



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

Inconstitucionalidad en la aplicación de la suspensión prevista en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito para los sujetos listados en la Lista de Personas Bloqueadas

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA

MIRIAM ABIGAIL MARTÍNEZ TORRES

ASESOR: DR. JESÚS ALEJANDRO HAM JUÁREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO,

2023



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



**FACULTAD DE DERECHO**  
**SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL**



LIC. IVONNE RAMIREZ WENCE  
DIRECTORA GENERAL DE LA ADMINISTRACION ESCOLAR  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**P R E S E N T E .**

La alumna MIRIAM ABIGAIL MARTÍNEZ TORRES, con número de cuenta: **414130935** realizó bajo la supervisión del DR. JESÚS ALEJANDRO HAM JUÁREZ, el trabajo titulado: "INCONSTITUCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE LA SUSPENSIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO PARA LOS SUJETOS LISTADOS EN LA LISTA DE PERSONAS BLOQUEADAS", que presentará como tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El trabajo realizado por dicho alumno reúne los requisitos reglamentarios aplicables, para los efectos de su aprobación formal.

En vista de lo anterior, comunico a usted que el trabajo de referencia puede ser sometido a la consideración del H. Jurado que habrá de calificarlo.

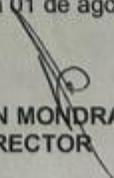
Por sesión del día 3 de febrero de 1998 del Consejo de Directores de Seminario se acordó incluir en el oficio de aprobación de tesis la siguiente leyenda que se hace del conocimiento del sustentante:

**"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".**

Atentamente.

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU".**

Ciudad Universitaria, a 01 de agosto del año 2022

  
DR. ALBERTO FABIAN MONDRAGON PEDRERO.  
DIRECTOR

## Dedicatorias

*A DIOS*, por cada experiencia vivida desde que me permitiste venir al mundo y por el regalo de tener una familia.

*A MI MAMI*, por ser el pilar más importante para nosotros y tus hermosos nietos. Te amo y admiro por tus valores, por no perder la paciencia a pesar de las circunstancias y por dictarme, con tu ejemplo, el camino a seguir.

*A MI HERMOSO IKER*, porque desde que llegaste a mis brazos me impulsas a ser mejor cada día para merecerte. Nunca pierdas el ímpetu que tienes para aprender a pasos agigantados, conserva siempre tu hermosa sonrisa y gran corazón. Perdona mis ausencias, los momentos difíciles y mi cansancio, en su lugar, recuerda el vigor con el que busco encontrar lo mejor para nosotros, mi sonrisa y mi amor incondicional por ti. Recuerda siempre a tu mami intensa, la que se esfuerza todos los días por sus sueños y que quiere ser un buen ejemplo para ti.

*A MÍ*, por esas batallas escandalosas con las que muchos me identifican sin conocerme; por esas batallas silenciosas que me han encontrado con grandes personas que me aprecian y, sin esperarlo, me han levantado, y por esas batallas internas, las más complejas, que miden mi resiliencia, mi fortaleza y mi carácter y que me recuerdan en dónde empecé y hasta dónde he avanzado.

## Agradecimientos

A mi Noble Universidad por sus espacios, sus herramientas y por ser semillero de los más grandes egresados que contribuyen diariamente a mantener nuestro país.

A mi director de tesis, el Doctor Ham quien aportó su tiempo, conocimiento y experiencia para darme la visión que concreta mi trabajo de tesis. Mi admiración total por tu gran trayectoria y por abrir este espacio para que hoy me encuentre aquí.

En 2014 mi corazón guinda y blanco se fusionó con el azul y oro, entonces, dos de las mejores universidades del país me dieron las herramientas para continuar creciendo. Que el *Huelum* y el *Goya* continúen formando universitarios competentes y comprometidos.

## Siglas y acrónimos

---

CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNPP	Código Nacional de Procedimientos Penales
CNSF	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
CPDF	Código Penal para el Distrito Federal
DCG 115 LIC	Resolución por la que se expiden las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito
ENR	Evaluación Nacional de Riesgos
FGR	Fiscalía General de la República
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
IPAB	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
LIC	Ley de Instituciones de Crédito
LD/FT	Operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo
LD	Operaciones con recursos de procedencia ilícita
FT	Financiamiento al terrorismo
LFPIORPI	Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita
OFAC	Oficina del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SFM	Sistema Financiero Mexicano
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera

	Pág.
Índice	
Introducción	10
Capítulo I. Marco regulatorio para la prevención del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo en el sistema financiero mexicano.	10
I.1. Marco internacional.	10
I.1.1. Organismos reguladores.	10
I.2 Marco nacional.	16
I.2.1. Organismos reguladores.	20
I.3. El rango constitucional de los tratados internacionales en el marco jurídico mexicano.	22
Capítulo II. Regulación específica para las instituciones de crédito.	28
II.1. Estructura del Sistema Financiero Mexicano.	28
II.2. Marco regulatorio aplicable a las entidades financieras.	30
II.2.1. Sectores regulados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.	30
II.2.2. Sectores regulados por la Comisión Nacional de Seguros y de Fianzas.	34
II.3. Comisión Nacional Bancaria y de Valores.	35
II.3.1. Facultades.	36
II.4. Regulación específica para las instituciones de crédito.	38
Capítulo III. Inconstitucionalidad en la ejecución del procedimiento de suspensión previsto en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.	44
III.1. Comparativo entre el marco regulatorio aplicable a las instituciones de crédito y el previsto para las instituciones de seguros y de fianzas.	47
III.2. Lista de Personas Bloqueadas.	53

III.2.1. Procedimiento de suspensión del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito cuando el usuario o cliente se encuentre listado en la Lista de Personas Bloqueadas.	58
III.3. Análisis sobre el derecho constitucional violentado.	63
III.3.1. Artículos 14 y 16 constitucionales en relación a la seguridad jurídica de los gobernados y la invasión de competencias entre autoridades.	65
III.4. Obligaciones de las instituciones de crédito y sanciones en caso de incumplimiento al marco legal del SFM.	79
III.5. Implicaciones para los gobernados sobre su aplicación.	71
Conclusiones.	85
Fuentes de consulta	88

## INTRODUCCIÓN

El mundo ha experimentado grandes cambios en la última década, principalmente en materia tecnológica, al romper fronteras y fortalecer las interacciones humanas en periodos de tiempo increíblemente cortos, no obstante, a pesar de que estos avances han representado grandes beneficios para la sociedad, existe también su contraparte que, es utilizada por criminales, representa un gran riesgo para el bienestar social, político y económico de cualquier país. Los Estados se han organizado para formar bloques que hagan frente a las amenazas criminales mediante la implementación de estrategias específicas que reduzcan o limiten sus actividades en pro del bienestar de las comunidades, sin embargo, pareciera que en esta guerra, siempre son los delincuentes los que van un paso adelante al utilizar la tecnología a su favor y al tender redes cada vez más complejas para llevar a cabo sus actividades y multiplicar, de manera exorbitante, sus ganancias con el dinero ilícito.

En nuestro país, a partir de la denominada “Guerra contra el Narco” impulsada por el ex presidente Felipe Calderón Hinojosa, inició una lucha directa y poco efectiva que hizo frente a las actividades de los criminales quienes, lejos de ver mermadas sus operaciones, se dividieron y encontraron formas cada vez más violentas y efectivas de generar, distribuir y multiplicar sus fondos a costa del bienestar social, por ello debemos dejar de asociar el lavado de dinero (en adelante LD) únicamente al narcotráfico ya que los recursos no solo provienen de este delito sino también, son el resultante de extorsiones, secuestros, robo, trata de personas, que día con día laceran a las familias, las dividen y las sumen en un terror constante.

Lo preocupante para nosotros es que ya no conocemos un país sin violencia, todos los días los noticieros presentan las atrocidades cometidas por los cárteles en expansión quienes tienen tecnología de punta y cuya actividad genera tal cantidad de dinero que ni siquiera pueden ser estimados por el Gobierno, cuyas actividades han sido invadidas por la corrupción, con lo cual es evidente que hemos sido

incapaces de frenar sus operaciones, sino que la desconfianza en nuestras instituciones nos ha hecho tan vulnerables que ahora dichos grupos delictivos lavan dinero y siembran terror flagrantemente sin que podamos advertir sus nuevas estrategias, convirtiéndonos únicamente en espectadores del fortalecimiento de su imperio. A pesar de vivir todos los días con este panorama, nuestro país es ampliamente reconocido como país cooperante con la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) y demás organismos que han surgido para contener el fortalecimiento de estas redes criminales en el mundo.

El objeto del presente trabajo de investigación es identificar cómo, a pesar de la lucha y el compromiso internacional de México para combatir el lavado de dinero y financiamiento a terrorismo, en adelante LD/FT, no ha conseguido que el sistema financiero mexicano, en adelante SFM, opere de manera uniforme, al causar la violación de derechos humanos con la aplicación de un procedimiento de suspensión que afecta a los usuarios de delitos financieros coincidentes en una Lista de Personas Bloqueadas. Por ello, primero comentaré los antecedentes regulatorios dentro del marco internacional, trataré el marco normativo nacional enfocado en las instituciones de crédito, comparándolo frente al sector asegurador y demostraré que la aplicación de esta medida violenta la protección a los derechos humanos de las personas en particular, nuestro artículo 1º constitucional.

## **Capítulo I. Marco regulatorio para la prevención del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo en el sistema financiero mexicano.**

Nuestro país es miembro activo en la Organización de las Naciones Unidas, en adelante ONU, desde el 7 de noviembre de 1947 y siempre ha externado su compromiso con los acuerdos internacionales en materia de seguridad, incluidos aquellos que se enfocan específicamente en temas para prevenir operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo (en adelante LD/FT), los cuales le exigen el establecimiento de un marco regulatorio que permita garantizar que existen medidas suficientes para detectar y combatir estos delitos.

Sin embargo, aun cuando el sistema financiero en nuestro país cuenta con un marco regulatorio robusto, la efectividad del mismo ha sido cuestionada en varias ocasiones ya que los casos de éxito relacionados con la materia son mínimos, si los comparamos con la cantidad de regulación y autoridades involucradas con el tema, por ello, para comprender la exigencia internacional es indispensable tener el contexto que da origen al marco regulatorio nacional y del cual derivan las obligaciones que las entidades financieras deben cumplir. Durante este capítulo, indicaré cuáles son los organismos emisores de resoluciones, mejores prácticas y tipologías relacionadas con la materia, para dar el contexto general que se requiere conocer en lo concerniente a la prevención de LD/FT.

### **I.1. Marco internacional.**

#### **I.1.1 Organismos reguladores.**

Al ser nuestro país miembro activo de la ONU, y ahora como integrante de su Consejo de Seguridad debe instar a dar cumplimiento a los acuerdos que surjan con motivo de este encargo, sin olvidar todos aquellos compromisos que acuerde con otras organizaciones internacionales, alineándose sus obligaciones con las

regulaciones internas que deban surgir o reformarse para cumplir cabalmente con sus compromisos internacionales.

De esta forma, el marco internacional que nuestro país ha adoptado para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención de LD/FT es bastante extenso, y se complementa tanto con los compromisos adoptados por el propio gobierno, como por los acuerdos y mejores prácticas que las asociaciones de entidades financieras abarcan.

Iniciaré este análisis con las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, las cuales encuentran su carácter obligatorio en la Carta de las Naciones Unidas de ese Organismo cuyo Tratado Internacional sigue vigente, que en materia del sistema financiero aplican para exigir las medidas de debida diligencia de los clientes, tal como la Resolución 1267 (1999) que surge a raíz del aumento de violaciones a los derechos humanos en Irán, así como del aumento de producción ilícita de opio a cargo de los talibanes y que ordena, entre otros:

“[...]

*...congelar los fondos y otros recursos financieros, incluidos los fondos producidos o generados por bienes de propiedad de los talibanes o bajo su control directo o indirecto, o de cualquier empresa de propiedad de los talibanes o bajo su control [...] y velarán por que ni dichos fondos ni ningún otro fondo o recurso financiero así designado sea facilitado por sus nacionales o cualquier otra persona dentro de su territorio a los talibanes o en beneficio de ellos o cualquier empresa de propiedad de los talibanes o bajo su control directo o indirecto, excepto los que pueda autorizar el Comité en cada caso, por razones de necesidad humanitaria;[...]*”

Derivado de lo anterior, con el fin de cumplir con los acuerdos de la ONU, se hizo obligatorio que todas las entidades del SFM deben ejecutar consultas constantes en sus carteras de clientes y usuarios con el fin de identificar algún posible nexo con los individuos contenidos en esta lista.

Por su parte, la Resolución 1373 (2001) derivada de los ataques terroristas en el centro financiero de los Estados Unidos, se enfoca en la prevención y represión a la financiación de todo acto de terrorismo, en el entendido de que deberán identificar a las personas relacionadas con estos actos, teniendo que congelar sus activos y estableciendo medidas que prohíban el manejo dentro su territorio de fondos, recursos financieros o económicos o servicios financieros o servicios conexos de otra índole a disposición de las personas relacionadas.

El Grupo de Acción Financiera Internacional, en adelante GAFI emite las 40 Recomendaciones que establecen el marco normativo para prevenir actos relacionados con LD/FT, así como evitar la proliferación de armas de destrucción masiva; dentro de las recomendaciones más relevantes se encuentran la de establecer las medidas de debida diligencia que se enfocan en conocer y dar seguimiento a las operaciones realizadas por los clientes, así como el establecimiento de un marco de control con enfoque basado en riesgo y el reporte de operaciones sospechosas que puedan realizar los clientes, estas forman la base del marco regulatorio vigente. Este organismo realiza evaluaciones mutuas periódicas que consisten en revisiones del marco normativo de cada país integrante, así como de los resultados obtenidos en su lucha contra LD/FT para determinar el grado de cumplimiento y eficacia de los países en la implementación de las medidas. México se encuentra actualmente en un plan de seguimiento intensificado debido a que identificaron algunas vulnerabilidades en aspectos relacionados con las medidas para la debida diligencia del cliente, aplicación de medidas para las personas políticamente expuestas, nuevas tecnologías, transferencias electrónicas y aspectos de control interno en filiales y subsidiarias.

Continuándose con los esquemas prudenciales y las mejores prácticas a nivel internacional, es necesario retomar el marco emitido por el Comité de Basilea en cuyo principio 29 establece específicamente la supervisión de los bancos para implementar controles para evitar LD/FT lo cual está alineado con las

recomendaciones emitidas por el GAFI, de tal forma que, si algún país ha sido evaluado por este organismo, Basilea tomará en cuenta las recomendaciones y aceptará los resultados generados.

Ahora bien, al considerar que existen cada vez mejores herramientas tecnológicas en el mundo que permiten mover el dinero en el sistema financiero con mayor rapidez, surgió el Grupo Egmont que emite tipologías y proporciona entrenamiento para que las Unidades de Inteligencia Financiera puedan tener capacitación y un marco de referencia para la realización de las investigaciones en la materia, incluso nuestro país fue premiado por haber realizado la mejor investigación en 2014<sup>1</sup>, relacionada con una red criminal que se encargaba de proveer servicios financieros para la movilidad de fondos ilícitos. Estas tipologías también están a disposición de las entidades financieras con el fin de robustecer sus modelos de riesgos y aplicar las medidas que correspondan en sus esquemas operativos.

Continuando con los estándares en el sector bancario, el Grupo Wolsberg tiene principios que refuerzan las medidas para la debida diligencia de los clientes, además de contar con otros sobre evasión fiscal, comercio financiero, guías para el tratamiento de personas políticamente expuestas, medidas anticorrupción, guías para la gestión de tarjetas de crédito, así como lineamientos en materia de prevención de terrorismo.

Todos los documentos mencionados forman parte de los aspectos de regulación y mejores prácticas que ha adoptado nuestro país, así como su sistema financiero para cumplir con el mandato internacional en la materia, algunos de ellos los

---

<sup>1</sup> Premio Best Egmont Case Award (BECA) 2014 del Grupo de Trabajo de Capacitación otorgado a la UIF y The Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) de Estados Unidos por el mejor caso de investigación.

retomaré a lo largo de esta investigación para robustecer el análisis sobre la aplicación de las reglas en las instituciones de crédito.

He identificado las resoluciones, principios y mejores prácticas en los cuales descansa nuestro marco regulatorio financiero, no obstante, es indispensable conocer los diferentes organismos que los emiten identificándose su objetivo, alcance y la participación que tienen dentro de las acciones que nuestro país ha adoptado para cumplir con su característica de país cooperante.

Enunciaré los organismos considerándose una estructura jerárquica según el tipo de organización y con los cuales existe cooperación para identificar, mitigar y evitar LD/FT, tal como se indica a continuación:

- a) ONU.- Integrada actualmente por 193 Estados miembros, surgió oficialmente el 24 de octubre de 1945, sus principales órganos son la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia, la Secretaría de la ONU y el Consejo de Seguridad que tiene por objeto mantener la paz y seguridad internacionales, tiene la facultad de imponer sanciones e incluso autorizar el uso de la fuerza para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, actualmente México es miembro de este órgano y cuenta con el tratado internacional vigente derivado de la Carta de las Naciones Unidas.
- b) GAFI.- es una organización intergubernamental para establecer estándares en materia de prevención de LD, también establece reglas con el fin de impulsar reformas legislativas en las áreas relacionadas. Este organismo realiza evaluaciones mutuas para cada uno de sus miembros de manera periódica con el fin de evaluar el nivel de cumplimiento de los países a los estándares emitidos y establece planes de mejora en los casos donde se requiere reforzar los marcos regulatorios existentes con el fin de ser efectivos en el combate a estos delitos.

- c) Comité de Basilea.- establece los estándares internacionales en materia de regulación prudencial, así como un foro de cooperación entre los organismos de supervisión con el fin de mitigar riesgos, identificarlos oportunamente y poder establecer mecanismos de intercambio de información para promover la estabilidad financiera.
- d) Grupo Egmont.- es la agrupación de Unidades de Inteligencia Financiera del mundo, fue creado en 1995 en Bélgica; cuenta con 24 países y 8 organizaciones internacionales cuyo fin está enfocado en coordinar a estas Unidades en las actividades contra lavado de activos y financiamiento del terrorismo, proporciona apoyo con entrenamiento y emisión de tipologías.
- e) Grupo Wolfsberg.- es una agrupación que se integra por los bancos Santander, Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ, Barclays, Citigroup, Credit Suisse, Deutsche Bank, Goldman Sachs, HSBC, JP Morgan Chase, Société Générale y UBS. Surgió para dictar principios y emitir mejores prácticas destinadas a las entidades financieras a nivel mundial que están obligadas a implementar medidas para prevenir LD/FT. Es importante considerar que emite mejores prácticas mediante las cuales busca el involucramiento tanto del sector público como privado para combatir el delito, así también ayuda a las instituciones a establecer sus estructuras para detectar y combatir el delito mediante tácticas estratégicas de alto nivel a través de promover el uso de nuevas tecnologías en las entidades financieras.

Una vez comentados los aspectos internacionales que engloban las mejores prácticas que el país debe adoptar, comenzaré por comentar sobre el SFM, su marco normativo actual y las autoridades que rigen este sistema.

## **I.2. Marco nacional.**

El SFM está gobernado por el artículo 25 de nuestra Constitución, que establece, entre otros, la obligación del Estado de:

“[...]”

*...velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, [...]”*

A partir de este ordenamiento se establecerán los preceptos jurídicos aplicables en todo el marco regulatorio que refiere al SFM.

### **1. Ley del Banco de México.**

En lo concerniente al Banco de México, la Carta Magna establece en el artículo 27, fracción V:

*“Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos, sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.”*

Artículo 28, párrafos sexto y séptimo:

*“El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.*

*“El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia”.*

Entrando en materia, la Ley del Banco de México en su artículo 1o. establece que *“El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México”.* Tiene como finalidad proveer la moneda nacional, procurando la estabilidad del poder adquisitivo, así como promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento del sistema de pagos. En su reglamento se regulan sus actividades y alcances.

## 2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Para cumplir con este mandato, en este ordenamiento se establecen las obligaciones, facultades y organización de las instituciones a nivel federal, centralizada y paraestatal, además de definir también dentro de su alcance lo concerniente a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal, tal como está previsto en su artículo 1o.

Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de conformidad con el artículo 31, fracción VII:

*“Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, que comprende a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;[...].”*

Además de ejercer las atribuciones que le otorguen las leyes de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito.

### 3. Ley General de Sociedades Mercantiles.

Aunque en su mayoría las entidades financieras del país se constituyen como sociedades anónimas, todas las sociedades mercantiles se rigen por lo que determina este ordenamiento.

### 4. Leyes de los organismos reguladores.

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), le otorga la facultad de supervisión de las entidades financieras, con excepción de seguros y fianzas y administradoras de fondos para el retiro; emitir regulación prudencial; fijar las reglas para la información que deberán reportarle; fungir como un órgano de consulta en materia financiera; autorizar o, en su caso, revocar las autorizaciones de las entidades financieras bajo su supervisión; intervenir u ordenar la revocación de la autorización otorgada a las entidades financieras por acciones previstas en la ley; investigar actos o hechos que pudieran constituir algún delito; imponer las sanciones que correspondan; establecer las normas sobre divulgación de información al público; por señalar algunas, las cuales son el pilar de las leyes que regulan de manera específica cada uno de los sectores sujetos a su supervisión.

La Comisión Nacional de Seguros y de Fianzas (CNSF) no tiene una ley como tal, cuenta con un Reglamento Interior que establece que *“ejercerá para la consecución de su objeto las atribuciones que le confiere la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas”*, las cuales consisten en ejercer las facultades de supervisión, realizar las visitas de inspección, solicitar la información que periódicamente tengan que rendirle tales instituciones, por mencionar algunas.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), cuya Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro le otorga las facultades para regular sus actividades, las cuales puede ejercer mediante inspección, supervisión y verificación de las instituciones.

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) se encarga de proteger los derechos de los usuarios de servicios financieros, tiene facultades para inspección, supervisión y verificación de las instituciones en términos de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Finalmente, hago referencia a la Ley de Protección al Ahorro Bancario que da origen al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) que regula el sistema de protección al ahorro bancario que tiene como encomienda la estabilidad del sistema a través de seguros a los depósitos para proteger a los ahorradores de las instituciones de banca múltiple ante una posible quiebra financiera.

#### 5. Disposiciones de carácter penal.

En el Código Penal Federal está tipificado el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita en los artículos 400 Bis y 400 Bis 1. En lo concerniente a terrorismo, este se divide en simple, previsto en los artículos 139, 139 Bis y 139 Ter, internacional en los artículos 148 Bis, 148 Ter y 148 Quáter y financiamiento al terrorismo artículos 139 Quáter y 139 Quinquies, este último ha sido de los más discutidos a nivel internacional por la forma en que debería aplicarse la sanción, es un punto que retomaré más adelante.

6. Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI).

Surgió en el marco de la guerra al narcotráfico impulsada por el ex presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, estableció los conceptos de actividades vulnerables, dictándose reglas especiales para notarios públicos y actividades como sorteos, joyería, obras de arte, muebles, por mencionar algunos, las cuales tienen obligaciones particulares para el reporte de operaciones de acuerdo a umbrales establecidos y obligándolos a llevar un control de las operaciones con sus clientes, así así surgieron nuevas obligaciones que abarcan sectores que no solo son financieros y aumentan el margen de acción para contener los delitos derivados de LD/FT.

### **I.2.1. Organismos reguladores.**

El sistema financiero se compone de entidades públicas y privadas, abordaré cada uno de los organismos públicos que se encargan de supervisar el cumplimiento al marco regulatorio de LD/FT para ubicar cada uno de los sectores con su principal responsable.

- a) La SHCP es la responsable de vigilar el sistema económico en el país, depende del Poder Ejecutivo Federal, además de planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema financiero, también emite normas en materia de LD/FT y se encarga de vigilar su cumplimiento, para ello se auxilia de unidades administrativas centrales, en específico para el sector financiero a que se refiere el presente trabajo de investigación está considerada la Unidad de Banca, Valores y Ahorro, que se encarga de formular las políticas de promoción, regulación y supervisión de las instituciones sujetas a la supervisión de la CNBV, los asuntos referentes a la protección al ahorro bancario, ahorro y crédito popular, así como de protección y defensa al usuario de servicios financieros. También la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social es responsable de formular, las políticas de promoción, desarrollo, regulación y supervisión de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, reaseguradoras, afianzadores y de entidades sujetas

a la inspección y vigilancia de la CNSF o de la CONSAR. Finalmente la Unidad de Banca de Desarrollo que se encarga de dictar la normativa a las sociedades nacionales de crédito.

b) La Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), es parte de la SHCP, desempeña un papel fundamental en el marco normativo de prevención de LD/FT ya que se encarga de proponer y emitir a las demás áreas de la Secretaría, disposiciones de carácter general, incluyéndose los relacionados a la LFPORPI, además de coordinar la recepción y análisis de la información contenida en los reportes de operaciones sospechosas;<sup>2</sup> es el único facultado para denunciar ante el Ministerio Público de la Federación las conductas que pudieran favorecer o prestar ayuda a la comisión de delitos de LD/FT, por tanto, puede coadyuvar con las autoridades en investigaciones de carácter penal, además de fungir como enlace entre las unidades administrativas, los órganos desconcentrados y la Fiscalía General de la República, los poderes judiciales de las entidades federativas, las procuradurías generales de justicia o fiscalías de las entidades federativas y los organismos constitucionales autónomos, así como negociar, celebrar e implementar convenios o cualquier otro instrumento jurídico con esas instancias. También es un elemento importante para el entrenamiento y robustecimiento de los esquemas de prevención de riesgos en las entidades financieras por medio de la emisión de tipologías, algunos cursos de formación además de la participación activa en los procesos de evaluaciones mutuas del GAFI.

c) CNBV es un órgano desconcentrado de la SHCP que regula, supervisa y sanciona a las entidades financieras, tales como instituciones de crédito,

---

<sup>2</sup> Las entidades financieras y sujetos que realicen actividades que prevé la LFPORPI establecen la obligación de realizar tres tipos de reportes. Los de operaciones relevantes que están enfocados en identificar operaciones en efectivo; operaciones inusuales que se enfocan en reportar actos de los clientes que se apartan de su perfil transaccional o de su comportamiento habitual; operaciones internas preocupantes que se enfocan en reportar operaciones de los directivos, funcionarios o personas relacionadas con las entidades financieras o con las empresas que están obligadas a reportar.

organizaciones auxiliares de crédito, sociedades financieras de objeto múltiple, fondos de inversión, sociedades controladoras de grupos financieros, sociedades de información crediticia, casas de bolsa, entre otras.

- d) CNSF es un órgano desconcentrado de la SHCP que regula, supervisa y sanciona a las instituciones de seguros y fianzas, así como agentes de seguros.
- e) CONSAR es un órgano desconcentrado de la SHCP que se encarga de la supervisión del sistema de ahorro para el retiro y vigila la operación de las administradoras de fondos para el retiro con facultad para imponer sanciones por incumplimientos.
- f) El IPAB es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, surgió en 1999 y tiene como finalidad proteger el ahorro bancario mediante un seguro de depósitos que aporta a un programa de saneamiento financiero en beneficio de los ahorradores en caso de alguna insolvencia de las instituciones de banca múltiple.

### **I.3. El rango constitucional de los tratados internacionales en el marco jurídico mexicano.**

El LD consiste en disfrazar el origen de los recursos ilícitos haciéndolos pasar por lícitos, generalmente surgen de la comisión de delitos que vulneran la seguridad jurídica y la integridad de las víctimas, por su parte el FT se refiere al fondeo de recursos, que no siempre son ilícitos, pero cuyo destino está encaminado en alterar la paz, debido al incremento de estas actividades la comunidad internacional ha establecido reglas para mitigar, en la medida de lo posible, estos delitos. A continuación se enuncian los diferentes instrumentos relacionados con el tema:

- a) Declaración de Principios del Comité de Basilea de Reglas y Prácticas de Control de Operaciones Bancarias sobre Prevención de la Utilización del Sistema para el Blanqueo de Fondos de Origen Criminal de 1988, establece

principios y reglas con el fin de impedir que los bancos sean utilizados para los movimientos de fondos ilícitos, aquí se incluyen dentro de la premisa número 6 el inicio de los procesos de debida diligencia del cliente, colaboración con autoridades para identificar operaciones sospechosas, establecimiento de controles internos y capacitación para el personal.

- b) Convención de Naciones Unidas Contra el Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. (Convención de Viena) de 1998 con la participación de 106 países, trata, entre otros puntos, de un intercambio eficiente de información entre las policías de los Estados miembros, marcándose una clara cooperación internacional, además de la tipificación del delito dentro de sus marcos regulatorios penales, dotar de capacitación a las instituciones, los procesos de LD/FT y tipificación de delitos de delincuencia organizada en el derecho constitucional, exigiéndose la máxima eficacia en la persecución del delito, así como sanciones efectivas contra los delincuentes. Asimismo, demanda a los Estados adoptar medidas para dotarse de competencias y facultades para perseguir estos delitos, seguir los procesos para el decomiso de los recursos utilizados, estableciéndose que para el efectivo proceso de rastreo no puede ocuparse el secreto bancario como medida para obstaculizar la cooperación con autoridades, este aspecto es relevante dentro de las disposiciones de carácter general actuales en el sistema financiero mexicano, toda vez que las entidades financieras están obligadas a proporcionar toda la información que tengan sobre clientes sospechosos y bajo ninguna circunstancia, esta información constituye violación al secreto bancario.
- c) Convenio del Consejo de Europa sobre el Blanqueo, Identificación, Embargo y Decomiso de los Productos Derivados de Actos Delictivos. (Convenio de Estrasburgo) del Consejo de Europa, tuvo como finalidad establecer la exigencia del marco jurídico para que los bancos y entidades financieras aporten toda la información relacionada con operaciones ilícitas, delito que debe estar tipificado en las leyes internas, además de facilitar el embargo de activos derivados de los delitos, y de fortalecer aspectos de cooperación

internacional, capacitación, así como exigir la aplicación de medidas cautelares como los procesos de confiscación y embargo.

- d) Informe del GAFI por el que se dieron a conocer sus 40 recomendaciones, las cuales contienen las medidas de debida diligencia, el establecimiento de un sistema de control y prevención de riesgos, aplicación de medidas robustas para el seguimiento a las operaciones realizadas por los clientes, además de los procesos para el reporte de operaciones a las autoridades. Este documento es indispensable dentro del marco normativo mexicano, además es parte de los procesos de evaluación mutua implementados en los que nuestro país ha quedado sujeto a seguimientos intensificados, debido a la falta de eficacia en algunos puntos tales como las medidas de debida diligencia con el cliente. Este documento será uno de los más comentados a lo largo del presente trabajo de investigación por su importancia para el entendimiento de nuestro marco normativo.
- e) Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado de Activos Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y otros Delitos Graves, contiene medidas para la identificación y seguimiento de operaciones sospechosas, establece las consideraciones sobre la definición del delito, converge sobre elementos de cooperación internacional, extradición y apoyo entre autoridades, además de establecer medidas específicas a entidades financieras, con este último punto se da origen a las unidades de inteligencia financieras como áreas especialistas en este delito.

Con base en los ordenamientos listados, nuestro país ha realizado las reformas pertinentes en su marco regulatorio para perseguir y castigar LD/FT, por lo que ahora constituye también una obligación de las autoridades financieras y penales dar seguimiento a operaciones que pudieran representar sospecha, a continuación comentaré sobre algunas reformas que se han realizado a lo largo del tiempo en nuestro país relacionadas con estos delitos.

En 1990 comenzó la persecución del delito de LD, contenido en el artículo 115 bis del Código Fiscal de la Federación, sin embargo, a partir de 1996 entró en vigor el artículo 400 del Código Penal Federal, mediante el cual el delito deja su carácter fiscal para convertirse en una persecución de carácter penal. En el año 2000 nuestro país modificó la Ley de Aduanas, derivado de su reciente incorporación al GAFI en ese mismo año, que incluyó en su artículo 9o la obligación de declarar el tránsito con dinero en efectivo cuyo equivalente fuera de \$10,000 dólares estadounidenses o más, este umbral fue el que se mantuvo vigente hasta 2012 para todo el sistema financiero. En octubre de 2012 se promulga la LFPORPI que establece obligaciones de reporte y seguimiento de operaciones, así como restricción al manejo de efectivo a las actividades vulnerables que son las donaciones, fe pública, juegos y apuestas, servicio inmobiliario, tarjetas de crédito y prepago así como cupones, metales, joyas, obras de arte y compraventa de automóviles. Desde 2009 y hasta 2019 han existido reformas a las disposiciones de carácter general a que se refieren los artículos relativos a combatir LD/FT del sistema financiero mexicano, de tal forma que se han establecido las obligaciones de reporte, seguimiento y análisis de operaciones sospechosas de los clientes, capacitación y el establecimiento de un marco de control para prevenir y detectar este tipo de operaciones, cumpliéndose con el marco regulatorio internacional referido previamente.

Derivado de lo anterior, es claro que nuestro país ha realizado su labor y ha reformado el marco legal para cumplir con las obligaciones internacionales, por tanto, me parece importante comentar que asumir los compromisos internacionales tiene diferentes aristas donde algunos aplaudirán esta participación activa mientras otros dirán que el hecho de que a Estados Unidos lo ataquen los terroristas, no es óbice para que nuestro país se vuelque en implementar reglas para identificar cualquier financiamiento a terroristas que represente un riesgo para otro país, por ello, retomaré algunas de las teorías sobre esta coexistencia del derecho internacional con el local, su grado de impacto entre uno y otro, para identificar si, en efecto, la aplicación de algunas normas trasgrede nuestra Carta Magna y la protección constitucional para los gobernados que de ella emana.

La teoría dualista desarrollada por Triepel y que tomó sus bases de Hegel<sup>3</sup> defiende que el derecho internacional regula las relaciones entre los Estados pero no está por encima de cada uno de ellos, por tanto, no existe ninguna interferencia entre una norma interna y una internacional, su esfera, alcances y obligaciones coexisten en el mismo momento pero en un marco jurídico diferente.

Por su parte, la teoría monista internacionalista sostiene que el derecho internacional público es superior al derecho interno en relación con el principio *pacta sunt servanda* que obliga a los Estados a adoptar las medidas que se dictan en la esfera internacional, esto ocurre solo después de haber sido ratificados por el ordenamiento interno con el fin de salvaguardar la soberanía. Finalmente, la teoría monista nacionalista que subordina la norma internacional a la norma interna, donde, en caso de existir algún conflicto entre ambas, sostiene que debe prevalecer el ordenamiento interno negándose toda posibilidad de supremacía de las reglas internacionales y con este último punto, es importante hablar sobre la soberanía.

Para Jellinek el término soberanía es “*la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder*”<sup>4</sup> y por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que es “*la facultad absoluta de determinar por sí mismo su propia competencia*”<sup>5</sup>, siendo así, debemos advertir hasta dónde la aplicación de los tratados internacionales puede interferir en la aplicación del marco regulatorio nacional. Desde mi particular punto de vista, si bien es cierto que el Senado debe ratificar los convenios internacionales para que sean válidos, garantizando el Estado soberano, también lo es que, en caso de que los países no adopten las

---

<sup>3</sup> NOGUEIRA, H. Teoría y dogmática de los derechos fundamentales, México Instituto de Investigaciones Jurídicas, P. 324

<sup>4</sup> La actividad del Estado, P. 328. Jurídicas UNAM. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/792/10.pdf> [Fecha de consulta 19 de diciembre de 2021]

<sup>5</sup> Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo III, P. 619

medidas a que se obligaron en los foros internacionales formales, evidentemente, tendrán algún tipo de sanción, por ejemplo, nuestro país forma parte de un seguimiento intensificado por no demostrar eficacia en la aplicación de las normas para prevenir LD/FT ante el GAFI, dadas las consecuencias de no cumplir con los estándares seríamos considerados como no cooperantes o podríamos pasar a una lista gris lo que significaría ser un riesgo para la inversión extranjera y que tendría impactos económicos graves.

Con ello, estoy resaltando que los tratados internacionales tienen un impacto tan grande en la esfera interna no solo jurídica, sino económica, política y social de los Estados, que invariablemente están por encima del derecho interno, para no verse vulnerados en su soberanía, establecen procesos internos de ratificación que son mera formalidad para una exigencia que proviene del exterior y no de la voluntad del pueblo gobernado.

Finalmente a manera de reflexión, sabemos que nuestro país, de acuerdo con sus compromisos internacionales de prevenir y sancionar delitos que vulneren los derechos humanos, ha realizado una serie de reformas al derecho interno para alcanzar este objetivo, pero es una realidad que debe establecer claridad en facultades, obligaciones y actividades de cada una de las entidades públicas o privadas que participarán tanto en la prevención como en la sanción de delitos, porque pudiera ser que alguna ambigüedad vulnera los preceptos constitucionales de seguridad jurídica afectando a los gobernados con la aplicación de las normas, no solo en materia de LD/FT, sino en la esfera jurídica general.

## **CAPÍTULO II. Regulación específica para las instituciones de crédito.**

Es importante identificar la estructura actual del sistema financiero, ya que se compone de entidades públicas y privadas que interactúan en conjunto para el correcto funcionamiento del mismo, cada uno tiene sus funciones específicas que están previstas en distintos ordenamientos.

Por mandato constitucional, el Estado mexicano es el responsable de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, incluyendo la función de regular estas actividades, según el artículo 26 de la carta fundamental.

### **II.1. Estructura del sistema financiero mexicano.**

El SFM es dirigido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>6</sup> (SHCP), quien encabeza las operaciones de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encarga de planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, además de ejercer las atribuciones que le confieren las leyes en la materia en los distintos sectores financieros como son banca múltiple, banca de desarrollo, seguros, fianzas, valores, organizaciones auxiliares de crédito, por citar algunos. De manera coordinada, en su carácter de organismo autónomo se encuentra el Banco de México<sup>7</sup>, cuya función es procurar la estabilidad de la moneda, además de coadyuvar para el correcto desarrollo del sistema financiero y de pagos.

En el segundo nivel se encuentran los organismos supervisores, iniciará con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores un órgano desconcentrado de la SHCP, es la que regula y supervisa a la mayor parte de actividades financieras, incluidas

---

<sup>6</sup> Art. 26 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>7</sup> Art. 1 y 2 de la Ley del Banco de México

las instituciones de crédito, casas de bolsa, sociedades controladoras de grupos financieros, organizaciones auxiliares de crédito, sociedades de información crediticia y oficinas de representación de entidades financieras del exterior en términos de las leyes correspondientes.

Por su parte, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas se encarga de regular como supervisar al sector afianzador y asegurador.

En una fracción muy focalizada está como responsable la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro que se encarga de regular y supervisar el Sistema de Ahorro para el Retiro.

Como organismos que participan activamente también se encuentran, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, que se encarga de administrar el seguro de depósitos en beneficio de los ahorradores, de fortalecer el sistema de protección al ahorro bancario, actúa en las resoluciones bancarias y administra los recursos financieros.

Para vigilar que no existan prácticas abusivas existe la Comisión Nacional para la Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros<sup>8</sup> que se encarga de los derechos e intereses del público usuario, realiza funciones de inspección y vigilancia, también tiene facultades de emitir sanciones en caso de incumplimiento.

En el tercer nivel se ubican todos los sujetos obligados que tienen autorización para funcionar como entidades financieras, que se encuentran sujetos al marco regulatorio aplicable, incluidos los fondos y fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para un fin económico, que son informados por la Procuraduría Fiscal de la Federación para que sean supervisados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

---

<sup>8</sup> Art. 5 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

## **II.2. Marco regulatorio aplicable a las entidades financieras LD/FT.**

A continuación realizaré una compilación sobre los diferentes sectores financieros así como leyes, reglamentos y disposiciones que son aplicables en términos generales para constituirse y operar según su objeto, así como algunas notas sobre la integración de cada sector, el número de instituciones autorizadas y activos generados<sup>9</sup>.

### **II.2.1. Sectores regulados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.**

1. Instituciones de crédito, que a su vez pueden ser de banca múltiple, los cuales son sociedades anónimas que, de acuerdo con el origen de su capital, pueden ser públicas o privadas, deben apegarse, en cuanto a su constitución, a lo previsto por Ley General de Sociedades Mercantiles, así como a la Ley de Instituciones de Crédito en todo lo relacionado con su operación; las de banca de desarrollo son sociedades nacionales de crédito, ambas están constituidas para captar capitales, facilitar operaciones de pago y realizar negociaciones con valores, acciones y obligaciones, en general prestar el servicio de banca y crédito<sup>10</sup>.

Al cierre de abril de 2021, se contabilizaron 50 instituciones de banca múltiple autorizadas y la captación total de recursos llegó a \$6,624 mmdp, según información del Boletín Estadístico. Existen 6 instituciones de banca de desarrollo autorizadas, a saber Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (Banobras); Nacional Financiera, S.N.C. (Nafin); Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

---

<sup>9</sup> CNBV. Boletín estadístico por sector con cifras a marzo de 2021. Disponibles en <<https://portafolioinfo.cnbv.gob.mx/PUBLICACIONES/Boletines/Paginas/CB.aspx>>

<sup>10</sup> De conformidad con la LIC, artículo 2º, tercer párrafo, se considera servicio de banca y crédito a la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

(Bancomext); Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHF); Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (Banjercito); y Banco del Bienestar, S.N.C. (antes Bansefi), los activos totales de la banca de desarrollo sumaron \$2,319.8 mmdp.

2. Casas de Bolsa, son entidades dedicadas a la intermediación con valores que abarca la asesoría a las empresas para obtener financiamiento, servicios de inversión, pueden funcionar como fiduciarias y su operación debe apegarse a la Ley del Mercado de Valores, además de tener que tomar en cuenta las Disposiciones de carácter general aplicables a las entidades financieras y demás personas que proporcionen servicios de inversión.

Al cierre de marzo de 2021 existen 35 casas de bolsa autorizadas por la CNBV, contando con activos totales de \$ 963,333 mmdp.

3. Organizaciones auxiliares del crédito, son aquellas que participan en la actividad financiera como apoyo a las operaciones de crédito, se integran por los almacenes generales de depósito, empresas de factoraje financiero, casas de cambio, sociedades financieras de objeto múltiple, se regulan con lo previsto en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y a las Disposiciones generales a que se refiere el artículo 95 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Los almacenes generales de depósito tienen por objeto el almacenamiento, guarda y custodia de bienes o mercancías amparadas en certificados de depósito. Según cifras a febrero de 2021, existen 13 almacenes generales de depósito con un monto de activos que asciende a \$ 27,798 mmdp a diciembre de 2020.

Las empresas de factoraje financiero adquieren derechos de crédito. Este sector, a partir de la reforma de 2013 desapareció, con ello ya no son supervisadas por la CNBV, sin embargo, las que continúan en operaciones se constituyeron como

sociedades financieras de objeto múltiple en términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito<sup>11</sup>.

Las arrendadoras financieras realizan operaciones donde se obligan a adquirir bienes y conceden su uso o goce temporal a un plazo forzoso a quienes pagan una contraprestación que cubra los costos durante el plazo convenido. Este sector, a partir de la reforma de 2013 desapareció y las que continúan en operaciones se constituyeron como sociedades financieras de objeto múltiple.

Las casas de cambio se encargan de operaciones de compra, venta y cambio de divisas extranjeras en el territorio nacional. Existen 8 casas de cambio autorizadas con un total de \$ 1,079 mdp de activos a diciembre de 2020.

4. Uniones de Crédito, son intermediarios financieros no bancarios que facilitan el acceso de sectores específicos al crédito y a la inversión, disminuyendo costos de los socios que las integran, están reguladas por la Ley de Uniones de Crédito y la Resolución por la que se expiden las disposiciones de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 129 de la Ley de Uniones de Crédito.

De acuerdo con el boletín estadístico a marzo de 2021, están en operación 80 Uniones de Crédito con activos totales de \$ 58,461 millones de pesos.

5. Sociedades financieras populares, sociedades financieras comunitarias, organismos de integración financiera rural. Son entidades de micro finanzas que otorgan financiamiento al sector de la población que, por sus características, no puede acceder al esquema de crédito tradicional. Realizan operaciones pasivas como gestionar depósitos y operaciones activas que abarcan créditos, préstamos o inversiones y están regidas por la Ley de Ahorro y Crédito Popular, las

---

<sup>11</sup> CNBV. Empresas de Factoraje Financiero. Disponible en <<https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/empresas-de-factoraje-financiero-31741>>

Disposiciones de Carácter General aplicables a las Entidades de Ahorro y Crédito Popular y Organismos de Integración a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular, y las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 124 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

6. Entidades de fomento cuentan con programas de desarrollo económico y social, y fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para un fin específico, de forma anual se publican en el Diario Oficial de la Federación los que estarán sujetos a la supervisión de la CNBV.

Deben apegarse a lo previsto en las leyes aplicables según el fideicomiso considerando lo dispuesto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley de Instituciones de Crédito y Disposiciones de Carácter General aplicables a los organismos de fomento y entidades de fomento.

Actualmente operan tres organismos de fomento que son el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), encargados del fomento a la vivienda que buscan facilitar el financiamiento a los trabajadores para adquirir, remodelar, ampliar y/o para pagar los pasivos en la materia. Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (INFONACOT) y Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND).

Los fideicomisos públicos existentes al mes de agosto de 2020 se indican a continuación: (1) Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda (FOVI); (2) Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO, integrante del FIRA); (3) Fondo Especial para Financiamientos

Agropecuarios (FEFA, integrante del FIRA); (4) Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPECA, integrante del FIRA); (5) Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA, integrante del FIRA) y (6) Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI).

7. El sector de Fondos de Inversión se compone de sociedades operadoras que administran las carteras de valores que integran portafolios con diferentes instrumentos financieros que operan con distintas características, que se deben apegar a lo dispuesto por la Ley de Fondos de Inversión, la Ley del Mercado de Valores, además de las Disposiciones de Carácter General aplicables a los Fondos de Inversión y a las personas que les presten servicios.

8. Instituciones de tecnología financiera son entidades de reciente aparición en el sistema financiero, se encargan de proveer servicios de infraestructura como de soluciones digitales, están regulados por la Ley para regular las Instituciones de Tecnología Financiera, así como las Circulares 4/2019, 6/2019, 8/2019, 12/2018 expedidas por el Banco de México, así como la Circular Única de Instituciones de Tecnología Financiera, también apegarse a las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 58 de la Ley para regular las Instituciones de Tecnología Financiera. De acuerdo con la CNBV, se han otorgado 46 autorizaciones a sociedades de este tipo.

### **II.2.2. Sectores regulados por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.**

1. Las aseguradoras son entidades que, a cambio del pago de una prima, se encargan de resarcir un daño cuando se materializó el evento previsto en un contrato de seguro. Estas entidades se constituyen bajo la Ley General de Sociedades Mercantiles, operan según lo previsto en la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas (LISF), la Ley sobre el Contrato de Seguro, además de que deben apegarse a lo dispuesto en la Circular Única de Seguros y Fianzas y a las

disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 492 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas en materia de LD/FT.

2. Las afianzadoras son compañías que mediante el cobro de una prima, otorgan una garantía a título oneroso denominada fianza, para garantizar el cumplimiento de ciertas obligaciones, por su ramo, pueden ser administrativas, de crédito, judiciales, de fidelidad<sup>12</sup>. Deben apegarse a la LISF, la Circular Única de Seguros y Fianzas además a las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 492 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas. Actualmente se encuentran en operación 16 afianzadoras que tuvieron primas emitidas al cierre de 2020 de \$ 11,335 mmdp.<sup>13</sup>

### **II.3. Comisión Nacional Bancaria y de Valores.**

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), de acuerdo con el artículo 1 de la Ley de la propia Comisión, es un órgano desconcentrado de la SHCP, con autonomía técnica y facultades ejecutivas previstas en la misma<sup>14</sup>.

Su objetivo es supervisar, mediante facultades de inspección y vigilancia, a las entidades sujetas a su regulación, así como mantener el sano desarrollo del sistema financiero en conjunto con los entes que lo integran, de acuerdo con información al mes de julio de 2020, la CNBV supervisa 4,994 entidades, de las cuales 2,279 se supervisan de manera integral y 2,715<sup>15</sup> únicamente para temas relacionados con prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

---

<sup>12</sup> Art. 36 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.

<sup>13</sup> CNSF. Boletín de Análisis Sectorial Diciembre 2020. Disponible en <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/621469/BAS\\_2020-12-31.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/621469/BAS_2020-12-31.pdf)>

<sup>14</sup> Art. 4 De las facultades Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

<sup>15</sup> CNBV. Sectores Supervisados. Disponible en <<https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/sectores-supervisados>>

Se integra por una Junta de Gobierno, Presidencia que está actualmente encabezada por el Doctor en Derecho Jesús de la Fuente Rodríguez, las Vicepresidencias<sup>16</sup> de (1) Supervisión de Banca de Desarrollo y Finanzas, (2) Técnica, (3) Supervisión de Grupos e Intermediarios Financieros A y B, (4) Supervisión Bursátil, (5) Política Regulatoria, (6) Planeación Estratégica, (7) Administración y Planeación Estratégica, (8) Normatividad, (10) Jurídica y (11) Supervisión de Procesos Preventivos, esta última es la responsable de la revisión de los ordenamientos relacionados con LD/FT; Contraloría Interna, Direcciones Generales y demás unidades administrativas.

La CNBV es parte del Pacto Mundial de las Naciones Unidas<sup>17</sup>, con lo que se obliga a alinear sus operaciones con los estándares de derechos humanos, laborales y de anticorrupción, con ello continúa fortaleciendo su compromiso de trabajar en el cumplimiento de los compromisos internacionales adoptados por nuestro país.

### **II.3.1 Facultades.**

De acuerdo con el artículo 4 de la Ley de la CNBV, le corresponde la vigilancia e inspección de las entidades financieras sujetas a su supervisión, se incluye la facultad de emitir regulación de carácter prudencial, dictar normas de operación de las entidades, incluidas las correspondientes a la autorización para operar, la presentación de información periódica, la certificación de auditores y demás profesionales. Derivado de estas funciones puede imponer sanciones, emitir las suspensiones o realizar la intervención administrativa o gerencial de las

---

<sup>16</sup> Art. 4, fracción II, inciso A del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

<sup>17</sup> ONU. Crónica ONU. Disponible en <<https://www.un.org/es/cr%C3%B3nica-onu/el-pacto-mundial-de-la-onu-la-b%C3%BAsqueda-de-soluciones-para-retos-globales#:~:text=El%20Pacto%20Mundial%20de%20las,forma%20que%20avancen%20los%20objetivos>>

instituciones que así lo requieran y puede intervenir en los procesos de liquidación de las entidades.

Además es un órgano de consulta del Gobierno Federal en la materia, emite estadísticas del sector, en el ámbito internacional puede celebrar convenios para el intercambio de información.

Para efectos de la presente investigación nos enfocaremos en las facultades que textualmente se indican,

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, artículo 4, fracciones XVIII y XIX:

*“XVIII. Investigar actos o hechos que contravengan lo previsto en la Ley del Mercado de Valores, para lo cual podrá practicar visitas que versen sobre tales actos o hechos, así como emplazar, requerir información o solicitar la comparecencia de presuntos infractores y demás personas que puedan contribuir al adecuado desarrollo de la investigación;*

*XIX. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a su supervisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas y, en su caso, coadyuvar con el ministerio público respecto de los delitos previstos en las leyes relativas al sistema financiero;*

Estas fracciones resaltan las facultades de inspección y vigilancia que pueden derivar en sanciones administrativas en caso de incumplimiento de las entidades o sujetos obligados bajo la supervisión de la CNBV, para lo cual pueden requerir toda la información que sea necesaria para integrar las investigaciones que procedan, sin que la entrega de información implique violación al secreto bancario. Ahora bien, para el tema específico de LD/FT se indica:

*XIX Bis. Realizar, a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio Público Federal, como coadyuvante de dichas dependencias, actividades de investigación en entidades financieras y demás personas sujetas a su supervisión, con propósitos de detección de recursos y obtención de información para efectos de lo dispuesto en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, así como para la persecución de las conductas que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie, para la comisión del delito previsto en los artículos 139 y 148 Bis del Código Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo Código. (15) Las facultades de investigación a que se refiere esta fracción, se ejercerán en los términos del artículo 5 de esta Ley. La Comisión rendirá un informe del resultado de sus investigaciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio Público Federal para los fines que resulten aplicables. Las actividades de investigación y la presentación del informe no implicará transgresión alguna a los secretos financieros contemplados en las leyes relativas al sistema financiero mexicano;”*

De conformidad con el artículo 109 Bis 5 de la LIC, la CNBV puede sancionar no solo a las instituciones de crédito sino también a los miembros de sus consejos de administración, directores generales, directivos, funcionarios, empleados o personas con algún cargo dentro de las mismas y que hayan cometido alguna infracción.

#### **II.4. Regulación específica para las instituciones de crédito.**

El objeto de este trabajo se enfoca en las instituciones de crédito, las cuales tienen una gran participación en las actividades de flujo de efectivo que se gestionan a través de ellas, que de conformidad con el artículo 2 de la Ley de Instituciones de Crédito solo existen instituciones de banca múltiple y de desarrollo.

Las instituciones de banca múltiple están constituidas bajo el esquema de sociedades anónimas de capital fijo, acorde con la Ley General de Sociedades Mercantiles de aplicación supletoria para poder operar se requiere de una autorización del Gobierno Federal, otorgada de forma discrecional por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, previo acuerdo de su Junta de Gobierno.

La Ley de Instituciones de Crédito contiene la regulación aplicable en lo que corresponde a su forma de operación, rendición de cuentas, gobierno corporativo y sanciones que son aplicables. Además deben apegarse a lo previsto en distintos ordenamientos como son la Ley de Sistema de Pagos, la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, las Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito (Circular Única de Bancos), la Ley del Mercado de Valores, así como disposiciones de carácter general aplicables a las entidades financieras y demás personas que proporcionen servicios de inversión.

En materia específica de LD/FT regulado en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en la que establece la obligación de establecer medidas para prevenir como detectar actos y operaciones que pudieran prestar auxilio, cooperación o ayuda de cualquier especie para LD/FT, también la obligación de enviar reportes a la SHCP por conducto de la CNBV de las operaciones con sus clientes; la CNBV está facultada para solicitar toda la información que considere, resultando también aplicable el párrafo siguiente:

*“Las instituciones de crédito deberán suspender de forma inmediata la realización de actos, operaciones o servicios con los clientes o usuarios que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público les informe mediante una Lista de Personas Bloqueadas que tendrá el carácter de confidencial. La Lista de Personas Bloqueadas tendrá la finalidad de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran ubicarse en los supuestos previstos en los artículos referidos en la fracción I de este artículo. La obligación de suspensión a que se refiere el párrafo anterior dejará de surtir sus efectos*

*cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elimine de la Lista de Personas Bloqueadas al cliente o usuario en cuestión.”*

Ahora bien, la Resolución por la que se expiden las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito vigente (DCG 115 LIC)<sup>18</sup> establece específicamente las obligaciones en la materia que deben guardar las entidades en todas sus ubicaciones, sucursales y filiales ubicadas en el extranjero, las cuales engloban lo siguiente:

- A. Establecimiento de una Política de Identificación del cliente y usuario, que tiene como fin generar el marco de cumplimiento y debe incluir los procedimientos para la correcta identificación de los clientes, la integración del expediente con los datos y documentos que correspondan según su grado de riesgo así como el cumplimiento al proceso de geolocalización y resguardo del expediente por un periodo no menor a 10 años.
- B. Aplicación del enfoque basado en riesgo, tiene por objetivo que las entidades evalúen, midan, identifiquen, gestionen y mitiguen sus riesgos, de tal forma que sean más efectivos en sus procesos de conocimiento del cliente.
- C. Establecimiento de una política de conocimiento del cliente y usuario, se enfoca en establecer un seguimiento de las operaciones realizadas por los clientes con el fin de identificar las que pudieran ser relevantes, inusuales o internas preocupantes. Cada cliente debe contar con un perfil de riesgo transaccional que debe ser evaluado periódicamente y considerar los diferentes perfiles, por ejemplo, las personas políticamente expuestas para evaluar las medidas que les serán aplicables a cada cliente, beneficiario,

---

<sup>18</sup> Resolución por la que se expiden las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo de 2019. Capítulos I a XV.

apoderado, tercero relacionado, proveedor de recursos y propietarios reales de los recursos.

- D. Existe un capítulo específico sobre el tratamiento de operaciones en efectivo con dólares estadounidenses donde las instituciones están obligadas a abstenerse de realizar las que rebasen los umbrales previstos.
- E. Reporte de operaciones relevantes donde no existe análisis adicional, por el simple hecho de realizar operaciones en efectivo que superen los 7,500 dólares estadounidenses se debe remitir el reporte trimestral correspondiente.
- F. Reporte de operaciones en efectivo con dólares estadounidenses para el reporte trimestral de las operaciones realizadas con los umbrales señalados, a saber:
- Reporte de operaciones con cheque de caja que debe enviarse de forma trimestral por un monto superior o equivalente a 10,000 dólares estadounidenses.
  - Reporte de operaciones con activos virtuales de forma trimestral tanto en compra como en venta.
  - Reporte trimestral de transferencias internacionales de fondos por montos superiores a 1,000 dólares estadounidenses.
  - Reporte de operaciones inusuales que obliga a realizar un reporte dentro de los tres días hábiles siguientes a la sesión del Comité de Comunicación y Control (CCC) haya dictaminado que una operación se aparta del perfil del cliente y debe ser reportada. Las entidades cuentan con un plazo de 60 días naturales para dictaminar la operación identificada y, de forma adicional tienen 30 días en caso de que la operación esté prevista en sus políticas y manual de cumplimiento. El análisis para determinar si una operación es inusual debe consistir en identificar los montos, tipos y frecuencia de las operaciones de sus clientes, así como la detección de montos inusualmente elevados, cuando exista una negativa de los cliente para proporcionar la información para identificación o cuando pretendan sobornar o intimidar

al personal de la entidad con el fin de evadir los lineamientos de identificación, cuando las operaciones involucren jurisdicciones de países no cooperantes con la prevención de LD/FT.

- Reporte de operaciones internas preocupantes que se refiere a las conductas sospechosas que lleve a cabo el personal de las entidades.

G. Sobre estructuras internas es necesario que establezcan un Comité de Comunicación y Control (CCC) que debe ser de al menos 3 miembros dentro de las dos jerarquías inmediatas inferiores al director general y en ningún caso, el auditor interno deberá formar parte de este aunque sí puede participar con voz pero sin voto. Debe existir un presidente y un secretario, de entre ellos deben designar al Oficial de Cumplimiento, este funge como el enlace entre la entidad y las autoridades para efectos del cumplimiento de la regulación en la materia. Este CCC y el Oficial de Cumplimiento son los pilares que vigilarán el cumplimiento de la regulación.

H. Capacitación y difusión que obliga a las instituciones a establecer programas anuales para todo el personal.

I. Sistemas automatizados que cumplan específicamente con funciones para el resguardo, envío de reportes por canal seguro, ejecutar un sistema de alertas, así como facilitar los procesos de identificación y conocimiento del cliente.

J. Reserva y confidencialidad que todos los empleados deben guardar sobre la información, en caso de que la tengan, sobre la materia.

K. Existe un listado sobre modelos novedosos que se refiere a formas de comercialización no tradicionales y que deban tener también sus procesos de medición de riesgos.

L. El capítulo sobre la Lista de Personas Bloqueadas establece la identificación de clientes que estén en estos listados, que pueden ser integrados con información de organismos internacionales o por autoridades nacionales, debiendo suspender de manera inmediata las operaciones o servicios con los clientes identificados en estas listas, debiendo informar a los clientes la situación y avisar que dentro de los 10 días hábiles siguientes deben acudir

ante la autoridad competente para resolver su situación en términos de lo previsto.

Además de las disposiciones señaladas, deben cumplir con los Lineamientos para la elaboración del Informe de Auditoría para evaluar el cumplimiento de las Disposiciones de Carácter General en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, a partir del cual se mide la madurez de las entidades en el cumplimiento.

A partir del año 2012, es obligatorio el cumplimiento a la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, su Reglamento, así como las Reglas de Carácter General a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

El Código Penal Federal en sus artículos 400 BIS y 400 BIS 1 establece las sanciones claras referentes al delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita y en los artículos 139, 139 BIS y 139 Ter sobre terrorismo, artículos 139 Quater y 139 Quinquies al delito de financiamiento al terrorismo y finalmente, los artículos 148 Bis, 148 Ter y 148 Quater al terrorismo internacional.

### **Capítulo III. Inconstitucionalidad en la ejecución del procedimiento de suspensión previsto en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.**

En el capítulo anterior se definieron algunos ordenamientos internacionales para perseguir el LD/FT, los cuales han sido cada vez más exigentes con los Estados cooperantes, debido a que los cambios constantes, el avance tecnológico y, en general, el proceso de globalización ha retado la eficacia en los ordenamientos locales para frenar el avance de la comisión de delitos que vulneren la seguridad de los individuos.

En esta dinámica internacional, nuestro país participa activamente, a pesar de los cambios o métodos implementados por los gobiernos en turno sobre la estrategia para combatir los delitos, el gobierno actual dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND)<sup>19</sup> estableció el fin a la guerra contra las drogas, iniciada en el periodo de gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, sin embargo, el combate al LD subsiste y el gobierno se comprometió a perseguir el delito, implementando, con ello una reorientación de la Unidad de Inteligencia Financiera y la creación de la Dirección General Antidrogas de la Guardia Nacional<sup>20</sup> para ser más efectivo.

---

<sup>19</sup> PND 2019-2024 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019. Señala en cuando a Recuperar el estado de derecho que “*Se erradicarán el robo de combustibles y la evasión fiscal y se combatirán el lavado de dinero, el tráfico de armas y otros ilícitos que no podrían perpetrarse sin la complicidad entre infractores y funcionarios públicos.*” Disponible en <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)>

<sup>20</sup> Reglamento interior de la Ley de la Guardia Nacional, Art. 37. Señala dentro de sus atribuciones la de “*Combatir la producción, tenencia, tráfico y otros actos relacionados con estupefacientes y psicotrópicos, para la prevención de delitos contra la salud, así como los derivados de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, falsificación y alteración de moneda, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;*”. Disponible en <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LGN\\_111220.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGN_111220.pdf)>

Específicamente el delito de LD tiene tres fases que son llevadas a cabo por los delincuentes para ocultar el origen ilícito de los recursos, las cuales son la (1) colocación, que consiste en introducir el dinero en el sistema financiero; (2) dispersión que busca ramificar el dinero en diferentes productos financieros y (3) la estratificación, que es la parte final donde el dinero regresa a manos de los delincuentes con apariencia lícita.

Por su parte, en el FT no existe un origen ilícito de los recursos, puede existir dinero lícito que es utilizado para promover actividades terroristas, por ello su detección resulta un poco más compleja, al ser las asociaciones civiles los principales focos de revisión, para evitar que se produzcan prácticas que lleven a alterar la paz y el orden social, justo aquí se retoma la Recomendación 5<sup>21</sup> del GAFI que establece, entre otros:

*“Los países deben tipificar el financiamiento del terrorismo en base al Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, y deben tipificar no sólo el financiamiento de actos terroristas, sino también el financiamiento de organizaciones terroristas y terroristas individuales, aún en ausencia de un vínculo con un acto o actos terroristas específicos. Los países deben asegurar que tales delitos sean designados como delitos determinantes del lavado de activos. [...] Los países deben implementar sanciones financieras dirigidas para cumplir con las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas a la prevención, represión e interrupción de la proliferación de armas de destrucción masiva y su financiamiento. Estas Resoluciones exigen a los países que congelen sin demora los fondos u otros activos de, y que aseguren que ningún fondo u otro activo se ponga a disposición, directa o indirectamente...”*

---

<sup>21</sup> Ver las 40 Recomendaciones del GAFI, que contienen la información específica que los países cooperantes deben tomar en cuenta dentro de sus sistemas regulatorios.

Ambos conceptos son parte de la Evaluación Nacional de Riesgos (ENR)<sup>22</sup>, cuya publicación de 2020 se destacan como logros nacionales, la tipificación del delito LD/FT, el fortalecimiento de la UIF, la emisión de disposiciones en la materia, así como un proceso de extinción de dominio, los cuales a pesar de ser esfuerzos tangibles de la administración pública federal, siguen sin ser efectivos ante las células de delincuentes que han encontrado diversas formas de evadir estas medidas.

De acuerdo con la ENR el uso de efectivo que proviene de la economía informal, los movimientos de efectivo en divisas –especialmente provenientes de Estados Unidos- así como los sujetos obligados que se incorporan al sistema financiero o que se vinculan con alguna de las actividades vulnerables, son factores que han sido identificados como riesgos de LD/FT y la extinción de dominio es un medio para combatir a los delincuentes y evitar que produzcan sus consecuencias en las esferas sociales, políticas y económicas del país.

En cuanto a los resultados alcanzados por el gobierno federal, la ENR señala que la UIF ha tenido mayor participación en la presentación de denuncias, llegando a 82 denuncias en 2018 y 164 denuncias en 2019, 16 han sido tipificadas con el delito de corrupción. Por otro lado, la Fiscalía General de la República (FGR) entre 2016 y 2018 registró 3,057 carpetas de investigación (antes averiguaciones previas) por el delito de LD<sup>23</sup>, iniciándose 222 carpetas de investigación, se despacharon 751 de ellas y alcanzaron 627 consignaciones, por estos resultados, la UIF destaca que existe mayor eficiencia por la cooperación interinstitucional.

---

<sup>22</sup> Evaluación Nacional de Riesgos. Diciembre 2020. Disponible en <https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/enr2020.pdf>

<sup>23</sup> UIF. Evaluación Nacional de Riesgos 2020. Disponible en <https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/enr2020.pdf>

Según la ENR, el sector de la banca múltiple está evaluado como riesgo alto, dentro del cual calificaron con un riesgo medio el crédito a los hogares y a la banca de desarrollo.

Es importante resaltar que el uso de efectivo siempre ha sido preponderante en nuestro país, porque existen sectores de la población que no cuentan con servicios financieros a su alcance, a partir de esto, la CNBV<sup>24</sup> promovió una estrategia de inclusión financiera, la cual significó la instalación de un mayor número de cajeros automáticos en el país además de acercar los servicios financieros al sector de la población más desprotegido, sin embargo, existe un gran número de operaciones que se realizan en efectivo, con ello se dificulta rastrear su origen y destino por eso es fundamental que las entidades financieras hagan una debida identificación y conocimiento del cliente, para reportar a la UIF las operaciones realizadas por los usuarios que pueden generar sospecha.

Finalmente, sobre FT la ENR concluye que en nuestro país no existe como tal algún caso de terrorismo, ni existe alguna transaccionalidad que hubiera sido detectada por lo que, el tratamiento para este delito se relaciona con la prevención que está prevista en el marco regulatorio en comento.

### **III.1. Comparativo entre el marco regulatorio aplicable a las instituciones de crédito y el previsto para las instituciones de seguros y de fianzas.**

Dentro de la Recomendación 3 del GAFI se establece, entre otros, lo siguiente

*“Los países deben considerar la adopción de medidas que permitan que tales productos o instrumentos sean decomisados sin que se requiera de*

---

<sup>24</sup> CNBV. Programa Anual de Inclusión Financiera con datos al cierre de 2019. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/581089/Panorama\\_IF\\_2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/581089/Panorama_IF_2020.pdf)

*una condena penal (decomiso sin condena), o que exijan que el imputado demuestre el origen lícito de los bienes en cuestión que están sujetos a decomiso, en la medida en que este requisito sea compatible con los principios de sus legislaciones nacionales.*” (El subrayado es mío).

Esta recomendación es polémica para nuestro análisis, al considerar que nuestra Constitución protege los derechos humanos y solicita que se lleve a cabo un debido proceso, situación contraria a lo que está ocurriendo en el sector bancario. Si se lee a literalidad la recomendación número 3, especifica que el decomiso sin condena se aplique en la medida en que sea compatible con los principios de las legislaciones nacionales, esto es, cada país puede aplicarla según lo que permita el marco regulatorio local, para el caso de México, es necesario cuestionar por qué no se gestiona de manera homogénea en el SFM tal como se señala a continuación.

De conformidad con la LIC, existen dos tipos de instituciones de crédito, las de banca múltiple y las de desarrollo, las cuales se dedican a la captación de recursos del público usuario para colocarlo mediante operaciones pasivas o activas entre el público en general, cuya autorización se otorga de manera discrecional por el gobierno federal a través de la CNBV.

Las instituciones de crédito pueden realizar las operaciones de recepción de depósitos bancarios de dinero, ya sea a la vista, retirables en días preestablecidos, de ahorro y a plazo con previo aviso; además de aceptar préstamos y créditos; llevar a cabo operaciones con oro, plata y divisas; prestar servicios de caja de seguridad, entre otras<sup>25</sup>. Para obtener autorización correspondiente, la CNBV validará, entre otros rubros, que cuenten con la infraestructura y los controles internos, tales como sistemas operativos, contables y de seguridad, podrá realizar visitas de inspección y verificar el cumplimiento.

---

<sup>25</sup> LIC. Art. 46, fracciones I a XXVIII

En específico el artículo 115, párrafo tercero, fracciones I y II de la LIC, establece que las instituciones deben contar con medidas para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos LD/FT y presentar a la SHCP, por conducto de la CNBV, los reportes sobre actos, operaciones y servicios que realicen con sus clientes y usuarios, que están relacionados con el monto, frecuencia y naturaleza de dichas operaciones. Asimismo, deberán tener capacitación para los empleados sobre estos temas al menos una vez al año

Por su parte, la SHCP emitirá reglas generales para los procedimientos y criterios que deben observar para el adecuado conocimiento de los clientes y usuarios, así como la información y documentación que deberá recabarse de los mismos, además de incluir las medidas para el resguardo de la información.

Al tomar en consideración que el SFM es regulado por la SHCP, quien dicta las diversas disposiciones, podría presumirse que las reglas debieran ser uniformes, sin embargo, se hace la comparativa de lo que establecen las obligaciones en materia de prevención y detección de LD/FT en el sector de instituciones de crédito y de seguros, para resaltar las diferencias existentes entre ambos ordenamientos en lo que corresponde al tratamiento de la Lista de Personas Bloqueadas.

**Tabla comparativa entre sector bancario y seguros.**

	Instituciones de Crédito.	Instituciones de Seguros.
Ley	<p>LIC, Art. 115, párrafo noveno, décimo y undécimo</p> <p>[...]</p> <p><i>Las instituciones de crédito deberán suspender de forma inmediata la realización de actos, operaciones o servicios con los clientes o usuarios que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público les informe mediante una Lista de Personas Bloqueadas que tendrá el carácter de confidencial. La Lista de Personas Bloqueadas tendrá la finalidad de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran ubicarse en los supuestos previstos en los artículos referidos en la fracción I de este artículo.</i></p> <p><i>La obligación de suspensión a que se refiere el párrafo anterior dejará de surtir sus efectos cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elimine de la Lista de Personas Bloqueadas al cliente o usuario en cuestión.</i></p> <p><i>La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá, en las disposiciones de carácter general a que se refiere este artículo, los parámetros para la determinación de la introducción o eliminación de personas en la Lista de Personas Bloqueadas.</i></p>	
Disposiciones	<p>DCG 115 LIC, Disposición 70°, 72°.</p> <p>[...]</p> <p><i>70ª.- La Secretaría pondrá a disposición de las Entidades, a través de la Comisión, la Lista de Personas Bloqueadas y sus actualizaciones. Las Entidades deberán adoptar e implementar mecanismos que permitan identificar a los Clientes o Usuarios que se encuentren dentro de la Lista de las Personas Bloqueadas, así como cualquier tercero que actúe nombre o por cuenta de los mismos, y aquellas Operaciones que hayan realizado, realicen o que pretendan realizar. Dichos mecanismos deberán estar previstos en el Manual de Cumplimiento de la propia Entidad.</i></p> <p>[...]</p> <p><i>72ª.- En caso de que la Entidad identifique que dentro de la Lista de Personas Bloqueadas, se encuentra el nombre de alguno de sus Clientes o Usuarios, deberá tomar las siguientes medidas:</i></p>	<p>Disposición Septuagésima, Septuagésima Segunda.</p> <p><i>Septuagésima. La Secretaría pondrá a disposición de las Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, a través de la Comisión, la Lista de Personas Bloqueadas y sus actualizaciones.</i></p> <p><i>Las Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros deberán adoptar e implementar mecanismos que permitan identificar a los Clientes que se encuentren dentro de la Lista de las Personas Bloqueadas, así como cualquier tercero que actúe en nombre o por cuenta de los mismos. Dichos mecanismos deberán estar previstos en el Manual de Cumplimiento.</i></p> <p><i>Septuagésima Segunda. La Institución o Sociedad Mutualista de Seguros cuando identifique al celebrar una Operación, que el nombre d su Cliente se encuentra dentro de la Lista de Personas Bloqueadas, o terceros las</i></p>

**Tabla comparativa entre sector bancario y seguros.**

	Instituciones de Crédito.	Instituciones de Seguros.
	<p><i>I. Suspender de manera inmediata la realización de cualquier acto, Operación o servicio relacionado con el Cliente o Usuario identificado en la Lista de Personas Bloqueadas, y</i></p> <p><i>II. Remitir a la Secretaría, por conducto de la Comisión, dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de que conozca dicha información, un reporte de Operación Inusual, en términos de la 41ª de las presentes Disposiciones en el que, en la columna de descripción de la Operación se deberá insertar la leyenda "Lista de Personas Bloqueadas".</i></p>	<p><i>efectúen a su favor, a su cuenta o en su nombre, deberá remitir a la Secretaría, por conducto de la Comisión, dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de que conozca dicha información, un reporte de Operación Inusual, en términos de la Trigésima Octava de las presentes Disposiciones en el que, en la columna de descripción de la Operación se deberá insertar la leyenda "Lista de Personas Bloqueadas".</i></p>

Tal como se observa en la Tabla anterior, para el sector bancario existe una aplicación extrema y rigurosa, ya que en los casos donde los usuarios aparecen en la Lista de Personas Bloqueadas, las entidades financieras deben suspender de manera inmediata cualquier relación. Sirve este punto para aclarar que no existe una definición del alcance en la suspensión, entonces en su aplicación no solo existe el bloqueo de los servicios financieros sino de manera correlacionada existe el bloqueo de los activos que el cliente o usuario tiene en el SFM al momento de ser identificado, ya que no podrá hacer uso libremente de ellos mientras dura esta suspensión.

En el caso de seguros esto no ocurre de la misma forma, toda vez que, una institución identifica a sus clientes en este listado, deberá reportarlo mediante los mecanismos previstos en sus Disposiciones y a partir de este reporte, la SHCP o la UIF determinarán lo conducente para el caso particular. Entonces en el sector asegurador sí tenemos una posible conducta que la entidad financiera identifica, la reporta a las autoridades competentes y espera que ellas determinen qué procederá, no realiza ninguna suspensión contra el usuario, sino que da pie a que inicie la investigación correspondiente.

Es decir, se cuenta con dos ordenamientos diferentes y dos acciones diferentes en el mismo hecho, la paradoja es que en el mismo día un usuario de servicios financieros puede no tener acceso a sus cuentas en las instituciones de crédito, pero puede reclamar y tendrá la indemnización de un seguro en el mismo momento (aunque solo podría tener acceso a la indemnización si la cobra en efectivo), ya que para el primer sector implica la suspensión inmediata de cualquier servicio, pero para el seguro solamente se enviará un reporte para que las autoridades competentes hagan lo conducente. Así de absurdo suena la aplicación de la regulación financiera, una sola autoridad que regula un mismo hecho con dos acciones y alcances totalmente diferentes.

### III.2. Lista de Personas Bloqueadas.

En lo que se refiere al concepto de Lista de Personas Bloqueadas, para la UIF, estableció que la Lista de Personas Bloqueadas<sup>26</sup> es una medida cautelar de carácter confidencial que tiene como finalidad prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos de LD/FT, sobre su contenido, las DCG 115 LIC señalan que está integrada por:

*“I. Aquellas que se encuentren dentro de las listas derivadas de las resoluciones 1267 (1999) y sucesivas, y 1373 (2001) y las demás que sean emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o las organizaciones internacionales;*

*II. Aquellas que den a conocer autoridades extranjeras, organismos internacionales o agrupaciones intergubernamentales y que sean determinadas por la Secretaría en términos de los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano con dichas autoridades, organismos o agrupaciones, o en términos de los convenios celebrados por la propia Secretaría;*

*III. Aquellas que den a conocer las autoridades nacionales competentes por tener indicios suficientes de que se encuentran relacionadas con los delitos de financiamiento al terrorismo, operaciones con recursos de procedencia ilícita o los relacionados con los delitos señalados, previstos en el Código Penal Federal;*

*IV. Aquellas que estén compurgando sentencia por los delitos de financiamiento al terrorismo u operaciones con recursos de procedencia ilícita, previstos en el Código Penal Federal;*

*V. Aquellas que las autoridades nacionales competentes determinen que hayan realizado o realicen actividades que formen parte, auxilien, o estén*

---

<sup>26</sup> UIF. Lista de Personas Bloqueadas. Disponible en [https://www.uif.gob.mx/work/models/uif/librerias/documentos/estadisticas/lpb\\_ene20.pdf](https://www.uif.gob.mx/work/models/uif/librerias/documentos/estadisticas/lpb_ene20.pdf)

*relacionadas con los delitos de financiamiento al terrorismo u operaciones con recursos de procedencia ilícita, previstos en el Código Penal Federal, y VI. Aquellas que omitan proporcionar información o datos, la encubran o impidan conocer el origen, localización, destino o propiedad de recursos, derechos o bienes que provengan de delitos de financiamiento al terrorismo u operaciones con recursos de procedencia ilícita, previstos en el Código Penal Federal o los relacionados con éstos.”*

Vale la pena comentar que la UIF la califica como una medida cautelar y la aplica en una ley de carácter administrativo que rige el SFM para el sector de instituciones de crédito, solo que las mismas están reguladas a nivel constitucional por leyes de carácter penal, punto que podría traducirse como una invasión de competencias entre autoridades en virtud de que está siendo ignorado el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP)<sup>27</sup>, establece expresamente que serán impuestas mediante resolución judicial y corresponderá a las autoridades competentes de la Federación y entidades federativas vigilar que el mandato judicial sea cumplido.

De acuerdo con la UIF<sup>28</sup>, en el momento que se recibe la información que le envían los diversos sujetos obligados, ya sea por temas de SFM o por actividades vulnerables, realiza un proceso de limpieza y homologación de datos, con lo que hace análisis que le permiten distinguir las operaciones sospechosas que sirven para que emita reportes de inteligencia y otra documentación, además de hacer las denuncias ante las autoridades competentes, actualiza la Lista de Personas Bloqueadas y, puede realizar visitas de inspección.

---

<sup>27</sup> CNPP, Capítulo IV Disponible en  
<[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/601134/codigo\\_nacional\\_procedimientos\\_penales.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/601134/codigo_nacional_procedimientos_penales.pdf)>

<sup>28</sup> UIF. Informe de enero a septiembre 2021. Disponible en  
<[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/681904/Informe\\_Septiembre\\_2021.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/681904/Informe_Septiembre_2021.pdf)>

La Lista de Personas Bloqueadas es una medida cautelar de carácter confidencial para prevenir actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para los delitos de LD/FT previstos en el 115 de la LIC, aquí no menciona a ninguno de los demás entes del sector financiero. Según su informe, de enero a septiembre de 2021 se bloquearon 7,982 cuentas que representan \$1,163,302,921.94 pesos mexicanos y 6,792,165,62 dólares estadounidenses, los cuales podrán desbloquearse debido a la interposición de juicios de amparo y/o garantía de audiencia.

El artículo 115 de la LIC establece que la obligación de suspensión deja de surtir efectos, cuando la SHCP elimine de la lista al cliente o usuario en cuestión, esta entidad establecerá en las disposiciones los parámetros para la introducción o eliminación de personas en esta lista, los cuales establecen lo siguiente:

*“74ª.- La Secretaría deberá eliminar de la Lista de Personas Bloqueadas, a las personas que:*

*I. Las autoridades extranjeras, organismos internacionales, agrupaciones intergubernamentales o autoridades mexicanas competentes eliminen de las listas a que se refieren las fracciones I, II y III o se considere que no se encuentra dentro de los supuestos a que se refieren las fracciones V y VI, de la disposición 71ª;*

*II. El juez penal dicte sentencia absolutoria o que la persona haya compurgado su condena en el supuesto de la fracción IV de la disposición 71ª;*

*III. Cuando así se resuelva de conformidad con el procedimiento a que se refiere la 73ª de las presentes Disposiciones, y*

*IV. Cuando así lo determine la autoridad judicial o administrativa competente.”*

En caso de que eliminen a alguna persona de la lista, se deben reanudar de manera inmediata los actos, operaciones y servicios con el cliente.

Debido a lo anterior, al revisar las competencias de la SHCP, en la LOAPF, artículo 31, fracción VII la SHCP se encarga de *“Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, que comprende a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito.”* Sin que se desprenda de dicha redacción, que tenga la figura de juez para imponer medida cautelar a persona alguna. Por su parte, la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI) en su artículo 52, señala que la SHCP sancionará administrativamente a quienes infrinjan la ley, realce especial en el carácter administrativo de la norma, con excepción de las violaciones de las entidades financieras serán sancionadas por los órganos desconcentrados facultados para supervisar su cumplimiento –CNBV, CNSF, CONSAR- no existe ningún aspecto penal en el cual tenga facultad ninguno de estos órganos para ejecutar alguna de las medidas cautelares.

Por su parte, la UIF como autoridad ante la que deben acudir los afectados por la aplicación del procedimiento de suspensión, según el Reglamento Interior de la SHCP<sup>29</sup>, es competente para establecer medidas para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para los delitos LD/FT, también para denunciar ante el Ministerio Público Federal las conductas que pudieran estar relacionadas así como coadyuvar con las autoridades competentes en los procesos penales y coordinar el seguimiento a las denuncias formuladas, también expresamente señala

*“Integrar la Lista de Personas Bloqueadas, prevista en las leyes financieras, incluida la introducción y eliminación de personas en dicha lista, así como emitir los lineamientos, guías o mejores prácticas en la materia...”.*

---

<sup>29</sup> Reglamento Interior de la SHCP. Art. 15 Compete a la UIF. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/299882/Reglamento\\_Interior\\_de\\_la\\_SHCP\\_DOF\\_27\\_de\\_septiembre\\_2017.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/299882/Reglamento_Interior_de_la_SHCP_DOF_27_de_septiembre_2017.pdf)

De lo anterior se desprende que la UIF debe recurrir a las autoridades competentes para denunciar cualquier sospecha de delito pero, bajo ninguna circunstancia tiene carácter de juez o Ministerio Público, por lo que no existe competencia para ordenar alguna medida cautelar o para iniciar una investigación en contra de algún sospechoso, al hacerlo está invadiendo la esfera de competencia que solo le corresponde al Ministerio Público Federal, aspecto analizado en el amparo 1214/2016<sup>30</sup>.

La UIF invade facultades y también obliga a las instituciones de crédito a actuar de igual forma cuando invade competencias al suspender de manera inmediata los servicios a un usuario, con el agravante de que lo obligan, *a posteriori*, a ser él quien aporte los elementos de prueba para demostrar su inocencia ante una autoridad de carácter administrativo, no penal.

De acuerdo con los reportes, la UIF bloqueó 1,195 cuentas, atendió 992 juicios de amparo y solo presentó 119 denuncias de enero a septiembre de 2021. Con estas cifras, es notorio que la UIF realiza acciones de bloqueo ante delitos que son calificados como tal (sin ser sancionados mediante juicio) y solo acude a presentar las denuncias ante las autoridades competentes en un 9%, son los propios afectados los que promueven los amparos correspondientes para defender sus derechos.

---

<sup>30</sup> Amparo 214/2016 p 56. Fecha de consulta 11 de octubre de 2021. Disponible en [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf)

### **III.2.1. Procedimiento de suspensión del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito cuando el usuario o cliente se encuentre listado en la Lista de Personas Bloqueadas.**

De acuerdo con el artículo 115 de la LIC, las entidades financieras deberán aplicar medidas para la identificación y conocimiento de sus clientes basadas en integrar un expediente con los datos y documentos previo al inicio de una relación comercial, los cuales varían conforme el tipo de cliente; deben realizar un monitoreo a las operaciones realizadas por ellos, en su caso, reportar las operaciones que considere sospechosas; dentro de este monitoreo constante y en caso de que identifique alguna coincidencia en el nombre de alguno de sus clientes en la Lista de Personas Bloqueadas debe aplicar el procedimiento de suspensión.

El origen de la aplicación del procedimiento prevista en el Capítulo XV Lista de Personas Bloqueadas de las DCG 115 LIC, está relacionado con las obligaciones de las entidades financieras de tener un Manual de Cumplimiento aprobado por su Comité de Auditoría, vigilado por su Comité de Comunicación y Control y Oficial de Cumplimiento, en el cual se regulan los mecanismos para identificar a los clientes y usuarios que pudieran estar relacionados en esta lista, al establecer claramente las políticas y procedimientos para cumplir con el ordenamiento jurídico.

Por ello, en caso de que la entidad financiera identifique el nombre de algún cliente o usuario en la Lista de Personas Bloqueadas debe aplicar sus políticas y procedimientos para suspender de manera inmediata cualquier acto, operación o servicio relacionado con el cliente o usuario, sin que exista una definición de suspensión en las DCG 115 LIC.

De acuerdo con la Real Academia Española, se define como “acto<sup>31</sup>” al ejercicio de la posibilidad de hacer; operación<sup>32</sup> se refiere a la acción y efecto de operar, ejecución de algo o a una negociación o contrato sobre valores y mercaderías. Entonces a partir de estas acepciones podría entender que acto y operación hace referencia a cualquier actividad o movimiento que realice un cliente como usuario de los servicios financieros, los clientes y/o usuarios afectados por la Lista de Personas Bloqueadas no podrán realizar algún movimiento en el SFM, ya que no podrán disponer de sus cuentas y tampoco podrán tener acceso a los servicios que usualmente ocupan para administrar dichas cuentas, por ejemplo, la banca electrónica o la disposición de sus activos en cajeros automáticos, por mencionar algunos ejemplos, cuando inicie o se encuentren dentro de este procedimiento de suspensión.

Ahora bien, para la aplicación de esta suspensión es importante aclarar que solo está considerando si el nombre del cliente coincidió con alguno dentro de la Lista de Personas Bloqueadas, no existe de por medio alguna investigación para descartar errores u homonimias, ya que este proceso de revisión y validación se desahogará con la UIF de manera posterior al inicio de suspensión.

Siguiendo el proceso previsto, una vez que las entidades financieras dan aviso al cliente o usuario sobre la suspensión inmediata, están obligadas a remitir a la

---

<sup>31</sup> Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. Definición ACTO. Disponible en <<https://dle.rae.es/acto>> [Fecha de consulta 19 de diciembre de 2021]

<sup>32</sup> Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. Definición OPERACIÓN. Disponible en <<https://dle.rae.es/operaci%C3%B3n?m=form>> [Fecha de consulta 19 de diciembre de 2021]

SHCP por conducto de la CNBV, un reporte de 24 horas<sup>33</sup> en un layout oficial<sup>34</sup> con 35 campos que incluyen, entre otros, la definición de tipo de persona, nombre completo o razón social, RFC, CURP, fecha de nacimiento o constitución, domicilio, teléfono, actividad económica y como única razón por la que el acto se considera inusual debe indicar Lista de Personas Bloqueadas, sin existir un análisis mayor.

Por tanto, las entidades que hayan suspendido las operaciones, actos o servicios con sus clientes o usuarios, de manera inmediata deben hacer del conocimiento del cliente y/o usuario dicha situación por escrito o a través de medios digitales en el que les informe los fundamentos y la causa de dicha inclusión, informándole que dentro de los diez días hábiles siguientes, podrán acudir ante la autoridad competente, en este caso, el titular de la UIF para hacer valer sus derechos.

Es claro que las entidades financieras no tienen control sobre la Lista de Personas Bloqueadas, no la integran, no la administran, pero están obligados a considerarla como parte de sus obligaciones en el monitoreo de sus clientes, por tanto no hay forma en que conozcan la causa de la inclusión de alguna persona, entonces fundamentarán su actuación únicamente con el artículo 115 de la LIC y la Disposición 72° de las DCG 115 LIC, señalando que el motivo de la suspensión es que se encontró una coincidencia de su nombre con alguno en este listado, al hacerlo actúa como autoridad ejecutora, al servir de análisis el siguiente criterio:

Décima Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Materia(s): Tesis Aislada (Común)  
Tesis: I.3o.P.37 P (10a.)

---

<sup>33</sup> DCG 115 LIC. Disposición 1°, fracción XXVIII y Disposición 41°. Disponible en <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/640590/DCG\\_Compiladas\\_Instituciones\\_de\\_Credito\\_070521.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/640590/DCG_Compiladas_Instituciones_de_Credito_070521.pdf)>

<sup>34</sup> Resolución por la que se expide el Formato oficial para el reporte de operaciones relevantes, inusuales e internas preocupantes contemplado en las DCG 115 LIC. Disponible en <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5439234&fecha=30/05/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5439234&fecha=30/05/2016)>

INSTITUCIONES BANCARIAS. TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE EJECUTORA PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO ACTÚAN COMO AUXILIARES DEL MINISTERIO PÚBLICO, A TRAVÉS DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, EN EL ASEGURAMIENTO DE CUENTAS BANCARIAS DECRETADO EN UNA AVERIGUACIÓN PREVIA.

El artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo establece que tiene el carácter de autoridad responsable, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas; asimismo, dispone que los particulares tendrán esa calidad cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esa fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general. En este contexto, si bien las instituciones bancarias son personas morales de derecho privado y, por regla general, contra sus actos es improcedente el juicio de amparo, cuando actúan en auxilio del Ministerio Público, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en el aseguramiento de cuentas bancarias decretado en averiguación previa, su intervención se equipara al de una autoridad ejecutora, ya que son las que materialmente "bloquean" las cuentas objeto del aseguramiento ministerial e impiden, en algunos casos, que el usuario realice cualquier otra operación financiera ante ellas; actuar que es susceptible de afectar derechos fundamentales del cuentahabiente, entre otros aspectos, porque le impiden la libre disposición de su numerario, aunado a que dicho proceder se encuentra regulado por la Ley de Instituciones de Crédito, que es una norma de carácter general; lo anterior permite afirmar que en la hipótesis apuntada, los bancos, como auxiliares de la representación social en la fase de ejecución del aseguramiento de cuentas bancarias decretado en la averiguación previa, intervienen como autoridad en cumplimiento de una disposición legal y no como particulares con motivo de la relación contractual que tienen con el titular de aquéllas.

Conviene señalar que las entidades financieras sirven de apoyo al Ministerio Público Federal al efectuar los bloqueos que les son ordenados por un juez competente pero en el procedimiento de suspensión actúan de manera inmediata, sin contar con orden de juez competente, por lo que se puede concluir que están llevándose a cabo actos de autoridad que no están debidamente fundados y motivados.

Según la Disposición 73°, las personas que hayan sido incluidas podrán hacer valer sus derechos ante el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera conforme lo siguiente:

*“I. Se otorgará audiencia al interesado para que dentro del plazo de diez días hábiles, contado a partir de que tenga conocimiento de la suspensión a que se refiere la Disposición 72ª anterior, manifieste por escrito lo que a su interés convenga, aporte elementos de prueba y formule alegatos. El Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, a petición de parte, podrá ampliar por una sola ocasión el plazo a que se refiere esta fracción, hasta por el mismo lapso, para lo cual considerará las circunstancias particulares del caso.*

*II. El Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, dentro de los diez días hábiles siguientes a que se presente el interesado en términos de la fracción I anterior, emitirá resolución por la cual funde y motive su inclusión en la Lista de Personas Bloqueadas y si procede o no su eliminación de la misma, debiendo notificarla por oficio al interesado dentro de un plazo de quince días hábiles siguientes al de su emisión.”*

Si consideramos el hecho de que pueden existir homonimias, falta de información, además de que no ha existido ninguna autoridad competente que ordene el bloqueo o la inmovilización de bienes del ciudadano, entonces entendemos que ninguna entidad financiera podría tomar acción para prohibir que los sujetos dispongan libremente de sus recursos.

Entonces, el desafortunado sujeto será notificado de que no puede disponer libremente de sus recursos, deberá señalar lo que a su derecho convenga, presentar medios de prueba y hacer los alegatos ante el titular de la UIF. Su único medio de defensa versa sobre la acreditación de su identidad para que, la UIF ahora sí haga una revisión, análisis y con ello, determine si el sujeto es o no culpable de algún delito y decida si lo mantiene o elimina de la Lista de Personas Bloqueadas.

Aquí la violación clara al principio pro persona, están violentando los derechos de un sujeto sin que exista un debido proceso y sin que la ley exprese de manera concreta que es un delito estar incluido en la Lista de Personas Bloqueadas.

### **III.3. Análisis sobre el derecho constitucional violentado.**

Voy a enfocarme en demostrar el agravio constitucional que implica la aplicación del procedimiento de suspensión previsto en el artículo 115 de la LIC, ya que desde la supremacía constitucional y los tratados internacionales se establece la obligación de proteger los derechos humanos de los gobernados, lo cual es aplicable para todas las entidades que forman parte de la administración pública, incluyendo a la SHCP.

Inicialmente haré referencia al doctor Ignacio Burgoa<sup>35</sup> quien opina que existen tres atributos para la Constitución, el primero es la bilateralidad que regula los actos externos del hombre, el segundo es la imperatividad, es decir, se sobrepone a la voluntad de los sujetos y el tercero es la coercitividad porque se hace obedecer, lo que implica que todos estamos sujetos de manera, voluntaria o involuntaria, al cumplimiento de la norma constitucional, no importando si somos ciudadanos o si se trata de organismos del Estado.

Por tanto, la Constitución es la ley fundamental, la fuente de todas las normas secundarias y toda regulación emitida debe subordinarse a los preceptos constitucionales establecidos, por lo que, toda actuación de los órganos del Estado debe limitarse a las facultades que ella le otorgue y, en caso de violar con sus actuaciones los derechos garantizados, entonces existen mecanismos para remediar dichos actos así como el perjuicio que hubieran causado, tal como lo es el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad.

---

<sup>35</sup> BURGOA, I. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. P. 19

Vivimos en un mundo globalizado donde prevalece la interacción y apertura de las fronteras con los otros Estados, por ello los compromisos internacionales tuvieron que ser reconocidos dentro de nuestro marco legal, de ahí que los tratados internacionales con fundamento en el artículo 133 constitucional, serán válidos siempre que estén acordes con la Constitución, volviendo a ratificar con ello la supremacía constitucional.

Estamos en un punto donde debemos atender las obligaciones realizadas en el extranjero para ser parte de los países cooperantes y no ver afectados nuestros intereses frente al mundo pero esto no implica, que se puedan vulnerar los derechos de los ciudadanos con la implementación de medidas jurídicas que no han sido analizadas y ejecutadas acorde con el marco legal.

Siendo así, que por mandato constitucional existe la protección a los derechos humanos de los gobernados<sup>36</sup> y el Estado debe garantizar que evitará o reparará las violaciones a los mismos y por ello, sus instituciones deben asegurarse que serán capaces de vigilar el cumplimiento constitucional y establecer los mecanismos que le permitan a los gobernados disfrutar de estas garantías.

En conclusión, el Estado no puede perseguir ningún fin que esté contra, al margen o sobre la Constitución, si lo hace entonces quebranta el orden jurídico<sup>37</sup>, y justo es lo que está realizando la SHCP al ser coercitivo con las instituciones financieras para exigir que bloqueen los servicios a los usuarios de servicios financieros cuyos nombres coinciden con los de la Lista de Personas Bloqueadas, toda vez que cualquier inacción de su parte, les implicaría como consecuencia una multa económica. Entonces, aun sin contar con facultades, son obligados por la

---

<sup>36</sup> Reforma en materia de Derechos Humanos publicada en el DOF el 10 de junio de 2011, que tituló el Capítulo I del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como “De los Derechos Humanos y sus Garantías”.

<sup>37</sup> BURGOA, I. Derecho p. 287

SHCP a actuar como autoridad ejecutora, vulnerando con ello los derechos de los usuarios de servicios financieros, tal como se indica en el siguiente apartado.

### **III.3.1. Artículos 14 y 16 constitucionales con relación a la seguridad jurídica de los gobernados y la invasión de competencias entre autoridades.**

Como ya se hizo al mencionar el artículo 1 constitucional que establece la protección y garantía de los derechos humanos, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse salvo los casos que la propia Constitución establece. Siendo así, que la SHCP como autoridad que regula el SFM debe salvaguardar los derechos de los gobernados, esta garantía incluye la valoración del principio pro persona que garantiza la protección más amplia a los derechos humanos de las personas.

De acuerdo con la supremacía constitucional, no debería existir regulación alguna que violente las garantías consagradas para los gobernados, por ello, para que exista seguridad jurídica, las autoridades deben actuar con estricto apego a la Constitución en todos los actos de autoridad que ejecuten.

Entrando específicamente en materia de la suspensión del artículo 115 de la LIC que limita el acceso de los usuarios a sus servicios financieros, es menester considerar el artículo 14 constitucional que establece:

*“Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.”*

Esto es, para que la autoridad pueda ordenar el bloqueo debe mediar un juicio seguido por autoridades competentes para que una persona pueda ser privada de sus posesiones; sin embargo, en el procedimiento de suspensión del artículo 115

de la LIC, cualquier sujeto será privado de su derecho a disponer de sus recursos por el simple hecho de coincidir su nombre en la Lista de Personas Bloqueadas, acción ejercida por una entidad financiera que estaría tomando el carácter de autoridad ejecutora, sin contar con orden de un juez competente cuando ejecuta esta suspensión, esto es, las autoridades como SHCP, la UIF y la CNBV, no inician el procedimiento de suspensión, obligan a la entidad financiera a iniciarlo.

Una vez ejecutada la suspensión, el afectado debe acudir ante el titular de la UIF para hacer valer sus derechos y enterarse de qué está siendo acusado pero esto ocurre después de que ha sido privado de sus derechos. Vale la pena revisar la LFPIORPI, que en su artículo 6 establece la competencia de la SHCP y entre otras, en su fracción *“IV. Presentar las denuncias que correspondan ante el Ministerio Público de la Federación cuando, con motivo del ejercicio de sus atribuciones, identifique hechos que puedan constituir delitos;”* como se puede leer, para las conductas realizadas en el SFM es indispensable que la SHCP ejerza sus facultades de comprobación, denuncie ante la autoridad competente para que proceda la investigación del hecho que se presume ilícito, pero en ningún momento se refiere a que podrá imponer medidas restrictivas para ningún ciudadano, más grave aún, es que en ningún punto del artículo se señala que las entidades financieras tienen facultad para imponer medidas cautelares sin la resolución judicial debidamente fundada y motivada.

Empero, no existe fundamento jurídico para el ejercicio de la acción penal de la SHCP en la imposición de medidas cautelares, como ya se ha revisado, a pesar de que sí existe una figura que tiene carácter de agente del Ministerio Público de la Federación y que está prevista en el artículo 7 de la LFPIORPI, llamada Unidad Especializada de Análisis Financiero que depende de la FGR y que cuenta con las facultades previstas en el artículo 8 del mismo ordenamiento, paradójicamente es la única autoridad que no actúa en el proceso de suspensión.

Entonces la suspensión no solo violenta el principio de presunción de inocencia, al suspender de manera inmediata los servicios a un cliente ubicado en la Lista de Personas Bloqueadas, sino que lo limita al no poder disponer de sus bienes durante el tiempo que dura dicha suspensión, siendo este un acto de molestia que no se encuentra fundado y motivado en términos constitucionales.

Es un acto de molestia ya que existe una afectación en la esfera jurídica de los usuarios de servicios financieros afectados por la suspensión y además es privativo ya que lo limita a la no disposición de sus bienes, todo esto sin que cumpla con estar debidamente fundado y motivado, no consta por escrito y que la autoridad que lo emita sea la competente, todo esto no se cumple al momento de la suspensión, se da a *posteriori*.

Por lo anterior, la suspensión como acto privativo está siendo ejecutado por una entidad financiera que tiene la obligación de cumplir con la LIC para evitar ser sancionada por la SHCP, autoridad esta última que solo tiene facultades en materia administrativa, violentando con ello, la garantía de audiencia del afectado contenida en el artículo 14 constitucional, para ello invoco el siguiente criterio:

Número de Resolución P./J. 47/95

Localización 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; II, Diciembre de 1995;

Pág. 133

Materia Constitucional, Común

Fecha de Publicación 1 de Diciembre de 1995

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO

La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga [**se cumplan las formalidades esenciales del**

**procedimiento**"]. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

El debido proceso inicia con hacer del conocimiento del presunto infractor su falta, para darle su derecho de audiencia y actuar en consecuencia; sin embargo, las entidades financieras actúan sin tener siquiera conocimiento del porque un individuo ha sido puesto en la Lista de Personas Bloqueadas, considerándolo culpable desde el momento que apareció una coincidencia con esa lista y, más grave aún, sin que nadie sepa si se trata o no de algún homónimo, lo más preocupante es que el usuario está en indefensión al desconocer el origen de una acción como esta.

Analizando ahora el artículo 16 constitucional que establece: *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”* Para evidenciar que ni la SHCP, la CNBV, la UIF ni las entidades financieras tienen el fundamento para actuar según este procedimiento, sirvan los siguientes criterios:

Jurisprudencia 1a./J. 139/2005, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 162 del Tomo XXII, diciembre de 2005, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, registro digital: 176546.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE

Entre las diversas garantías contenidas en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustento de la garantía de audiencia, está la relativa al respeto de las formalidades esenciales del procedimiento, también conocida como de debido proceso legal, la cual se refiere al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional que concluye con el dictado de una resolución que dirime las cuestiones debatidas. Esta garantía obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda, en su contestación, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos los puntos litigiosos materia del debate. Sin embargo, esta determinación del juzgador no debe desvincularse de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar debidamente los actos que emitan, esto es, que se expresen las razones de derecho y los motivos de hecho considerados para su dictado, los cuales deberán ser reales, ciertos e investidos de la fuerza legal suficiente para provocar el acto de autoridad. Ahora bien, como a las garantías individuales previstas en la Carta Magna les son aplicables las consideraciones sobre la supremacía constitucional en términos de su artículo 133, es indudable que las resoluciones que emitan deben cumplir con las garantías de debido proceso legal y de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, la fundamentación y motivación de una resolución jurisdiccional se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis, es decir, en el estudio de las acciones y excepciones del debate, apoyándose en el o los preceptos jurídicos que permiten expedirla y que establezcan la hipótesis que genere su emisión, así como en la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso.

Ejecutorias CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/2014.

Tesis 2007466

... B. Principios de legalidad y seguridad jurídica

Ambos previstos en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, de contenido estrechamente vinculado pues en nuestro sistema jurídico no es posible concebir la actuación de las autoridades, sino enteramente subordinada al derecho. (El subrayado es mío).

Así, conforme al primero de los principios referidos, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y en los términos determinados en la misma; por tanto, únicamente pueden ejercer las facultades y atribuciones previstas en la ley que regula sus actos y consecuencias, es decir, la eficacia de la actuación de éstas se encuentra subordinada a que se ubiquen en el ámbito de facultades contenidas en el marco legal que rige su funcionamiento. Es por ello, que el principio de legalidad suele enunciarse bajo el lema de que, mientras los particulares pueden hacer todo aquello que no está prohibido, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

El segundo de los principios enunciados, consiste en la limitación de procedimiento que se establece a la autoridad para extraer de forma definitiva un bien o un derecho de la esfera jurídica del gobernado. De esta forma, la autoridad que pretenda privar de los bienes jurídicos enumerados en el propio dispositivo constitucional, debe llevar a cabo un procedimiento seguido en forma de juicio donde se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, previamente al acto privativo. (El subrayado es mío).

De acuerdo con la Ley de la CNBV, esta comisión tendrá por objeto supervisar y regular en el ámbito de su competencia a las entidades integrantes del sistema financiero y dentro de las facultades previstas en el artículo 4, se encuentra la fracción XIX Bis que establece que puede realizar a solicitud de la SHCP y del Ministerio Público, como coadyuvante, actividades de investigación a entidades y a personas en materia de prevención de LD/FT, con lo cual extralimita las facultades de este órgano regulador, al solicitar a las entidades financieras que ejecuten un

acto privativo contra los usuarios de los servicios financieros, ignorando el mandato constitucional vertido en los artículos 14 y 16 relativos a las garantías de audiencia y debido proceso. Lo grave de este ordenamiento es que la SHCP obliga a las entidades financieras a actuar como autoridades ejecutoras o, en caso contrario, pueden estar sujetas a una sanción por incumplir la LIC, y también deberán responder a su costa con las consecuencias de los recursos que los afectados puedan ejercer contra esta acción.

Enfocándonos en el objeto que da origen a la suspensión, no existe delito o pena específica prevista en las leyes para que un sujeto que hubiera sido incluido en una Lista de Personas Bloqueadas esté cometiendo un delito que represente un riesgo que justifique la imposición de la medida cautelar. Suponiendo sin conceder que están basándose en el artículo 400 Bis del CPF para actuar de esta forma, no consigue acreditar plenamente que un sujeto en una lista que, además es alimentada no solo por autoridades nacionales sino también por autoridades extranjeras, esté cometiendo delito alguno, tal como se indica:

Código Penal Federal, artículo 400 Bis:

*[...]*

*I. Adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, o [...] II. Oculte, encubra o pretenda ocultar o encubrir la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento, propiedad o titularidad de recursos, derechos o bienes, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita.”*

En el caso específico, es la entidad financiera la que ejecuta la suspensión por el simple hecho de haber identificado coincidencia en el nombre de alguno de sus

clientes o usuarios con alguno en la Lista de Personas Bloqueadas, ignorando los requisitos de forma y fondo que deben cumplirse para determinar un delito, pero atendiendo a la fuerza coercitiva de la LIC en caso de que incumpla con sus obligaciones, sirva a este respecto el siguiente criterio jurisprudencial:

*AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. PARA SATISFACER EL REQUISITO RELATIVO A QUE LA LEY SEÑALE EL HECHO IMPUTADO COMO DELITO, BASTA CON QUE EL JUEZ ENCUADRE LA CONDUCTA A LA NORMA PENAL, DE MANERA QUE PERMITA IDENTIFICAR LAS RAZONES QUE LO LLEVAN A DETERMINAR EL TIPO PENAL APLICABLE (NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL).*

*Del artículo 19, párrafo primero, de la Constitución Federal, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de junio de 2008, se desprende que para dictar un auto de vinculación a proceso es necesario colmar determinados requisitos de forma y fondo. En cuanto a estos últimos es necesario que: 1) existan datos que establezcan que se ha cometido un hecho, 2) la ley señale como delito a ese hecho y 3) exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. Ahora, el texto constitucional contiene los lineamientos que marcan la transición de un sistema de justicia penal mixto hacia otro de corte acusatorio, adversarial y oral, como lo revela la sustitución, en los requisitos aludidos, de las expresiones "comprobar" por "establecer" y "cuerpo del delito" por "hecho que la ley señala como delito", las cuales denotan un cambio de paradigma en la forma de administrar justicia en materia penal, pues acorde con las razones que el propio Poder Constituyente registró en el proceso legislativo, con la segunda expresión ya no se requiere de "pruebas" ni se exige "comprobar" que ocurrió un hecho ilícito, con lo cual se evita que en el plazo constitucional se adelante el juicio, esto es, ya no es permisible que en la etapa preliminar de la investigación se configuren pruebas por el Ministerio Público, por sí y ante sí -como sucede en el sistema mixto-, con lo cual se elimina el procedimiento unilateral de obtención de elementos probatorios y, consecuentemente, se fortalece el juicio, única*

*etapa procesal en la que, con igualdad de condiciones, se realiza la producción probatoria de las partes y se demuestran los hechos objeto del proceso. De ahí que con la segunda expresión la norma constitucional ya no exija que el objeto de prueba recaiga sobre el denominado "cuerpo del delito", entendido como la acreditación de los elementos objetivos, normativos y/o subjetivos de la descripción típica del delito correspondiente, dado que ese ejercicio, identificado como juicio de tipicidad, sólo es exigible para el dictado de una sentencia, pues es en esa etapa donde el juez decide si el delito quedó o no acreditado. En ese sentido, para dictar un auto de vinculación a proceso y establecer que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito, basta con que el juez encuadre la conducta a la norma penal, que permita identificar, independientemente de la metodología que adopte, el tipo penal aplicable. Este nivel de exigencia es acorde con los efectos que genera dicha resolución, los cuales se traducen en la continuación de la investigación, en su fase judicializada, es decir, a partir de la cual interviene el juez para controlar las actuaciones que pudieran derivar en la afectación de un derecho fundamental. Además, a diferencia del sistema tradicional, su emisión no condiciona la clasificación jurídica del delito, porque este elemento será determinado en el escrito de acusación, a partir de toda la información que derive de la investigación, no sólo de la fase inicial, sino también de la complementaria, ni equivale a un adelanto del juicio, porque los antecedentes de investigación y elementos de convicción que sirvieron para fundarlo, por regla general, no deben considerarse para el dictado de la sentencia, salvo las excepciones establecidas en la ley.*

Destacaré que para configurar el delito es necesario que 1) existan datos que establezcan que se ha cometido un hecho; sin embargo, para el caso particular, el único hecho es que se identificó un nombre en una lista y un cliente tuvo la desafortunada coincidencia, se desconoce quién o por qué está en dicha lista, además de que cualquier análisis para desvincularlo de la persona en la lista, es inexistente; 2) que la ley señale como delito a ese hecho, cosa que no se puede deducir de la lectura a los artículos sobre LD 400 Bis y 400 Bis 1 y FT artículos 139, 139 Bis y 139 Ter, terrorismo internacional en los artículos 148 Bis, 148 Ter y 148

Quáter y financiamiento al terrorismo artículos 139 Quáter y 139 Quinquies, ya que en ninguno de ellos se establece que formar parte de una lista sea constitución de un delito y a mayor abundamiento *“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”*<sup>38</sup>. Por ello, el delito de LD/FT está tipificado en el CPF pero *nullum crimen nulla poene sine lege*<sup>39</sup>, es decir, no podríamos considerar a alguien culpable de un delito que no está expreso como tal. Finalmente, 3) que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión, cosa que no ocurre hasta el momento en que se ejecuta la suspensión, que es el momento en que el cliente o usuario del servicio financiero, se entera de que lo están relacionando con el nombre que apareció en una Lista de Personas Bloqueadas, reiterando que no se cumple con el nuevo sistema procesal en cuanto a que el delito debe ser acreditado, no existe un juez que se encargue de encuadrar el delito dentro del marco regulatorio, al contrario, la SHCP, la UIF y la CNBV se enterarán de que ocurrió una suspensión de manera posterior a que haya sido iniciada por la entidad financiera, dicho está que estas autoridades administrativas no cuentan con las facultades en materia penal que exige el proceso penal reformado en 2008, claramente invadiendo la esfera penal que le compete a otras autoridades.

Por tanto, una ley administrativa está utilizándose para para afectar los derechos del usuario de los servicios financieros, ignorando el debido proceso establecido en artículo 12 del CNPP,

*“Ninguna persona podrá ser condenada a una pena ni sometida a una medida de seguridad, sino en virtud de resolución dictada por un Órgano jurisdiccional previamente establecido, conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho, en un proceso sustanciado de manera imparcial y con*

---

<sup>38</sup> CPEUM. Art. 14, párrafo tercero.

<sup>39</sup> Diccionario de Derecho. Nullum crimen nulla poene sine lege, p 384.

*apego estricto a los derechos humanos previstos en la Constitución, los Tratados y las leyes que de ellos emanen”.*

Por ello, el procedimiento de suspensión viola el principio de jurisdiccionalidad ya que no es emitida por autoridad competente sino por una entidad financiera cuyo alcance está previsto en el derecho administrativo como sujeto obligado al cumplimiento, entre otros, de la LIC y de las DCG 115 LIC que establecen las obligaciones de identificar, conocer y reportar actos y operaciones de sus clientes que pudieran generar sospecha.

Es importante resaltar que el contenido de la Lista de Personas Bloqueadas, se integra entre otros, por las Resoluciones dictadas por el Consejo de Seguridad de la ONU y también por autoridades extranjeras, organismos internacionales o agrupaciones intergubernamentales en términos de los tratados internacionales, sin que exista como tal la comprobación de la comisión del delito, es más, pudiera ser que ni siquiera exista un delito en territorio nacional por el que alguna autoridad extranjera esté solicitando la integración de algún sujeto a la lista, por ello retomo el siguiente criterio usando como analogía la nota diplomática a lo que representa esta petición de las autoridades extranjeras de incluir a alguna persona en la lista:

NOTA DIPLOMÁTICA. AUN CUANDO ÉSTA Y SUS ANEXOS SON DOCUMENTALES PÚBLICAS CON VALOR PROBATORIO PLENO, POR SÍ MISMOS, NO SON APTOS NI SUFICIENTES PARA JUSTIFICAR LA EXISTENCIA DE UN DELITO NI LA PLENA RESPONSABILIDAD EN QUE DEBE SUSTENTARSE UN FALLO CONDENATORIO, SI NO HAY OTROS ELEMENTOS DE CONVICCIÓN VÁLIDOS E IDÓNEOS PARA DEMOSTRAR ESOS EXTREMOS.

Hechos: Al negarse la extradición del quejoso –señalado de haber cometido el delito de homicidio calificado fuera del territorio nacional–, se dio vista al Ministerio Público de la Federación quien, con lo actuado en aquel procedimiento, ejerció acción penal en su contra y solicitó al Juez la orden de aprehensión, quien la obsequió; una vez que se ejecutó el mandato de

captura y se le juzgó, únicamente con las pruebas contenidas en la nota diplomática por la que el Estado requirente formuló petición formal de extradición, se le dictó sentencia condenatoria por el delito imputado, imponiéndosele las penas correspondientes; determinación que fue confirmada por el tribunal responsable (salvo lo relativo a la pena de prisión, porque la redujo) y constituye el acto reclamado en el juicio de amparo directo.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que aun cuando la nota diplomática y sus anexos adquieren valor probatorio pleno en términos del artículo 282, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales (abrogado), porque se trata de documentales públicas que presentan los sellos y rúbricas correspondientes a su certificación por la embajada respectiva y por haber sido presentados por la vía diplomática, por sí mismos no son aptos ni suficientes para justificar la existencia de un delito ni la plena responsabilidad en que debe sustentarse un fallo condenatorio, si no hay otros elementos de convicción válidos e idóneos para demostrar esos extremos. (El subrayado es mío).

Justificación: Lo anterior, porque el documento y anexos que acompañan a la nota diplomática demuestran únicamente que el Estado requirente solicita la detención y extradición de una persona que se presume se encuentra en el país requerido, al que se señala como responsable de haber cometido un delito en aquel territorio extranjero; sin embargo, esa afirmación debe tomarse en cuenta no como un hecho cierto, sino como uno probable –que está sujeto a comprobación–. En efecto, el estándar probatorio que se requiere en el procedimiento de extradición es mínimo, a diferencia del que se exige en un procedimiento penal para el dictado de una sentencia condenatoria, en el que se demanda uno más estricto, en virtud de que la determinación de la existencia de un delito al emitirse la resolución definitiva implica corroborar que en los hechos existió una conducta (acción u omisión) típica, antijurídica y culpable. Por tanto, el procedimiento de extradición no tiene la naturaleza de un juicio penal, sino la de un procedimiento administrativo con intervención judicial limitada, cuya función es verificar la satisfacción de los requisitos exigidos por la ley o por el tratado internacional correspondiente para la entrega de la persona considerada por el Estado

requirente como probable responsable o sentenciado de un delito; por ende, en este procedimiento no se ejerce función jurisdiccional en el Estado requerido. En este sentido, al no juzgarse la culpabilidad o inocencia del extraditable con base en las probanzas que sustentan la orden de aprehensión emitida por el Estado requirente, acorde con su sistema judicial, sino la suficiencia para constatar la posibilidad de que sea juzgado en él, se concluye que el estándar probatorio no es el mismo que se requiere para sentenciar a una persona a la que se le instruyó un proceso penal, en el que, en acatamiento al principio de presunción de inocencia, impone la obligación de arrojar la carga de la prueba a la parte acusadora, cuyos medios de convicción deberán ser aptos, idóneos y suficientes para justificar la hipótesis de culpabilidad para sustentar un fallo condenatorio.

En consecuencia debe decirse que, con relación actual de la norma, las entidades financieras, la CNBV, la UIF y la SHCP están dando por hecho que una persona es culpable por el simple hecho de que su nombre está en la Lista de Personas Bloqueadas cuyo nombre pudo llegar ahí solo por la circunstancia de que algún organismo o autoridad extranjero lo integró, sin que ello signifique que esté cometiendo el delito LD/FT en nuestro país, por lo que existe violación al principio de presunción de inocencia previsto en el artículo 13 también del CNPP *“Principio de presunción de inocencia. Toda persona se presume inocente y será tratada como tal en todas las etapas del procedimiento, mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Órgano jurisdiccional, en los términos señalados en este Código.”*

Con lo anterior, se infringe el principio de instrumentalidad ya que en este proceso primero se suspende el uso de cualquier operación en el sistema financiero a los clientes y/o usuarios de servicios financieros y, de manera posterior, la UIF determinará, fundará y motivará, si elimina o no a las personas de la lista. Siendo impuesta una medida cautelar fuera de un proceso penal cuya aplicación está facultada únicamente para un Juez de Control a petición del Ministerio Público.

Igualmente con la normatividad en estudio se está violando el principio de provisionalidad porque no establece el tiempo que durará la suspensión ya que el párrafo décimo del artículo 115 de la LIC solo establece que la obligación de suspensión dejará de surtir efectos cuando la SHCP elimine de la Lista de Personas Bloqueadas al cliente o usuario en cuestión; y de la revisión al procedimiento, una vez que el afectado sea notificado, tendrá diez días hábiles para acudir ante el titular de la UIF a ejercer su derecho de audiencia, plazo que podrá ser prorrogado y en el cual la UIF tendrá otros diez días hábiles para responder, no existe claridad sobre el tiempo que le tomará eliminarlo de la lista, ya que la UIF podrá notificar la resolución dentro de los quince días hábiles siguientes a su emisión, dejando entonces al afectado sin la certeza del tiempo que le tomará poder disponer de sus recursos libremente dejando a la persona a la que le bloquean sus recursos en un auténtico estado de indefensión.

Finalmente, también el principio de proporcionalidad es violentado ya que mientras dure la suspensión el sujeto no podrá disponer de sus recursos libremente, entonces no está valorada la aplicación de la pena conforme el riesgo que representa el posible infractor, quien tuvo la desafortunada situación de que su nombre fuera coincidente con alguno ubicado en la Lista de Personas Bloqueadas, más no existe la justificación del Ministerio Público para determinar la idoneidad y proporcionalidad de la medida al carecer de un análisis de riesgo objetivo, imparcial y neutral que justifique la razón por la cual la medida cautelar es la idónea para el caso en particular.

Como se puede apreciar, el procedimiento de suspensión emana de un ordenamiento administrativo el cual establece que las entidades financieras reporten los casos que consideren sospechosos a la SHCP, a través de la UIF, para que esta última presente las denuncias que considere pertinentes a las autoridades competentes, tal como ocurre en el sector asegurador, no obstante, en el caso particular de la CNBV está extralimitando sus facultades al exigir que sus entidades

financieras actúen como ejecutores llevándolas a afectar la esfera de derechos de los ciudadanos sin contar con la debida fundamentación y motivación del proceso.

#### **III.4. Obligaciones de las instituciones de crédito y sanciones en caso de incumplimiento al marco legal del SFM.**

En este apartado resaltaré el grave problema que enfrentan las instituciones de crédito en su carácter de sujetos obligados que deben acreditar el cumplimiento de las obligaciones previstas en el marco regulatorio para conservar su autorización y evitar sanciones por incumplimiento.

De acuerdo con el marco legal, las entidades financieras están sujetas a la supervisión de la CNBV quien realizará sus funciones de inspección y vigilancia acorde con lo previsto en el marco normativo, autoridad que, en caso de identificar incumplimientos, impondrá las sanciones que correspondan.

Para los temas relacionados con LD/FT, el artículo 115 de la LIC establece las obligaciones de las entidades financieras de identificar y conocer a sus clientes, integrar un expediente con la información que los identifique, capacitar a su personal además de reportar las operaciones que pudieran ser sospechosas, ya sea por manejo de efectivo (tratándose de operaciones relevantes) o por temas de comportamientos fuera del perfil (inusuales) o reportar a sus empleados, directivos o apoderados cuyo comportamiento pueda estar relacionado con la comisión de algún delito, para cumplir con ello debe contar con las estructuras que vigilen el adecuado cumplimiento del marco regulatorio en la materia. Todos estos ordenamientos encuentran sus detalles sobre la forma de cumplimiento dentro de las DCG 115 LIC.

Además de lo anterior, las entidades financieras, factores, apoderados y personas relacionadas con su actividad están obligadas a proporcionar toda la

información que la CNBV les requiera, sin que esto constituya violación alguna al secreto bancario.

Las disposiciones deben ser observadas por las instituciones, así como por los miembros del consejo de administración, directivos, funcionarios, empleados y apoderados, por tanto todos son responsables de su cumplimiento y en caso de incumplimiento, la CNBV podrá multar con el equivalente entre el 10% al 100% de la operación o un servicio que se realice con un cliente o usuario ubicado en la Lista de Personas Bloqueadas; con el equivalente entre el 10% al 100% de la operación que debió haber sido reportada como inusual y en caso de operaciones relevantes o cualquier otro relacionado con las obligaciones antes mencionadas, podrá sancionarse hasta con multa de 30,000 a 100,000 días de salario mínimo vigente y en el resto de casos podría imponerse multa de 5,000 a 50,000 días de salario mínimo vigente.

El procedimiento sancionador para los casos de incumplimiento de las entidades financieras está previsto en los artículos 107 Bis, 109 Bis 5, segundo y tercer párrafos de la LIC, que señala que la CNBV deberá otorgar audiencia al presunto infractor, quien deberá responder en un plazo no mayor a 15 días hábiles contado a partir del día hábil siguiente de su notificación para expresar lo que a su derecho convenga, ofrecer pruebas y formular alegatos, pudiéndose ampliar este plazo hasta por una vez, dependiendo cada caso. En caso de que el presunto infractor no haga uso de su derecho de audiencia o no logre desvirtuar los incumplimientos, se tendrán por acreditadas las infracciones imputadas y se procederá a la imposición de la sanción administrativa (importante resaltar el carácter administrativo de la sanción).

Como se puede leer, las entidades financieras están obligadas al cumplimiento de las DCG 115 LIC, que les establecen obligaciones en materia de prevención de LD/FT. Si por alguna razón, cuando la CNBV les solicita la acreditación del cumplimiento y no tuvieran la prueba idónea, podrán ser sancionados cuya

gravedad determinará si solo aplica la imposición de multas de carácter económico o, en casos graves se revoque su autorización para operar en el SFM.

Entonces, es la propia SHCP la que está obligando a las entidades financieras a actuar sin contar con facultades porque, dentro de sus obligaciones, se encuentra la de suspender de manera inmediata la relación con clientes y/o usuarios que aparezcan en la Lista de Personas Bloqueadas, si no lo hace de esta forma, entonces se presume que incumplió sus obligaciones y es considerado infractor.

En este punto, se torna grave para las entidades financieras no actuar según lo señalado, porque las medidas coercitivas que utiliza la autoridad para obligarlos a cumplir, le podrían implicar incluso perder su autorización.

Estando en la movilidad social, política y económica actual, lejos de ver una disminución en las exigencias de cumplimiento de estándares internacionales, vemos que continúan incrementando la presión para que se implementen medidas cada vez más rigurosas para prevenir LD/FT y, ello trae como consecuencia que los países cooperantes deban modificar su marco regulatorio con el fin de cumplir, sin que esto sea óbice para violar los derechos de los gobernados y es por ello que nuestro Gobierno debe garantizar el respeto a los derechos humanos, entonces es momento de poner un alto y revisar las actuaciones de la SHCP quien no solo está regulando de manera distinta a los sectores del SFM, sino que está obligando que se violenten los derechos humanos de los usuarios de los servicios financieros al exigir la implementación de medidas que claramente dejan al sujeto afectado en estado de indefensión.

### **III.5 Implicaciones para los gobernados sobre su aplicación.**

El desafortunado cliente o usuario que se ubique en esta Lista de Personas Bloqueadas, será sujeto a la suspensión de sus servicios financieros en las instituciones de crédito sin que medie una resolución judicial que ordene dicha

suspensión y peor aún, el afectado está obligado, según la Disposición 73 de las DCG 115 LIC a aportar los elementos de prueba para recuperar la disposición de sus bienes, valga el siguiente criterio:

SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y ORAL. PARA VINCULAR A PROCESO AL IMPUTADO, CORRESPONDE AL MINISTERIO PÚBLICO LA CARGA DE ESTABLECER EL HECHO QUE LA LEY SEÑALA COMO DELITO Y LA PROBABILIDAD DE QUE AQUÉL LO COMETIÓ O PARTICIPÓ EN SU COMISIÓN, AUN CUANDO SU RELATO DEFENSIVO SEA IMPERFECTO Y CAREZCA DE RESPALDO PROBATORIO PLENO.

Conforme a los artículos 19, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para vincular a proceso a un imputado no se requieren pruebas plenas que demuestren más allá de toda duda razonable la existencia de un hecho que la ley señale como delito, así como que la persona implicada lo cometió o participó en su comisión, como sí sería necesario al dictar la sentencia definitiva en la etapa de juicio, según lo prevé el artículo 402, párrafo tercero, del código procesal citado. Sin embargo, ello no revierte la carga probatoria que corresponde a la parte acusadora, conforme al artículo 20, apartado A, fracciones V y X, de la Constitución Federal, aun cuando el relato defensivo del imputado sea imperfecto y carezca de respaldo probatorio pleno; esto es, en el sistema procesal penal acusatorio y oral, corresponde al Ministerio Público la carga de establecer, a título de probable al solicitar la vinculación a proceso, o de demostrar a título pleno al formular la acusación, los aspectos inherentes al hecho delictivo, así como a la participación de la persona implicada en su comisión. Mientras que si el imputado decide ejercer su derecho constitucional a declarar, no tiene por qué probar a plenitud aspecto alguno. Exigir lo contrario, esto es, que el imputado al declarar emita un relato perfecto, que demuestre a plenitud su inocencia, implicaría tanto como soslayar el principio de presunción de inocencia, tutelado en el artículo 20, apartado B, fracción I, constitucional y revertir ilegalmente la carga de la prueba que, se reitera, corresponde al representante social.

Las DCG 115 LIC contravienen el mandato constitucional ya que obligan al afectado a aportar las pruebas para la investigación, de la cual desconoce totalmente la acusación que lo llevó a estar en la Lista de Personas Bloqueadas, acción que le correspondería a la UIF realizar o, en su caso, a la autoridad que ordenó incluirlo en la Lista de Personas Bloqueadas; porque recordemos que la lista puede integrarse por información no solo de autoridades nacionales sino de organismos o autoridades internacionales, quienes deberían contar con los

elementos suficientes para ubicar al afectado en el tiempo y con el hecho que lo vincule directamente con el delito del que se le acuse y por el cual fue limitado en el ejercicio de sus derechos.

Invocaré el Amparo 1214/2016 mediante el cual, en el estudio del asunto señalan que:

*“a nivel de la legislación ordinaria, existe claridad en cuanto a los límites que tanto denunciante particulares, como denunciante que ejerzan funciones públicas, no pueden exceder con respecto a las facultades de investigación tanto del Ministerio Público, como de las policías que actúan bajo su conducción y mando. [...] autoridades distintas a las citadas, no sólo no pueden realizar investigaciones relacionadas con la comisión de un delito, sino que tampoco pueden dictar en la esfera penal, medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación que, en su caso, están acotadas al propio Ministerio Público o a los jueces de control, cuando dichas medidas requieran de control judicial, lo cual, se establece así para garantizar los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos.”*

Sirva lo anterior que en esta suspensión no se considera el principio *pro persona*, el cual, de acuerdo con el criterio judicial debe utilizarse para favorecer lo que genere mayor protección a los derechos humanos, tal como señala:

Registro digital: 2021124

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Décima Época

Materia(s): Constitucional, Común

Tesis: XIX.1o. J/7 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Libro 72, Noviembre de 2019, Tomo III, página 2000

Tipo: Jurisprudencia

PRINCIPIOS DE PREVALENCIA DE INTERPRETACIÓN Y PRO PERSONA. CONFORME A ÉSTOS, CUANDO UNA NORMA GENERA VARIAS ALTERNATIVAS DE INTERPRETACIÓN, DEBE OPTARSE POR AQUELLA QUE RECONOZCA CON MAYOR AMPLITUD LOS DERECHOS, O BIEN, QUE LOS RESTRINJA EN LA MENOR MEDIDA. Cuando una norma pueda interpretarse de diversas formas, para solucionar el dilema interpretativo, debe atenderse al artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en virtud del cual, las normas relativas a los derechos humanos deben interpretarse de conformidad con la propia Constitución y los tratados internacionales de los que México sea Parte, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de esos derechos a partir del principio pro persona; de modo que ante varias alternativas interpretativas, se opte por aquella que reconozca con mayor amplitud los derechos, o bien, que los restrinja en la menor medida. De esa manera, debe atenderse al principio de prevalencia de interpretación, conforme al cual, el intérprete no es libre de elegir, sino que debe seleccionarse la opción interpretativa que genere mayor o mejor protección a los derechos.

Este proceder deja en indefensión a todos los usuarios de los servicios financieros, quienes están expuestos a sufrir las consecuencias de una suspensión por el simple hecho de que alguna autoridad los incluya en una lista, sin que tengan conocimiento previo a la inmovilización de sus recursos, entonces lejos de invitar a los ciudadanos a formar parte del sistema financiero, según las políticas de inclusión financiera impulsadas por la CNBV, representa una medida que alejaría a muchos de tener su dinero depositado bajo el resguardo de entidades financieras, las cuales pueden limitar el acceso a sus recursos durante sus actividades de monitoreo de operaciones.

## CONCLUSIONES

Primera.- Nuestro país es miembro activo en la comunidad internacional y, durante años, se ha caracterizado por cooperar con los compromisos internacionales de las distintas organizaciones a las que pertenece. Dentro de estos compromisos está el combate al LD/FT, delitos que han cobrado fuerza en los últimos años y que exigen que los países implementen medidas no solo combatirlo sino para prevenir las acciones que los delincuentes llevan a cabo para mover los recursos ilícitos.

Segunda.- El crecimiento agigantado de la tecnología genera un entorno muy cambiante que dificulta el combate a los delitos, ya que pareciera que los criminales van varios pasos delante de las autoridades al momento de entablar operaciones complejas para disfrazar sus ilícitos. Justo en este punto es que las organizaciones internacionales trabajan para estar al día con los nuevos casos, atendiendo nuevas estrategias de combate y realizando evaluaciones periódicas para verificar que los países hayan implementado las reformas jurídicas acordes con las recomendaciones, sin embargo, todavía es necesario un esfuerzo mayor.

Tercera.- Nuestro país al ser miembro del GAFI, está sujeto a evaluaciones periódicas, con el compromiso de ganar la confianza no solo de las autoridades y organismos internacionales sino también de los inversionistas extranjeros, con lo que pudiera entenderse la notable necesidad de estar acorde con la exigencia internacional; sin embargo, una legislación deficiente no puede ser el camino para cumplir con ningún compromiso internacional, por el contrario, nuestro país debiera apostar por ser mejor al momento de legislar para garantizar que sus leyes sean efectivas ante los delitos que se combaten, en lugar de publicar reformas que solo dejan en evidencia la falta de coordinación entre autoridades, con la consecuente pérdida de eficiencia en las acciones ejecutadas contra los delitos LD/FT.

Cuarta.- El usuario del servicio financiero está a merced de las entidades financieras y autoridades administrativas, quienes lo restringen en el ejercicio de sus derechos y además lo obligan a probar que no es culpable a pesar de que son las autoridades, nacionales o incluso extranjeras, quienes lo señalan como partícipe de algún delito relacionado con LD/FT.

Quinta. Es un desacierto que las autoridades administrativas, pretendan dar el carácter de legalidad a una ley que viola los principios constitucionales, al señalar como culpable a cualquier ciudadano sin que medie una investigación previa y mandato judicial, violentando su esfera jurídica y dejándolo vulnerable a estos actos de autoridad que carecen de fundamento legal.

Sexta. La suspensión de operaciones en el sector bancario es una medida cautelar de inmovilización de cuentas y demás valores en el sistema financiero<sup>40</sup>, clasificada como real porque recae sobre bienes muebles que sean propiedad del afectado, es menester señalar que las medidas cautelares no pueden ser usadas como sanción penal anticipada, por ello deben provenir de una resolución emitida por juez competente en la que se establezca, al menos, la imposición de la medida cautelar y la justificación que motivó su establecimiento, además de los lineamientos para su aplicación y su vigencia. No obstante, de la lectura al artículo 115 de la LIC la única justificación con la que cuenta la entidad financiera para inmovilizar los recursos del afectado –sin que las autoridades financieras como son SHCP, CNBV o la UIF estén enteradas en este primer momento- es que están suspendidos sus servicios porque está incluido en una Lista de Personas Bloqueadas y le notificará que deberá presentarse dentro de diez días hábiles ante el titular de la UIF para exponer lo que a su derecho convenga y deberá esperar la resolución correspondiente; cabe mencionar que mientras dure esta suspensión no podrá disponer de sus recursos en el sistema financiero, porque no puede tener acceso a ninguna operación.

---

<sup>40</sup> Código Nacional de Procedimientos Penales, Art. 155, fracción IV

Séptima. La SHCP como autoridad del SFM tiene un desempeño cuestionable, dado que no garantiza un marco normativo homogéneo, la falta de coordinación de sus organismos desconcentrados evidencia las diferencias en sus actuaciones, por tanto, es necesario que dicha autoridad realice un análisis legislativo robusto para implementar las recomendaciones internacionales dentro del marco normativo nacional sin violentar los derechos humanos y las garantías consagradas en nuestra Constitución.

El gobierno debe apostar por fortalecer sus instituciones mediante el respeto a los derechos humanos y brindar la seguridad jurídica que tanto ansiamos los gobernados, toda vez que, las medidas violatorias para prevenir lavado de dinero y financiamiento al terrorismo en comento, únicamente ahuyentan a los clientes potenciales del SFM, ya que son los que sufren de manera directa las consecuencias de una mala legislación, por tanto, nos queda una tarea muy grande, que implica vigilar y actuar en consecuencia de las violaciones que las autoridades cometen contra los gobernados en esta materia.

Fuentes de consulta

## **Legislación**

Circular Única de seguros y Fianzas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Ley del Mercado de Valores

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

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley sobre el Contrato de Seguro

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

## **Tesis y Jurisprudencia**

Jurisprudencia P./J. 47/95, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro: 200234, 23 de noviembre de 1995.

Jurisprudencia 1a./J. 139/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro digital: 176546, página 162 del Tomo XXII, diciembre de 2005.

Jurisprudencia: XIX.1o. J/7 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro digital: 2021124, Libro 72, Noviembre de 2019, Tomo III, página 2000

Tesis: I.3o.P.37 P (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2010060, 25 de septiembre de 2015

## **Bibliografía**

BURGOA, I. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. P. 19

CONTRERAS, J. *Derecho Constitucional*. McGrawHill. PP 171, 189, 215, 216 a 230.

DIAZ, M. *Sistema Financiero Mexicano*. Trillas. P. 146, 335.

FIX-ZAMUDIO, H. *Protección Jurídica de los Derechos Humanos*. Comisión Nacional de Derechos Humanos. PP. 558, 561, 609 a 623.

GONZÁLEZ, P. *Manual de derecho procesal penal. Principios, derechos y reglas*. Fondo de Cultura Económica. 2017.

NOGUEIRA, H. *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*, México Instituto de Investigaciones Jurídicas, P 324

ROLDAN, O. *La función garante del Estado constitucional y convencional de derecho*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

SERNA DE LA GARZA, J. *Estado de derecho y transición jurídica*. México UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

QUINTANA, E. *Marco Jurídico de las Finanzas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.

VILLEGAS, E. *Sistema Financiero Mexicano*. McGrawHill. P. 60

## Referencias electrónicas

CARPIZO, Jorge; GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. Los tratados internacionales, el derecho a la información y el respeto a la vida privada. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, [S.l.], jan. 2000. ISSN 2448-4873. Disponible en: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3620/4382>> [Consulta 26 de mayo de 2021]

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA. El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas. Documento de trabajo núm. 66 de abril de 2009. [en línea] <[file:///C:/Users/abiga/Downloads/Lavado\\_dinero\\_Mexico\\_docto66.pdf](file:///C:/Users/abiga/Downloads/Lavado_dinero_Mexico_docto66.pdf)> [Consulta 26 de mayo de 2021]

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. Reforma 12: artículo 115 del Código Fiscal de la Federación. [en línea] <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cff/CFE\\_ref12\\_28dic89\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cff/CFE_ref12_28dic89_ima.pdf)> [Consulta 28 de mayo de 2021]

COMISION INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS REGLAMENTO MODELO SOBRE DELITOS DE LAVADO RELACIONADOS CON EL TRAFICO ILICITO DE DROGAS, Y OTROS DELITOS GRAVES. Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado de Activos Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y otros Delitos Graves [en línea] <[http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_blv\\_reglamento.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_blv_reglamento.pdf)> [Consulta 26 de mayo de 2021]

COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES. Conocimientos básicos sobre organismos internacionales en PLD/FT. [en línea] <[https://www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/Documents/Conocimientos\\_basicos\\_PLDFT\\_Organismos\\_Internacionales.pdf](https://www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/Documents/Conocimientos_basicos_PLDFT_Organismos_Internacionales.pdf)> [Consulta 26 de mayo de 2021]

COMITÉ DE BASILEA. Declaración de Principios del Comité de Basilea de Reglas y Prácticas de Control de Operaciones Bancarias sobre Prevención de la Utilización del Sistema para el Blanqueo de Fondos de Origen Criminal de 12 de diciembre de 1988. [en línea] <[http://www.cicad.oas.org/lavado\\_activos/esp/documentos/basilea.htm](http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/esp/documentos/basilea.htm)> [Consulta 26 de mayo de 2021]

COMITÉ DE BASILEA. Core Principles for effective banking supervision December 15, 2019 [en línea] <[https://www.bis.org/basel\\_framework/chapter/BCP/01.htm?inforce=20191215&published=20191215](https://www.bis.org/basel_framework/chapter/BCP/01.htm?inforce=20191215&published=20191215)> [Consulta 26 de mayo de 2021]

CNBV. Guía para la prevención y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita en el sistema financiero derivadas de actos de corrupción. [en línea] <[https://www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/Documents/Guia\\_Anticorrupcion\\_2020.pdf](https://www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/Documents/Guia_Anticorrupcion_2020.pdf)> [Consulta 17 de julio de 2021]

CONSEJO DE EUROPA. Convenio del Consejo de Europa sobre el Blanqueo, Identificación, Embargo y Decomiso de los Productos Derivados de Actos Delictivos. [en línea] <[http://www.cicad.oas.org/lavado\\_activos/esp/documentos/conv\\_estrasburgo.htm](http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/esp/documentos/conv_estrasburgo.htm)> [Consulta 22 de mayo de 2021]

Instituciones de Crédito, Seguros y Fianzas. <[http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/UEC/maestria/admin\\_pub\\_paraestatal/BN%200001.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/maestria/admin_pub_paraestatal/BN%200001.pdf)> [Consulta 20 de junio de 2021]

Instituto de Protección al Ahorro Bancario. Mapa estratégico. <<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/313609/mapa-estrategico-ipab.pdf>> [Consulta 19 de diciembre de 2021]

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Convención de Naciones Unidas Contra el Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. (Convención de Viena) de 25 de diciembre de 1988. [en línea] <[https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/1988\\_CONVENTION/1988Convention\\_S.pdf](https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/1988_CONVENTION/1988Convention_S.pdf)> [Consulta 26 de mayo de 2021]

GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL. Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento al terrorismo y la proliferación. Publicado en febrero de 2012. Disponible en <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf> [Consulta 21 de mayo de 2021]

GRUPO EGMONT. Prevención del Lavado de Activos. Disponible en <<https://www.sbs.gob.pe/prevencion-de-lavado-activos/Sistema-de-Lucha-Contra-el-LA-FT/Organismos-Internacionales-que-rigen-el-Sistema-Nacional-contra-el-LA-FT/Grupo-Egmont>> [Consulta 26 de mayo de 2021]

GRUPO WOLFSBERG. Principios. Disponible en <<https://www.wolfsberg-principles.com/>> [Consulta 26 de mayo de 2021]

GRUPO WOLFSBERG. Principios para la prevención de blanqueo de dinero en banca de corresponsales. Disponible en <<https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/pdfs/translations/spanish/105.%20corresponde-nt-spanish.pdf>> [Consulta 26 de mayo de 2021]

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución 1267 (1999) de 15 de octubre de 1999 así como sus actualizaciones. Disponible en

<<https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/resolucion1267.pdf>> [Consulta 26 de mayo de 2021]

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución 1373 (2001) de 28 de septiembre de 2001 así como sus actualizaciones. (26 de mayo de 2021) Disponible en <<https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/resolucion1373.pdf>> [Consulta 26 de mayo de 2021]

QUINTANA, A. Marco jurídico de las Finanzas. En línea <<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5140-marco-juridico-de-las-finanzas>>

Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2020. Disponible en: <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5598392&fecha=14/08/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5598392&fecha=14/08/2020)> [Consulta 20 de junio de 2021]

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. La jerarquía normativa de los tratados internacionales en el derecho mexicano. Disponible en: <[http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po2009/68057/68057\\_2.pdf](http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po2009/68057/68057_2.pdf)> [Consulta 26 de mayo de 2021]