

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Detección de los Delitos Financieros

Auditoría de Desempeño: 16-0-06100-07-0033

33-GB

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas en la prevención y detección de los ilícitos financieros.

Alcance

La revisión a la entidad corresponde al ejercicio fiscal 2016, así como el periodo 2013-2015 para términos comparativos.

Los alcances de la auditoría fueron determinados por el contenido temático de la revisión, en los que se analizaron los aspectos de prevención y detección de los delitos financieros; capacitación, actualización y especialización de los servidores públicos de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), y los mecanismos transversales de control interno, Sistema de Evaluación de Desempeño y rendición de cuentas.

En la prevención de los delitos financieros, se analizó la efectividad de las medidas y procedimientos implementados por la UIF para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Para la detección de los delitos financieros, se verificó el proceso de recepción y monitoreo de los reportes y avisos que los sujetos obligados debieron remitir a la UIF; el Modelo de Análisis de Riesgo para llevar a cabo el análisis estratégico de las personas que realizaron operaciones financieras; la diseminación de los casos de alto riesgo para la detección de posibles hechos delictivos en materia financiera; así como los resultados de las denuncias derivadas de la identificación de posibles delitos financieros.

En el caso de la capacitación, actualización y especialización, se verificó la cobertura de dichos cursos impartidos a los servidores públicos de la UIF que realizaron labores en materia de prevención y detección de delitos financieros.

Para las vertientes transversales, se analizó el cumplimiento de las normas de control interno; se revisó la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario G002 "Detección y prevención de ilícitos financieros"; así como los documentos de la rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance propuestos. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas en la prevención y detección de los delitos financieros, a fin de contribuir al fortalecimiento del sistema financiero y mejorar las condiciones de seguridad pública.

Antecedentes

En el ámbito mundial, uno de los efectos que le ha sido cuestionado al fenómeno de la globalización económica es que, de forma simultánea a las actividades lícitas vinculadas con los procesos productivos internacionales, se propician las condiciones para el crecimiento y la consolidación de organizaciones criminales dedicadas a actividades como el tráfico de drogas, el comercio ilegal de armas, la migración clandestina, la pornografía infantil y los fraudes financieros, entre otros ilícitos. Así, para que estas redes puedan utilizar, sin levantar sospechas, las enormes cantidades de dinero generadas por esas actividades ilegales tienen que distanciar el dinero de su origen por medio de un proceso conocido comúnmente como lavado de dinero, de capitales o blanqueo de activos, el cual es un mecanismo mediante el que se encubre el origen de fondos de procedencia ilícita. El incremento de estas prácticas en el ámbito internacional permite a las organizaciones criminales contar con capitales multimillonarios para mantener y ampliar sus operaciones.

En 1989, ante la necesidad de establecer normas y promover la aplicación efectiva de medidas legales, reglamentarias y operativas para prevenir y combatir el lavado de dinero, el financiamiento al terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional, se creó, en el marco de la cumbre del G-7,^{1/} el Grupo de Acción Financiera (GAFI por sus siglas en francés) el cual es un organismo intergubernamental encargado de emitir estándares para la efectiva implementación de medidas regulatorias y legales para el combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.^{2/}

En 1990, el GAFI dio a conocer sus “Cuarenta Recomendaciones” que tenían por objeto proporcionar un plan de acción necesario para la lucha contra el lavado de dinero y, a su vez, formular observaciones con el fin de ayudar a cumplir con los estándares internacionales en la materia.^{3/}

Ante el incremento en la capacidad financiera y armamental de la delincuencia organizada, el Estado Mexicano reconoció su imposibilidad de hacerle frente,^{4/} por lo que en 1994 se

1/ El G7 es un grupo conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

2/ Informe de evaluación mutua “Anti Lavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo”, GAFI-FATF-FMI, México, 2008.

3/ Presentación de la Unidad de Inteligencia Financiera, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2015.

4/ Diario Oficial de la Federación, Exposición de motivos de la iniciativa de reforma del artículo 21 constitucional, 31 de diciembre de 1994.

reformó el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con objeto de establecer la obligación del Estado de velar por la seguridad pública.^{5/}

En 1995, en el contexto internacional, se reconoció la necesidad de contar, en materia financiera, con una unidad con funciones de recepción y análisis de informes acerca de transacciones sospechosas y de blanqueos de capitales, por lo cual se creó un foro para establecer vínculos de cooperación en la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo, así como fomentar la implementación de programas en el ámbito nacional en la materia, por lo que el 9 de junio de 1995 se reunieron representantes de 24 países para discutir sobre las organizaciones especializadas en la lucha contra el lavado de dinero instaurándose el Grupo Egmont, que reunió a las “agencias receptoras de revelaciones financieras” (DRA por sus siglas en inglés) las cuales son el antecedente de las actuales unidades de inteligencia financiera.

Ante esta situación, se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (RISHCP) en el cual se instituyó la Dirección General Adjunta de Investigación de Operaciones (DGAIO) adscrita a la Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones, cuyas principales atribuciones consistieron en participar en la formulación de estrategias de investigación de conductas ilícitas vinculadas con la enajenación, administración, custodia, cambio, depósito, inversión, transporte, transferencia de recursos de cualquier naturaleza con conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, a fin de ocultar, encubrir o impedir conocer el origen, localización, destino o propiedad de dichos recursos, derechos o bienes, o alentar alguna actividad ilícita con ellos.

Debido al incremento de actos delictivos en la modalidad de encubrimiento y favorecimiento, que consideran actos en los cuales “maliciosamente se adquieren objetos cuya procedencia es delictuosa”^{6/} y con el fin de adaptar los mecanismos punitivos en torno a las nuevas formas de delinquir y así contar con herramientas administrativas y financieras modernas, en 1996, el artículo 115 Bis del Código Fiscal Federal fue derogado y el delito de lavado de activos fue introducido en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal (CPF) como el delito de las “Operaciones con Recursos provenientes de Orígenes Ilegales”, pasando así de una falta fiscal a un delito penal, por lo que también se incrementaron las penalizaciones por la comisión de dicho ilícito.

En 1997, se emitió la Declaración de Principios del Grupo Egmont, la cual señaló que una Unidad de Inteligencia Financiera se define como aquella agencia central nacional encargada de recibir, analizar y diseminar información financiera relacionada con fondos de los que se sospeche un origen delictivo o destinado a financiar el terrorismo,^{7/} y un año después México se adhirió a dicho grupo, debido a que la DGAIO ingresó al Foro de Red Segura Egmont con la

^{5/} Diario Oficial de la Federación, Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de diciembre de 1994.

^{6/} Diario Oficial de la Federación, 13 de mayo de 1996.

^{7/} Declaración de Principios del Grupo Egmont adoptado el 24 de junio de 1997.

finalidad de llevar a cabo acciones relacionadas con la prevención y detección del delito de lavado de dinero.

En el año 2000, el Estado reconoció la vulnerabilidad de la economía mexicana frente al lavado de dinero, producto del tráfico y producción de narcóticos, dada su vecindad con los Estados Unidos que es el mayor mercado de consumo de narcóticos en el mundo;^{8/} por lo que se adhirió a las políticas del GAFI, 11 años después de la conformación de dicho grupo. Asimismo, reconoció que el lavado de activos, financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva fungen como elementos generadores de distorsiones en el funcionamiento de la economía y, por ende, se requirió instrumentar una respuesta integral y coordinada de los gobiernos y los agentes económicos hacia la prevención, el control y la represión de los delitos financieros.

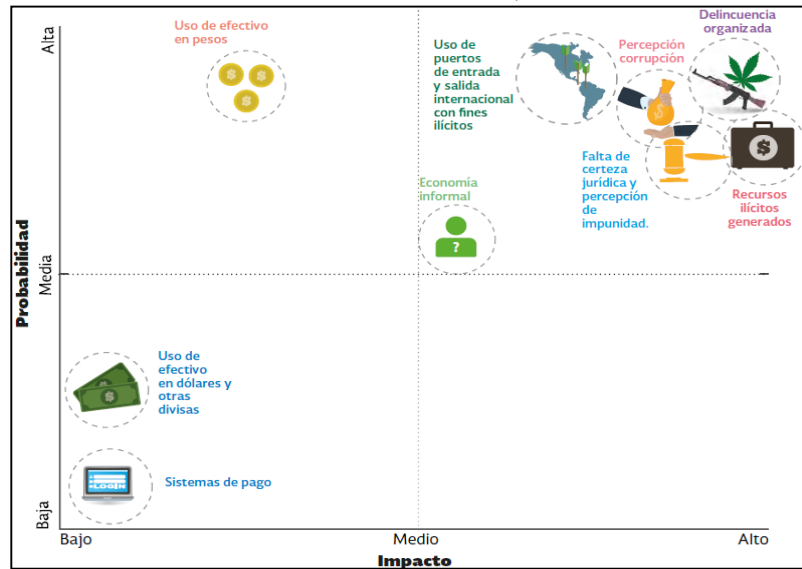
Con la publicación del Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y del Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, se estableció un enfoque sistémico y de coordinación intergubernamental, en el que se privilegia la inteligencia sobre la fuerza policial para mejorar los resultados de la prevención y combate al delito, y se apostó por profesionalizar los cuerpos de seguridad para mejorar su eficacia y recuperar la confianza de la ciudadanía.

Con base en lo anterior, se identificó que las estrategias en materia de prevención, detección y combate de los delitos financieros fueron establecidas en México 11 años después de que los países miembros de organismos internacionales especializados en los temas financieros habían reconocido la necesidad de intervenir para garantizar la seguridad financiera de sus países.

Asimismo, se observó que la materia por auditar se encuentra inmersa en dos dimensiones: el Sistema Financiero Mexicano y la política de seguridad pública; respecto de la primera, se identificó que, con base en los diagnósticos del GAFI, el país se encuentra en situación de riesgo, debido a su posición geográfica y la porosidad de sus fronteras, lo que lo convierte en un área vulnerable para el tráfico de narcóticos y de recursos de procedencia ilícita; en la segunda, se identificaron deficiencias en las capacidades institucionales para prevenir, detectar y combatir operaciones con recursos de procedencia ilícita, y aquellos casos en los que se denuncia y persigue el delito, no se castiga a los responsables, lo que denota altos índices de impunidad, como se muestra en el cuadro siguiente:

^{8/} Estrategia Nacional para la Prevención y Combate al Lavado de Dinero y Financiamientos al Terrorismo.

ANÁLISIS DE LAS AMENAZAS Y VULNERABILIDADES IDENTIFICADAS EN MÉXICO, 2016



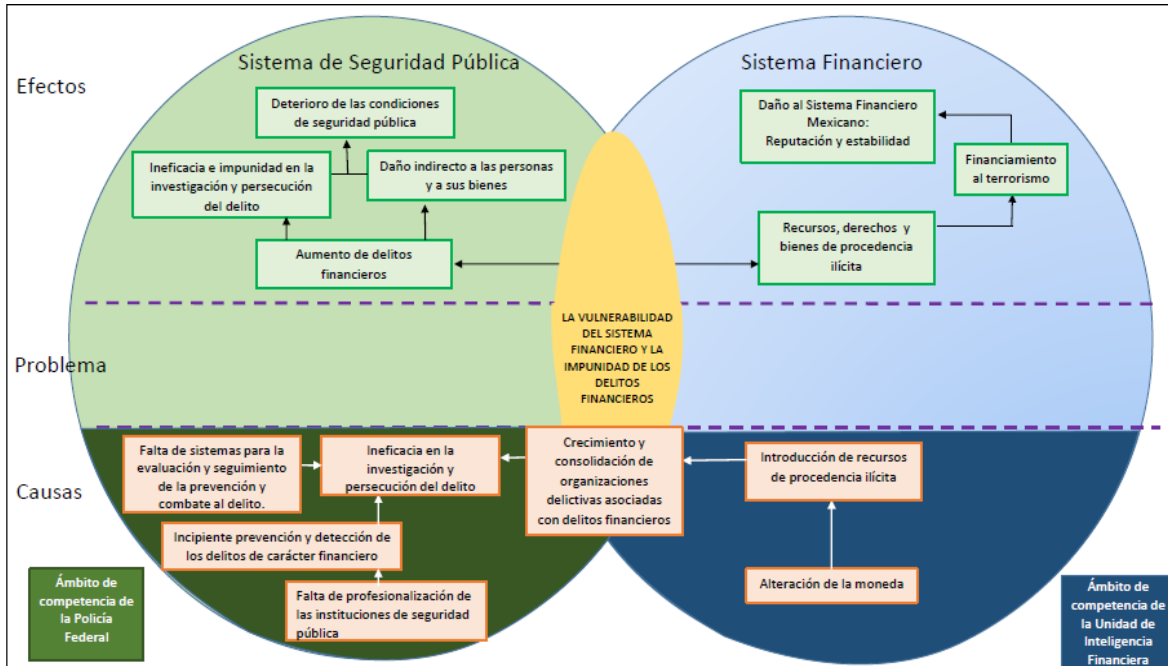
FUENTE: Primera Evaluación de Riesgos de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo México, SEGOB, PGR, SHCP, BANXICO, Poder Judicial de la Federación, 2016.

Como se observa en el mapa de riesgos, las vulnerabilidades identificadas en la Evaluación de Riesgos de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo en México^{9/} tales como la delincuencia organizada, la percepción de corrupción, la porosidad de las fronteras y la falta de certeza jurídica están categorizadas como de alta probabilidad e impacto, lo que hace al país vulnerable en materia de delincuencia organizada y operaciones con recursos de procedencia ilícita.

La ASF, con base en un análisis de los informes de labores de la PGR 2012 y 2015-2016; el documento “Estadísticas de recepción y Denuncias” de la Unidad de Inteligencia Financiera y el Informe de Recepción 2015 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, identificó el problema público, sus causas y efectos, como se presenta en el esquema siguiente:

^{9/} Informe publicado por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Procuraduría General de la República, el Banco de México y el Poder Judicial de la Federación.

PROBLEMA PÚBLICO, CAUSAS Y EFECTOS EN MATERIA DE DELITOS FINANCIEROS



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los informes de labores de la PGR 2012 y 2015-2016; el documento “Estadísticas de Recepción y Denuncias” de la Unidad de Inteligencia Financiera y el Informe de Recepción 2015 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En materia financiera, se requiere de mayores elementos preventivos y de combate, ya que el mayor número de actividades vulnerables que envían avisos a la UIF para la detección de operaciones ilícitas se concentran en los sectores de compra y venta de vehículos, préstamos y créditos, y transmisión de derechos sobre inmuebles. Asimismo, se requiere de medidas preventivas en las instituciones involucradas en el Sistema Financiero Mexicano, ya que el 83.2% (11,797,731.0 millones de pesos) de la participación relacionada con activos financieros se concentra en tres tipos de instituciones financieras (Instituciones de Banca múltiple, AFORES, y Banca de Desarrollo).

En resumen, la UIF de la SHCP realiza una labor de prevención, con base en la cual busca evitar que los recursos ilícitos no sean introducidos al sistema financiero o a la economía nacional; y de detección, para identificar oportunamente la introducción de dichos recursos y denunciarlo ante las autoridades competentes y, posteriormente, verificar que se castigue correctamente la conducta ilícita detectada y se despoje al delincuente de dichos recursos.

Resultados

1. Implementación De Mecanismos Para La Prevención De Los Delitos Financieros

Durante 2016, llevó a cabo la prevención de los delitos con recursos de procedencia ilícita por medio de la emisión de formatos para ser requisitados por los sujetos obligados, a fin de fortalecer el marco jurídico del régimen preventivo de lavado de dinero y financiamiento al

terrorismo; la emisión de opiniones jurídicas respecto de la modificación o actualización de la normativa en la materia; la suscripción de convenios para eficientar la coordinación e intercambio de información para la prevención y detección de los delitos financieros, así como realizar y publicar las guías para la elaboración y el envío de los reportes y avisos relacionadas con la detección de los delitos financieros, y proporcionó diversa información respecto de dichas actividades.

El desarrollo de este resultado se presenta en cuatro apartados: a) Emisión de formatos para el registro de actividades vulnerables; b) Emisión de guías para coadyuvar a la detección de los delitos financieros; c) Mecanismos de coordinación para la prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, y d) Emisión de opiniones jurídicas sobre disposiciones de carácter general en materia de prevención y detección de delitos financieros.

a) Emisión de formatos para el registro de actividades vulnerables

En 2016, la UIF emitió cuatro formatos oficiales, cuya finalidad consistió en reportar las operaciones relevantes, inusuales e internas preocupantes aplicables a las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple; comunicar la información de la persona designada como representante o, en su caso, oficial de cumplimiento; emitir avisos e informes por parte de quienes lleven a cabo la actividad vulnerable^{10/} de desarrollo inmobiliario, y el formato de alta y registro de quienes realicen actividades vulnerables; los cuales fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Aunado a los formatos emitidos por la UIF durante 2016, se constató que durante el periodo 2012-2015 emitió nueve formatos relacionados con el reporte de operaciones con dólares en efectivo de los Estados Unidos de América; el aviso de personas morales con las cuales se efectúen operaciones con dólares; intercambio de información de clientes y usuarios con entidades financieras extranjeras; aviso de actividades vulnerables y reporte de montos totales de divisas en los centros cambiarios; operaciones con cheques de caja; transferencias internacionales; instructivo de llenado del reporte de operaciones inusuales y preocupantes relevante, así como el reporte de actividades aplicable a las sociedades financieras de objeto múltiple.

Para determinar la consistencia de los formatos generados por la UIF para la emisión de los reportes por parte de los sujetos obligados de los sectores financiero y no financiero, la ASF analizó la normativa aplicable en la materia para identificar los tipos de reportes a los que

^{10/} De acuerdo con el artículo 17 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, se entiende por actividades vulnerables las vinculadas a la práctica de juegos con apuesta, concursos o sorteos; venta de boletos, fichas o cualquier otro tipo de comprobante similar para la práctica de dichos juegos, concursos o sorteos, así como el pago del valor que representen dichos boletos, fichas o recibos o, en general, la entrega o pago de premios y la realización de cualquier operación financiera, ya sea que se lleve a cabo de manera individual o en serie de transacciones; la emisión o comercialización de tarjetas de servicios, de crédito, de tarjetas prepagadas, cheques de viajero y de todas aquellas que constituyan instrumentos de almacenamiento de valor monetario, que no sean emitidas o comercializadas por Entidades Financieras, la prestación de servicios de construcción o desarrollo de bienes inmuebles en los que se involucren operaciones de compra o venta de los propios bienes por cuenta o a favor de clientes de quienes presten dichos servicios, la comercialización de metales preciosos, piedras preciosas, joyas o relojes; la comercialización de obras de arte, en las que se involucren operaciones de compra o venta, la prestación habitual o profesional de servicios de traslado o custodia de dinero o valores y la prestación de servicios de fe pública.

están obligados a emitir, y se contrastó con su respectivo formato, identificándose que la UIF ha emitido los formatos que le permiten recibir la información por parte de los sujetos obligados para la prevención y detección de los delitos financieros, toda vez que se emitió al menos un formato para cada tipo de reporte que la UIF debe recibir, como se muestra a continuación:

TIPO DE REPORTES QUE LOS SUJETOS OBLIGADOS REQUIEREN REMITIR A LA UIF
Y EMISIÓN DE FORMATOS PARA SU CORRECTA INTEGRACIÓN, 2012-2016

Tipo de reporte	Definición	Formato generado por la UIF
Operaciones inusuales	Se refiere a la operación, actividad, conducta o comportamiento de un cliente o usuario que no concuerde con los antecedentes o actividad conocida por la Entidad Financiera o declarada a esta, o con el perfil transaccional inicial o habitual en función al origen o destino de los recursos, así como al monto, frecuencia, tipo o naturaleza de la operación de que se trate sin que exista una justificación razonable, o bien, aquella operación, actividad, conducta o comportamiento que se realice o se pretenda realizar con la Entidad Financiera de que se trate en la que, por cualquier caso, esta considere que los recursos correspondientes pudieran ubicarse en alguno de los supuestos previstos en los artículos 139 Quáter o 400 Bis del Código Penal Federal. ^{1/}	<ul style="list-style-type: none"> • Formato oficial para el reporte de operaciones relevantes, inusuales, e internas preocupantes, aplicables a las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple no reguladas y el formato oficial para el reporte de operaciones inusuales e internas preocupantes. • Formato oficial para el reporte de operaciones relevantes, inusuales y preocupantes, en términos del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en relación con el 87-D de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. • Formato oficial para el reporte de operaciones relevantes, inusuales y preocupantes contemplado en las disposiciones de carácter general.
Operaciones relevantes	Se realiza 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.	<ul style="list-style-type: none"> • Formato oficial para el reporte de operaciones relevantes, inusuales, e internas preocupantes, aplicables a las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple no reguladas y el formato oficial para el reporte de operaciones inusuales e internas preocupantes. • Formato oficial para el reporte de operaciones relevantes, inusuales y preocupantes, en términos del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en relación con el 87-D de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. • Formato oficial para el reporte de operaciones relevantes, inusuales y preocupantes contemplado en las disposiciones de carácter general.
Operaciones internas preocupantes	Actividad, conducta o comportamiento de cualquiera de los directivos, funcionarios, apoderados y empleados de la Entidad de que se trate con independencia del régimen laboral bajo el que presten sus servicios, que por sus características pudiera contravenir, vulnerar o evadir la aplicación de los dispuesto por las leyes o las disposiciones aplicables en la materia, o aquella que por cualquier otra cosa, resulte dubitativa para las Entidades por considerar que pudiese favorecer o no alertar sobre la actualización de los supuestos previstos en los artículos 139 Quáter o 400 Bis del Código Penal Federal. ^{1/}	<ul style="list-style-type: none"> • Formato oficial para el reporte de operaciones relevantes, inusuales, e internas preocupantes, aplicables a las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple no reguladas y el formato oficial para el reporte de operaciones inusuales e internas preocupantes. • Formato oficial para el reporte de operaciones relevantes, inusuales y preocupantes, en términos del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en relación con el 87-D de la Ley General

Tipo de reporte	Definición	Formato generado por la UIF
		de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. <ul style="list-style-type: none"> • Formato oficial para el reporte de operaciones relevantes, inusuales y preocupantes contemplado en las disposiciones de carácter general.
Transferencias Internacionales de Fondos	Documento remitido por las Entidades Financieras cada transferencia internacional de fondos que, en lo individual, haya recibido o enviado cualquiera de sus clientes o usuarios por un monto igual o superior a mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en moneda extranjera que se realice.	<ul style="list-style-type: none"> • Formato oficial para el reporte de transferencias internacionales de fondos, en términos del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.
Operaciones en Efectivo con Dólares de los Estados Unidos de América	Documento remitido por las Entidades Financieras por cada operación de compra, recepción de depósitos, recepción del pago de créditos o servicios, o transferencias o situación de fondos, en efectivo que se realicen con dólares de los Estados Unidos de América, cuando se presenten los siguientes supuestos: tratándose de clientes por un monto igual o superior a quinientos dólares de los Estados Unidos de América, y tratándose de usuarios, por un monto superior a doscientos cincuenta dólares de los Estados Unidos de América.	<ul style="list-style-type: none"> • Formato oficial para el reporte de operaciones con dólares en efectivo de los EUA. • Formato oficial para el aviso de la lista de personas morales con los que se realicen operaciones con dólares de los EUA en términos de las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.
Operaciones con cheques de caja	Documento que remiten las Entidades Financieras por cada operación de expedición o pago de cheques de caja realizada con sus clientes o usuarios en los tres meses anteriores a aquel en que deban presentarlo, por un monto igual o superior al equivalente en moneda nacional a diez mil dólares de los Estados Unidos de América.	<ul style="list-style-type: none"> • Formato oficial para el reporte de operaciones con cheques de caja.
Actividades vulnerables	Actos, operaciones o servicios que se realizan de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, las cuales se enlistan a continuación: Las vinculadas a la práctica de juegos con apuesta, concursos o sorteos; la emisión o comercialización, habitual o profesional, de tarjetas de servicios, de crédito, de tarjetas prepagadas y de todas aquellas que constituyan instrumentos de almacenamiento de valor monetario; la emisión y comercialización habitual o profesional de cheques de viajero; el ofrecimiento habitual o profesional de operaciones de mutuo o de garantía o de otorgamiento de préstamos o créditos, con o sin garantía; la presentación habitual o profesional de servicios de construcción o desarrollo de bienes inmuebles o de intermediación en la transmisión de la propiedad o constitución de derechos sobre dichos bienes; la comercialización o intermediación habitual o profesional de Metales Preciosos, Piedras Preciosas, joyas o relojes; la subasta o comercialización habitual o profesional de obras de arte; la comercialización o distribución habitual profesional de vehículos, nuevos o usados, ya sean aéreos, marítimos o terrestres; la prestación habitual o profesional de servicios de blindaje de vehículos terrestres, nuevos o usados, así como de bienes inmuebles; la prestación habitual o profesional de servicios de traslado o custodia de dinero o valores; la prestación de servicios profesionales, de manera independiente; la prestación de servicios de fe pública;	<ul style="list-style-type: none"> • Formato oficial de los avisos e informes que deben presentar quienes realicen actividades vulnerables. • Formato para el alta y registro de quienes realicen actividades vulnerables. • Formato oficial para la actividad vulnerable de desarrollo inmobiliario.

Tipo de reporte	Definición	Formato generado por la UIF
	la recepción de donativos, por parte de las asociaciones y sociedades sin fines de lucro, y la prestación de servicios de comercio exterior como agente o apoderado aduanal.	

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1/ Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 1931.

El artículo 139 Quáter hace referencia a los delitos de Terrorismo, previstos en los artículos 139, 139 Bis y 139 Ter; Sabotaje, previsto en el artículo 140; Terrorismo Internacional, previsto en los artículos 148 Bis, 148 Ter y 148 Quáter; Ataques a las vías de comunicación, previstos en los artículos 167, fracción IX, y 170 párrafos primero, segundo y tercero; y Robo, previsto en el artículo 368 Quinquies.

El artículo 400 Bis establece que se impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días multa al que, por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas: I. Adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, u 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.

b) Emisión de guías para coadyuvar a la detección de los delitos financieros

En cuanto a la emisión de guías para coadyuvar en la detección de los delitos financieros, se verificó que la UIF emitió cuatro guías para la prevención y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita: “Guía para la identificación de Países Riesgos e Indicadores en Materia de Financiamiento al Terrorismo para la Entidades Financieras”, con la finalidad de otorgar elementos para que las entidades financieras puedan elaborar metodologías que les permitan prevenir y detectar los actos u omisiones realizadas por clientes o usuarios procedentes de países o zonas geográficas de riesgo que pudieran prestar ayuda o cooperación para la comisión de los delitos señalados en el artículo 400-Bis del Código Penal Federal; “Guía para establecer criterios y elementos de análisis con base en los cuales considere clientes o usuarios como de bajo riesgo para Actividades Vulnerables”, estructurada para servir como instrumento de orientación para el sector de actividades vulnerables, en el establecimiento de criterios para determinar el nivel de riesgos de sus respectivos clientes o usuarios; “Guía para la presentación de reportes inusuales que derivan de la lista de personas bloqueadas”, que tuvo como objetivo dar a conocer los elementos básicos que debe contener un reporte de operación inusual de usuarios que se encuentren dentro de la lista de personas bloqueadas, y la “Guía por la que se dan a conocer las operaciones más comunes que realizan los combatientes terroristas extranjeros”, que fue elaborada con el propósito de dar a conocer el comportamiento de los terroristas extranjeros, para evitar que utilicen el Sistema Financiero Mexicano para la comisión de delitos.

c) Mecanismos de coordinación para la prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo.

Como parte de los elementos que utilizó la UIF para prevenir la operación de recursos de procedencia ilícita se constató que, durante 2016, se realizó la Primera Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo en México, la cual tuvo por objeto identificar de forma sistemática los riesgos que implican la comisión de los delitos de lavado de dinero, financiamiento al terrorismo, y financiamiento a la proliferación de armas de destrucción masiva.

Asimismo, la UIF instrumentó mecanismos de coordinación de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo. Derivado de los resultados de la ENR 2016, durante ese año, se suscribieron las Bases de Colaboración por las que se crearon los Grupos de Alto Nivel en materia de prevención y combate al financiamiento al terrorismo, así como a la proliferación de armas de destrucción en masa. Dichos grupos tienen por objeto definir, revisar y evaluar que las políticas institucionales para combatir las operaciones con recursos de procedencia ilícita, el financiamiento al terrorismo y la proliferación de armas de destrucción en masa, estén alineadas con las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera, para fortalecer el sistema nacional de prevención y combate de este tipo de delitos, de tal forma que se observen niveles elevados de efectividad.

Adicionalmente, la UIF acreditó la suscripción de 22 convenios y bases de colaboración con entidades de la Administración Pública Federal, con el ánimo de sostener una estrecha coordinación en materia de prevención y combate de los delitos financieros, así como para garantizar el efectivo intercambio de información en la materia.

En el ámbito internacional, la UIF acreditó su participación en la suscripción de 41 Memorándums de Entendimiento con países miembros del Grupo de Acción Financiera (GAFI), con la finalidad de asegurar el intercambio de información con una amplia red y de forma segura con sus homólogas, además de contar con un Memorándum Regional en el marco del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT). Asimismo, acreditó la emisión del “Manual Interno de Procedimiento para Cruce de Listas” el cual consistió en realizar la comparación de la lista que contiene personas y entidades bloqueadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) con las bases de datos de la unidad; para lo cual, llevó a cabo la extracción de información, la comprobación de estructura, la comparación de la información y actualización de las personas y entidades, a efecto de realizar la modificación, adición o eliminación de las personas y entidades, para que se remita la información a las entidades financieras y no financieras, por medio de los órganos desconcentrados de la SHCP.

d) Emisión de opiniones jurídicas sobre disposiciones de carácter general en materia de prevención y detección de delitos financieros.

Respecto de la emisión de opiniones sobre los proyectos de disposiciones de carácter general aplicables a las entidades en relación con el establecimiento de medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos para la comisión de delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, se constató el proceso por el que se emiten las mismas, las comunicaciones que se llevan a cabo hasta la modificación de la norma que se pretende reformar, así como el expediente de las opiniones emitidas para cada caso.

Lo anterior permite concluir que la UIF llevó a cabo el establecimiento de opiniones jurídicas, medidas de coordinación, así como la emisión de guías y formatos para el registro de actividades vulnerables para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

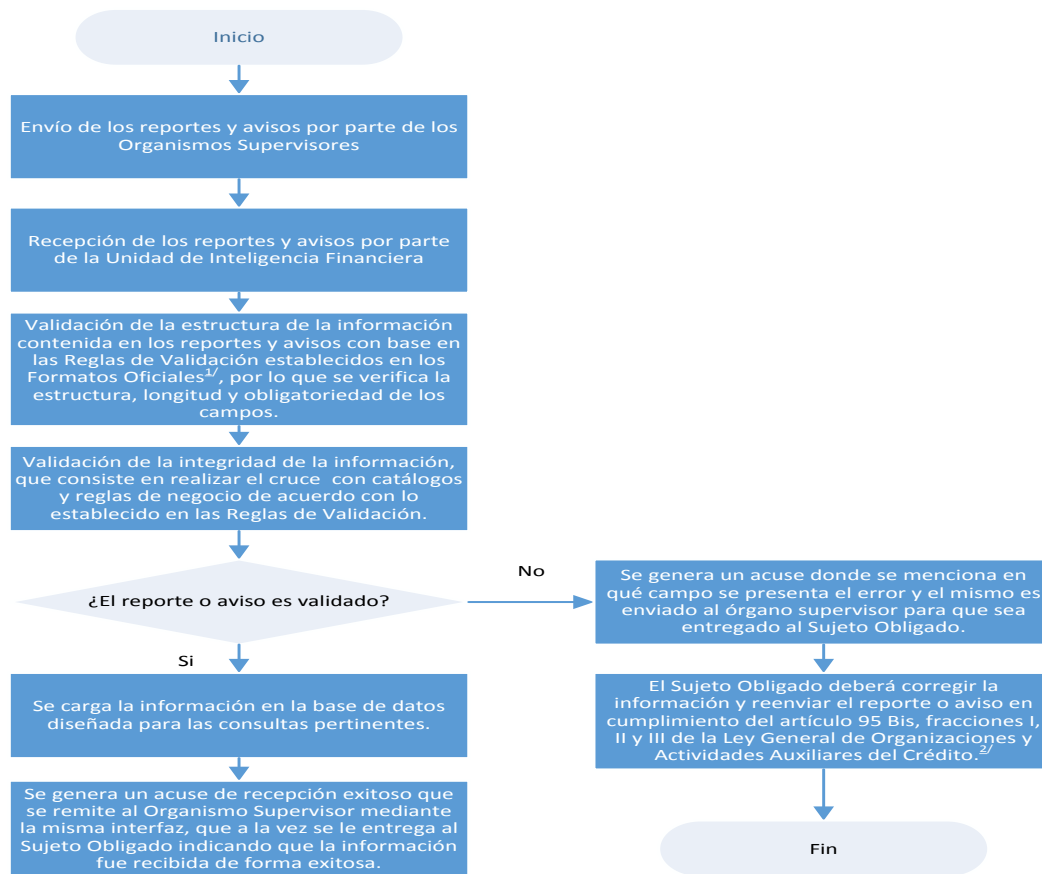
2. Recepción De Información De Los Reportes y Avisos Para La Detección De Los Delitos Financieros

Para el análisis de la recepción de los reportes y avisos para la detección de los delitos financieros por parte de la UIF, el resultado se estructuró de la manera siguiente: a) proceso para la recepción de reportes y avisos; b) recepción de reportes del sector financiero, y c) recepción de avisos del sector no financiero.

a) Proceso para la recepción de reportes y avisos

En 2016, la UIF recibió y recopiló los reportes y avisos de los sujetos obligados por medio de los órganos reguladores del sector financiero y no financiero del Sistema Financiero Mexicano. Se verificó que para la recepción de los reportes y avisos emitidos por los sujetos obligados, durante 2016, la UIF diseñó un sistema de monitoreo de dichos reportes, el cual está dividido en dos módulos: financiero y no financiero; los cuales contaron con elementos de identificación por cada reporte o aviso. Asimismo, se constató que contó con un procedimiento para la recepción de los reportes y avisos emitidos por los sujetos obligados, como se muestra a continuación:

PROCESO DE RECEPCIÓN DE INFORMACIÓN LLEVADO A CABO POR EL ÁREA DE INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA DE LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA, 2016



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).

- ^{1/} El detalle de los formatos oficiales emitidos por la UIF para la presentación de reportes por parte de los sujetos obligados a ello se presenta en el Resultado núm. 1 del presente Informe de Auditoría.
- ^{2/} Artículo 95 Bis.- Las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, los centros cambiarios y los transmisores de dinero, en términos de las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la previa opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, estarán obligados, en adición a cumplir con las demás obligaciones que les resulten aplicables, a:
- I. Establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139 o 148 Bis del Código Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo Código;
 - II. Presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, reportes sobre: los actos, operaciones y servicios que realicen con sus clientes y usuarios, relativos a la fracción anterior, y todo acto, operación o servicio, que pudiesen ubicarse en el supuesto previsto en la fracción I de este artículo o que, en su caso, pudiesen contravenir o vulnerar la adecuada aplicación de las disposiciones señaladas en la misma, que realice o en el que intervenga algún miembro del consejo de administración, administrador, directivo, funcionario, empleados, factor y apoderado.
 - III. Registrar en su contabilidad cada una de las operaciones o actos que celebren con sus clientes o usuarios, así como de las operaciones que celebren con instituciones financieras.

De acuerdo con los registros de la unidad, se identificó que durante 2016, el número de sujetos obligados a emitir reportes y avisos en caso de operaciones inusuales, relevantes, preocupantes, transferencias internacionales de fondos, en efectivo con dólares americanos, y con cheques de caja, ascendió a 68,390, de los cuales 6.2% (4,256) formó parte del sector financiero y 93.8% (64,134) estuvo compuesta del sector no financiero, como se muestra en el cuadro siguiente:

**SUJETOS OBLIGADOS DEL SECTOR FINANCIERO POR TIPO DE INSTITUCIÓN
Y ACTIVIDAD VULNERABLE, 2016**

Tipo de institución / actividad vulnerable		Sujetos obligados por sector	Participación Abs/Total*100 (%)
Total		68,390	100.0
Subtotal		4,256	6.2
Sector Financiero	1 Sociedades Financieras de Objeto Múltiple-Entidades No Reguladas	2,452	3.6
	2 Centros cambiarios	1,242	1.8
	3 Sociedades Financieras Populares	152	0.2
	4 Uniones de crédito	90	0.1
	5 Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión	54	0.1
	6 Sociedades Financieras de Objeto Múltiple Entidades Reguladas	50	0.1
	7 Transmisores de dinero	48	0.1
	8 Banca múltiple	47	0.1
	9 Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo	44	0.1
	10 Casas de bolsa	36	0.1
	11 Almacenes Generales de Depósito	19	0.1
	12 Casas de cambio	9	0.0
	13 Banca de desarrollo	6	0.0
	14 Sociedades Distribuidoras de Acciones de Sociedades de Inversión	6	0.0
	15 Financiera Nacional	1	0.0
Subtotal		64,134	93.8
Sector no Financiero	1 Derechos personales de uso o goce de inmuebles	22,231	32.5
	2 Transmisión de derechos sobre inmuebles	11,908	17.4
	3 Mutuo, préstamos o créditos	10,340	15.1
	4 Fe Pública	4,288	6.3
	5 Recepción de donativos	4,220	6.2
	6 Vehículos aéreos, marítimos o terrestres	3,529	5.2
	7 Metales y piedras preciosas, joyas o relojes	2,905	4.2
	8 Servicios profesionales	2,274	3.3
	9 Servicios de comercio exterior	941	1.4
	10 Tarjetas prepagadas, vales o cupones	576	0.8
	11 Juegos con apuesta, concursos y sorteos	234	0.3
	12 Obras de arte	225	0.3
	13 Tarjetas de servicios o de crédito	168	0.2
	14 Servidores públicos	70	0.1
	15 Servicios de blindaje	63	0.1
	16 Desarrollo inmobiliario	63	0.1
	17 Traslado o custodia de dinero o valores	54	0.1
	18 Monederos y certificados de devoluciones o recompensas	38	0.1
	19 Cheques de viajero	7	n.s.

FUENTE: Elaborado por la ASF con Información proporcionada por la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).

n.s. No significativo.

En síntesis, se identificó que en 2016, la UIF para el proceso de recepción de reportes y avisos de parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro y el Sistema de Administración Tributaria, contó con un sistema y un procedimiento que le ayudó a la validación de la estructura e integridad de información contenida en dichos reportes y avisos, mediante el cual se aseguró de recibir los reportes y avisos que cumplieron con las características establecidas en los formatos oficiales, los cuales, se constató que, en 2016, ascendieron a 21,577,040, de los que el 81.7% (17,624,836) fueron del sector financiero y el 18.3% (3,952,204) del no financiero.

b) Recepción de reportes del sector financiero

En ese año, la UIF recibió 17,624,836 reportes del sector financiero, respecto de los cuales, el 39.6% (6,986,680) correspondió a operaciones sobre transferencias internacionales de fondos; 30.3% (5,336,894) a operaciones relevantes; 26.0% (4,579,922) fueron con dólares en efectivo; 2.9% (507,754) con cheques de caja; 1.2% (213,330) constó de operaciones inusuales, y el 0.001% (256) restante se relacionó con operaciones internas preocupantes.

Respecto del periodo 2013-2016, se constató que el número de reportes recibidos por la UIF se incrementó en 33.3%, al pasar de 13,226,446 reportes en 2013 a 17,624,836 durante 2016, como se muestra a continuación:

TOTAL DE REPORTES REMITIDOS A LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA DE 2013 A 2016
(Número de operaciones)

Tipo de reporte	2013 (a)	Part. (%)	2014 (b)	Part. (%)	2015 (c)	Part. (%)	2016 (d)	Part. (%)	Variación ^{2/} (e)
Total	13,226,446	100.0	16,403,370	100.0	17,612,315	100.0	17,624,836	100.0	33.3
Operaciones relevantes	6,001,938	45.4	6,565,834	40.0	5,977,208	33.9	5,336,894	50.2	11.1)
Operaciones con dólares en efectivo de los E.U.A.	4,844,190	36.6	3,879,314	23.7	4,434,018	25.2	4,579,922	43.1	5.5)
Operaciones con cheques de caja ^{1/}	n.d.	n.c.	n.d.	n.c.	513,578	2.9	507,754	4.8	1.1)
Operaciones inusuales	108,003	0.8	148,949	0.9	167,295	1.0	213,330	2.0	97.5
Operaciones preocupantes	209	n.s.	256	n.s.	318	n.s.	256	n.s.	22.5
Transferencias internacionales de fondos	2,272,106	17.2	5,809,017	35.4	6,519,898	37.0	6,986,680	0.0	207.5

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).

^{1/} Los reportes de operaciones con cheques de caja comenzaron a recibirse en el año 2015, por lo que la variación se calculó con los años 2015 y 2016.

^{2/} Variación = $\left[\left(\frac{\text{Valor final}}{\text{Valor inicial}} \right) - 1 \right] * 100$.

Part. Participación = $\text{Abs} / \text{Total} * 100$.

n.d. No disponible.

n.c. No cuantificable.

n.s. No significativo.

El tipo de reportes que favoreció el incremento de su recepción por parte de la UIF, fueron los relacionados con transferencias internacionales de fondos, ya que presentó un incremento de 207.5%, al pasar de 2,272,106 a 6,986,680 durante el periodo analizado, así como los reportes de operaciones inusuales, cuyo crecimiento fue del orden del 97.5%, alcanzando los 213,330 al final del periodo.

Para constatar que el proceso de recepción de los reportes del sector financiero se llevó a cabo conforme a lo establecido en el Manual de Procedimientos por la UIF, se realizó una revisión en sitio en la que se constató que mediante su sistema de monitoreo recibió los reportes de parte de los órganos reguladores del SFM; posteriormente, llevó a cabo el proceso de validación de la estructura de la información, así como la integridad de la misma. En los casos en que el reporte se validó, éste se almacenó en la base de datos para su posterior análisis y se generó un acuse de recepción exitosa; de lo contrario, para un porcentaje menor al 1.0% (333) de los 5,550,224 reportes de operaciones inusuales y relevantes el sistema arrojó los tipos de errores identificados, emitió una clave de error, y se remitió un acuse al órgano regulador en el que se indicaron las razones por las cuales se consideró una recepción errónea, para que se realizaran las correcciones pertinentes; por lo que se acreditó el proceso de recepción de reportes del sector financiero y se comprobó la operación del procedimiento correspondiente.

c) Recepción de avisos del sector no financiero

Asimismo, en 2016, la UIF recibió, de parte del SAT, 3,952,204 de avisos de los sujetos obligados que realizaron actividades vulnerables, de los cuales el 25.9% (1,024,734) correspondió a actividades relacionadas con vehículos aéreos, marítimos o terrestres; 19.9% (786,868) a servicios de comercio exterior; 14.5% (574,577) a tarjetas de servicios o de crédito; mientras que el 39.7% (1,566,025) restante correspondió a actividades tales como préstamos o créditos; juegos con apuesta; concursos o sorteos; servicios profesionales; fe pública, y recepción de donativos, como se presenta a continuación:

TOTAL DE AVISOS REMITIDOS A LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA, DE 2013 A 2016
(Número de avisos)

Actividades Vulnerables	2013 (a)	Part. (%)	2014 (b)	Part. (%)	2015 (c)	Part. (%)	2016 (d)	Part. (%)	Variación ^{1/} (e)
Total	45,504	100.0	2,975,771	100.0	5,765,503	100	3,952,204	100	8,585.4
Vehículos Aéreos, Marítimos o Terrestres	41,529	91.3	1,666,610	56.0	1,317,716	22.8	1,024,734	25.9	2,367.5
Servicios de Comercio Exterior	0	0.0	0	0.0	3,181,740	55.2	786,868	19.9	(75.3)
Tarjetas de Servicios o de Crédito Mutuo, Préstamos o Créditos	3	n.s.	326,444	11.0	353,317	6.1	574,577	14.5	19,152,466.7
Juegos con Apuesta, Concursos o Sorteos	2,189	4.8	224,510	7.5	158,068	2.7	337,918	8.5	15,337.1
Tarjetas Prepagadas, Vales o Cupones	4	n.s.	69,038	2.3	110,248	1.9	275,483	7.0	6,886,975.0
Derechos Personales de Uso o Goce de Inmuebles	471	1.0	87,766	2.9	135,950	2.4	232,710	5.9	49,307.6
Traslado o Custodia de Dinero o Valores	969	2.1	206,907	7.0	192,663	3.3	190,178	4.8	19,526.2
Transmisión de derechos reales sobre inmuebles	0	0.0	116,453	3.9	62,652	1.1	170,026	4.3	46.0
Transmisión de Derechos Sobre Bienes Inmuebles	0	0.0	88,656	3.0	54,002	0.9	124,960	3.2	40.9
Servicios Profesionales	135	0.3	82,752	2.8	86,889	1.5	84,179	2.1	62,254.8
Fe Pública	1	n.s.	30,531	1.0	32,573	0.6	66,081	1.7	6,608,000.0
Recepción de Donativos	0	0.0	58,875	2.0	63,686	1.1	62,466	1.6	6.1
Monederos y Certificados de Devoluciones o Recompensas	53	0.1	10,664	0.4	10,002	0.2	12,377	0.3	23,252.8
Metales y Piedras Preciosas, Joyas o Relojes	88	0.2	558	n.s.	513	n.s.	5,335	0.1	5,962.5
Servicios de Blindaje	59	0.1	4,373	0.1	3,172	0.1	2,728	0.1	4,523.7
Obras de Arte	3	n.s.	1,475	n.s.	2,073	n.s.	1,108	n.s.	36,833.3
Servidores Públicos	0	0	159	n.s.	226	n.s.	246	n.s.	54.7
	0	0	0	0.0	13	n.s.	230	n.s.	1,669.2

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).

^{1/} Los avisos sobre actividades de transmisión de derechos reales sobre inmuebles, y prestación de servicios profesionales comenzaron a recibirse en el año 2015, por lo que la variación se calculó con los años 2015 y 2016; en tanto que respecto del Traslado o Custodia de Dinero o Valores, Servicios de Comercio Exterior, fe pública, obras de arte y prestación de servicios profesionales, el cálculo se realizó del periodo 2014-2016.

^{2/} Variación = $\left[\left(\frac{\text{Valor final}}{\text{Valor inicial}} \right) - 1 \right] * 100$. Para calcular la variación, se tomó en cuenta el periodo 2013-2016.

Part. Participación = $\text{Abs}/\text{Total} * 100$.

n.d. No disponible.

n.c. No cuantificable.

n.s. No significativo.

Respecto del proceso de recepción de los avisos, se constató que éste consistió en dos etapas: en la primera se validó la estructura del aviso, y en la segunda se revisó la integridad de la información; no obstante, la UIF no almacena la información que durante el proceso de validación y retroalimentación se detectó con errores o incompleta, toda vez que es responsabilidad de los sujetos obligados con actividades identificadas como vulnerables, la presentación de avisos de acuerdo con las reglas emitidas para su presentación, por lo que la información con inconsistencias no se da por recibida por la UIF.

3. Detección De Posibles Delitos Financieros

En 2016, la UIF recibió 17,624,836 reportes y 3,952,204 avisos, los cuales fueron integrados a la base de datos, y, posteriormente, la UIF realizó un proceso de estandarización, el cual tuvo

como finalidad preparar la información que servirá como insumo para la operación del Modelo de Análisis de Riesgo que por medio de metodologías y algoritmos utilizó para asignar un nivel de riesgo (calificación) y prioridad de análisis de forma imparcial y precisa sobre las personas identificadas en la base de datos, tomando en cuenta el perfil de la persona, sus operaciones y vínculos con otras personas, de tal forma que la UIF pueda detectar, prevenir y denunciar posibles actos u operaciones de lavado de dinero o financiamiento al terrorismo. Mediante el modelo de riesgos descrito, durante 2016, la UIF analizó un total de 14,060.0 miles de personas sobre 21,600.0 miles de reportes y avisos que incluyeron 138,300.0 miles de operaciones o transacciones.

Respecto de los montos asociados a las operaciones efectuadas por las personas analizadas mediante el Modelo de Riesgos la UIF acreditó que los formatos oficiales para los reportes de operaciones relevantes, inusuales, preocupantes, y de operaciones en efectivo de los Estados Unidos de América (layouts) lo presentan como campo obligatorio; que en sus archivos de control se encuentra cada uno de los montos asociados a los reportes y avisos relacionados con las personas analizadas mediante el Modelo de Análisis de Riesgos.

En 2016, los resultados del Modelo de Riesgos arrojaron que 1,120 de las 14,059,265 personas analizadas debía ser consideradas de alto riesgo, por lo que éstos casos fueron remitidos al área de análisis operativo para la integración de su respectivo reporte de inteligencia, y así poder determinar si existieron elementos para suponer la posible comisión de un hecho delictivo en materia financiera.

De 2013 a 2016, las personas identificadas como de alto riesgo, se incrementaron en 212.8%, al pasar de 358 a 1,120 personas, por lo que se constató que cada año la UIF ha revisado un mayor número de personas vinculadas con los reportes y avisos recibidos, como se muestra a continuación:

PORCENTAJE DE PERSONAS DE ALTO RIESGO RESPECTO DEL TOTAL DE PERSONAS ANALIZADAS POR EL MODELO DE ANÁLISIS DE RIESGO DE LA UIF DE 2013 A 2016

	2013	2014	2015	2016	Variación ^{1/}
Total de personas analizadas (miles)	8,950	10,570	12,350	14,060	57.1
Personas de alto riesgo determinadas por el Modelo de Análisis de Riesgo de la UIF	358	846	741	1,120	212.8
Participación (%)	0.004%	0.008%	0.006%	0.008%	n.c.
Personas denunciadas	179	566	488	952	431.8
Efectividad de sistema (personas de alto riesgo/personas denunciadas) (%)	50.0	67.0	66.0	85.0	n.c.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

^{1/} Variación = $\left[\left(\frac{\text{Valor final}}{\text{Valor inicial}} \right) - 1 \right] * 100$.

^{2/} Estas cifras se calcularon con los porcentajes proporcionados por la UIF respecto de las personas de alto riesgo.

n.c. No cuantificable.

Respecto de la efectividad del sistema que ejecutó el Modelo de Riesgos, se identificó que mientras en 2013 el 50.0% de las personas identificadas como de alto riesgo fue denunciado, para 2016 esta cifra ascendió al 85.0% del total. Asimismo, se identificó que respecto de los posibles hechos delictivos identificados por el área de análisis de la Unidad de Inteligencia Financiera, se presentó una variación positiva de 33.3% al pasar de 84 a 112, en los cuales se involucraron 179 para 2013 y 952 para 2016 de las personas con alto índice de riesgo.

De los 1,120 expedientes de personas consideradas de alto riesgo, el área operativa analizó el 96.6% (1,082); en tanto que del 3.4% (38) al cierre del ejercicio 2016 aún no se había concluido, debido a que formaron parte de casos donde se analizan los vínculos y participación con otras personas; no obstante, se acreditó que fueron concluidas durante el 2017.

4. Formulación De Denuncias En Materia De Delitos Financieros Ante El Ministerio Público De La Federación

Durante 2016, la UIF contó con un procedimiento para la determinación de las denuncias por presuntos delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo identificados como resultado del proceso de análisis de las áreas competentes de la diseminación de los casos, así como de los casos en que la PGR le solicitó su intervención para la revisión de casos.

Asimismo, se constató que contó con un mecanismo de registro para llevar a cabo el seguimiento de las denuncias que formuló, desde su presentación, identificándose el número de oficio con el cual se emitió la denuncia y la fecha de ratificación de la misma, como parte de su admisión por parte de la autoridad ministerial y, en su caso, hasta la emisión de la consignación por parte de la autoridad ministerial.

Respecto de la atención de requerimientos de la PGR, el proceso partió de la emisión de un oficio por parte del Ministerio Público de la Federación en el que solicitó la intervención de la UIF para que consulte la averiguación previa o la carpeta de investigación, a efecto de que ésta formulara, o no, la denuncia por el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

En cuanto a la presentación de denuncias, derivado de la revisión del registro sobre el seguimiento de las denuncias emitidas por la UIF, se observó que durante 2016 formuló un total de 112 denuncias, de las cuales, el 79.5% (89) derivó de los productos de inteligencia elaborados por la Dirección General de Análisis, mientras que el 20.5% (23) por solicitud del Ministerio Público de la Federación.

A fin de verificar el seguimiento que dio la UIF al proceso de las denuncias que emitió ante el MPF, se revisó el estatus de las averiguaciones previas al 31 de diciembre de 2016, con lo que se constató que para ese año, las 112 denuncias de la UIF, derivaron en el mismo número de averiguaciones previas para trámite, aspecto que denota que las denuncias emitidas por la UIF fueron integradas con los elementos suficientes para que el MPF determinara pertinente la apertura de una averiguación previa.

De las 112 averiguaciones previas derivadas de las denuncias formuladas por la UIF, el MPF despachó el 4.5% (5), mientras que el 95.5% (107) restante se encontraron pendiente al cierre del ejercicio fiscal 2016; de las 5 averiguaciones previas despachadas por el MPF, el 40.0% (2) fue consignado ante los órganos jurisdiccionales, en tanto que el 60.0% (3) restante

correspondió a casos que se incorporaron a otras indagatorias por su relación, por lo que se dieron por concluidas, como se muestra a continuación:

ESTATUS DE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS EN MATERIA DE DELITOS FINANCIEROS, DERIVADAS DE DENUNCIAS PRESENTADAS POR LA UIF, 2013-2016

Estatus de la averiguación previa	2013 (a)	Part. (%)	2014 (b)	Part. (%)	2015 (c)	Part. (%)	2016 (d)	Part. (%)	Variación ^{1/}
Denuncias formuladas por la UIF	84	100.0	87	100.0	109	100.0	112	100.0	33.3
Acta circunstanciada	2	2.4	0	n.c.	0	n.c.	0	n.c.	(100.0)
Averiguaciones previas para trámite	82	97.6	87	100.0	109	100.0	112	100.0	36.6
Concluyen en investigación (despachadas)	22	26.8	5	5.7	4	3.7	5	4.5	(77.3)
Consignadas	20	90.9	5	100.0	4	100.0	2	40.0	(90.0)
No consignadas	2	9.1	0	0.0	0	0.0	3	60.0	50.0
Acumuladas	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	100.0	n.c.
Reserva	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	n.c.
NEAP	2	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	(100.0)
Incompetencia	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	n.c.
Incompetencia interna	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	n.c.
Pendientes de despacho	60	73.2	82	94.3	105	96.3	107	95.5	78.3

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1/
$$\text{Variación} = \left[\left(\frac{\text{Valor final}}{\text{Valor inicial}} \right) - 1 \right] * 100.$$

NEAP: No Ejercicio de la Acción Penal.

Part. Participación=Abs/Total*100.

n.c. No cuantificable.

Acumuladas: Averiguaciones previas que se incorporaron a otras indagatorias por la relación existente entre ambas, lo que da por concluida estadísticamente la que se agregó.

Reserva: Averiguaciones previas en que el agente del MPF no encuentra elementos para consignar, pero reserva el expediente por la posibilidad de que ulteriormente los obtenga.

De 2013 a 2016, el número de averiguaciones previas para trámite, derivadas de una denuncia de la UIF, se incrementó en 36.6%, al pasar de 82 a 112 durante dicho periodo; no obstante, las averiguaciones previas despachadas por el MPF disminuyeron en 77.3% al pasar de 22 a 5, aspecto que presumiblemente se debe al tiempo transcurrido para la resolución de los actos señalados; mismo comportamiento ocurrió con las averiguaciones previas consignadas, las cuales decrecieron en 90.0% al pasar de 20 a 2.

Cabe mencionar que mientras en 2013 las averiguaciones previas consignadas representaron el 90.9% (20) de las que fueron despachadas, para 2016 éstas representaron el 40.0%(2); pero si consideramos que para 2013 en el 9.1% (2) de las despachadas, el MPF determinó que la averiguación previa no contó con los elementos probatorios que permitieran ejercer acción penal contra los involucrados; mientras que para 2016, el restante 60.0% (3) de las averiguaciones previas despachadas fue acumulado a otras indagatorias por tener relación con ellas, por lo que se puede considerar que continuaron en proceso de consignación, dado que los casos no han sido desestimados.

Con base en lo anterior, es posible inferir que mejoró la efectividad de las denuncias presentadas por la UIF, ya que aun cuando continuaban en trámite las averiguaciones previas que de ellas derivaron, las que efectivamente se despacharon durante 2016, fueron consignadas ante las autoridades judiciales competentes, o bien se utilizaron como complemento para la investigación de delitos relacionados con los mismos.

5. Capacitación, Actualización y Especialización De Los Servidores Públicos De La Uif

El resultado de auditoría se estructuró en dos apartados a) Metas de capacitación, actualización y especialización para la prevención y detección de delitos financieros; y b) Cobertura de la capacitación, actualización y especialización de los elementos de la UIF con funciones en materia de prevención y detección de los delitos financieros.

a) Metas de capacitación, actualización y especialización para la prevención y detección de delitos financieros

Durante 2016, como resultado de la detección de necesidades de capacitación, la Unidad de Inteligencia Financiera definió como meta interna la impartición de 20 cursos, respecto de la cual, se constató que fue rebasada en 50.0%, ya que durante dicho periodo se impartieron 30 cursos; de los cuales, el 36.7% (11) fue de carácter de especialización, porcentaje similar a lo que representaron los de capacitación; en tanto que, el 26.6% (8) restante, correspondió a actividades de actualización, como se muestra a continuación:

TOTAL DE CURSOS IMPARTIDOS AL PERSONAL DE LA UIF
EN MATERIA DE DELITOS FINANCIEROS, 2016

Tipo de cursos	Cursos programados por la UIF (a)	Cursos Impartidos en materia de delitos financieros		Participación respecto de la meta programada (d)=(b)/(a)*100
		Cursos (b)	Part (%) (c)	
Total	20	30	100.0	150.0
Actualización ^{1/}	n.d.	8	26.6	n.c.
Capacitación ^{2/}	n.d.	11	36.7	n.c.
Especialización ^{3/}	n.d.	11	36.7	n.c.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).

^{1/} Se refiere a los cursos que toma el personal que cuenta con los conocimientos o experiencia profesional respecto a los temas que se aborden, con la finalidad de reforzar y conocer nuevas tendencias, modificaciones y/o conceptos de los temas desarrollados en dichos cursos.

^{2/} Son los cursos que permiten al personal de manera continua aprender y adquirir conocimientos para desarrollar habilidades y competencias, con la finalidad de mejorar su desempeño y productividad laboral.

^{3/} Se compone de los cursos que permiten al personal de la Unidad realizar y dar solución a temas poco usuales, por lo que dichos cursos deben proporcionar a los participantes conocimientos específicos que coadyuven al logro de los objetivos y metas Institucionales.

Part.: Participación= (Abs/total)*100.

n.d. No disponible.

n.c. No cuantificable.

Al respecto, se informó a la ASF que la causa por la que se rebasó la meta fue debido a las invitaciones de la Dirección General de Recursos Humanos para participar en cursos adicionales, así como los que fueron impartidos al personal de la UIF por invitaciones de instituciones externas.

Como resultado de la revisión y análisis de la base de datos remitida por la UIF, se identificó que de los 30 cursos, el 51.1% (120) estuvo relacionado con la prevención y detección de los delitos financieros, y el 48.9% (115) a otro tipo de cursos.

Del total de los cursos impartidos en materia de delitos financieros, el 52.4% (11) correspondió a cursos de especialización con una participación de 41 (34.2%) servidores públicos, mientras que el 47.6% (10) restante, se refirió a cursos de actualización y capacitación con una participación de 79 (65.8%) personas.

En 2016, de los 126 servidores públicos activos en la Unidad, el 65.9% (83) correspondió al personal sustantivo el cual se encontraba distribuido en los cargos de Jefe de Unidad (1.2%), Director General (2.4%), Director General Adjunto (4.8%), Director de Área (16.9%), Subdirector de Área (33.7%) y Jefes de Departamento (41.0%).

Como resultado de la revisión y análisis de la base de datos remitida por la UIF, se identificó que el total de participaciones que se registraron durante 2016 en cursos de actualización, capacitación y especialización ascendió a 235, y dado que el total de personal sustantivo de la UIF, activo durante 2016 constó de 83 servidores públicos, el promedio de participación de dichos elementos ascendió a 2.8 cursos por persona; en tanto, el promedio de participación de los servidores públicos en los cursos referentes a prevenir y detectar operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo en el mismo año fue de 1.5 cursos por elemento.

- b) Cobertura de la capacitación, actualización y especialización de los elementos de la UIF con funciones en materia de prevención y detección de los delitos financieros

Para determinar la cobertura de la participación de los servidores públicos sustantivos de la UIF responsables de la prevención y detección de los delitos financieros, la ASF calculó el porcentaje de cobertura por tipo de curso, con lo que se identificó que para el caso de la actualización y la capacitación, la cobertura de participación fue superior al 60.0% (68.7% y 61.4% respectivamente); mientras que en el caso de la especialización, dicha cobertura fue de 42.2%, siendo que este tipo de cursos resultan relevantes para dotar a los elementos sustantivos de la UIF de conocimientos específicos que coadyuven al logro de los objetivos y metas en materia de prevención y detección de los delitos financieros, lo que representa un área de oportunidad.

Al respecto, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la UIF instruyó las acciones de control necesarias mediante la realización de un diagnóstico para identificar a los elementos que no participaron en cursos de especialización, así como las causas de que no recibieran ese tipo de capacitación durante 2016, y acreditó que todos ellos fueron considerados en el "Programa de Capacitación 2017", con lo que se solventa lo observado.

Respecto de resguardar las constancias que acrediten la participación de los servidores públicos en los cursos de capacitación, actualización y especialización, la Dirección de Recursos Humanos y Evaluación demostró, mediante revisión en sitio, que resguarda las constancias que validan la participación de cada elemento de la Unidad en los diversos cursos que se impartieron a lo largo de 2016.

6. Evaluación Del Diseño Del Sistema De Control Interno

En 2016, el diseño del Sistema de Control Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumplió con el 84.4% de las disposiciones en la materia, y contó con área de oportunidad en el 15.6% de los elementos de control, por lo que, en términos generales, acreditó el cumplimiento de lo dispuesto por el Título Segundo “Modelo Estándar de Control Interno”, Capítulo I “Estructura del Modelo”, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Respecto del control interno de la UIF, se identificó que de las 33 normas de control interno, la Unidad fue responsable de atender, en el marco de sus atribuciones, el 81.8% (27), y se coordinó con la SHCP para la atención del 3.0% (1); respecto de las cuales acreditó su cumplimiento.

En la norma primera, de los 7 elementos de control, la UIF fue responsable de atender el 85.7% (6), y se coordinó con la SHCP para la atención del 14.3% (1), con lo que acreditó que sus servidores públicos conocieron las metas y objetivos, misión y visión institucional; que sus objetivos y metas estuvieron comunicados y asignados a cada servidor público; que la estructura organizacional definió la autoridad y responsabilidad, segrega y delega funciones, y que su manual de procedimientos fue elaborado de conformidad con las metas institucionales y objetivos, describiendo los procesos que realizan las áreas de la UIF.

Respecto de la norma segunda, de los 4 elementos de control, la UIF fue responsable de atender el 75.0% (3); con lo que acreditó que identificó los riesgos e implementó las medidas necesarias para mitigar, reducir o controlarlos. En cuanto a los 12 elementos de la norma tercera, la UIF fue responsable del 91.6% (11), por lo que acreditó el desarrollo de actividades de control que ayudaron a dar respuesta y reducir los riesgos de cada proceso; el cumplimiento de las disposiciones emitidas en el marco de la Estrategia Digital Nacional, ya que cumplió con los procesos de planeación, contratación y administración de bienes y servicios de TIC's; se cancelaron oportunamente los accesos autorizados del personal que causó baja, tanto a espacios físicos como a TIC's, y que se tuvieron establecidos estándares de calidad, resultados, servicios o desempeño en la ejecución de los procesos.

En cuanto a la información y comunicación, se identificó que la entidad fiscalizada fue responsable de atender el 83.3% (5) de los 6 elementos de control, respecto de los cuales, se constató que la UIF acreditó la implementación de acciones que le permitieron generar una eficaz coordinación e intercambio de la información en materia de prevención y detección de los delitos financieros.

Respecto de la supervisión y mejora continua, en la atención de sus 3 componentes, la UIF fue responsable del 66.6% (2), respecto del que acreditó que realizó las acciones correctivas y preventivas que contribuyen a la eficiencia y eficacia de las operaciones, y la implementación del “Programa de establecimiento de metas”, como mecanismos de evaluación del control interno de su proceso sustantivo.

En términos generales, el sistema de control interno de la SHCP, y particularmente de la UIF, contó con los mecanismos, actividades y procesos necesarios para lograr un sistema de control interno eficaz, que contribuya al cumplimiento de los objetivos y metas relacionados con la prevención y detección de los delitos financieros.

7. Evaluación De La Matriz De Indicadores Para Resultados

Con la revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, se identificó que la UIF tiene a su cargo el Programa Presupuestario G002 “Detección y Prevención de Ilícitos Financieros”, el cual al ser de modalidad G “Regulación y supervisión” tuvo la obligación de elaborar su respectiva MIR para el ciclo presupuestario 2016.

En términos generales, se considera que la lógica vertical y horizontal del programa presupuestario G002 “Detección y Prevención de Ilícitos Financieros” presentó deficiencias, debido a que en la lógica vertical no se identificó la relación causa efecto entre los niveles de objetivos de la matriz a nivel de Propósito, Componente y Actividad; además, se considera que el objetivo a nivel Actividad es insuficiente para llevar a cabo la emisión de denuncias en materia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo; por su parte, respecto de la lógica horizontal, a nivel Fin el indicador no muestra congruencia con el objetivo, la denominación y el método de cálculo.

Durante los trabajos de auditoría, la UIF acreditó que el 13 de junio del año en curso, la Dirección General Adjunta de Programación y Presupuesto (DGAPP) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público envió a la Coordinación Administrativa (COAD) de la UIF, el “Reporte de Análisis y Recomendaciones de la MIR 2017” emitido por la Unidad de Evaluación al Desempeño, cuya calificación cuantitativa otorgada a la MIR del programa presupuestario G002 fue de 90/100, asociada a una apreciación cualitativa que se interpreta como “factible”. Lo anterior, con la finalidad de que las recomendaciones contenidas en el reporte de referencia fueran consideradas en el proceso de actualización de la MIR para el ejercicio presupuestario 2018, ya que se identificaron deficiencias relacionadas con la lógica vertical, en relación con la causa efecto entre los niveles de objetivos de la matriz a nivel de Propósito, Componente y Actividad; además, de que el objetivo a nivel Actividad es insuficiente para llevar a cabo la emisión de denuncias en materia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

Con el análisis del citado documento, se identificó que las observaciones de la DGAPP de la SHCP encuentran correspondencia con las emitidas en el presente resultado, respecto de la lógica vertical y horizontal de la MIR analizada.

En respuesta a lo anterior, la UIF remitió a la DGAPP el documento con las propuestas emitidas por las áreas sustantivas de dicha unidad para modificar la MIR. Para constatar el proceso que se llevará a cabo para modificar la MIR G002 del ejercicio fiscal 2018, la UIF, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante la definición de un Programa de Trabajo en el que se establecieron las actividades a realizar, por área responsable, así como las fechas estimadas para su realización, el cual se encuentra debidamente firmado por los responsables de su operación, con lo que se solventa lo observado.

Respecto de los “Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2016”, se verificó que en la MIR del programa presupuestario G002 se actualizó la información de sus indicadores de conformidad con su frecuencia, además se incorporaron las justificaciones en relación con el incumplimiento de meta de tres de los cuatro indicadores.

8. Rendición De Cuentas En Materia De Prevención y Detección De Los Delitos Financieros

En la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2016^{11/} se indicó que entre los objetivos y estrategias que inciden en el ámbito de competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se determinó el de “mantener la estabilidad que permita el desarrollo ordenado del sistema financiero, incluyendo los sectores de aseguramiento y ahorro para el retiro”; el cual encuentra congruencia con el objetivo del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018 (PRONAFIDE) de “fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas financiero, asegurador y de pensiones para incrementar su penetración y cobertura, a la vez que mantenga su solidez y seguridad”.

Para verificar el cumplimiento de dichos objetivos, en la misma Estrategia Programática del PEF se determinó que la UIF tiene asignadas las tareas encaminadas a proteger al Sistema Financiero y la economía nacional, por medio de la implementación y seguimiento de mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer la comisión de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, así como los relativos al terrorismo y su financiamiento. Para el cumplimiento de estas tareas, la UIF propuso llevar a cabo la recepción, análisis y diseminación, de la información incluida en los reportes de operaciones que emiten las entidades financieras y demás sujetos obligados a ello, así como avisos que presenten quienes realicen actividades vulnerables, y se constató que se definieron indicadores que permitieron verificar el cumplimiento de objetivos y metas del ejercicio de dichos recursos.

Al respecto, con la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) 2016, apartado de “Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación”, no fue posible identificar información para la rendición de cuentas respecto de los compromisos asumidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de prevención y detección de los delitos financieros.

La UIF acreditó que remitió a las áreas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público responsables de recabar la información de la CHPF, para su debida integración, revisión y fiscalización.

Asimismo, acreditó que solicitó a la Dirección General de Recursos Financieros que la información referente al programa presupuestario G002 fuera desincorporada de la página de Transparencia Presupuestaria y de cualquier otro medio en el que pudiera estar publicado, debido a que se considera reservada por motivos de seguridad nacional, ya que su difusión podría comprometer la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, debido a que la UIF fue reconocida como instancia de seguridad nacional en las Bases de Colaboración

^{11/} SHCP, Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2016.

que en el marco de la Ley de Seguridad Nacional suscribieron la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el 8 de diciembre de 2006, ya que la UIF es la instancia central nacional encargada de implementar y dar seguimiento a mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer la comisión de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Adicionalmente, con el análisis de los instrumentos de rendición de cuentas se identificó que, en 2016, la UIF reportó en el Informe de Ejecución del PND 2013-2018 y en el Informe de Labores de la SHCP la recepción de 19.2 millones de reportes de operaciones y avisos de sujetos obligados de los sectores financiero y no financiero; asimismo, se reportó la elaboración de 232 informes de retroalimentación para los órganos supervisores relacionados con el contenido de los reportes de operaciones y avisos recibidos en materia de prevención de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, terrorismo y su financiamiento.

Con base en lo anterior, se acreditó que la UIF rindió cuentas sobre la prevención y detección de los delitos financieros.

Respecto de los 4 indicadores que conformaron el programa presupuestario G002, se observó que uno cumplió la meta en 100.0%, y los tres restantes en 92.5%, 87.5% y 83.3%, respecto del primero, la UIF acreditó que no tiene injerencia sobre el diseño, modificación y valoración del indicador de Fin, ya que éste depende directamente de la SHCP; en tanto que de los dos últimos, se identificaron las justificaciones adecuadas que dieron una explicación a los incumplimientos de sus metas.

Por su parte, en los documentos trimestrales se identificó la inclusión de los avances de la MIR del programa presupuestario G002 “Detección y prevención de ilícitos financieros”, lo que permitió evaluar los avances parciales en sus indicadores.

Consecuencias Sociales

En 2016, la Unidad de Inteligencia Financiera implementó mecanismos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita; con lo que contribuyó a que no fuera vulnerado el sistema financiero mexicano, en favor de los usuarios (personas físicas o morales) de dicho sistema de manera directa, así como de la población en general indirectamente, y favoreció a reducir la impunidad de los delitos financieros, ya que derivado de sus labores de inteligencia, emitió 112 denuncias que derivaron en el mismo número de averiguaciones previas.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó (aron) 2 observación (es) la (s) cual (es) fue (ron) solventada (s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Dictamen

El presente se emite el 9 de octubre de 2017, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar el cumplimiento

de objetivos y metas en la prevención y detección de los ilícitos financieros. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En la Primera Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo en México 2016, elaborada por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Procuraduría General de la República, el Banco de México y el Poder Judicial de la Federación, se identificó que la alteración de la moneda y su introducción en el sistema financiero ocasionó que las organizaciones delictivas crecieran y se consolidaran, lo que representó un riesgo no sólo para el sistema financiero sino para la seguridad pública; ya que aun cuando no presenta una cifra exacta sobre el dinero ilícito que ingresa al sistema financiero mexicano, las autoridades federales consideran que significa una amenaza alta; lo que, aunado a la percepción de impunidad, representa un espacio en el que la delincuencia se fortalece, por lo que el combate frontal de las instancias de seguridad pública no ha logrado mermar la capacidad financiera de las organizaciones delictivas. Con fundamento en lo anterior, se identificó que el problema en materia de delitos financieros consiste en “la vulnerabilidad del sistema financiero y la impunidad de los delitos financieros”.

Para atender la problemática anterior, se definió el componente de prevención y detección de los delitos financieros, en el cual la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), es la instancia encargada de realizar una labor de prevención para evitar que los recursos ilícitos sean introducidos al sistema financiero o a la economía nacional, y de detección para identificar oportunamente la introducción de dichos recursos y denunciarlo ante las autoridades competentes y, posteriormente, verificar que se castigue, llevando a cabo el seguimiento de las averiguaciones previas que de ellas derivaron ante las autoridades ministeriales competentes.

En cuanto a instrumentar medidas para prevenir actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, en 2016, la UIF emitió los formatos oficiales para el reporte de las operaciones de los sujetos obligados,^{12/} y se constató que estuvo vigente, al menos un formato para cada tipo de reporte que la Unidad debe recibir; emitió cuatro guías para la prevención y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita; con la finalidad de identificar, evaluar y entender los riesgos en materia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, y en esta medida implementar acciones y orientar los recursos nacionales necesarios para la adecuada prevención a los riesgos identificados, realizó la Primera Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo en

^{12/} De acuerdo con la legislación vigente en México, los sujetos obligados a emitir reportes y avisos por operaciones inusuales, relevantes, internas preocupantes, en efectivo con dólares americanos, con cheques de caja, transferencias internacionales de fondos, y por avisos sobre actividades vulnerables son las Instituciones de Banca Múltiple, Instituciones de Banca de Desarrollo, Sociedades Financieras de Objeto Limitado, Casas de Bolsa, Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión, Sociedades Distribuidoras de Acciones de Sociedades de Inversión, Arrendadoras Financieras, Empresas de Factoraje Financiero, Almacenes Generales De Depósito, Uniones de Crédito, Sociedades de Ahorro y Préstamo, Casas de Cambio, Sociedad Financieras de Objeto Múltiple, Entidades de Ahorro y Crédito Popular, Centros Cambiarios, Transmisores de Dinero, Instituciones de Seguro, Instituciones de Fianzas y las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro.

México, a partir de la cual se suscribieron las Bases de Colaboración por las que se crearon los Grupos de Alto Nivel en materia de prevención, detección y combate al financiamiento al terrorismo, así como a la proliferación de armas de destrucción en masa; acreditó la suscripción de 22 convenios y bases de colaboración con entidades de la APF, y participó en la suscripción de 41 Memorándums de Entendimiento con países miembros del Grupo de Acción Financiera (GAFI), con la finalidad de asegurar el intercambio de información con una amplia red y de forma segura con sus homólogas, además de contar con un Memorandum Regional en el marco del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT).

Por lo que respecta al proceso de recepción de los reportes y avisos, se constató que dicha entidad contó con un sistema de monitoreo de esos reportes, así como con un procedimiento para su recepción, por medio de los cuales recibió 17,624,836 reportes del sector financiero y 3,952,204 de avisos de los sujetos obligados que realizaron actividades vulnerables.

En cuanto al proceso de validación se identificó que un porcentaje menor al 1.0% (333) de los 5,550,224 reportes de operaciones inusuales y relevantes del sistema financiero fueron rechazados, de los cuales, el sistema de recepción arrojó los tipos de errores que contuvieron, y se remitió un acuse al órgano regulador en el que se indicaron las razones por las cuales se consideró una recepción errónea, para que se realizaran las correcciones pertinentes; por lo que se acreditó el proceso de recepción de reportes del sector financiero; en tanto, respecto del proceso de recepción de los avisos, se constató que éste consistió en dos etapas: en la primera se validó la estructura del aviso, y en la segunda se revisó la integridad de la información; no obstante, la UIF no almacenó la información que durante el proceso de validación y retroalimentación se detectó con errores o incompleta, toda vez que es responsabilidad de los sujetos obligados con actividades identificadas como vulnerables, la presentación de avisos de acuerdo con las reglas emitidas para su presentación.

Respecto de los 17,624,836 reportes y 3,952,204 avisos que la UIF recibió, se constató que se les aplicó un proceso de revisión con ayuda de sistemas de información para que sirviera como insumo en la operación del Modelo de Análisis de Riesgo (MAR) que utilizó para asignar un nivel de riesgo (calificación) a las personas vinculadas con los reportes y avisos recibidos, de tal forma que la UIF pueda detectar y denunciar posibles actos u operaciones de lavado de dinero o financiamiento al terrorismo.

Mediante dicho modelo, en 2016, la UIF analizó un total de 14,060.0 miles de personas sobre 21,600.0 miles de reportes y avisos que incluyeron 138,300.0 miles de operaciones o transacciones, lo que dio como resultado que 1,120 de las 14,060.0 miles de personas analizadas fueran consideradas de alto riesgo, de los cuales se realizó reporte de inteligencia para el 96.6% (1,082) de éstas; en tanto que el 3.4% (38) se encontraba pendiente de ser analizado, pero se acreditó su despacho durante el 2017.

En relación con la formulación de denuncias por la probable comisión de hechos delictivos en materia de delitos financieros, se constató que en 2016, la UIF formuló un total de 112 denuncias, de las cuales el 79.5% (89) fue del proceso de análisis e inteligencia elaborados por la UIF, mientras que el 20.5% (23) por solicitud del Ministerio Público de la Federación (MPF), las cuales derivaron en el mismo número de averiguaciones previas para trámite, lo cual denota que las denuncias emitidas por la UIF fueron integradas con los elementos suficientes para que el MPF determinara pertinente la apertura de una averiguación previa.

Respecto de la efectividad del sistema que ejecutó el MAR, se identificó que mientras en 2013 el 50.0% de las personas identificadas como de alto riesgo fueron denunciados, para 2016 esta cifra ascendió al 85.0% del total.

De las 112 averiguaciones previas derivadas de las denuncias formuladas por la UIF, el MPF despachó el 4.5% (5), mientras que el 95.5% (107) restante se encontraron pendiente al cierre del ejercicio fiscal 2016; de las 5 averiguaciones previas despachadas por el MPF, el 40.0% (2) fue consignado ante los órganos jurisdiccionales, y el 60.0% (3) restante correspondió a casos que se incorporaron a otras indagatorias por su relación, por lo que se dieron por concluidas.

Respecto de la capacitación, actualización y especialización en materia de prevención y detección de los delitos financieros, como resultado de la detección de necesidades, en 2016, para el caso de la actualización y la capacitación, la cobertura de participación fue superior al 60.0% (68.7% y 61.4% respectivamente); mientras que en el caso de la especialización, dicha cobertura fue de 42.2%, siendo que este tipo de cursos resultan relevantes para dotar a los elementos sustantivos de la UIF de conocimientos específicos que coadyuven al logro de los objetivos y metas en materia de prevención y detección de los delitos financieros. Al respecto, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la UIF realizó un diagnóstico para identificar a los elementos que no participaron en cursos de especialización, así como las causas de que no recibieran ese tipo de capacitación durante 2016, y acreditó que todos ellos fueron considerados en el “Programa de Capacitación 2017”, con lo que se solventó lo observado.

En opinión de la ASF, en 2016 la UIF, por medio de la prevención y detección de los delitos en materia financiera, contribuyó a reducir la impunidad de dichos ilícitos, así como la vulnerabilidad del sistema financiero, ya que estableció medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita; llevó a cabo un procedimiento para la detección de probables hechos delictivos, a partir del cual identificó un total de 1,120 personas de alto riesgo, y como resultado de su análisis, emitió 112 denuncias que derivaron en el mismo número de averiguaciones previas; de éstas, el MPF despachó el 4.5% (5), mientras que el 95.5% (107) restante se encontraron pendiente al cierre del ejercicio fiscal 2016; de las 5 averiguaciones previas despachadas por el MPF, el 40.0% (2) fue consignado ante los órganos jurisdiccionales, en tanto que el 60.0% (3) restante correspondió a casos que se incorporaron a otras indagatorias por su relación, por lo que se dieron por concluidas.

La auditoría realizada por la ASF permitió que la UIF incrementara la cobertura de participación a las actividades de especialización entre los elementos sustantivos de la UIF, por medio de la realización de un diagnóstico para identificar a los elementos que no participaron en cursos de especialización, así como las causas de que no recibieran ese tipo de capacitación durante 2016, y acreditó que todos ellos fueron considerados en el “Programa de Capacitación 2017”, y que definiera el proceso que se llevará a cabo para modificar la MIR G002 del ejercicio fiscal 2018, mediante la definición de un Programa de Trabajo, a fin de dar certeza de que la entidad fiscalizada contribuirá a la atención del problema de la impunidad de los delitos financieros y la vulnerabilidad del sistema financiero.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Nadia Patricia Sánchez Villegas

Lic. Omar González Vera

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2016, la UIF emitiera o se encontraran vigentes los formatos necesarios para el adecuado registro de los reportes de operaciones inusuales, relevantes, internas preocupantes, en efectivo con dólares americanos, con cheques de caja, transferencias internacionales de fondos, así como de avisos sobre actividades vulnerables.
2. Constatar que, durante 2016, la UIF emitiera guías para coadyuvar a la detección de los delitos financieros, y opiniones jurídicas sobre disposiciones de carácter general en materia de prevención y detección de delitos financieros.
3. Analizar los mecanismos de coordinación implementados por la UIF durante 2016, en el ámbito nacional e internacional, para la prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo.
4. Verificar que, en 2016, la UIF contara con procedimientos y sistemas de información para la recepción de los reportes y avisos, con objeto de detectar la probable comisión de ilícitos financieros.
5. Verificar la efectividad del modelo de análisis de riesgo con el que la UIF llevó a cabo el análisis estratégico de los reportes y avisos de los sujetos obligados durante 2016.
6. Analizar la atención de los casos de riesgo por parte del área de análisis operativo durante 2016, a efecto de determinar su contribución en la detección de probables hechos delictivos en materia financiera.
7. Revisar el resultado de las denuncias emitidas por la UIF en el periodo 2013-2016, derivadas de la identificación de posibles delitos financieros de la UIF, a efecto de determinar su contribución en la persecución de este tipo de actos delincuenciales.
8. Evaluar la cobertura de los cursos de capacitación, actualización y especialización de los servidores públicos de la UIF que realizaron labores en materia de prevención y detección de delitos financieros, durante 2016.
9. Evaluar que, durante 2016, el sistema de control interno de la SHCP, y particularmente de la UIF, contó con las actividades, mecanismos y controles para que los diferentes procesos de la operación de la política pública de prevención y detección de los delitos financieros se realizaran con una seguridad razonable en el logro de sus objetivos.

10. Evaluar que, durante 2016, el diseño de la matriz de indicadores para resultados del programa presupuestario g002 "detección y prevención de ilícitos financieros" relacionado con la operación de la política de prevención y detección de los delitos financieros, a cargo de la UIF, permitió medir el avance en la atención del problema público y sus causas.
11. Verificar que, en 2016, la UIF reportó en los documentos de la rendición de cuentas información respecto del cumplimiento de sus objetivos y metas en materia de prevención y detección de los delitos financieros.

Áreas Revisadas

La Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.