorial Porrúa, 2018.
- MASCIANDARO, Donato/Takáts, Elöd/Unger, Brigitte, *Black Finance, The Economics of Money Laundering*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2007.
- MOSCOSO DEL PRADO, Javier, Compliance. *Guía práctica de identificación, análisis y evaluación de riesgos*, Thomson Reuters, España, 2017.
- NÚÑEZ CAMACHO, María de la Luz, *El fenómeno de lavado de dinero en México*, Porrúa, México, 2016.
- OROZCO–FELGUERES, Carlos, *Efectos fiscales en materia de prevención de lavado de dinero*, Editorial Thomson Reuters, México, 2015.
- ORTIZ DORANTES, Angélica, *El delito de lavado de dinero*, Porrúa, México, 2011.
- ORTIZ DORANTES, Angélica, *El delito de lavado de dinero. La reforma penal de 2014*, Editorial Porrúa, México, 2018.
- ORTIZ DORANTES, Angélica (coord.), *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y su Reglamento. Comentados*, Editorial Themis, México, 2013.
- PADRÓN ÁLVAREZ, Rafael, *El delito de defraudación fiscal en México*, Editorial Thomson Reuters, México, 2015.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Tratado de derecho civil mexicano* (tomo III), Editorial Porrúa, México, 1995.
- ROMO, Jorge L., *Prevención de lavado de dinero y delincuencia organizada en el sector casinos. La ley antilavado en México*, Editorial Ubijus, México, 2013.
- SAID, Alberto, *Auditoría legal. Notas para su estudio*, Editorial Porrúa, México, 2011.
- SANDS, Peter, *Making it Harder for the Bad Guys: The case for Eliminating High Denomination Notes*, Harvard Kennedy School, Mossavar-Rahmani Center for Business and Government, 2016.
- SANTISTEBAN SUCLUPE, Juan Pablo, *Lavado de activos vinculados al tráfico ilícito de drogas*, Editorial AC, Perú, 2017.
- VELÁZQUEZ TOLSÁ, Eduardo Francisco, *Derecho administrativo sancionador mexicano*, Editorial Bosch, México, 2018.
- WAINWRIGTH, Tom, *Narconomics. How to Run a Drug Cartel*, Editorial Public Affairs, Estados Unidos, 2016.

Códigos, decretos, iniciativas, leyes y Reglas de Carácter General

Anexo 3 del acuerdo 02/2013 por el que se emiten las Reglas de Carácter General a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Acceso electrónico.

Bank Secrecy Act. Acceso electrónico.

Código Civil Federal. Acceso electrónico.

Código Fiscal de la Federación. Acceso electrónico.

Código Penal Federal. Acceso electrónico.

Decreto por el que se expide la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo. Acceso electrónico.

Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito. Acceso electrónico.

Disposiciones de Carácter General que regulan los programas de autocorrección. Acceso electrónico.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con recursos de Procedencia Ilícita, planteada por el senador Ricardo Monreal el 7 de febrero de 2019. Acceso electrónico.

Ley Aduanera. Acceso electrónico.

Ley del Impuesto al Valor Agregado. Acceso electrónico.

Ley del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos. Acceso electrónico.

Ley del Impuesto Sobre la Renta. Acceso electrónico.

Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos. Acceso electrónico.

Ley del Notariado para el Distrito Federal. Acceso electrónico.

Ley del Registro Público Vehicular. Acceso electrónico.

Ley Federal de Correduría Pública. Acceso electrónico.

Ley Federal de Juegos y Sorteos. Acceso electrónico.

Ley Federal de Protección al Consumidor. Acceso electrónico.

Ley Federal de Protección al Consumidor. Acceso electrónico.

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares. Acceso electrónico.

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

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Acceso electrónico.

Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia. Acceso electrónico.

Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act. Acceso electrónico.

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

Reglas de Carácter General a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Acceso electrónico.

Diccionarios y enciclopedias

Diccionario jurídico mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, México, 2004.

Diccionario de la Lengua Española, RAE, España. Acceso electrónico

Enciclopedia jurídica OMEBA, Editorial Driskill, México, 2009.

Enciclopedia Britannica. Acceso electrónico.

Páginas electrónicas

<http://www.fatfgafi.org/documents/documents/ministersrenewthemandateofthefinancialactiontaskforceuntil2020.html>

<http://calderon.presidencia.gob.mx/documentos/iniciativas/ley-recursos-procedencia-ilicita-terrorismo.pdf>

<https://www.britannica.com/topic/Volstead-Act>

<https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/bank-secrecy-act>

<https://www.uaf.cl/asuntos/gafi.aspx>.

<https://www.fincen.gov/history-anti-money-laundering-laws>

https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf

<http://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/>

<https://index.baselgovernance.org/>

<https://egmontgroup.org/en/content/about>

<https://www.sbs.gob.pe/prevencion-de-lavado-activos/Sistema-de-Lucha-Contra-el-LA-FT/Organismos-Internacionales-que-rigen-el-Sistema-Nacional-contra-el-LA-FT/Grupo-Egmont>

<https://www.coe.int/en/web/moneyval>

<https://www.gafilat.org/index.php/es/>

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

<https://www.wolfsberg-principles.com/>

http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/evaluacion_mutua/docs_info_evaluacion_mut/gafisud_s.pdf

<http://calderon.presidencia.gob.mx/documentos/iniciativas/ley-recursos-procedencia-ilicita-terrorismo.pdf>

<https://sppld.sat.gob.mx/pld/interiores/regimen.html>

<http://sctj.tjfa.gob.mx/SCJI/assembly/detalleTesis?idTesis=43341>

<https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Contadores-podran-certificarse-contraprevencion-de-lavado-de-dinero--20170517-0132.html>

<https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/senior-fincen-employee-arrested-and-charged-unlawfully-disclosing-sars>

<https://www.excelsior.com.mx/nacional/lista-nominal-del-ine-no-alcanzo-a-venderse-aun-no-hay-detenidos/1270208>

http://www.gdf.gov.it/chi-siamo/organizzazione/compiti-istituzionali/copy2_of_antiriciclaggio-antiterrorismo-e-traffici-di-valuta

<https://www.abc.es/economia/20141019/abci-seria-eficaz-crear-policia-201410172145.html>

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>

<https://sppld.sat.gob.mx/pld/index.html>

<https://sppld.sat.gob.mx/pld/interiores/marco.html>

<https://sppld.sat.gob.mx/pld/interiores/preguntas.html>

<https://diariosanrafael.com.ar/europa-dejo-de-emitar-los-billetes-de-500-euros-para-evitar-el-lavado-de-dinero-164114/>

http://omawww.sat.gob.mx/informacion_fiscal/factura_electronica/Documents/Gu%C3%ADaDaAnexo20.pdf

<https://sppld.sat.gob.mx/pld/interiores/vehiculos.html>

<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm692>

<https://www.ine.mx/credencial/credencial-proceso/>

<https://listanominal.ine.mx/scpln/src/>

<https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/UIF-investigara-corrupcion-dentro-del-sistema-Santiago-Nieto-20180919-0045.html>

<https://www.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/retiran-ambulancias-y-pipas-con-gas-lp-irregulares>

<https://heraldodemexico.com.mx/cdmx/dictan-auto-de-formal-prision-a-escolta-de-lord-ferrari/>

<https://heraldodemexico.com.mx/cdmx/dictan-auto-de-formal-prision-a-escolta-de-lord-ferrari/>

http://omawww.sat.gob.mx/terceros_autorizados/notarios_publicos/Paginas/programa_declaranot.aspx

https://www.banamex.com/es/personas/servicios/pagos/ordenes_pago.htm

<https://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/pages/office-of-foreign-assets-control.aspx>

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>

<https://www.jornada.com.mx/2000/10/24/008n1pol.html>

<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/critica-juridica/article/viewFile/2950/2752>

<https://www.sciencefocus.com/future-technology/how-much-data-is-on-the-internet/>

<http://www.tramites.cdmx.gob.mx/ts/518/0>

<https://www.eluniversal.com.mx/autopistas/cuanto-dinero-evade-una-persona-con-placas-de-morelos>

https://www.amda.mx/wp-content/uploads/uif_circular-22_2018.pdf

<https://sppld.sat.gob.mx/pld/interiores/preguntas.html>

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/118713/CertPLD-Convocatoria_Certificacion20161029.pdf

<https://www.amda.mx/prevencion-lavado-de-dinero-calculadoras/>

<https://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/pages/office-of-foreign-assets-control.aspx>

<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/documents/12978.pdf>

<https://www.congress.gov/bill/106th-congress/house-bill/3164>

<http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/134816.html>

<https://sppld.sat.gob.mx/pld/index.html>

<https://www.gob.mx/tuempresa/articulos/crea-tu-sociedad-por-acciones>

<https://sppld.sat.gob.mx/pld/interiores/vehiculos.html>

<https://www.eleconomista.com.mx/economia/SAT-reconoce-excesivas-multas-por-ley-antilavado-20180920-0095.html>

<https://www.elfinanciero.com.mx/economia/sat-emite-mil-966-mdp-en-multas-por-ley-antilavado>

<https://sppld.sat.gob.mx/pld/index.html>

http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-07-1/assets/documentos/Inic_MORENA_RPI.pdf

<https://expansion.mx/tecnologia/2011/04/26/playstation-network-sufre-hackeo-masivo>

<https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2017/08/11/mexico-no-esta-obligado-reaccionar-lista-negra>

https://www.amda.mx/wp-content/uploads/2018/02/IUF_1Criterio.pdf

https://www.amda.mx/wp-content/uploads/2018/02/IUF_2Criterio.pdf

<https://www.amda.mx/wp-content/uploads/2018/02/CriterioUIFCompDomicilio.pdf>

https://www.amda.mx/wp-content/uploads/2018/02/uif_criterio-5_226-2016.pdf

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Mexico%20ful.pdf>

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5557882&fecha=16/04/2019
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5273403&fecha=17/10/2012
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547401&fecha=28/12/2018
<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=169530>
https://uif.gob.mx/work/models/uif/librerias/documentos/Guia_FT_para_OSFL.pdf
<https://www.uif.gob.mx/work/models/uif/comunicados/imp/Gu%C3%ADa%20anticorrupci%C3%B3n.pdf>
<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Directrices-para-enfoque-basada-en-riesgo-Monedas-virtuales.pdf>
<https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/enr.pdf>
<https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/enr2020.pdf>

Jurisprudencias y tesis aisladas

Época: Novena Época, Registro: 174488, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto de 2006, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 99/2006, Página: 1565

Época: Novena Época. Registro: 168124. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, Enero de 2009. Materia(s): Común. Tesis: XX.2o. J/24. Página: 2470.

Época: Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: Tomo XXVI, Septiembre de 2007. Tesis: 1a./J. 122/2007. Página: 122.

Época: Novena Época, Registro: 186921, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Mayo de 2002, Materia(s): Común, Tesis: 2a./J. 38/2002 Página: 175.

Época: Décima Época. Registro: 2008584. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 16, Marzo de 2015, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 1/2015 (10a.). Página: 117.

Época: Décima Época. Registro: 2004949. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 2. Materia(s): Civil, Común. Tesis: I.3o.C.35 K (10a.). Página: 1373.

Época: Décima Época, Registro: 2009473, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 19, Junio de 2015, Tomo I Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: 2a./J. 86/2015 (10a.), Página: 794

Época: Décima Época, Registro: 2014611, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 43, Junio de 2017, Tomo IV Materia(s): Civil Tesis: I.8o.C.43 C (10a.), Página: 2900.

Época: Décima Época, Registro: 2016903, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 54, Mayo de 2018, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a./J. 46 /2018 (10a.), Página: 1270.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa que emitió la siguiente jurisprudencia: VIII-J-SS-53 del año 2018.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa bajo el rubro: VIII-J-SS-39, aprobada por acuerdo G/9/2017.