



HACIENDA
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



UNIDAD DE
INTELIGENCIA
FINANCIERA
MÉXICO

GUÍA PARA COMBATIR EL FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO APLICABLE A LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO





ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	pág. 04
II.	MARCO INTERNACIONAL.....	pág. 04
	A. Convenios Internacionales	pág. 04
	B. Las 40 Recomendaciones del GAFI	Pág. 05
III.	MARCO JURÍDICO NACIONAL	pág. 06
	A. Código Penal Federal	pág. 06
	B. Evaluación Nacional de Riesgos 2020	pág. 07
IV.	HERRAMIENTAS PARA COMBATIR EL FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO	pág. 08
	1. Enfoque Basado en Riesgo (EBR)	pág. 08
	2. Debita Diligencia del Cliente (DDC)	pág. 08
	3. Autorregularización	pág.08
	4. Investigación efectiva y recopilación de información	pág. 09
	5. Buena gobernabilidad interna	pág. 09
	Referencias	pág. 12



GUÍA PARA COMBATIR EL FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO APLICABLE A LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO

DEFINICIONES

Para efectos de la presente Guía, además de las definiciones establecidas en la Ley Federal para Prevenir e Identificar Operaciones con Recursos Procedencia Ilícita, se entenderá, en singular o plural, por:

Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL).- a las asociaciones y sociedades sin fines de lucro, incluidas las asociaciones a que se refiere la fracción I, del Título Décimo Primero, del Código Civil Federal; así como a las agrupaciones u organizaciones de la sociedad civil que, estando legalmente constituidas, realicen alguna de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso; las asociaciones, agrupaciones religiosas e iglesias reguladas por la Ley de Asociaciones Religiosas y de Culto Público; los partidos políticos nacionales o agrupaciones políticas nacionales establecidos con fundamento en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Ley General de Partidos Políticos, así como aquellos partidos políticos que se constituyan en las Entidades Federativas, en términos de su propia legislación estatal; los colegios de profesionistas constituidos en términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 5 Constitucional, relativo al Ejercicio de las Profesiones en la Ciudad de México, y los sindicatos de trabajadores o patrones regulados por la Ley Federal del Trabajo;

Financiamiento al Terrorismo (FT).- al delito establecido en el Capítulo VI Bis del Título Primero del Libro Segundo del Código Penal Federal.

GAFI.- al Grupo de Acción Financiera (GAFI, por sus siglas en francés) creado en 1989 como un organismo intergubernamental con el objetivo de establecer normas y promover la aplicación efectiva de las medidas legales, reglamentarias y operativas para combatir el lavado de dinero (LD), el financiamiento al terrorismo (FT), la proliferación de armas de destrucción masiva (PADM) y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional a través de sus Cuarenta Recomendaciones.





I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de las investigaciones de FT, acorde a lo previsto en el Informe de Tipologías del GAFI sobre el Riesgo de Abuso Terrorista de Organizaciones sin Fines de Lucro¹, es comprender las amenazas y vulnerabilidades a las que se podría estar sujeto antes de que un riesgo se convierta se actualice y con ello poder emprender acciones preventivas.

Resulta de mayor importancia entender y detener las amenazas previo a que se presenten las vulnerabilidades, debido al daño violento e indiscriminado que conlleva un acto terrorista. De esta manera, a diferencia de las investigaciones de LD, que están predominantemente dirigidas por la aplicación de la ley y se centran en un delito determinante, las investigaciones de FT están basadas en inteligencia. Dado que las investigaciones de FT no se centran en un delito predicado, los investigadores y analistas deben basarse en un conjunto más amplio de indicadores para dar sentido al financiamiento de la actividad terrorista.

De esta manera, y en concordancia con la Nota Interpretativa de la Recomendación 8 del GAFI, un enfoque efectivo para identificar, prevenir y combatir el abuso terrorista de las OSFL debe incluir un elemento de supervisión y monitoreo de dicho sector. Así pues, esta guía, junto con un plan de monitoreo que incluya la participación y coordinación de varias instituciones, serán cruciales en el combate a este riesgo y en el cumplimiento de los estándares internacionales.

Considerando que el combate del FT no puede estar restringido únicamente a aquellas OSFL que se encuentran sujetas al cumplimiento de las obligaciones en materia de prevención de lavado de dinero de conformidad con lo establecido en la fracción XIII del artículo 17 de la LFPIORPI, la presente guía se emite para proporcionar herramientas que ayuden a todas las OSFL (reguladas o no por la LFPIORPI) para protegerse de ser utilizadas para llevar a cabo actos u operaciones relacionadas con el FT, sin establecer obligaciones adicionales a las previstas en la LFPIORPI, en su Reglamento, en las Reglas de carácter general y en los formatos oficiales para la presentación de Avisos e informes.

II. MARCO INTERNACIONAL

A. Convenios Internacionales.

Existen dos instrumentos internacionales que determinan los componentes básicos para tipificar el delito de financiamiento del terrorismo en las legislaciones internas de cada país, a saber: el Convenio Internacional para la Supresión del Financiamiento del

¹ <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf>





Terrorismo (ONU, 1999)², y la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2001)³.

El primero define el delito de financiamiento del terrorismo como un delito autónomo y doloso, estableciendo que comprende el hecho de proporcionar o recaudar fondos para un acto terrorista, estableciendo que dichos fondos pueden ser de cualquier naturaleza, y aún tener un origen legal.

Por su parte, la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU hace referencia al suministro de respaldo financiero a terroristas y organizaciones terroristas imponiendo a los estados que:

“1. a) Prevengan y repriman la financiación de todo acto de terrorismo;

b) Tipifiquen como delito la provisión o recaudación intencionales, por cualesquiera medios, directa o indirectamente, de fondos por sus nacionales o en sus territorios con intención de que dichos fondos se utilicen, o con conocimiento de que dichos fondos se utilizarán, para perpetrar actos de terrorismo...”

B. Las 40 Recomendaciones del GAFI

Como parte de sus 40 Recomendaciones y los 11 Resultados Inmediatos, el GAFI exhorta a los países a ratificar y aplicar la Convención Internacional de las Naciones Unidas para la Eliminación del Financiamiento del Terrorismo y, en particular, la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Además, el GAFI recomienda a los estados que no solamente tipifiquen como delito el FT de los actos terroristas y de las organizaciones terroristas, sino también que este mismo delito sea considerado como uno de los delitos previos al delito de lavado de activos.

De manera específica, en la Recomendación 8 del GAFI se establece:

“Los países deben revisar la idoneidad de las leyes y regulaciones relativas a las entidades que pueden ser utilizadas indebidamente para el financiamiento del terrorismo. Las organizaciones sin fines de lucro son particularmente vulnerables, y los países deben asegurar que éstas no sean utilizadas indebidamente:

(a) por organizaciones terroristas que se presenten como entidades legítimas;

² El Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución A/RES/54/109, del 09 de diciembre de 1999

³ La Resolución 1373 (2001) fue aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU el 28 de septiembre de 2001





- (b) para explotar entidades legítimas como conductos para el financiamiento del terrorismo, incluyendo el propósito de escapar a medidas de congelamiento de activos; y
- (c) para esconder u ocultar el desvío clandestino de fondos, destinados a propósitos legítimos, de las organizaciones terroristas.”

De igual forma, la Nota Interpretativa de dicha Recomendación refiere a la importancia que juegan las OSFL en la economía mundial, nacional y la característica de complementariedad del sector público y empresarial reconociendo, sin embargo, el uso indebido y la vulnerabilidad de la que pueden ser objeto las OSFL.

En ese sentido, se establecen una serie de medidas y recursos para la supervisión, monitoreo e investigación de las OSFL con la finalidad de prevenir y combatir el para combatir el lavado de dinero (LD), el financiamiento al terrorismo (FT), la proliferación de armas de destrucción masiva (PADM).

III. MARCO JURÍDICO NACIONAL

A. CÓDIGO PENAL FEDERAL

a) Terrorismo. El artículo 139 establece que se impondrá pena de prisión de quince a cuarenta años y cuatrocientos a mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten:

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

II. Al que acuerde o prepare un acto terrorista que se pretenda cometer, se esté cometiendo o se haya cometido en territorio nacional.

b) Financiamiento al Terrorismo.- El artículo 139 Quáter del Código Penal Federal establece que se impondrá la misma pena señalada en el artículo 139 del mismo Código, sin perjuicio de las penas que corresponden por los demás delitos que resulten, al que por cualquier medio que fuere ya sea directa o indirectamente, aporte o recaude fondos





económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán destinados para financiar o apoyar actividades de individuos u organizaciones terroristas, o para ser utilizados, o pretendan ser utilizados, directa o indirectamente, total o parcialmente, para la comisión, en territorio nacional o en el extranjero, de cualquiera de los delitos previstos en los ordenamientos legales siguientes:

I. Del Código Penal Federal, los siguientes:

- 1) Terrorismo, previstos en los artículos 139, 139 Bis y 139 Ter;
- 2) Sabotaje, previsto en el artículo 140;
- 3) Terrorismo Internacional, previsto en los artículos 148 Bis, 148 Ter y 148 Quáter;
- 4) Ataques a las vías de comunicación, previstos en los artículos 167, fracción IX, y 170, párrafos primero, segundo y tercero, y
- 5) Robo, previsto en el artículo 368 Quinquies. II. De la Ley que Declara Reservas Mineras los Yacimientos de Uranio, Torio y las demás Substancias de las cuales se obtengan Isótopos Hendibles que puedan producir Energía Nuclear, los previstos en los artículos 10 y 13.

B. EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGOS 2020

De conformidad con lo establecido en la Recomendación 1 del GAFI, en septiembre de 2020 se emitió la Evaluación Nacional de Riesgos 2020 en la que se reiteró que, si bien dentro del territorio nacional, no se han suscitado casos de terrorismo ni se ha detectado algún tipo de transaccionalidad que pudiera dar lugar a una investigación relacionada con dicho delito ni tampoco se ha identificado la existencia de combatientes terroristas, existen ciertos factores que abren la posibilidad de que México sea utilizado como plataforma financiera del terrorismo internacional, como son su posición geográfica y la porosidad de las fronteras, así como la existencia de OSFL.

De esta manera, en dicha evaluación se identificaron los riesgos de FT derivados de las amenazas y las vulnerabilidades que prevalecen para México:

Amenazas:

- Existencia de grupos terroristas nacionales o internacionales, con probabilidad BAJA pero impacto alto
- Generación de recursos encaminados a grupos terroristas dentro del territorio nacional, con probabilidad BAJA e Impacto MEDIO
- Existencia de combatientes terroristas de nacionalidad mexicana, con probabilidad BAJA e Impacto MEDIO.

Vulnerabilidades:

- Posición Geográfica y Porosidad de las Fronteras, con probabilidad ALTA e Impacto MEDIO





- Falta de conocimiento y capacitación de los OSFL sobre temas de FT, con probabilidad ALTA e Impacto MEDIO
Posibilidad de las OSFL de cometer actos de FT, con probabilidad BAJA e Impacto MEDIO

IV. HERRAMIENTAS PARA COMBATIR EL FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO

1. Enfoque Basado en Riesgo⁴ (EBR)

Es importante que cada una de las OSFL entiendan los riesgos de FT que enfrentan y que adopten medidas adecuadas tendientes para mitigar dichos riesgos, para ello es importante que consideren sus circunstancias particulares, las actividades que realiza, cómo y dónde se realizan.

2. Debida diligencia del cliente o usuario⁵ (DDC)

Es importante llevar a cabo la debida diligencia adecuada sobre aquellas personas y organizaciones que dan dinero, reciben dinero o trabajan en forma cercana con las OSFL. La debida diligencia adecuada depende de las circunstancias y del contexto de cada organización y el entorno en el que opera, sin embargo, es la manera en que las OSFL puedan asegurarse de manera razonable acerca de la proveniencia de los fondos que se ofrecen a las OSFL.

En este sentido, es posible que se tenga en consideración los Anexos de las Reglas de carácter general a que se refiere la LFPIORPI⁶ en los que, dependiendo del tipo de donante de que se trate, se enlistan los datos y documentos con los que se deben integrar los expedientes de identificación del Cliente o Usuario, es decir, de los donantes.

3. Autorregulación

Las OSFL podrían considerar desarrollar mecanismos adicionales o crear sus propios mecanismos de autorregulación para fortalecer los controles y procedimientos internos, la debida diligencia y otros mecanismos para mejorar la transparencia de sus

⁴ GAFI (2012), *Las Recomendaciones del GAFI*, documento recuperado el 27 de noviembre del 2020 en https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/recomendaciones_gafi.pdf, Recomendación 1 p.p.10

⁵ GAFI (2012), *Las Recomendaciones del GAFI*, documento recuperado el 27 de noviembre del 2020 en https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/recomendaciones_gafi.pdf, Recomendación 10 p.p.14

⁶ Reglas de carácter general a que se refiere la LFPIORPI, disponible para su consulta en https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/compilado_rcg_reforma2014.pdf



operaciones y fondos y para prevenir el abuso terrorista y otros tipos de abuso. Para que las medidas de autorregulación sean efectivas deben constituir un componente significativo para disminuir el riesgo de uso indebido por parte de grupos terroristas, además de promover una mayor transparencia y una buena gobernabilidad dentro del sector general de OSFL.

Por lo anterior, es recomendable que aún en los casos en que los donativos que reciban no cumplan con los umbrales establecidos en la fracción XIII del artículo 17 de la LFPIORPI para ser consideradas como Actividad Vulnerable, las OSFL que los reciben adopten las medidas establecidas en dicha ley y su normatividad secundaria, como una manera de autorregular sus procedimientos internos, transparentar la recepción y uso de los recursos adquiridos y mitigar de esta manera el riesgo de que puedan ser utilizadas por grupos criminales, incluyendo los que tienen por objeto el FT.

4. Investigación efectiva y recopilación de información

Para garantizar la cooperación, coordinación y el intercambio de información efectivos en la medida de lo posible entre todos los niveles de autoridades competentes y organizaciones que tengan información relevante sobre las OSFL, es necesario que las OSFL sean transparentes en la información que documenten las operaciones que llevan a cabo, sobre todo, el origen y destino de los recursos que recibe, ya sea a través de donativos o cualquier otro mecanismo.

5. Buena gobernabilidad interna

Según el documento denominado Mejores prácticas para combatir el abuso de organizaciones sin fines de lucro⁷ emitido por el GAFI, los estudios realizados han demostrado que el abuso terrorista del sector de OSFL generalmente es el resultado de la falta de gobernabilidad interna robusta, la cual puede agruparse en 4 categorías, a saber:

i) Integridad de la organización

Las OSFL deben establecerse y funcionar de conformidad con un documento de gobernabilidad, por ejemplo, estatutos sociales, una constitución o estatutos que establezcan el propósito, la estructura, las prácticas de presentación de informes y las pautas para cumplir con las leyes locales. Los miembros del órgano de gobierno deben entender y actuar para el interés de la organización. El órgano de gobierno debe

⁷ GAFI (2015), *Mejores prácticas para combatir el abuso de organizaciones sin fines de lucro*
<https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/informacion-ala-cft-relevante-sobre-las-osfl/3868-mejores-practicas-del-gafi-sobre-la-lucha-contr-el-abuso-de-las-osfl/file>





mantener la fiscalización de la organización mediante el establecimiento de políticas financieras y de recursos humanos fuertes, reunirse en forma regular y monitorear activamente las actividades.

ii) Relaciones con los socios

Para prevenir el abuso de los fondos por parte de los socios, las OSFL pueden realizar debida diligencia adecuada a aquellas personas y organizaciones de los que la OSFL recibe donaciones, a los que les da dinero o con quienes trabaja mancomunadamente antes de iniciar una relación o firmar acuerdos. Las OSFL podrían verificar la reputación de los socios a través del uso de criterios de selección y búsquedas de información pública, incluyendo listas de sanciones nacionales y de Naciones Unidas. También se pueden usar acuerdos por escrito para detallar las expectativas y las responsabilidades de ambas partes, incluyendo información detallada en relación con el uso de los fondos y los requerimientos de presentación regular de informes, auditorías y visitas in situ.

iii) Transparencia y responsabilidad financiera

Las OSFL pueden prevenir el abuso financiero y el uso indebido de recursos y fondos mediante el establecimiento de controles y procedimientos financieros fuertes. Por ejemplo, el órgano de gobierno aprueba un presupuesto anual y tiene un proceso implementado para monitorear el uso de los fondos. Las OSFL deben mantener registros financieros adecuados y completos de los ingresos, egresos y de las operaciones financieras a través de sus operaciones, incluyendo el uso final de los fondos. Las OSFL también pueden establecer objetivos de programa claros al recaudar fondos y garantizan que los fondos se utilicen con el fin establecido para que la información acerca de las actividades realizadas sea de carácter público. De esta manera, las OSFL deben estar informadas sobre el origen de sus ingresos y establecer criterios para determinar si se deben aceptar o rechazar donaciones.

iv) Planificación y monitoreo de programas

Las OSFL pueden establecer sistemas de control y monitoreo internos para garantizar que los fondos y los servicios se usen de la manera establecida. Por ejemplo, las OSFL pueden definir claramente el propósito y el alcance de sus actividades, identificar grupos de beneficiarios y considerar los riesgos de financiamiento del terrorismo y las medidas de mitigación de los riesgos antes de emprender proyectos. También pueden mantener presupuestos detallados por cada proyecto y generar informes regulares sobre las compras y los gastos relacionados. Al establecer procedimientos para rastrear fondos, servicios y equipos, y llevar a cabo operaciones a través del sistema bancario siempre que sea posible, permite a las OSFL mantener la transparencia de los fondos y mitigar el riesgo de financiamiento del terrorismo. Asimismo, monitorear el desempeño de los proyectos en forma regular mediante la verificación de la existencia de beneficiarios y el aseguramiento de la recepción de los fondos, implica una medida adecuada para que las OSFL, según sus riesgos, pueda dar cuenta de los fondos y los servicios prestados.





Todas estas herramientas contribuyen a mitigar el riesgo de que las OSFL puedan ser utilizadas para realizar operaciones de FT, al mejorar la transparencia y la integridad del sector en sus operaciones y flujo de los fondos.

Ciudad de México, a 07 de diciembre de 2020

Dr. Santiago Nieto Castillo
Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera





REFERENCIAS

GAFI (2014), *Informe de Tipologías del GAFI sobre el Riesgo de Abuso Terrorista de Organizaciones sin Fines de Lucro*, documento recuperado el 27 de noviembre del 2020 en <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf>

ONU, *Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo*, documento recuperado el 27 de noviembre del 2020 en: https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/FINANCIACION_TERRORISMO.pdf

CSNU, *Resolución 1373 (2001) aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU*, documento recuperado el 27 de noviembre del 2020 en: <https://www.un.org/es/documents/sc/scaction/2002/terrorism.htm>

GAFI (2012), *Las Recomendaciones del GAFI*, documento recuperado el 27 de noviembre del 2020 en: https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/recomendaciones_gafi.pdf.

Reglas de carácter general a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, documento recuperado el 27 de noviembre del 2020 en: https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/compilado_rcg_reforma2014.pdf

GAFI (2015), *Mejores prácticas para combatir el abuso de organizaciones sin fines de lucro*, documento recuperado el 27 de noviembre del 2020 en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/informacion-ala-cft-relevante-sobre-las-osfl/3868-mejores-practicas-del-gafi-sobre-la-lucha-contra-el-abuso-de-las-osfl/file>

