# ¿QUÉ ES EL GAFI?

LIC. LUIS VALDÉZ ANGUIANO
Notario Público No.46 de Guadalajara, Jal.

Desde el inicio de la vigencia de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, los Notarios hemos tenido que cambiar radicalmente nuestra manera de interactuar con nuestros clientes o usuarios. Muchos de ellos incluso se extrañan cuando les solicitamos con frecuencia documentos tales como constancias de domicilio, de situación fiscal, credencial para votar actualizada y demás.

Por ello, considero necesario que sepamos entre otros, los motivos que nos obligan a obtener esa información; considerando que en las leyes, el aprendizaje es por siempre, ahora nos mueve a saber el motivo o fundamento de tal legislación y las penas tan severas que se imponen a los Fedatarios omisos es por ello que en este breve ensayo trataré de explicar en palabras llanas una de las razones de las legislaciones de las leyes antilavado.

Durante los sexenios anteriores, concretamente a partir de los años noventas, el Estado Mexicano tuvo bajas calificaciones ante los organismos internacionales en el tema del lavado de dinero, acciones contra el narcotráfico y el terrorismo, sobre todo en este rubro, en donde el terrorismo sólo se da en contra los países de primer mundo según la percepción social.

## El Lavado de Dinero "Money Laundering"

En México, el **lavado de dinero** es en realidad una práctica común ya que por el comercio informal, se estima que son torrentes de dinero que pasan de mano en mano diariamente, sin el pago o las retenciones de los impuestos correspondientes, es decir, no solamente es por las actividades derivadas del narcotráfico son además, por actividades cotidianas que por esa cotidianidad nos parece incluso normal. Referencia aparte merece el rubro de actividades ilícitas de mayor impacto, lo es el contrabando y el narcotráfico y que pese a

las diferentes estrategias para su combate, al parecer la delincuencia le gana más espacios al Gobierno; según la revista "El Economista", en un informe atrasado, afirma que: "En México, el lavado de dinero es una actividad común de la delincuencia, especialmente por el bajo nivel de incautación de activos que se realiza al crimen organizado, ya que, por ejemplo, según cifras oficiales, del 2001 al 2014 hubo incautaciones con un valor de 300 millones de dólares en investigaciones de lavado de dinero, cifra menor respecto a los 50,000 millones de dólares que se estima fueron introducidos ilegalmente al sistema financiero"; esta cita la hago precisamente con motivo que por esas fechas entraba en vigor la que conocemos como **"Ley Antilavado"** o **"PIORPI"** como ustedes lo prefieran.

En cuanto al financiamiento al terrorismo solamente haré un comentario. No falta mucho para que los países del primer mundo, consideren a los cárteles de la droga como agentes financieros del terrorismo, incluso a ellos mismos como terroristas, por lo que nos podemos imaginar las consecuencias para países como el nuestro al poder intervenir las fuerzas persecutorias de tales delitos en nuestro territorio por estos ilícitos de corte internacional y se persiguen extra fronteras.

## ¿Entonces qué es el Grupo de Acción Financiera Internacional? (GAFI)

El **GAFI** es una entidad intergubernamental cuyo objetivo es fijar los estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y otras amenazas al sistema financiero internacional; por ello, el GAFI, fue creado en el año de 1989 y México ingresó al grupo a partir del año 2000; año en el que fue su primera evaluación de la cual no salió muy bien librado. Posteriormente, ha sido evaluado en el año 2003 y 2008. Cabe destacar que México asumió la Presidencia del grupo en el mes de junio del 2010 hasta el

mes de julio del 2011 y actualmente, forma parte del Consejo Directivo y del Grupo Revisor de Cooperación Internacional para las Américas, y el propósito es proporcionar asistencia a los Países de América identificado por el Grupo de Revisión de Cooperación Internacional (ICRG).

No obstante, al interior del país, los resultados en los sexenios anteriores fueron muy magros, por el que el GAFI tuvo que darle un llamado de atención al Estado Mexicano con motivo de la falta de procesos en contra de entidades o personas responsables del delito de lavado de dinero, previsto y sancionado por el Artículo 400 Bis del Código Penal Federal que impone penas que van de los 5 a los 15 años de prisión.

En lo que va de esta sexenio y con la designación del abogado Santiago Nieto Castillo, originario de San Juan del Río, Querétaro, como titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, prácticamente desde el inicio del sexenio se comenzaron a dar resultados, ya que se han iniciado diversos procesos, independientemente a los tintes políticos que tienen algunos de ellos, desde la detención de Rosario Robles, el proceso de Emilio Lozoya y la reciente orden de aprehensión de Inés Gómez Mont y su pareja Víctor Manuel Álvarez Puga, parece entonces que el mensaje sí va en serio.

Volviendo al tema, en colaboración con otras partes involucradas a nivel internacional, el GAFI también trata de identificar vulnerabilidades a nivel nacional para proteger el sistema financiero internacional de usos indebidos.

De ahí que ha emitido diversas recomendaciones que constituyen un esquema de medidas completo y consistente que los países deben implementar para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, también el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Pero como los países tienen diversos marcos legales, administrativos y operacionales y diferentes sistemas financieros, no pueden tomar todos medidas

idénticas contra estas amenazas. Por lo tanto, las Recomendaciones del GAFI fijan un estándar internacional que los países deberían implementar por medio de medidas adaptadas a sus circunstancias particulares, por consiguiente se han emitido 40 Recomendaciones de las cuales, según el informe de Santiago Nieto. De las 40 Recomendaciones emitidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional, en México se han cumplido cinco, una no está cumplida, 15 parcialmente cumplidas y 19 se encuentran en estatus de mayoritariamente cumplidas, estas Recomendaciones se resumen como sigue:

A).- Identificar los riesgos y desarrollar políticas y coordinación local.

B).- Luchar contra el lavado de activos; financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación.

C) Aplicar medidas preventivas para el sector financiero y otros sectores designados.

D).- Establecer poderes y responsabilidades (por ejemplo, autoridades investigativas, de orden público y de supervisión) y otras medidas institucionales: mejorar la transparencia y la disponibilidad de la información de titularidad de beneficio de las personas y estructuras jurídicas; y

E).- Facilitar la cooperación internacional. [1]

Justamente, las 40 Recomendaciones originales del GAFI del año 1990, fueron una iniciativa para combatir los usos indebidos de los sistemas financieros por parte de personas que lavaban el dinero del tráfico ilícito de drogas. En 1996, se revisaron las Recomendaciones por primera vez para reflejar las crecientes

1 Portal del Grupo de Acción Financiera Internacional.

tendencias y técnicas de lavado de activos y para ampliar su campo más allá del lavado de activos proveniente de las drogas. En octubre de 2001, el GAFI expandió su mandato e incluyó el financiamiento de actos y organizaciones terroristas y creó las importantes ***Ocho*** (luego ampliadas a ***Nueve*** más) ***Recomendaciones Especiales sobre el Financiamiento del Terrorismo.***

En 2003, las Recomendaciones del GAFI se revisaron por segunda vez y junto con las Recomendaciones Especiales fueron avaladas por más de 180 países y son reconocidas universalmente como el estándar internacional contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

## ¿Ante estas Recomendaciones, cómo ha respondido la UIF en México?

Ante las Recomendaciones del GAFI la UIF en su portal de internet tiene publicado lo siguiente:

## Metodología para evaluar el cumplimiento técnico con las Recomendaciones del GAFI y la efectividad de los sistemas ALA/CFT

Este documento constituye la base de las evaluaciones sobre el cumplimiento técnico de las Recomendaciones revisadas del GAFI, para revisar el nivel de efectividad del sistema Anti-Lavado de Activos /Contra el Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT), a las que México se sujetará en el año 2017, en el marco de la cuarta ronda de Evaluaciones del GAFI.

## Listas públicas del GAFI

Uno de los propósitos del GAFI es fomentar un mayor cumplimiento de los estándares internacionales de prevención y combate al LD/FT, con el fin de proteger el sistema financiero internacional de los riesgos derivados de dichos delitos. En ese sentido, el GAFI publica dos listas por medio de las cuales se identifica a las jurisdicciones que tienen deficiencias estratégicas en sus regímenes de prevención y combate al LD/FT.

**1).- Jurisdicciones de Alto Riesgo sujetas a un Llamado a la Acción** (**Comúnmente conocida como "lista negra" del GAFI**)

La primera lista enuncia las jurisdicciones de alto riesgo y no cooperantes, así como las jurisdicciones con deficiencias estratégicas en sus regímenes de LD/FT que no han hecho suficientes progresos en el tratamiento de las mismas, o no se han comprometido a desarrollar un plan de acción con el GAFI para abordar dichas deficiencias.

**2) Jurisdicciones bajo un Mayor Monitoreo** (**Comúnmente conocida como "lista gris" del GAFI**)

La segunda enuncia las jurisdicciones que, si bien tienen deficiencias estratégicas en la prevención y combate al LD/FT, se encuentran en el proceso de implementación de un plan de acción con el GAFI, y además han mostrado un alto compromiso político para abordar las deficiencias identificadas.

Todo ello ha sido un esfuerzo del Gobierno mexicano para obtener una mejor calificación ante los organismos internacionales.

**¿Pero cómo ha afectado todo ello a nuestra Legislación?**

En el año 2007 se modificó por primera vez, al amparo de la ola de presiones

a México por su inactividad sobre el lavado de dinero, la Ley Bancaria por la cual se impuso a los bancos la identificación de las actividades inusuales o las llamadas operaciones relevantes; las primeras se identifican como retiros frecuentes de efectivo por montos importantes y similares, sin estar relacionados con la actividad, recepción de recursos y dispersión constante de fondos y traspasos entre cuentas; las relevantes desde luego, aquellas que no coinciden con el perfil del cliente; recordemos que en la actualidad, para abrir una cuenta bancaria se llevan días lo que antes era de inmediato y todo con motivo de que la información que proporcionamos es cotejada con el SAT y demás instancias gubernamentales para tener la certeza que el perfil corresponde a la actividad del futuro cuentahabiente; por ello incluso los banqueros denominaron a estas reformas como la "Ley del Colchón", ya que comenzaron a perder a muchos cuentahabientes primordialmente aquellos que manejan sumas de dinero en efectivo sin un origen cierto.

Con posterioridad ha habido una serie de reformas a partir de la entrada en vigor de la Ley Antilavado por lo que se hemos tenido que cambiar todos nuestros hábitos en el manejo del dinero y olvídense de que aún existan "Cuentas no Fiscales", ya que todas las del sistema financiero son monitoreadas por el SAT.

Por ello, todo cambio legislativo y sobre todo referente al manejo del dinero, de una u otra forma debe interesarle al Notariado Mexicano, es por lo que Nuestro Colegio ante la preocupación del movimiento antilavado, ha organizado diversos foros referentes al tema, el cual a más de 8 años del cambio legislativo a la fecha, consideramos que iniciamos con la experiencia. Es por ello que recomiendo la lectura de la guía publicada por la Unidad de Inteligencia Financiera que denomina: "Guía sobre Operaciones Inusuales y Sospechosas", que si bien es cierto fue emitida para el sistema bancario y financieros, pero a la fecha se ha extendido a todos aquellas entidades sujetos de realización de actividades vulnerables, entre ellas la de la Fe Pública y para muestra basta el siguiente botón:

1. Proporcionan datos de identificación que resultan inexistentes.

2. Modifican sus datos de identificación frecuentemente, presentan constantes cambios de domicilio, o no se localizan en los manifestados.

3. Varios clientes manifiestan el mismo domicilio.

4. Modifican frecuentemente a sus beneficiarios.

5. Muestran disgusto o nerviosismo al aplicarles las políticas de identificación del cliente.

6. Tratan de ocultar la identidad del propietario real.

7. Solicitan ser atendidos por determinado empleado de la entidad sin justificación aparente.

8. La entidad tiene información de que el cliente o usuario podría estar involucrado en operaciones fraudulentas o delictivas.

9. No demuestra conocimiento de su actividad económica declarada.

Esta guía, con los criterios anotados, es la que nos compete para llenar nuestra hoja "CIS", por sus siglas en inglés (Client Información Sheet), o la Hoja de Información del Cliente, elemento indispensable para integrar nuestro expediente único de Identificación del Cliente o Usuario a la luz de la PIORPI y su reglamento.

## ¿Entonces, por qué estamos metidos en estos menesteres?

Simplemente porque GAFI dentro de sus 40 Recomendaciones y más de 9

notas ha señalado una y otra vez, que las actividades fedatarias pueden ser la puerta de ingreso para el blanqueo de capitales en la adquisición de bienes inmuebles, formación de empresas, mutuos con o sin interés entre particulares y otorgamientos de poderes. A saber, me permito trascribir a la letra los siguientes fragmentos de publicaciones del GAFI, concretamente las Recomendaciones 22 y 23:

***"Recomendación 22*** *– Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD): Debida Diligencia del Cliente 22.1 Las APNFD deben cumplir con los requisitos de la debida diligencia del cliente contemplados en la Recomendación 10 en las siguientes situaciones:*

*(a) Casinos - cuando los clientes se involucran en transacciones financieras por monto igual o superior a USD/EUR 3.000.*

*(b) Agentes inmobiliarios - cuando éstos se involucran en transacciones para sus clientes para la compra y venta de bienes raíces.*

*(c) Comerciantes de metales preciosos y comerciantes de piedras preciosas - cuando éstos se involucran en alguna transacción en efectivo con un cliente por monto igual o superior a USD/EUR 15.000.*

*(d) Abogados,* ***Notarios****, otros profesionales jurídicos y contadores independientes -cuando se disponen a realizar transacciones o realizan transacciones para sus clientes sobre las siguientes actividades:*

*Compra y venta de bienes inmobiliarios;*

*Administración del dinero, valores u otros activos del cliente;*

*Administración de las cuentas bancarias, de ahorros o valores;*

*Organización de contribuciones para la creación, operación o administración de empresas;*

*Creación, operación o administración de personas jurídicas u otras estructuras jurídicas, y compra y venta de entidades comerciales;*

*(e) Proveedores de servicios fiduciarios y societarios - cuando se disponen a realizar transacciones o realizan transacciones para un cliente respecto de las siguientes actividades:*

*Actuación como agente de creación de personas jurídicas;*

*Actuación como (o arreglo para que otra persona actúe como) director o apoderado de una compañía, socio de una sociedad o posición similar con relación a otras personas jurídicas;*

*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.*

*Recomendación 23 – APNFD: otras medidas 23.1 Los requisitos de reportar operaciones sospechosas contenidos en la Recomendación 20 deben aplicarse a todas las APNFD sujetas a las siguientes calificaciones:*

*(a) Abogados, Notarios, otros profesionales jurídicos y contadores independientes – cuando, en nombre de o para un cliente se involucran en una transacción financiera en relación con las actividades descritas en el criterio 22.1(d)47 .*

*(b) Comerciantes de metales preciosos y de piedras preciosas - cuando se involucran en alguna transacción en efectivo con un cliente por monto igual o superior a USD/EUR 15.000.*

*(c) Proveedores de servicios fiduciarios y societarios – cuando en nombre de o para un cliente se involucran en una transacción en relación con las actividades descritas en el criterio 22.1(e). 23.2 En las situaciones que se describen en el Criterio 23.1, las APNFD deben cumplir con los requisitos de controles internos contenidos en la Recomendación 18. 23.3 En las situaciones que se describen en el Criterio 23.1, las APNFD deben cumplir con los requisitos de países de mayor riesgo contenidos en la Recomendación 19. 23.4 En las situaciones que*

*se describen en el Criterio 23.1, las APNFD deben cumplir con los requisitos de revelación ("tipping-off") y confidencialidad contenidos en la Recomendación 2148.*

1. Los abogados, Notarios, otros profesionales jurídicos independientes y contadores que actúan como profesionales jurídicos independientes no tienen que reportar transacciones sospechosas si la información pertinente se obtuvo en circunstancias en las que éstos están sujetos al secreto profesional o privilegio profesional legal.

2. Cada país debe determinar las materias que caerían dentro del privilegio profesional legal o del secreto profesional. Esto normalmente cubriría la información que los abogados, Notarios u otros profesionales jurídicos independientes reciben de uno de sus clientes o a través de uno de sus clientes: (a) en el curso de precisar el estatus legal de su cliente, o (b) en el desempeño de su tarea de defensor o representante de ese cliente en o con respecto a autos judiciales, administrativos, arbitraje o mediación.

3. Los países pueden permitir a los abogados, Notarios, otros profesionales jurídicos y contadores independientes, que envíen sus ROS a sus organizaciones de autorregulación apropiadas, siempre que existan formas adecuadas de cooperación entre estas organizaciones y la UIF.

4. Cuando los abogados, Notarios, otros profesionales jurídicos independientes y contadores que actúan como profesionales jurídicos independientes tratan de disuadir a un cliente para que no se involucre en una actividad ilegal, esto no significa revelación (tipping-off).

**Tablita de salvación**: Como verán, en el criterio número 1, existe la posibilidad a través del órgano colegiado de los Notarios de mandar nuestros informes; es el Colegio quien incluso podría designar un Oficial de cumplimiento que la propia Ley y su reglamento previene (tarea para que todos mis colegas que son muy estudiosos mediten al respecto).

**Por todo lo anterior, concluyo:**

A criterio de la Unidad de Inteligencia Financiera, los Notarios, somos la puerta de ingreso del dinero negro, porque mediante la elaboración de las escrituras correspondientes a la Constitución de Sociedades, otorgamiento de poderes, compraventas, hipotecas y demás instrumentos jurídicos cotidianos para nosotros, se asumen que potencialmente se pueden mover enormes sumas de dinero al año.

Las sanciones que se imponen a los Notarios, son draconianas y pesa sobre nosotros la Espada de Damocles porque en la Ley, en el rubro de las multas pueden ir hasta los 6 millones de pesos, la destitución del cargo e incluso la cárcel, prácticamente al gusto de órgano revisor.

Los revisores comisionados por la Unidad de Inteligencia Financiera, no llegan a felicitarnos; ni a revisar lo que está bien hecho, llegan a buscar lo que está mal; incluso la visita no es sobre un tema en particular, revisan por períodos, lo que a mi punto de vista es un exceso, motivo de interposición de los recursos que la ley otorga

Considero que, si continuamos haciendo un bloque colegiado, podríamos replantear desde luego con la reforma correspondiente el que tengamos un oficial de cumplimiento, receptor de nuestros avisos de 24 horas y los de las actividades inusuales, independientemente de los avisos que damos en el anexo 5 en el programa "DECLARANOT"; reconozco que es una tarea ardua, pero siendo nuestro Colegio fuerte y unido se podrá lograr en un futuro.

Lo aquí expuesto no es más que una inquietud con motivo de haber conocido en la experiencia de otros países, las diversas leyes antilavado de las cuales no me fue posible hacer un estudio comparado de las mismas

ante la falta de tiempo y espacio, además la inexistencia de bibliografía en México al respecto, incluso de criterios jurisprudenciales por ello, ofrezco a la membresía una sincera disculpa por el atrevimiento al escribir este pequeño ensayo.

COLEGIO DE NOTARIOS
DEL ESTADO DE JALISCO