

¿ES CONSTITUCIONAL EL BLOQUEO DE CUENTAS DE LA UIF?, INTERPRETACIÓN JURISDICCIONAL

IS THE BLOCKING OF FIU ACCOUNTS CONSTITUTIONAL?, JURISDICTIONAL INTERPRETATION

Fecha de recepción: 11 de diciembre de 2020 | Fecha de aceptación: 23 de junio de 2021

Arturo CENTENO VALENCIA*

Resumen

El objetivo es analizar la regularidad constitucional del bloqueo de personas en el sistema financiero, por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio de las sentencias. Abordando el reparto de competencias inter e intra-gubernamentales y el respeto a la Dignidad Humana. Como veremos, esta competencia es inconstitucional, por lo cual, propondremos las reformas necesarias, para que el Estado Mexicano cuente con una herramienta para combatir la inseguridad y respetando la Dignidad Humana.

Palabras clave: Dignidad Humana, Federalismo, separación de poderes, Estado de Derecho, Estado Constitucional y bloqueo de personas en el sistema financiero.

Abstract

The objective is to analyze the constitutional regularity of freezing assets, by the Financial Intelligence Unit of the Ministry of Finance and Public Credit, through sentences. Addressing the distribution of inter and intra-governmental competences and respect for Human Dignity. As we will see, this competence is unconstitutional, therefore, we propose the necessary reforms, so that the Mexican State has a tool to combat insecurity and respecting Human Dignity.

Keywords: Human Dignity, Federalism, separation of powers, Rule of Law, Constitutional State, freezing assets.

* Doctor Internacional por la Universidad de Salamanca, España (Estado de Derecho y Gobernanza Global), Maestro en Derecho por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tec de Monterrey y profesor en la misma Escuela; Licenciado en Derecho por el Tecnológico de Monterrey; correo electrónico: arturo.centeno@gmail.com.

Sumario: I. Introducción, II. ¿Se respeta la distribución de competencias inter e intragubernamental?, III. ¿Es necesaria la Lista en sociedad democráticas?, IV. Conclusiones, V. Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

México enfrenta un riesgo significativo de lavado de activos, principalmente por la delincuencia organizada, la corrupción y la evasión fiscal, limitando la eficacia del Estado para descapitalizar a los grupos delincuenciales, de acuerdo al último informe del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y del Grupo de Acción Financiera Latinoamérica (GAFILAT),¹ ¿pero esta consecuencia de hecho, permite al Estado atentar contra la Dignidad Humana o la separación de poderes? y ¿cómo se pudiera prevenir y perseguir de forma constitucional?

En ese contexto, se creó la Lista de Personas Bloqueadas del Sistema Financiero (la Lista), que implica que las personas físicas o morales que sean incluidas por la Unidad de Inteligencia Financiera, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no podrán hacer operaciones financieras, es decir se les inmovilizan o congelan sus cuentas. Este trabajo, tiene como objeto de estudio esta medida restrictiva a los derechos humanos.

Por lo cual, la primera pregunta nos guiará en el desarrollo del objetivo 1 de este análisis, que será abordado usando tres juicios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: (1) la distribución de competencias intergubernamentales (Federación – estados), (2) la comprobación de la separación de poderes federales (entre el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal) y (3) el juicio de ponderación. En el primero aplicaremos el principio de división funcional de competencia,² para lo cual, encuadraremos específicamente la materia y sus sub-materias,³ para después determinar el titular de la competencia para establecer los supuestos para entrar a la Lista, y así poder determinar la regularidad de la competencia ejercida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al expedir las Directrices Generales que norman la Lista.

El segundo juicio buscará determinar el respeto de la Secretaría de Hacienda

1 FATF y GAFILAT, *Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo*. México, Informe de Evaluación Mutua, FATF, Paris, 3 (2018).

2 Principio de división funcional de competencias. Procedimiento para determinar su transgresión, 172432, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, t. P./J. 23/2007, p. 1648, (Méx.).

3 Cfr. Arturo Centeno Valencia, *El federalismo como control del poder*, 18-26 (Porrúa, 2015).

y Crédito Público en el ejercicio de su facultad reglamentaría,⁴ considerando los principios de reserva de ley (no se puede reglamentar materias reservadas al Poder Legislativo, como establecer restricciones a los derechos) y la subordinación jerárquica (solo puede desarrollar una ley, no ir más allá, extender los supuestos y menos contradecirla).

Por último, pero el más relevante y complejo, es estudiar el bloqueo de cuentas, como una restricción de los Derechos Humanos, para lo cual, nos basaremos en el juicio de ponderación⁵ usado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar si es una restricción necesaria en sociedades democráticas o no.⁶

Estudiaremos las resoluciones del Poder Judicial de la Federación de diversos amparos promovidos en contra de la inclusión a la Lista, en la contradicción de tesis resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁷ y de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, respecto a las listas de personas bloqueadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con especial referencia al caso Kadi Vs. el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea,⁸ como margen de referencia para el estudio de necesidad de la restricción en México.

Con esta metodología, revisaremos integralmente la regularidad del fundamento de la competencia de la Unidad de Inteligencia Financiera para crear la Lista. Para posteriormente, como segundo objetivo de este artículo, y dar respuesta ¿cómo es posible aplicarla de forma constitucional?, se analizarán las modificaciones o derogaciones necesarias para dotar al Estado Mexicano de una herramienta de prevención y persecución de la delincuencia organizada, la corrupción y la evasión fiscal, que respete el orden jurídico constitucional.

4 Facultad reglamentaria. Sus límites, 172521, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, t. P./J. 30/2007, p. 1515, (Méx.).

5 Cfr. Robert Alexy, Teoría de los Derechos Fundamentales, 107-109 (Ernesto Garzón Valdés trad., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002)- Pedro R. Torres Estrada, Los razonamientos jurídicos de la política pública, 49-74 (Tirant lo Blanch, 2019).

6 Proporcionalidad en la ponderación. Principios del método relativo que deben atenderse para evaluar la legitimidad de las medidas adoptadas por el legislador, en el juicio de amparo en que la litis implica la concurrencia y tensión entre los derechos fundamentales de libertad de comercio y los relativos a la protección de la salud, al plantearse la inconstitucionalidad de una norma de observancia general que prohíbe la venta de productos derivados del tabaco. 168069, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIX, tesis: I.4o.A.666 A, p. 2788, (Méx.).

7 Registro 27825, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia [S.C.J.N.] [Supreme Court], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, 21 de febrero de 2018, (Méx.). Registro 28815, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia [S.C.J.N.] [Supreme Court], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, 22 de mayo de 2019, (Méx.). Registro 28617, Pleno de la Suprema Corte de Justicia [S.C.J.N.] [Supreme Court], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, 16 de abril de 2018, (Méx.).

8 P - Kadi y Al Barakaat International Foundation v. Consejo y Comisión Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), Sentencia C-402/05, de 3 de septiembre de 2008.

II. ¿SE RESPETA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS INTER E INTRAGUBERNAMENTAL?

1. Distribución de competencia entre la Federación y estados

En este trabajo, analizaremos el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, por ser el motivo de las sentencias que estudiamos, partiendo del entendido que los artículos de las demás leyes de las instituciones financieras son exactamente iguales, solo cambian al sujeto obligado de suspender las operaciones.

En ese sentido, la materia de instituciones financiera fue cedida expresa y exclusivamente a la Federación,⁹ es decir que las funciones legislativa, ejecutiva y judicial son de ella,¹⁰ por lo cual, concluimos que se respetó la distribución de competencias intergubernamentales.

Por otro lado, la Lista es parte de la materia de seguridad pública, ya que busca prevenir los delitos de terrorismo, terrorismo internacional y operaciones con recursos de procedencia ilícita,¹¹ al ser una medida cautelar que establece el deber de las instituciones financieras¹² de “suspender de forma inmediata la realización de actos, operaciones o servicios con los clientes o usuarios que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público les informe mediante una lista de personas bloqueadas.”¹³

Así respecto a la legislación de los delitos que busca prevenir, encontramos que el terrorismo tutela la Seguridad Nacional y la autonomía de las autoridades federales, el terrorismo internacional la integridad de las autoridades de un Estado extranjero u organizaciones internacionales, siendo la primera una materia exclusiva de la Federación y la segunda una implícita, al tener cedida las relaciones

9 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CP, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.] 05-02-1917, última reforma DOF 28-05-21. , artículo 73, F. X.

10 Arturo Centeno Valencia, op. cit., nota 3, pp. 29 – 33.

11 Código Penal Federal [CPF], Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 14-08-1931, última reforma DOF 12-11-2021 (Méx.). artículos 139, 148 Bis y 400 Bis respectivamente.

12 Bancos, organizaciones auxiliares de crédito, casas de cambio, sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, sociedades financieras populares, sociedades operadoras de fondos de inversión y distribuidoras de acciones, instituciones de crédito, casas de bolsa, sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, instituciones de tecnología financiera y uniones de crédito.

13 Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Diario Oficial de la Federación [DOF], 14-01-1985, última reforma [DOF] 09-03-2018 (Méx.), artículos 95 y 95 Bis. Ley de Ahorro y Crédito Popular, Diario Oficial de la Federación [DOF] 04-06-2001, última reforma [DOF] 20-05-2021 (Méx.), artículo 124. Ley de Fondos de Inversión, Diario Oficial de la Federación [DOF] 04-06-2021, última reforma [DOF] 20-05-2021 (Méx.), artículo 91. Ley de Instituciones de Crédito, Diario Oficial de la Federación [DOF] 18-07-1990, última reforma [DOF] 11-03-2022 (Méx.), artículo 115. Ley del Mercado de Valores, Diario Oficial de la Federación [DOF] 30-12-2005, última reforma [DOF] 09-01-2019 (Méx.), artículo 212. Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, Diario Oficial de la Federación [DOF] 21-08-2009, última reforma [DOF] 20-05-2021 (Méx.), artículo 72. Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, Diario Oficial de la Federación [DOF] 09-03-2018, última reforma [DOF] 20-05-2021 (Méx.), artículo 58. Ley de Uniones de Crédito, Diario Oficial de la Federación [DOF] 20-08-2008, última reforma [DOF] 10-01-2014 (Méx.), artículo 129.

exteriores.¹⁴ Así como el delito de operaciones de recursos de procedencia ilícita se fundamenta en una competencia implícita, al tutelar la estabilidad económica nacional, la seguridad pública, la Seguridad Nacional y la seguridad del sistema financiero nacional,¹⁵ todas competencias de la Federación.

Es de esta forma, que una vez encuadrada la competencia de crear la Lista como parte de los delitos sobre los que proceden son exclusivos o concurrentes, y la materia de los servicios financieros fue cedida a Federación. Podemos concluir, que esta competencia es legítima y en consecuencia respeta la regularidad constitucional, respecto a la distribución intergubernamental de competencias.

Adicionalmente, encontramos otras fuentes, para incluir personas en la Lista, las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas,¹⁶ para prevenir el financiamiento de los Talibanes, Al- Qaida, Usama bin Laden y EIL (Dáesh),¹⁷ y fundamentadas en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que otorga al Consejo la competencia de dictar acciones con o sin uso de la fuerza a los Estados miembros para atacar acciones que pongan en peligro la paz (en este caso, la interrupción de total de relaciones económicas con las personas señaladas en su lista negra), como el caso del terrorismo, por lo cual, son vinculantes para el Estado mexicano.¹⁸

Así como, por medio de la asistencia judicial recíproca, las solicitudes de embargo preventivo con fines de decomiso de un Estado extranjero, que debe demostrar que existe un proceso de decomiso en la jurisdicción del solicitante ante una autoridad competente, y justificar razonablemente la necesidad del embargo preventivo y que la intención del solicitante es el decomiso, así como el solicitante sea parte de la Convención en Contra la Corrupción, la Delincuencia Organizada Transnacional o el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de las Naciones Unidas o de la Convención en Contra de la Corrupción de la OEA, o se comprometa a la reciprocidad al momento de la solicitud.¹⁹

14 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., nota 9, artículos 73, F. VI, 76, F.I y 89, F. X.

15 Miguel Ángel Aguilar López, *El delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita y el principio de presunción de inocencia*, 18 Revista de la Judicatura Federal, 5-35 (2004).

16 Juan Manuel Portilla Gómez, e Imanol de la Flor Patiño, *Las resoluciones del consejo de seguridad de las naciones unidas y su recepción en el sistema jurídico mexicano*, en Centenario de la Constitución de 1917. Reflexiones del derecho internacional público, 225 - 263 (Jorge A. Sánchez Cordero, ed., UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017).

17 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas resolución [CSNU], 1267/1999, 15-10-1999. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas resolución [CSNU], 1267/1999, 15-10-1999. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas resolución [CSNU], 1333/2000, 19-12-2000. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas resolución [CSNU], 1373/2001, 28-09-2001. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas resolución [CSNU], 1390/2002, 16-01-2002. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas resolución [CSNU], 1988/2011, 17-06-2011. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas resolución [CSNU], 1989/2011, 17-06-2011. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas resolución [CSNU], 2253/2015, 17-12-2015. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas resolución [CSNU], 2368/2017, 20-07-2017.

18 Carta de las Naciones Unidas [CNU], 26-06-1945, artículos 41 y 42.

19 Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción [CNUCC], 31-10-2003, artículos 54.2 y 55.

Ante estos dos supuestos, divergimos del criterio de la Segunda Sala, al argumentar que la competencia de la UIF para incluir personas surge del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.²⁰ Ya que consideramos, que dicho artículo no habilita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizarlo en estos supuestos, por lo cual, estos deben ser encuadrados acorde a su fuente jurídica, los tratados internacionales.

En este sentido, las materias de tratados internacionales (incluyendo su celebración y ejecución) y política exterior están cedidas exclusivamente a la Federación. Por lo cual, respeta el sistema de distribución de competencias verticalmente, sin embargo, esto no prejuzga sobre la validez de que la Secretaría de Hacienda por medio de la facultad reglamentaria, se arroga competencias horizontales en cumplimiento de tratados internacionales, lo que analizaremos en el siguiente apartado.

2. Competencias horizontales

Ahora analicemos el respeto de la medida al principio de separación de poderes horizontalmente, es decir, el respeto a la división de funciones entre el legislativo, ejecutivo y judicial. Abordando primeramente el ejercicio de la función legislativa por el Congreso de la Unión sobre los servicios financieros, que sustantivamente están regulados por las siguientes leyes: de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, de Ahorro y Crédito Popular, de Fondos de Inversión, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores, de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, Instituciones de Tecnología Financiera y Uniones de Crédito.

Adicionalmente, se debe considerar el Código Penal Federal, que ya abordamos, y la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, que es la norma especializada para la prevención de dichos delitos por medio de las instituciones financieras. Es de resaltar, que la Segunda Sala no estudio esta última, sino que se limitó en estudiar la Ley de Instituciones de Crédito.

En este sentido, el quejoso presentó como agravio que el artículo 115 de la Ley de instituciones de Crédito no establecía los supuestos de procedencia para la inclusión de personas en la Lista, y la Sala consideró que no era necesario que

Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional [CNUCDOT], 12-12-2000, artículo 13. Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas [CNUCTIESS], 19-12-1988, artículo 5. Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo [CIRFT], 09-12-1999, artículo 8. Convención Interamericana Contra la Corrupción [CICC], 29-03-1996, artículo XIV. Código Nacional de Procedimientos Penales [CNPP], Diario Oficial de la Federación [D.O.F.] 05-03-2014, última reforma DOF 19-02-2021 (Méx.), artículo 436.

20 Registro: 27825, *op. cit.*, nota 7, considerando quinto y resolutive segundo.

estuvieran en la Ley, ya que existía una derivación de los mismos para que sean establecido por disposiciones de carácter general, emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro de la competencia reglamentaria del Ejecutivo Federal; con el argumento de que la seguridad jurídica no obliga a detallar el procedimiento a seguir en cada supuesto establecido por ley. Con lo cual, declaró constitucional cuando estos derivan de una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o para dar cumplimiento a un tratado internacional (la ponderación de estas restricciones las veremos en el siguiente apartado).²¹

Mientras que los supuestos de origen nacional los declaró inconstitucional, bajo el argumento, que toda medida cautelar debe responder a un proceso, y que la Lista no respeta esa jurisprudencia.²² Criterios con los cuales estamos en contra, porque:

1. El artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito sí establece los supuestos de procedencia de la Lista.
2. Se consideró que la Lista es un mecanismo administrativo y no penal, al ponderar más la naturaleza formal (Ley de Instituciones de Crédito) sobre la material, que expresamente es un mecanismo para la prevención e investigación de los delitos (materia reservada a instituciones de seguridad pública).
3. Se viola el principio de reserva de ley, ya que las Directrices Generales amplían los supuestos de procedencia a los delitos relacionados a los señalados en la Ley, a las personas que tienen un juicio o están sentenciadas por dichos delitos.
4. Se vulnera la subordinación jerárquica, al permitir que la facultad reglamentaria altere las competencias cedidas a otras autoridades en los supuestos de inclusión por resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las solicitudes de asistencia jurídica internacional.

Observamos que los supuestos, como ya hemos mencionado, para la procedencia de esta medida es la prevención o la posibilidad de detectar hechos que pudieran encuadrarse como terrorismo, terrorismo internacional u operaciones con recursos de procedencia ilícita, sin que establezca como supuesto, la ejecución de un tratado internacional.²³

Siguiendo con el segundo punto, respecto a las hipótesis de ilícitos meramente nacionales, estamos ante una antinomia jurídica no abordada por la Sala, ya que

²¹ *Ibidem*, considerando quinto.

²² Medidas cautelares. No constituyen actos privativos, por lo que para su imposición no rige la garantía de previa audiencia, 196727, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VII, marzo de 1998, t. P./J. 21/98, p. 18. (Méx.).

²³ Ley de Instituciones de Crédito, op. cit., nota 13, artículo 115.

consideró que la medida es de naturaleza administrativa y no penal, entre la competencia otorgada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para incluir personas a la Lista y la tutela del derecho penal a las instituciones de seguridad pública.

Recordemos que constitucionalmente la seguridad pública debe ser ejercida por las instituciones de seguridad pública (policías y procuradurías o fiscales generales) y comprende la prevención, la investigación y la persecución de los delitos.²⁴ En este sentido, siguiendo el artículo 115, la Lista “tendrá la finalidad de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones” que puedan apoyar la comisión de los delitos anteriores, de las que se derivan dos de las funciones de la seguridad pública, la de prevención y la de investigación, esta última es la de detectar hechos ilícitos que apoyen los supuestos.

Por lo anterior, acorde con el marco constitucional de la materia y la naturaleza jurídica de la Lista, la competencia asignada a la Secretaría de Hacienda es inconstitucional, ya que los dos objetivos de la Lista, el poder revisor de la Constitución lo reservó a las instituciones especializadas en la seguridad pública y que están normadas por el artículo 21 constitucional. Si bien, la Supremacía Constitucional, nos permitiría con este argumento, expulsar la norma del sistema jurídico mexicano, continuaremos con el análisis completo de la norma, para encontrar la forma constitucional de hacer uso de tan eficiente mecanismo para la seguridad pública.

A pesar que la Segunda Sala declaró inconstitucional las fracciones de la III a la VI del artículo 71 de las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, no se notificó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al tener los dos precedentes, ni al establecer la jurisprudencia,²⁵ y en consecuencia no se inició el plazo de 90 para que la Secretaría adecuará la norma al marco constitucional o en su defecto, el no cumplirlo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación decretará la Declaratoria General de Inconstitucionalidad dejando de aplicarse la Lista.²⁶ Es ante esta omisión de la Sala que la Unidad de Inteligencia Financiera, a pesar de saber que es inconstitucional, mantiene vigente la Lista e incluso ha incorporado más personas bajo los supuestos no constitucionales.

La consecuencia de declarar constitucional el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, es que el Congreso de la Unión busca superar los vicios de inconstitucionalidad adicionando un capítulo a la ley que reglamenta

24 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., nota 9, artículo 21.

25 Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación [DOF] 02-04-2013, última reforma [DOF] 07-06-2021 (Méx.), artículos 231-235.

26 *Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sistema de seguimiento de declaratorio general de inconstitucionalidad*, SCJN (Oct. 10, 2019, 03:40 PM), <http://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGenerales.aspx>.

la Lista (aprobada por el Senado de la República),²⁷ como expresamente se señala en la exposición de motivos de la misma, declarándola como una sanción administrativa y garantizando el derecho de audiencia ante la Unidad de Inteligencia Financiera.²⁸

Sin embargo, las restricciones a la propiedad como sanción solo pueden ser decretada por autoridad judicial, ya que administrativamente solo se puede sancionar con multa, arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo comunitario.²⁹ Así como el tener derecho de audiencia ante autoridad ejecutiva, restringe el derecho al acceso a la justicia. Por lo cual, esta reforma no es necesaria en sociedad democráticas, como veremos en los siguientes apartados, por existir formas de conseguir el mismo fin, lesionado menos los derechos.

Adicional a la antinomia anterior, resuelta por el principio de Supremacía Constitucional, encontramos otra contradicción jurídica entre las competencias otorgadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y a la Fiscalía General de la República por medio de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

Esta ley especial establece el sistema de avisos que las instituciones financieras o demás entidades involucradas (como notarios, vendedores de joyas, entre otros) deben presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre actividades vulnerables a ser usadas para operaciones con recursos de procedencia ilícita (sorteos, apuestas, créditos, cheques de viajero, bienes inmuebles, entre otros),³⁰ y hace competente a la misma para recibir las alertas, requerir más información a las personas, presentar denuncias de hechos ante el ministerio público, citar a comparecer a los infractores e imponerles sanciones administrativas,³¹ como multa, suspensión, revocación de licencias, cancelación de patentes, entre otras, por infracciones a los deberes impuestos por esta ley, de identificación de las personas, dar los avisos y guardar la documentación.³²

Mientras que, por medio del reglamento de la ley, se hace competente a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para interpretar administrativamente la ley y el reglamento, requerir más información a los particulares, determinar los formatos a usar, establecer

27 Pleno de la Cámara de Diputados, Minuta con proyecto de decreto, por el que se reforma la denominación del título quinto y se adiciona un capítulo V al título quinto de la Ley de Instituciones de Crédito, Gaceta Parlamentaria [GP], Año XXII, Número 5236-I, 12-03-2019 (Méx.).

28 Iniciativa que adiciona el capítulo IV bis al título quinto de la Ley de Instituciones de Crédito, Gaceta Parlamentaria del Senado [GPS] 14-02-2019 (Méx.).

29 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, nota 9, artículos 14 y 21.

30 Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, Diario Oficial de la Federación [DOF] 17-10-2012, última reforma [DOF] 20-05-2021 (Méx.), artículos 15, F. II y 17.

31 *Ibidem*, artículo 6.

32 *Ibidem*, capítulo VII: De las Sanciones Administrativas.

los medios alternativos de cumplimiento y suscribir convenios, sin que en la ley especial se le otorguen competencia para la creación de la Lista.³³

Por otro lado, a la Fiscalía General de la República se le establece el deber de crear la Unidad Especializada en Análisis Financiero, “como órgano especializado en análisis financiero y contable relacionado con operaciones con recursos de procedencia ilícita”,³⁴ que tendrá como titular a un ministerio público y adscrita directamente a la oficina del Fiscal, y que podrá utilizar las técnicas y medidas de investigación del Código Nacional de Procedimientos Penales y de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

Lo anterior, para dar cumplimiento a las siguientes competencias asignadas: conducir la investigación de los hechos, requerir información a la Secretaría de Hacienda sobre las alertas, establecer los criterios de presentación de los reportes que le de la Secretaría, crear mecanismos de consulta de bases de datos entre los tres órdenes de gobierno para el combate de este delito, entre otras.³⁵ En este sentido, acorde a la legislación procesal penal, encontramos que el ministerio público puede solicitar al juez de control “la inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero”,³⁶ como una providencia precautoria, incluso antes de la audiencia inicial y sin previa notificación al imputado, o medida cautelar penal o dentro del procedimiento de extinción de dominio, también puede solicitar al juez la medida cautelar de aseguramiento de bienes, antes y durante el juicio.³⁷

En conclusión, encontramos la antinomia respecto la competencia de decretar inmovilización de cuentas bancarias, por medio de la inclusión de personas a la Lista con un acto administrativo, sin control judicial, y la otorgada a la Unidad de la Fiscalía General de la República, con control judicial y dentro de las garantías del sistema penal. En este sentido, aplicando los criterios de solución de conflictos normativos, encontramos que acorde al cronológico debería de considerarse vigente la competencia otorgada a la UIF, ya que se adicionó en el 2014, y la Ley de Prevención que faculta a la Unidad de la Fiscalía es expedida en el 2012.³⁸

Sin embargo, ante los criterios de *lex specialis derogat legi generali*, en el cual

33 Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, Diario Oficial de la Federación [DOF] 16-08-2013 (Méx.), artículo 3.

34 Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, op. cit., nota 30, artículo 7.

35 *Ibidem*, artículo 8.

36 Código Nacional de Procedimientos Penales, op. cit., nota 19, artículo 138, F. II.

37 *Ibidem*, artículos 138, F. II, 155 F. IV; Ley Nacional de Extinción de Dominio, Diario Oficial de la Federación [DOF] 09-08-2019, última reforma [DOF] 22-01-2020 (Méx.), artículos 173 y 175; respectivamente.

38 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Diario Oficial de la Federación [DOF] 10-01-2014 (Méx.). Decreto por el que se expide la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, Diario Oficial de la Federación [DOF] el 17-10-2012 (Méx.).

debe prevalecer la norma especial sobre la general, partiendo que la Lista tiene como objetivo la prevención e investigación de los delitos anteriores, y que para el de operaciones con recursos de procedencia ilícita existe una ley especial para su prevención e investigación, deben prevalecer las normas de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, las cuales no dotan de competencia a la UIF de bloqueo de cuentas. Ya que si bien, a la Secretaría de Hacienda se le dota de competencias para prevenir este tipo de ilícito,³⁹ no se le otorga competencia para realizar este acto de molestia, como sí lo hace para la Unidad de la Fiscalía General.

De estar forma, el Estado mexicano estaría alineándose a las recomendaciones del GAFI números 29, 30 y 31,⁴⁰ la primera establece que las unidades de inteligencia financiera tendrán competencias de recibir y analizar información financiera, no de investigación de los delitos, mientras que la capacidad de iniciar el embargo o congelamiento de cuentas, las recomendaciones se la otorga a las autoridades de orden público e investigación, que acorde a la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita es la unidad especializada de la Fiscalía General.

En el mismo sentido, debería declararse inconstitucional el artículo 115 bajo el principio *pro homine*, que analizaremos más a detalle en el siguiente apartado, ya que la competencia otorgada a la Unidad de la Fiscalía es menos restrictiva a la garantía de control jurisdiccional que la de la Secretaría de Hacienda.

En conclusión, la competencia de la Secretaría de Hacienda para incluir personas en la Lista, al ser una medida preventiva y de investigación para los delitos de terrorismo, terrorismo internacional y operaciones con recursos de procedencia ilícita, debió ser declarado inconstitucional, por: (1) el principio de jerarquía, al violar la Supremacía Constitucional, al no respetar el legislador que la seguridad pública está reservada a instituciones de seguridad pública, (2) por el criterio el criterio especial, ya que la ley especial, dota de dicha competencia a la Unidad de la Fiscalía (no a la de la Secretaría de Hacienda) y (3) por el principio *pro homine*, ya que la medida en la Fiscalía es menos restrictiva que la de la Secretaría respecto a la garantía judicial.

Sobre el tercer punto, la norma secundaria es clara al establecer los supuestos de procedencia para la inclusión de una persona a la Lista, que referencia a la fracción I del mismo artículo, que a la letra dice: “prevenir y detectar actos,

³⁹ Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, *op. cit.*, nota 30, artículo 6, F. III.

⁴⁰ Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación (Las Recomendaciones del GAFI)*, GAFI, París, (2012), 25-26. Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), *Metodología para evaluar el cumplimiento técnico con las recomendaciones del GAFI y la efectividad de los sistemas ALA/CFT*, GAFI, París, (2013), 69-72.

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 ó ^(sic) 148 Bis del Código Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo Código”.⁴¹

Por lo cual, al ampliar las Directrices Generales, que se expiden con la facultad reglamentaria del ejecutivo y están sometidas a la reserva de ley, los supuestos a los delitos vinculados con los 3 anteriores o a las personas con un proceso penal abierto o sentenciadas debieron ser declaradas inconstitucionales por la violación a la reserva de ley, ya que amplían los supuestos de restricciones a la libertad personal,⁴² y no por el hecho de que las fracciones no estaban vinculadas a u un procedimiento, como lo hizo la Sala.⁴³

Respecto a la competencia de incluir en la Lista a personas, por compromisos internacionalmente adquiridos, cuarto punto, como ya cometamos, ni siquiera es una de los supuestos incluidos en el artículo 115, por lo cual, de acuerdo al principio de subordinación jerárquica de la facultad reglamentaria a la voluntad de la Ley, no puede otorgarse por medio de reglamento, una competencia que está reservada a otras autoridades.

En este sentido, el Código Nacional de Procedimientos Penales, reconoce la inmovilización de bienes, incluidos los que se encuentren en instituciones financieras, como una de las medidas de asistencia jurídica internacional en materia penal, y establece que deberán ser presentadas ante la Fiscalía General de la República (como autoridad central) o a través de la vía diplomática.⁴⁴

Por último, están las personas incluidas en la Lista, porque el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas las integró a sus “listas negras”, que no responden a la naturaleza de la asistencia jurídica, ya que es un mandato del Consejo, con fundamento en el Capítulo VII de la Carta, por lo cual, la aplicación de estas medidas, acorde a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores, como responsable de conducir la política exterior.⁴⁵ Por lo cual, consideramos que estos dos supuesto tuvieron que declararse inconstitucional, por vulnerar la subordinación jerárquica respecto a otras leyes.

Si bien el principio de economía procesal, nos indica que lleguemos hasta este punto sobre el análisis de la constitucionalidad, al tener elementos suficientes para declarar inconstitucional el artículo 115, en lo referente a la creación de la Lista por la Secretaría de Hacienda, y en consecuencia las Directrices Generales

41 Ley de Instituciones de Crédito, *op. cit.*, nota 13, artículo 115, F. I.

42 Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, Diario Oficial de la Federación [DOF] 20-04-2009 (Méx.), artículo 71, F. III – VI.

43 Registro 27825, *op. cit.*, nota 7, considerando quinto.

44 Código Nacional de Procedimientos Penales, *op. cit.*, nota 19, artículos 449 y 437.

45 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación [DOF] 02-02-1977, última reforma [DOF] 20-10-2021(Méx.), artículo 28, F. I.

que en la materia expidió. Seguiremos con el juicio de ponderación, con la intención de determinar si la medida es necesaria en una sociedad democrática, y solamente tiene problemas con la distribución de competencia o si también vulnera la Dignidad Humana.

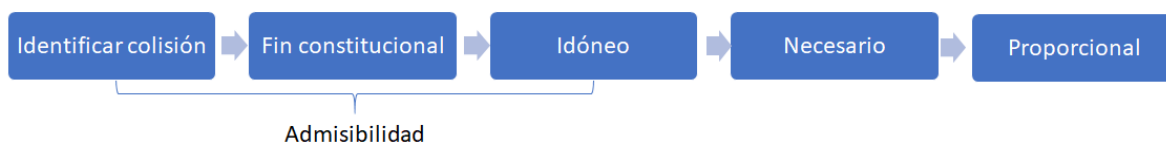
III. ¿ES NECESARIA LA LISTA EN SOCIEDAD DEMOCRÁTICAS?

Una vez, concluido que la Federación tiene competencias expresas para la regulación de las instituciones financieras, así como para establecer los 3 tipos de delitos (terrorismo, terrorismo internacional y operación de recursos de procedencia ilícita) que la Lista busca prevenir o investigar. Pero que la Secretaría de Hacienda y de Crédito Público carece de competencias para incluir a personas a la Lista por los supuestos de mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o por una solicitud de asistencia jurídica internacional, en cuyo caso son competes la Secretaría de Relaciones Exteriores o la Fiscalía General de la República, respectivamente.

La Segunda Sala, consideró constitucional el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, partiendo que la Lista es de naturaleza administrativa y no penal, argumento del que discordamos, por lo cual, nos basaremos en el juicio de ponderación, para determinar la naturaleza material de la Lista, al analizar el fin constitucionalmente valido que busca la restricción.

Para lo cual, nos ajustaremos al proceso de ponderación establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y estructurado en tres etapas, como veremos en el siguiente gráfico:

Gráfico 1: Juicio de Ponderación acorde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación



Nota: elaboración propia, con información de la jurisprudencia⁴⁶ de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Corte ha establecido los primeros tres pasos como requisitos de admisibilidad para poder iniciar el juicio de ponderación. Para el primero, deberemos determinar si existe colisión de principios, y en su caso, identificarlos específicamente, para posteriormente, ver si la medida que establece restricciones a los Derechos

46 Proporcionalidad en la ponderación, *op. cit.*, nota 6, p. 2788.

Humanos sigue un fin constitucionalmente válido, recordemos que las restricciones deben ser excepciones y fundamentarse en la Seguridad Nacional, el orden público o la protección de derechos y libertades.⁴⁷

Así, al identificar el fin que se persigue, será necesario analizar (idoneidad) si la restricción al actualizarse aporta en la consecución del objetivo para el que se creó. Pero no basta con que aporte, sino que, para reconocerla como legítima no debe existir razonablemente otro medio menos restrictivo a los Derechos Humanos (necesaria). Por último, si es la menos dañina a los derechos, será necesario estudiar si existe una correspondencia entre la importancia del fin y los efectos de la restricción (proporcionalidad).

1. ¿Qué principios colisionan?

Como ya hemos identificado, la Lista es una restricción al derecho de la propiedad, la libertad laboral y el derecho a un mínimo vital.⁴⁸ Ya que, por medio del acto administrativo se impide la disposición de los bienes personales depositados en las instituciones financieras.

La segunda es una consecuencia, ya que si bien, la Lista no impide expresamente que la persona ejerza su libertad laboral,⁴⁹ si lo hace, acorde a las formas que tiene de cobrar por su trabajo, ya que la persona no podrá tener ingresos legalmente superiores a los \$ 2,000, ya que los pagos superiores deben ser realizados por medios de las instituciones financieras, para que sean deducibles.⁵⁰ De esta forma, al no poder recibir ingresos legales fuera del sistema bancario, ni disponer de sus bienes ahí depositados, la persona ve restringido su derecho a un mínimo vital, para satisfacer sus necesidades básicas y reconocidas, como el derecho a la vivienda, la alimentación, el acceso agua potable, entre otros; por lo anterior, estamos en contra del argumento del Juez de Distrito que declaró infundado el agravio sobre el mínimo vital.⁵¹

En otro sentido, se restringe el derecho de presunción de inocencia⁵² en su manifestación como “regla de trato procesal” o “regla de tratamiento” que ordena a los “jueces impedir en la mayor medida posible la aplicación de medidas

47 Convención Americana sobre Derechos Humanos [CADH], 18-07-1978, artículos 32.2, 12.3, 13.2, 15, 16.2; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [PIDESC], 03-01-1976, artículos 8; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP], 22-06-1981, artículos 19.3, 21, 22, por ejemplo.

48 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, nota 9, artículos 14, 5 y 4, respectivamente.

49 Víctor Manuel Garay Garzón, *México: su lucha contra el lavado de activos y su impacto laboral*, 273 Revista de la Facultad de Derecho de México (2019), 107 - 130.

50 Ley del Impuesto Sobre la Renta, Diario Oficial de la Federación [DOF] 11-12-2013, última reforma [DOF] 12-11-2021 (Méx.), artículo 27, F. III.

51 Registro 27825, *op. cit.*, nota 7, resultando tercero.

52 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, nota 9, artículo 20, apartado B. F. I.

que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable, es decir, conlleva la prohibición de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena”.⁵³

Este principio, permitió, por ejemplo, declarar inconstitucional los supuestos de prisión preventiva para los delitos en que no procede la justicia restaurativa ni la sustitución de la penal en el Estado de México, con el argumento que, al no ser sujetos a estos beneficios, se corría el riesgo a la sustracción de la justicia, y contrargumentando la Corte, que esa asunción viola el principio, por considerarla una anticipación de la pena.⁵⁴

De igual forma, la presunción de inocencia aplica para el derecho administrativo sancionador,⁵⁵ y fue el argumento, para declarar inconstitucional la retención del salario a los servidores públicos sujetos a un proceso de responsabilidad administrativa, al considerar que dicha privación del fruto del trabajo es una medida anticipada de la pena.⁵⁶ Con estos dos antecedentes, argumentamos que la inclusión de una persona a la Lista restringe el derecho a la presunción de inocencia.

Materialmente se ven restringidos los derechos a la vida privada y de protección de datos personales,⁵⁷ ya que a pesar que la lista es clasificada como confidencial,⁵⁸ la Unidad de Inteligencia Financiera, por medio de comunicados de prensa o entrevistas, ha relevado los nombres de personas sujetas a esta Lista, por ejemplo, los casos de: Emilio Lozoya Austin, Altos Hornos de México, SAB de CV., la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, diferentes empresas y personas físicas vinculadas con el documental de “Populismo en América”, o por medio de entrevista, al exministro Medina Mora.⁵⁹

53 Presunción de inocencia como regla de trato procesal. 2006092, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 5, t. I, abril de 2014, t. 1a./J. 24/2014, p. 497, (Méx.), p. 497.

54 Prisión preventiva justificada. La imposición de esta medida cautelar bajo el argumento de que por la pena de prisión que merece el hecho delictuoso que se imputa al acusado, éste podría sustraerse de la acción de la justicia y no comparecer a juicio, viola el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de regla de trato procesal (Legislación del Estado de México), 2011746, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 30, t. IV, mayo de 2016, t. II.1o.33 P, p. 2834, (Méx.), p. 2834.

55 Registro 1012233, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [S.C.J.N.] [Supreme Court], Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, P./J. 99/2006, p. 1565, libro 5, t. I, abril de 2014, p. 497, (Méx.), p. 497.

56 Registro 24955, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia [S.C.J.N.] [Supreme Court], Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, 11 de septiembre de 2013 (Méx.), párrafo 48.

57 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, nota 9, artículo 6, apartado A, F. II.

58 Ley de Instituciones de Crédito, *op. cit.*, nota 13, artículo 115.

59 Unidad de Inteligencia Financiera, *Comunicado No. 009-2019: Congela UIF cuentas que presuntamente son derivadas de actos de corrupción*, UIF (May. 27, 2019, 02:13 PM) https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/464775/Comunicado_UIF_009.pdf.

Unidad de Inteligencia Financiera, *Comunicado No. 005-2019: la Unidad de Inteligencia Financiera informa sobre la medida de bloqueo de las cuentas bancarias de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo*, UIF (May. 7, 2019, 03:50 PM), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/459971/UIF_-_Bloqueo_UAEH.pdf.

Este ataque a la vida privada y exposición pública por parte de la autoridad de dichas personas, violenta adicionalmente la presunción de inocencia y el debido proceso, corriendo el riesgo que futuros procesos penales sobre dichos actos, puedan estar viciados por el efecto corruptor⁶⁰ ocasionado por el anuncio público de medidas sancionatorias anticipadas (bloqueo de cuentas), entendiendo por dicho efecto: “las consecuencias de aquella conducta o conjunto de conductas, intencionadas o no intencionadas, por parte de las autoridades, que producen condiciones sugestivas en la evidencia incriminatoria”.⁶¹

Por último, y no menos importante, al ser una autoridad ejecutiva (no judicial) quién crea la Lista, se restringe la garantía que solo la autoridad judicial podrá decretar la privación de la propiedad, de la libertad laboral, de la libre disposición del producto del trabajo y de la imposición de medidas sancionadoras.⁶² En conclusión, encontramos que la Lista está en conflicto con los siguientes principios:

Derecho de la propiedad	Vida privada
La libertad laboral	Protección de datos personales
Derecho a un mínimo vital	Debido proceso
Presunción de inocencia, en su regla de tratamiento	Derecho al acceso a la justicia

Fuente: elaboración propia.

Por lo anterior, al existir colisión entre principios constitucionales y las restricciones que impone la Lista, procederemos a identificar si Lista persigue un fin constitucionalmente valido y cual sería.

Unidad de Inteligencia Financiera, Comunicado No. 003-2019, La UIF informa sobre el caso de una campaña negra en el proceso electoral 2017-2018, UIF (14 de marzo 2019, 02:15 PM) https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/445621/UIF_003_-Campana.pdf.

Redacción, Sí se bloquearon las cuentas de Medina Mora, pero fue después de su renuncia, dice Hacienda, Animal Político, (Oct. 10, 2019, 03:06 PM), <https://www.animalpolitico.com/2019/10/bloquearon-cuentas-medina-mora-renuncia-hacienda>.

60 Efecto corruptor del proceso penal. Condiciones para su actualización y alcances, 2003563, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, mayo de 2013, t. 1a. CLXVI/2013, p. 537, (Méx.), p. 537.

61 Amparo Directo en Revisión, 517/2011, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima época, 23 de enero de 2013.

62 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, nota 9, artículos 14 y 5, respectivamente.

2. ¿Existe un fin constitucional válido?

Como ya se ha comentado, el fin de la Lista, acorde a la Ley de Instituciones de Crédito y no de las Directrices Generales de la Secretaría de Hacienda, está limitado a los delitos de terrorismo, de terrorismo internacional y de operación con recursos de procedencia ilícita, en relación a dos funciones constitucionales: la prevención y la investigación de actos, omisiones u operaciones orientados a comisión de dichos ilícitos.

Por lo cual, podemos concluir que materialmente, las restricciones a los principios descritos anteriormente, está fundamentada en la Seguridad Nacional, en especial sobre los delitos de terrorismo y terrorismo internacional; y por el orden público el de operaciones con recursos ilícitos, ya que respectivamente son los bienes jurídico tutelados por cada tipo penal. Bajo este argumento, no concordamos con la conclusión de la Sala sobre que la finalidad de la medida es a la protección del sistema financiero, al ser la norma muy clara que su objetivo es la prevención e investigación de delitos específicos.

Siguiendo a la Segunda Sala, la Lista no persigue un fin constitucionalmente valido para los supuestos de delitos cometidos en el país, ya que para la “naturaleza de las medidas cautelares, el Tribunal Pleno ha establecido que constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias (en tanto la restricción no constituye un fin en sí misma) y sumarias (su tramitación se realiza en plazos breves), y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia”.⁶³ Y ante la falta de un procedimiento al que sirva como medida cautelar, el acto de molestia no tiene un fin valido.

Menos aún, si consideremos que la Lista es de naturaleza penal y no administrativa, y en relación con el derecho de presunción de inocencia, en su regla de tratamiento, el acto de molestia se convierte en una medida sancionatoria anticipada, al no estar sujeta al resultado a un procedimiento principal.

Para la cooperación internacional, vemos que el fin constitucional es el cumplimiento de deberes internacionales de cooperación, sin embargo, ya que para la inclusión en la Lista por una solicitud de asistencia jurídica internacional no está sometida a que el Estado solicitante demuestre que tiene un procedimiento en contra de la persona que justifique la medida cautelar, consideramos, en consecuencia, que tampoco persigue un fin valido. Máxime cuando el deber de México es prestar esta asistencia cuando el solicitante busca decomisar los bienes.

En este sentido, la Segunda Sala no analizó la necesidad del procedimiento, como si para el caso nacional, a pesar que los tratados así lo establecen; por lo cual, llegamos a la conclusión contraria, y consideramos como inconstitucional el

63 Registro: 27825, *op. cit.*, nota 7, considerando quinto.

fin, por falta del requisito de demostrar la intención de decomiso (procedimiento al que serviría la medida cautelar).

La inclusión en la Lista por resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sí tiene un fin constitucional, ya que México se comprometió a acatar sus resoluciones, al firmar la Carta de las Naciones Unidas, sobre todo, cuando se dictan por medio del Capítulo VII, que buscan fomentar o restaurar la paz internacional. Por lo cual, coincidimos con la Segunda Sala.

Siguiendo con el procedimiento de la Corte, la única medida que procede iniciar el juicio de ponderación es la inclusión en la Lista por mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, al tener un fin constitucionalmente válido; sin embargo, al igual, que seguimos el estudio a pesar de que las medidas no respetaron la distribución de competencias horizontales, analizaremos la Lista en su integridad, con la intención de proponer una configuración que respete la regularidad constitucional.

3. ¿Es idóneo?

Respecto a la inclusión de personas a la Lista por hechos ilícitos nacionales y por cooperación internacional, es importante resaltar que esta facultad no puede ser comparada con la Listas Negras del gobierno de los Estados Unidos de América, ya que ésta tiene como finalidad el bloqueo y control de bienes de personas u organizaciones extranjeras, es decir, no residentes en Estados Unidos, pero que por su impacto ponen en riesgo la Política Exterior, la Seguridad Nacional o la economía del país,⁶⁴ previa declaración de emergencia nacional.⁶⁵

Por lo cual, dicha competencia no puede ser usada para congelar cuentas de residentes, como pasa con la Lista. Adicionalmente, que, en México, el Ejecutivo Federal carece de este tipo de competencia, y lo más similar a la declaración de emergencia nacional es la declaración del estado de excepción.⁶⁶

Respecto a la cooperación internacional, la Lista tampoco es idónea por que los tratados internacionales, como ya se comentó, establecen el deber de brindar asistencia jurídica internacional, siempre y cuando se demuestre la intención de decomiso, procedimiento al cual, la Lista debería servir de medida cautelar.

Mientras que, para las listas negras de las Naciones Unidas, sí es idónea la Lista, ya que logra el fin de bloquearlas, cumpliendo con el compromiso internacional de aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad. Sin embargo, recordemos que viola el principio de subordinación jerárquica, ya que la competencia de

64 United States Code. 2006 Edition. Supplement 4. Title 21. Food and Drugs, Chapter 24 International Narcotics Trafficking, 07-01-2011 (U.S.A.), artículo 1701.

65 The National Emergencies Act, Codified as amended at 50 U.S.C. §§ 1601–1651 [50 U.S.C. §§ 1601–1651] 14-09-1976 (U.S.A.). artículos 1601-1651.

66 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, nota 9, artículo 29.

relaciones exteriores en la ley es de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y la de Hacienda se la arrogó en reglamento.

4. ¿Es necesario?

Durante el análisis sobre la regularidad de la distribución de competencias encontramos los siguientes procedimientos análogos a la Lista sobre los supuestos de ilícitos en México: la inmovilización de cuentas y todo tipo de valores del sistema financiero, como providencias precautorias o medida cautelar dentro de un procedimiento penal o de extinción de dominio.

En los tres supuestos, el ministerio público es quién deberá solicitar la medida ante la autoridad jurisdiccional, juez de control (para proceso penal) o de extinción de dominio (para la extinción). La diferencia entre estas es el fin constitucional para el que se crearon. Las providencias precautorias tienen el objetivo de garantizar la restitución de los derechos de las víctimas u ofendidos, el de las medidas cautelares es “asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento”;⁶⁷ y en la extinción de dominio es evitar los bienes que se buscan decomisar se oculten, alteren, dilapiden, sufran menoscabo o deterioro económico, se mezclen con otros o se traslade el dominio.⁶⁸

Sin embargo, en este sentido vemos que el flujo del proceso de inmovilización no tiene la misma intensidad en la Unidad de Inteligencia Financiera y en la Fiscalía General de la República, ya que la Unidad de Inteligencia ha inmovilizado 2,056 cuentas en instituciones financieras (2014 – 2016),⁶⁹ pero solo ha presentado 39 denuncias penales (2014 – 2019) ante la Unidad de Inteligencia Financiera de la Fiscalía que de acuerdo a ley se deben presentar. Mientras que la Fiscalía, solo tiene un expediente en etapa intermedia, y el resto aún en investigación.⁷⁰

Las anteriores medidas no son restrictivas para el acceso a los tribunales, ya que es impuesto por un juez, así como tampoco para la presunción de inocencia, al dejar al juez la posibilidad de valorar la necesidad de la misma. Dentro el proceso penal no puede el ministerio público decretar la inmovilización de cuentas, como medida de protección, sin embargo, durante a la extinción de dominio puede hacerlo, pero deberá someterlo a control judicial lo antes posible.⁷¹

67 Código Nacional de Procedimientos Penales, *op. cit.*, nota 19, artículo 153.

68 Ley Nacional de Extinción de Dominio, *op. cit.*, nota 37, artículo 173.

69 FATF y GAFILAT, *Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo. México, op. cit.*, nota 1, p. 64 – 66.

70 Director de Acceso a la Información de la Unidad de Transparencia y Apertura Gubernamental número FGR/UTAG/DG/007075/2019, para dar respuesta a la solicitud de transparencia 1700462919. p. 2.

71 Código Nacional de Procedimientos Penales, *op. cit.*, nota 19, artículo 137; y Ley Nacional de Extin-

Respecto a la oportunidad para solicitarla, las medidas cautelares solo pueden ser impuestas en audiencia pública después de la imputación, es decir, que no se pueden decretar sin conocimiento del afectado; mientras que las providencias precautorias y las medidas cautelares dentro de la extinción de dominio sí puede aplicarlas el juez sin conocimiento de la persona.⁷² De esta forma, estas dos son análogas al acto de incluir a las personas en la Lista antes de ser notificada, y cuando surte efectos la medidas se le debe notificar.

Mientras que el derecho de la propiedad, la libertad laboral y el derecho a un mínimo vital siguen estando restringidos. En este sentido el Derecho Comparado nos permitió encontrar una medida menos restrictiva sobre los tres: las autorizaciones específicas, en la Unión Europea, para que las personas físicas bloqueadas o su familiares puedan disponer de sus bienes financieros para cubrir un mínimo vital (alimentos, medicinas, honorarios y gastos de tratamientos médicos, alquiler o hipotecas de la casa familiar), el pago de impuestos, servicios públicos (agua, luz, gas, entre otros), seguros, cuotas bancarias y cubrir adeudos anteriores a la inmovilización.⁷³

En este sentido, si bien las medidas cautelares en la extinción de dominio y las providencias precautorias son necesarias respecto al derecho de acceso a la justicia; no lo son, para los otros derechos. Ya que, existe la posibilidad de autorizar el uso de una cantidad de dinero para los fines del párrafo anterior, con lo cual no se restringiría el mínimo vital. Por lo cual, se considera necesario incluir las autorizaciones específicas, para hacer las medidas menos gravosas para los derechos, adicionando que también puedan ser usadas para ejercer el derecho de defensa.

Mientras que, si el objetivo es bloquear permanente a una persona del sistema financiero, se puede adoptar una medida como la española, que establece que para ser incluido en la Lista la persona tuvo que ser condenada por sentencia firme por el delito de terrorismo, es decir, primero se le declara culpable y posteriormente se le sanciona bloqueándola,⁷⁴ la cual, consideramos que en México se debe limitar al tiempo que se dicto la pena privativa de libertad, y no extender la pena de bloqueo.

Que el bloqueo como sanción sea procedente exclusivamente por delitos que tutelan la Seguridad Nacional, no para los de orden público, como son el terrorismo, el terrorismo internacional y la delincuencia organizada. Pero en este último supuesto, solo los que atentan contra la Seguridad Nacional, es decir, cuando se condena por actos que impidan actuar a las autoridades, bloquen y obstaculicen operaciones militares, navales y de inteligencia y contrainteligencia

ción de Dominio, op. cit., nota 37, artículo 173.

⁷² *Ibidem*, artículos 154 y 138; *Ibidem*, artículo 175; respectivamente.

⁷³ Reglamento (CE) No. 2580/2001 del consejo sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo, 27-12-2001 (EUL), artículo 5.

⁷⁴ Ley 12/2003 de 21 de mayo. De prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo, Boletín Oficial del Estado n.º 122 [BOE] 22-05-2003 (Esp.), artículo 7.1.a.

en contra de la delincuencia organizada.⁷⁵

La inclusión de personas en la Lista por solicitud de asistencia jurídica internacional, ya que la inmovilización debe ser expedida por autoridad judicial competente del Estado solicitante, respetando hasta aquí el acceso a la justicia. Sin embargo, la verificación de requisitos de la solicitud es por una autoridad no judicial (Fiscalía General de la República, como autoridad central), mientras que ante una solicitud de extradición, la Secretaría de Relaciones Exteriores analiza la procedencia en un primer momento, pero será un Juez de Distrito el competente para autorizarla o no.⁷⁶

Por lo anterior, consideramos que para hacer necesaria la medida de inmovilización de cuentas por solicitud internacional se debe reformar para que sea la autoridad judicial la competente para expedir la orden de inmovilización, previó estudio de precedencia de la Fiscalía (garantizando en México el derecho al acceso a la justicia) y estableciendo las autorizaciones especiales, como se comentó para el proceso nacional.

Adicionalmente si bien se puede brindar asistencia jurídica sin tratado bilateral específico, porque se puede fundamentar la solicitud en los multilaterales anteriormente mencionados o por compromiso de reciprocidad en la solicitud, consideramos prudente firmarlos para dotar de certeza jurídica a las personas y tener procedimientos garantistas; como el Convenio de Estrasburgo relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito y que puede ser firmado por países no europeos, con el cual tendríamos un marco específico compartido con toda la Unión Europea.⁷⁷

Respecto a la necesidad de la incorporación a la Lista por resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, es importante recordar que es una restricción impuesta por una autoridad no jurisdiccional y que no tiene un procedimiento secundario, es decir, que es una sanción permanente, hasta que decida el Consejo sacar a la persona. En este sentido, podemos seguir la sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.⁷⁸

75 Ley de Seguridad Nacional, Diario Oficial de la Federación [DOF] 31-01-2005, última reforma [DOF] 20-05-2021 (Méx.), artículo 5, F. III, V, XI.

76 Ley de Extradición Internacional, Diario Oficial de la Federación [DOF] 29-12-1975, última reforma [DOF] 20-05-2021 (Méx.), artículo 21.

77 Convenio relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito [CBSEDPD], 08-11-1990, artículo 36.1.

78 Cfr. Eugenia López Jacoiste, *El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la Defensa de los Derechos Fundamentales, algunas reflexiones constitucionales a la luz del caso Kadi*, en, *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitutionale commune en América Latina?*, tomo 1 (Armin Von Bogdandy et al. coord, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002), 793–827. Rosmerlin Estupiña Silva, *Las listas negras del terrorismo y el respeto de los derechos fundamentales: reacciones judiciales europeas y respuesta de Naciones Unidas*, 4 Criterio jurídico garantista (2011), 134–156.

La cual establece, que, si bien los estados europeos están obligados a seguir las resoluciones del Consejo de Seguridad, ya que éste no respeta el derecho de audiencia de las personas en las listas negras, decidió proteger a los demandantes declarando el bloqueo como infundado, pero dándole tres meses a la Comisión Europea para que adecuara el reglamento para que garantizará el derecho de audiencia.⁷⁹

Derivando en la reforma al reglamento europeo respectivo, para que sea el presidente de la Comisión Europea, quién ostenta la función ejecutiva de la Unión, el que adopte la decisión de incluir a una nueva persona a solicitud del Consejo de Seguridad, basado en el informe de razones que motivaron su determinación. Así como deberá notificarlas en su domicilio, en caso de conocerlo, o mediante anuncios (edictos) para que ejerza su derecho de audiencia, y presentar la solicitud de autorizaciones específicas de uso de recursos para el mínimo vital, garantizado desde el 2003.⁸⁰

Por lo anterior, podemos concluir, que además de no respetar el principio de subordinación jerárquica, la inclusión automática de personas a la Lista no es necesaria, ya que al no garantizar el derecho de audiencia el Consejo de Seguridad, las autoridades mexicanas deben establecer un proceso por medio del cual, se pueda ejercer en sede nacional, con base al principio *pro persona*, el cual, puede ser incluso más progresista que el europeo, dando la competencia al Poder Judicial Federal, en lugar de la Comisión Europea, de: verificar la motivación del Consejo de Seguridad, tomar la decisión de la inclusión, tramitar las objeciones de las personas incluidas y las solicitudes de autorizaciones especiales para garantizar el mínimo vital.

5. ¿Es proporcional?

El juicio de proporcionalidad es improcedente para la Lista, como para las otras medidas analizadas en el juicio de necesidad, ya que se pueden encontrar, por medio del Derecho Comparado, otras opciones menos restrictivas a los Derechos Humanos. Por lo cual, en esta etapa estudiaremos las propuestas desarrolladas en la etapa anterior, con la intención de poder determinar si con esa reglamentación existe una correspondencia entre la importancia del fin y los efectos de la restricción.

79 P - Kadi y Al Barakaat International Foundation v. Consejo y Comisión Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), *op. cit.*, nota 8, párrafos 366 – 376.

80 Reglamento (UE) No. 1286/2009 del Consejo, que modifica el Reglamento (CE) no 881/2002, 22-12-2009, (EUL), artículo 7 Bis. Reglamento (CE) No. 561/2003 del Consejo, que modifica, en lo relativo a las excepciones a la congelación de fondos y otros recursos económicos, del Reglamento (CE) No. 881/2002 por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes, respectivamente, 27-03-2003 (EUL), respectivamente.

El derecho de propiedad es el único restringido con las medidas propuestas para cada fin, por lo cual, nos enfocaremos a los efectos sobre éste. La propiedad puede ser restringida constitucionalmente por una orden jurisdiccional, que fue emitida respetando los principios del debido proceso,⁸¹ respetando en este sentido los principios constitucionales. Mientras que los fines que persiguen las medidas restrictivas a la propiedad son:

Tabla 2: fines de las medidas restrictivas	
Medida	Fin
Providencias precautorias	Protección de derechos: restitución de los derechos de las víctimas u ofendidos.
Medias cautelares penales	Orden público: asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento.
Medias cautelares para la extinción de dominio	Orden público: evitar que los bienes a de comisar se oculten, alteren, dilapiden, sufran menoscabo o deterioro económico, se mezclen con otros o se traslade el dominio.
Asistencia jurídica internacional de inmovilización	Orden público: cumplir con deberes internacionales para la aplicación del derecho penal
Sanción de bloqueo a personas sentenciadas	Seguridad Nacional: Prevenir el financiamiento de delincuencia organizada y terrorismo.
Lista negra del Consejo de Seguridad de la ONU	Seguridad Nacional: La paz internacional

Fuente: elaboración propia.

Como podemos ver en la tabla, todas las medidas son proporcionales entre el daño que generan al derecho a la propiedad y al fin que contribuyen. Ya que las primeras tres están sujetas a plazos de vigencia y procesos para solicitar su modificación en caso de cambiar las circunstancias por las que se impusieron.

81 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, nota 9, artículo 14.

Mientras que el bloqueo como sanción, en las dos últimas, el bien tutelado es la Seguridad Nacional, por lo cual, se considera respetan la correspondencia entre la restricción y el beneficio causado.

Como podemos ver, es constitucionalmente válido contar con herramientas efectivas para la seguridad pública y nacional, sin la necesidad de violar nuestra Carta Magna. Y así, respetando el marco de actuación legítima de las autoridades evitaremos que sentencia como la analizada tenga el efecto de desbloquear 2 mil (40%) de los 5 mil millones de pesos bloqueados en el sistema financiero,⁸² de forma inconstitucional, como acabamos de analizar.

La sentencia de la Corte restableció parcialmente el orden constitucional, pero con el ejercicio de una competencia ilegítima se ha puesto en riesgo la prevención del delito y la extinción de dominio de los recursos inmovilizados, ya que los afectados han sido avisados de las intenciones del Estado Mexicano e intentarán evadir las consecuencias cuando se les inicie un proceso legal.

Por lo cual, es apremiante que la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda presente las denuncias correspondientes ante la Unidad de la Fiscalía, para que ésta solicite, a la brevedad, el embargo de cuentas tanto en el proceso penal, como en la extinción de dominio, evitando así, el ocultamiento que se puede generar con el otorgamiento de la suspensión provisional⁸³ a las personas que se les inmovilizaron las cuentas con la Lista.

IV. CONCLUSIONES

1. Una situación de hecho, no justifica el predominio del Estado Utilitario.

Es una realidad que México tiene que hacer frente a un alza en los delitos, especialmente los vinculados a delincuencia organizada, contra la salud, la corrupción y la evasión de impuestos. Sin embargo, esto no es justificación para violar la Supremacía Constitucional y establecer herramientas de combate contrarias a nuestra Carta Magna, como la Lista. Haciendo prevalecer el fin utilitario del Estado sobre la Dignidad Humana.

La Lista formalmente administrativa, materialmente penal

El argumento de la Segunda Sala para no declarar inconstitucional el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito fue que la naturaleza jurídica de la Lista es

82 Jannet López Ponce y Said Betanzos, *Medina Mora desbloqueó 2 mil mdp de corruptos y 'narcos'*: Santiago Nieto, *Milenio* (Mar. 23, 2022, 04:06 PM), <https://www.milenio.com/politica/medina-mora-desbloqueo-2-mil-mdp-corruptos-narcos-santiago-nieto>.

83 Suspensión provisional. Reglas para su otorgamiento cuando el acto reclamado sea el bloqueo de cuentas bancarias atribuido a la unidad de inteligencia financiera de la secretaría de hacienda y crédito público, 2019978, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, t. II, mayo de 2019, t. 2a./J. 87/2019, p. 1537, (Méx.), p. 1537.

administrativa, ya que su fin es la protección del sistema financiero mexicano. Sin embargo, estamos en desacuerdo, ya que la norma es muy clara al establecer que los fines es la prevención e investigación de los delitos de terrorismo, terrorismo internacional y operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Reconociendo su naturaleza de seguridad pública, los párrafos vinculados con la Lista del artículo 115 se debieron de declarar inconstitucional, por no respetar la distribución de la materia, ya que la seguridad pública está reservada a instituciones especializadas (policías, ministerios públicos y peritos) y no a autoridades administrativas, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2. La Lista y el principio de reserva de ley

Las restricciones de los Derechos Humanos se deben establecer en el texto constitucional o en una ley secundaria (reserva de ley), pero jamás en un reglamento, ya que la función reglamentaria tiene la finalidad de desarrollar a detalle los procesos, más no agregar supuestos de restricciones.

Sin embargo, vemos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público violó este principio, ya que amplió los supuestos para la restricción de Derechos Humanos en las Directrices Generales, por medio de la Lista: (1) la ampliación de los delitos a los relacionados con los tres previstas en la Ley, (2) y la imposición de la medida como una pena adicional para las personas que se encuentran en proceso o compurgando una sentencia por los delitos anteriores.

3. La Lista y la subordinación jerárquica

Adicionalmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público violó la subordinación jerárquica del reglamento a la ley, ya que por medio de las Directrices Generales se arrogó competencias legalmente atribuidas a otra autoridad. Nos estamos refiriendo, al supuesto de la incorporar a la Lista a las personas que están en la Lista Negra del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que acorde a la ley orgánica, la materia de relaciones exteriores está asignada a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Así como, las solicitudes de otro Estado u organismo internacional para la inmovilización de cuentas. Ya que esta competencia es de la Fiscalía General de la República o del servicio exterior, acorde al Código Nacional de Procedimientos Penales al regular las solicitudes de asistencia jurídica internacional. Por lo cual, consideramos que los dos supuestos válidos por la Segunda Sala son inconstitucionales por no respetar la subordinación jerárquica.

4. La Lista no es necesaria ante el Derecho Mexicano

Adicionalmente que la Lista no respeta la distribución de competencia constitucionales, restringe los siguientes derechos humanos: de la propiedad, la libertad laboral, el mínimo vital, la presunción de inocencia, en su regla de tratamiento, al debido proceso y al acceso a la justicia.

Por lo cual, actualmente hay medidas nacionales que son menos invasivas con los derechos, para los supuestos de delitos exclusivamente nacionales encontramos: las medidas cautelares en el proceso penal, las providencias precautorias y las medidas cautelares en el proceso de extinción de dominio. Las cuales, no vulneran la presunción de inocencia, en su regla de tratamiento, al debido proceso y acceso a la justicia. Con lo cual, los derechos restringidos son a la propiedad y al mínimo vital.

En el mismo sentido, está la inmovilización de cuentas por solicitud internacional están solicitudes de asistencia jurídica internacional, que, si bien en México la procedencia la revisa la Fiscalía General de la República y no un juez, la solicitud sí debe ser ordenada por un juez del país solicitante. Mientras que para la incorporación por resolución del Consejo de Seguridad no tenemos vigente en México un mecanismo menos dañino.

La inmovilización de cuentas en México no es necesaria ante el Derecho Comparado

Como ya vimos, en el derecho vigente en México encontramos opciones menos dañinas a los derechos humanos que la Lista. Sin embargo, éstas tampoco deberían de considerarse necesarias, ante la luz del Derecho Comparado.

En este sentido, en el Derecho de la Unión Europea, las personas afectadas tienen el derecho de solicitar autorizaciones específicas para disponer de bienes financieros que les permita cubrir un mínimo vital. Para todos los supuestos de bloqueo, incluso para las listas del Consejo de Seguridad. Con lo cual, el único derecho restringido es el de la propiedad, siendo así menos invasivo, y en consecuencia no necesarias: las medidas cautelares penales y de extinción de dominio, y las providencias precautorias. Por lo cual, se considera necesario garantizar el mínimo vital en las normas.

Mientras que para la incorporación de personas por resolución del Consejo de Seguridad, crearon un procedimiento, por medio del cual la Comisión Europea analiza la motivación del acto del Consejo Europeo, y si lo declara procedente tiene el deber de notificar a la persona en su domicilio, en caso de conocerlo, o por estrados, para que ejerza su derecho de audiencia, que si bien, no es un control judicial, la persona tiene garantizado su derecho de audiencia, así como tiene derecho a autorizaciones especiales para garantizar el mínimo vital.

5. Para una inmovilización de cuentas necesaria en sociedad democráticas

En primer término, se tiene que derogar la Lista de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al ser la más invasiva a la Dignidad Humana y carecer de competencias en materia de seguridad pública. Así como, reforma las medidas cautelares penales, de extinción de dominio y las providencias precautorias para garantizar el mínimo vital de la persona imputado y su familia, por medio de las autorizaciones específicas de uso de recursos; en el mismo sentido estarían las solicitudes de asistencia jurídica internacional para la inmovilización de cuentas, pero adicionalmente se tendrían que someter al control judicial, como la de extradición.

Para las personas incluidas por parte del Consejo de Seguridad, si bien estamos obligados a acatarlas, acorde a la Carta de las Naciones Unidas, cada país tomará las medidas necesarias para su ejecución. Por lo cual, México puede establecer un proceso por medio del cual, el juez de control a solicitud de la Secretaria de Relaciones Exteriores, analice la motivación del Consejo de Seguridad, y, sobre todo, sea el competente de mandar notificar personalmente o por estrados al afectado, así como resolver sobre las autorizaciones específicas de uso de recursos para garantizar el mínimo vital.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Arturo Centeno Valencia, *El federalismo como control del poder*, (Porrúa, 2015).
- Eugenia López Jacoiste, *El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la Defensa de los Derechos Fundamentales, algunas reflexiones constitucionales a la luz del caso Kadi*, en, *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un lus constitutionale commune en América Latina?*, tomo 1 (Armin Von Bogdandy et al. coord, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002).
- FATF y GAFILAT, *Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo. México*, Informe de Evaluación Mutua, FATF, Paris, (2018).
- GrupodeAcciónFinancieraInternacional(GAFI), *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación (Las Recomendaciones del GAFI)*, GAFI, París, (2012).
- , *Metodología para evaluar el cumplimiento técnico con las recomendaciones del GAFI y la efectividad de los sistemas ALA/CFT*, GAFI, París, (2013).

Juan Manuel Portilla Gómez, e Imanol de la Flor Patiño, *Las resoluciones del consejo de seguridad de las naciones unidas y su recepción en el sistema jurídico mexicano*, en Centenario de la Constitución de 1917. Reflexiones del derecho internacional público, 225 - 263 (Jorge A. Sánchez Cordero, ed., UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017).

Miguel Ángel Aguilar López, *El delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita y el principio de presunción de inocencia*, 18 Revista de la Judicatura Federal, 5-35 (2004).

Pedro R. Torres Estrada, *Los razonamientos jurídicos de la política pública*, 49-74 (Tirant lo Blanch, 2019).

Robert Alexy, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, 107-109 (Ernesto Garzón Valdés trad., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002).

Rosmerlin Estupiña Silva, *Las listas negras del terrorismo y el respeto de los derechos fundamentales: reacciones judiciales europeas y respuesta de Naciones Unidas*, 4 Criterio jurídico garantista (2011).

Víctor Manuel Garay Garzón, *México: su lucha contra el lavado de activos y su impacto laboral*, 273 Revista de la Facultad de Derecho de México (2019).