



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**“ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LAS FACULTADES
CONFERIDAS A LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA
PARA EMITIR ORDENES DE BLOQUEO DE CUENTAS
BANCARIAS.”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

FERNANDO LUIS GALLARDO

ASESOR: DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ.



CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX, FEBRERO, 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Cd. Universitaria, Cd. De México, 17 de febrero del 2022

M. EN C. IVONNE RAMÍREZ WENCE

DIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN

ESCOLAR DE LA UNAM

P R E S E N T E

Por este conducto comunico a Usted, que el pasante FERNANDO LUIS GALLARDO, con número de cuenta 31308581-5, bajo la asesoría del suscrito DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ, Director del Seminario de Amparo, elaboró la tesis intitulada "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LAS FACULTADES CONFERIDAS A LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA PARA EMITIR ORDENES DE BLOQUEO DE CUENTAS BANCARIAS".

Con fundamento en los artículos 8 fracción V, del reglamento de Seminarios, 19 y 20 del reglamento general de exámenes profesionales, de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor.

En consecuencia se autoriza su presentación al jurado respectivo.

"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 que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la 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".

A TENTAMENTE

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

DIRECTOR DEL SEMINARIO

DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ

DEDICO EL PRESENTE TRABAJO:

A mis padres, Sara y Diego, quiénes con su ejemplo, valores, amor y esfuerzo, han conseguido hacer de mí y mis hermanos, seres humanos con metas y propósitos, seres funcionales; todo lo que fui, soy y seré, es parte de Ustedes; a Ustedes me debo.

A mi hermana Alejandra, quién es mi referente más grande de las palabras dedicación y empeño, pues desde pequeños es mi ejemplo de compromiso personal.

A mi hermano Diego, quién es mi ejemplo de perseverancia; mi cómplice en la vida y quién, en sus tiempos libres, hace que el mundo tenga sentido.

Dedico también este trabajo a quién busque en el conocimiento un propósito de vida.

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES:

A mi abuelo Felipe, quién me enseñó la virtud de la curiosidad. A él porque con su calidez, mantuvo siempre un lugar seguro al cual acudir; a mi abuela Esther, por su amor incondicional, por ser la mujer más empática y gentil que en la vida conoceré. A Ustedes gracias por su legado, sé que me verán en donde quiera que se encuentren.

A Ivonne y a su mamá, por ser el ejemplo más pronto de resiliencia y fuerza de voluntad. A ustedes, mi cariño y respeto.

AGRADECIMIENTOS:

A la vida muchas gracias por el tiempo que me ha dado.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi alma mater, estaré eternamente agradecido por todo.

A mi maestro, mentor y asesor, Doctor Alejandro Martínez Rocha, gracias por brindarme tantas oportunidades académicas y profesionales, que no sólo hicieron posible el presente trabajo, sino también, me han permitido desarrollar habilidades que sólo la práctica jurídica podría conceder.

Al Maestro Josué Martínez Rocha, quién es uno de los mentores intelectuales más trascendentes en mi vida profesional, gracias por la guía en mi desarrollo como abogado.

Al Doctor Luciano Silva Ramírez, gracias por aceptar ser mi asesor de tesis y brindarme su apoyo académico.

Agradezco profundamente a la Maestra Odette Muñoz Espinoza y a su equipo de trabajo, por ser quienes me brindaron la primera oportunidad de iniciar laboralmente en la materia del derecho que me apasiona tanto, el derecho penal.

Agradezco a todos los lugares y a las personas que me brindaron una oportunidad para desarrollar mis habilidades como abogado, en especial a los Licenciados Juan José y Edwin Salazar Hernández, al Doctor Pavel Arenas Landgrave, al Licenciado José Leonel Andrade Alarcón y los Licenciados Víctor González Zesatti, Mariajose Ayala García y Rosa Isela Silva Aparicio.

A mi familia y en especial a mis primos, por su esencia, por no dejar de brillar nunca, por su interés genuino, por su cariño.

A mis amigos, gracias por estar en cada momento, todos son parte importante de este logro.

En general, doy gracias a todas las personas que a lo largo del camino hacen que directa o indirectamente vivir sea un constante aprendizaje.

INTRODUCCIÓN	i
CAPITULO I.- CONTEXTO INTERNACIONAL DE LAS UNIDADES DE INTELIGENCIA FINANCIERA	1
I.- ANTECEDENTES DE LAS INSTITUCIONES QUE DIERON ORIGEN A LAS UNIDADES DE INTELIGENCIA FINANCIERA;.....	1
I.I.I. COMITÉ DE SUPERVISIÓN BANCARIA DE BASILEA	1
I.I.II. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU):.....	2
I.I.III. GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GAFI):	7
I.I.III.I. CONTENIDO DE LAS 40 RECOMENDACIONES GENERALES DEL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA:	11
I.I.III.II. CREACIÓN DE LAS UNIDADES DE INTELIGENCIA FINANCIERA	12
I.I.IV. <i>EGMONT GROUP</i>	14
I.I.V. GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE LATINO AMÉRICA	16
I.II. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL DE LAS UNIDADES DE INTELIGENCIA FINANCIERA EN EL MUNDO;.....	18
I.III. CLASIFICACIÓN DE LAS UNIDADES DE INTELIGENCIA FINANCIERA EN EL MUNDO;.....	21
CAPÍTULO II.- UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA EN MÉXICO	25
II.I. MARCO HISTÓRICO DE LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA EN MÉXICO;.....	25
II.II. MARCO NORMATIVO APLICABLE A LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA:.....	29
II.II.I MARCO INTERNACIONAL:.....	30
II.II.II. MARCO NACIONAL;	36
II.III. NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA EN MÉXICO;.....	37
II.IV. FACULTADES CONFERIDAS A LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA: 42	
II.IV.I. LISTA DE PERSONAS BLOQUEADAS:.....	45
II.IV.II. PROCEDIMIENTO PARA EL BLOQUEO DE CUENTAS BANCARIAS:	47
II.IV.III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE GARANTÍA DE AUDIENCIA;	54
II.IV.IV. INVESTIGACIÓN DE HECHOS CON APARIENCIA DE DELITOS:	57
II.IV.IV.I OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA:	59
II.IV.IV.II. FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO;.....	62
CAPÍTULO III.- CONCEPTOS GENERALES DE DERECHO CONSTITUCIONAL	64
III.I. INTRODUCCIÓN AL DERECHO CONSTITUCIONAL;	64
III.II. CONSTITUCIÓN, DEMOCRACIA, SOBERANÍA, ESTADO DE DERECHO Y SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL:	65

III.III. PRINCIPIOS Y DERECHOS QUE DEBEN GARANTIZARSE CUANDO SE BLOQUEAN CUENTAS POR LA INCLUSIÓN EN LA LISTA DE PERSONAS BLOQUEADAS:.....	73
III.III.I. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES:	75
III.III.II. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA:.....	79
III.III.III. PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA:	85
III.III.IV. PRINCIPIO DE LEGALIDAD:	88
III.III.V. PRINCIPIO DE DEBIDO PROCESO:	89
CAPÍTULO IV.- ANÁLISIS CONSTITUCIONAL	96
IV.I. PRECEDENTES JURÍDICOS RELEVANTES:	97
IV.II. EJECUTORIA DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL 46/2018 DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN:.....	99
IV.III. EJECUTORIA DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL 87/2019 DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN:.....	102
IV.IV. AMPARO EN REVISIÓN 1214/2016 DE LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN;.....	103
IV.V. ANÁLISIS INTEGRAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD CONFERIDA A LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA MEXICANA PARA BLOQUEAR CUENTAS BANCARIAS;.....	112
ANÁLISIS PERSONAL:	113
OPINIÓN SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD:	136
CONCLUSIONES	140
FUENTES DE CONSULTA:	144

INTRODUCCIÓN

A través de los años como estudiante de derecho pude comprobar que la conjunción entre la práctica y la doctrina, sin duda alguna, revela un inspirador porvenir de soluciones que sólo el conocimiento teórico-empírico podría resolver a las incógnitas que plantea esta profesión. Por un lado, la teoría permite explicar el porqué de las cosas, de dónde vienen, para que sirven, cuál es su naturaleza, cómo funcionan y así, un sinfín de aspectos. La práctica, por otro lado, se encarga de mostrarnos algunas interrogantes de la teoría que sólo la experiencia podría develar.

La presente tesis resulta de la combinación precisa de aquellos tópicos, misma que surgió con el avance en mi camino al profesionalismo, pues a la par en la que continuaba con mis estudios, tuve la fortuna de laborar en un despacho de abogados que me permitió participar activamente en el seguimiento de estrategias jurídicas para evidenciar la naturaleza de la Unidad de Inteligencia Financiera en México, ello, con la finalidad de saber si sus actuaciones eran conforme al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Parte de las estrategias ejecutadas se basaron en el análisis minucioso de lo que se denomina como jurisprudencias, que en esencia constituyen criterios interpretativos a casos concretos, los cuales fueron emitidos en materia constitucional por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que, esta institución jurisdiccional se encarga, entre otras cuestiones, de revisar que las normas en general, los actos y omisiones de los diversos órganos y dependencias pertenecientes al Estado, tal como la Unidad de Inteligencia, se apeguen al texto de la Constitución Federal.

Para analizar a la entidad financiera mencionada, fue necesario realizar un estudio respecto de su origen, ello con la intención de encontrar su génesis. Es preciso mencionar que la unidad referida surge del contexto internacional en el que el mundo se encontraba, el antecedente más notable para efectos del presente trabajo se remonta al año de 1931, cuando el banco alemán Darmständter und National Bank, se declaró insolvente.

Este fue uno de los primeros acontecimientos relevantes para el tema a indagar, dado que trajo como consecuencia la creación de una entidad financiera denominada: Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, que representa uno de los vestigios más trascendentes de la supervisión bancaria. Desde entonces, aquel ente tiene como objeto el de coordinar esfuerzos para intercambiar información bancaria e intervenir en los mercados bursátiles, todo ello, con un fin: proteger al sistema financiero.

La evolución mundial en la creación de las Unidades de Inteligencia es continua, hasta la fecha, las legislaciones, organizaciones y opiniones sobre estas instituciones se mantienen en constante cambio. De tal suerte que, la necesidad de procurar el cumplimiento de aquel fin, trajo aparejado consigo la creación de diversos entes, tales como: el Comité de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, el Grupo de Acción Financiera, el Grupo Egmont, entre otros.

Los antecedentes descritos llevaron a cuestionarse los axiomas de aquellas unidades, con el objetivo de explicar para qué sirven, cuál es su naturaleza y cómo funcionan. Fue así como la teoría permitió que se distinguiera, entre otros aspectos, que la Unidad de Inteligencia Financiera mexicana, es una institución administrativa facultada para investigar en el ámbito de su competencia a las personas físicas o morales que realizan, entre otras conductas, operaciones con recursos de procedencia ilícita y/o terrorismo, de tal suerte que, al advertir indicios que hagan presumir la existencia de aquellos, puede -entre otros actos- incluir a las y los investigados en una lista de personas bloqueadas, lo que genera como consecuencia directa, la emisión de órdenes de congelamiento de cuentas bancarias.

Es entonces que la práctica se encargó de mostrar algunas interrogantes de lo que, en teoría, puede hacer aquel ente financiero, mismas que yacen en las restricciones que la Constitución impone a la Unidad para congelar activos financieros. Estos enigmas pueden ser simplificados en las preguntas siguientes: ¿Quién es la autoridad facultada para investigar delitos?; Si la inclusión en la lista se deriva de la presunción en la comisión de alguno de los ilícitos descritos, ¿no se estaría dando por cierto que se cometieron?; ¿Existe algún momento en el que la

autoridad dé oportunidad al incluido de defenderse?; ¿Por qué una autoridad administrativa determina el procedimiento en el que se realizará una investigación de naturaleza criminal?

En esa tesitura, el presente trabajo de investigación es un análisis dogmático, jurídico y empírico respecto de la constitucionalidad de aquellas facultades, todo ello a través de los diversos criterios emitidos por las distintas Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en conjunto con la práctica profesional del autor en asuntos que guardan una estrecha relación al tema abordado, así como la aplicación de la teoría del derecho constitucional.

Lo anterior debe ser así porque es precisamente en la Constitución mexicana en donde se encuentran contenidas las garantías constitucionales, derechos fundamentales y derechos humanos que podrían ser coartados al momento de recibir la orden de bloqueo de cuentas bancarias por la Unidad de Inteligencia Financiera.

Lo descrito hasta ahora, se narrará a través de los cuatro capítulos en los que se divide el presente estudio jurídico, así tendremos que el primer capítulo versará sobre conceptos generales de las Unidades de Inteligencia Financiera en el ámbito internacional, en donde se abordarán consideraciones que van desde el origen hasta un breve esbozo de las facultades generales que les fueron conferidas. Ello, con la finalidad de esclarecer su naturaleza jurídica y el impacto que tuvo su creación en el ámbito nacional, aunado a ello, se podrá vislumbrar la injerencia histórica de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo, en el ámbito internacional.

A continuación, en el segundo capítulo se hablará respecto de la Unidad en el ámbito nacional, aquí encontraremos lo referente al origen y naturaleza jurídica de la Unidad de Inteligencia mexicana, en ese orden de ideas, con base en los diversos ordenamientos nacionales se describirán las facultades generales que le fueron conferidas, entre ellas la facultad para emitir órdenes de bloqueo de cuentas bancarias. Asimismo, veremos cuáles son las implicaciones y los alcances jurídicos del ejercicio de esta facultad.

De esta manera, en el tercer capítulo se referirá lo concerniente al derecho constitucional en relación al derecho internacional, así como los preceptos que contemplen garantías constitucionales, derechos fundamentales y derechos humanos aplicables y necesarios para abordar el análisis del tema que se trata.

Por último, al haber fijado las bases del presente estudio, a través de la comprensión de distintos criterios jurisprudenciales abocados al estudio constitucional materia del tema propuesto para este proyecto, se analizarán diversas ideas que permitirán allegarse a las conclusiones que generó la elaboración de la presente tesis.

CAPITULO I.- CONTEXTO INTERNACIONAL DE LAS UNIDADES DE INTELIGENCIA FINANCIERA

I.- ANTECEDENTES DE LAS INSTITUCIONES QUE DIERON ORIGEN A LAS UNIDADES DE INTELIGENCIA FINANCIERA;

I.I.I. COMITÉ DE SUPERVISIÓN BANCARIA DE BASILEA

Los orígenes históricos de la creación de las Unidades de Inteligencia Financiera que conocemos al día de hoy, datan desde la crisis económica mundial de 1929, toda vez que los problemas financieros de entonces afectaron directamente a la estabilidad económica mundial. Un claro ejemplo de ello fue cuando el 13 de julio de 1931 el banco alemán *Darmstädter und National Bank*, -el cual era un pilar para la economía de aquella nación- se declaró insolvente¹.

La noticia se extendió entre los cuentahabientes de la institución, quienes presurosamente temían por el ahorro de sus vidas que se encontraba resguardado en una institución financiera que había perdido su capital. La consecuencia fue inevitable, los beneficiarios, en un intento desesperado por recuperar su patrimonio, atracaron diversas oficinas del banco con la finalidad de conseguir el dinero que creyeron perdido².

El entonces Reich –imperio alemán-, en conjunto con el Banco Central Alemán, crearon técnicas y procesos de supervisión bancaria, con los cuales se buscaba que no se repitiese una situación similar. Sin embargo, pese a la implementación de estos métodos, la crisis económica mundial se intensificó³.

En 1974, tras la deplorable situación económica que se vivía en el mundo, los bancos *Bankhaus Herstatt* y *Franklin National Bank* también se declararon insolventes, ello trajo consigo las mismas consecuencias en los cuentahabientes que en 1931⁴.

¹ Ustáriz González, Luis Humberto. *El Comité de Basilea y la supervisión bancaria*. Pontificia Universidad Javeriana Edit. *Universitas*. Bogotá, Colombia, 2003, pp. 431-462.

² Ídem.

³ Ídem.

⁴ Ídem.

Para combatir aquella crisis fue necesario crear un comité que se encargaría de la supervisión bancaria de los bancos centrales y de esta manera coordinara esfuerzos para intercambiar información bancaria e intervenir en los mercados bursátiles, por ende, se creó el *Comité de Supervisión Bancaria de Basilea*⁵.

Este organismo tiene como objeto el de promover estándares mundiales de supervisión eficiente para la regulación de los bancos, así como el de fomentar la cooperación en materia de supervisión bancaria. Sin embargo, es de aclarar que este ente no es un organismo normativo internacional, tampoco es visto como una autoridad de supervisión, ello porque, si bien es cierto que sus directrices son vinculantes para las instituciones bancarias, lo cierto también es que no es obligación de los Estados acatarlas.

Su mención es importante, porque fue el primer esbozo mundial de regulación para la cooperación bancaria, toda vez que su existencia permitió vislumbrar la necesidad que tenía el mundo en crear estándares de control bancario que, a partir de la coordinación y la cooperación, pudiesen dirimir futuros riesgos a los sistemas económicos y financieros de cada país, para así garantizar la estabilidad financiera internacional.

I.I.II. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU):

El mundo acababa de verificar la devastación de la Segunda Guerra Mundial. En aquel suceso hubo más perdedores que “ganadores”. Los problemas económicos, políticos, ideológicos y culturales eran circunstancias de importancia internacional. La gente necesitaba seguridad, paz, estabilidad y compromiso con el futuro que les deparaba.

Ello y la suma de otros entramados históricos llevaron a los países a generar tratados por medio de los cuales pudiesen garantizar lo que la sociedad necesitaba,

⁵ Sotelsek Salem, Daniel y Pavón Cuéllar, Lilianne Isabel. *Evolución de los Acuerdos de Basilea: diagnóstico de los estándares de regulación bancaria internacional*. Economía UNAM, México, 2012. Volumen (9) Número (25) pp. 29-50.

así, mediante cooperación y apoyo conjunto fue como poco a poco se creó una comunidad internacional.⁶

En la búsqueda de aquellos valores, mediante la Conferencia de San Francisco, el 26 de junio de 1945, representantes de 50 países firmaron la Carta por medio de la cual se constituyó la *Organización de las Naciones Unidas*. Tiempo después, Polonia -que no se encontraba representada en aquel momento- firmó la Carta y fueron 51 los Estados miembros fundadores. En la actualidad, 193 Estados son miembros activos del modelo de las Naciones Unidas⁷.

Los 5 principales objetivos⁸ de ese organismo, entre otros, son los de:

- Distribuir ayuda humanitaria;
- Promover el desarrollo sostenible;
- Proteger los Derechos Humanos;
- Mantener la paz y la seguridad; y
- Defender el derecho internacional.

Su estructura orgánica se encuentra conformada principalmente por una Asamblea General, un Consejo de Seguridad, un Consejo Económico y Social, la Corte Internacional de Justicia y una Secretaría.

Para el efecto del presente trabajo, es necesario resaltar que el Consejo de Seguridad, tiene la responsabilidad de mantener la paz y seguridad internacionales. Cuenta con 15 Miembros (5 permanentes y 10 no permanentes). Y están facultados para adoptar decisiones que en términos de lo estipulado en la Carta de las Naciones Unidas son vinculantes para los Estados miembros⁹.

⁶ Becerra Ramírez, Manuel y Ávalos Vázquez, Roxana. *Capítulo primero. Breve historia de los tratados*. En Márquez Romero, Raúl. (Ed.), *Derecho de los tratados. Teoría y práctica* (pp. 5-175). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ciudad de México, México, 2020.

⁷ Organización de las Naciones Unidas. *Hitos en la historia de la ONU 1941-1950*. Disponible en versión electrónica en la liga electrónica siguiente: <https://www.un.org/es/about-us/history-of-the-un/1941-1950> (Consultado el 15 de abril de 2021).

⁸ Organización de las Naciones Unidas. *¿Qué hacemos?* Disponible en versión electrónica en la liga electrónica siguiente: <https://www.un.org/es/sections/what-we-do/index.html>. (Consultado el 16 de abril de 2021).

⁹ Ídem.

El Consejo de Seguridad dirige la labor de determinar la existencia de amenazas contra la paz o de actos de agresión. Busca que los conflictos se diriman por medios pacíficos, asimismo puede recurrir a la imposición de sanciones e, incluso, hasta la autorización del uso de la fuerza para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional.

El Consejo no es sino la manifestación del aprendizaje histórico que se tuvo de los conflictos bélicos y sus consecuencias, con justa razón debe entenderse su importancia en el estudio del presente trabajo, pues derivado de diversas resoluciones emitidas por este órgano, la ONU ha podido hacer frente a las nuevas amenazas de guerra, conflictos armados y atentados incluso financieros¹⁰.

Parte de la necesidad por crear organizaciones que se dedicaran a verificar la existencia de métodos de investigación, colaboración, cooperación y coordinación en el ámbito financiero fue por el efecto de “*Al-Qaeda*” en la comunidad internacional.

Entre 1979 y 1989 en el marco de la guerra de Afganistán, surgió una agrupación conformada por varios musulmanes árabes de Medio Oriente, quienes se sumaron a la guerra para apoyar a los afganos, ya que, según su ideología religiosa, aquel conflicto era parte de su camino teológico, le llamaban “*la yihad*”¹¹.

Un hombre de origen saudí de nombre Osama Bin Laden - al que más tarde se le conoció como Al-Qaeda, que significa “la base” o la “lista”- decidió llevar las riendas del conflicto. De esta forma, con el fin de darle credibilidad y visión mundial a su movimiento ideológico, aquel grupo terrorista cometió atentados para causar impacto mediático y tener el mayor número de víctimas, de esta manera conseguir su fin¹².

El 7 de agosto de 1998, Al-Qaeda lanzó bombas en las embajadas norteamericanas de Kenia y Tanzania. El efecto fue esperado, el nombre de *Bin*

¹⁰ Marín, Miguel Ángel. *Reflexiones sobre la Conferencia de San Francisco y la Carta de las Naciones Unidas*. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, España. 1987, pp. 33-52.

¹¹ Castro Méndez, Evelin. *Al-Qaeda: ¿cómo legitimar discursivamente la violencia contra occidente?* Revista Mexicana de Opinión Pública, UNAM. Ciudad de México, 23 noviembre 2014. ISSN: 2448-4911 Número (18), pp. 137-153.

¹² Ídem.

Laden se hizo conocido en todo el mundo. Por ello, en noviembre de 1998, el gobierno norteamericano tomó cartas en el asunto, ofreció una recompensa de cinco millones de dólares por su captura y realizó gestiones internacionales para atacar al terrorismo. Posteriormente, vinieron otros atentados, como el atentado de las torres gemelas del 11 de septiembre de 2001 (New York, Estados Unidos); de tal suerte, el 11 de marzo de 2004 hubo otro atentado en España y más tarde el 7 de julio de 2005 en Inglaterra aconteció uno más. Lo anterior, tuvo como consecuencia que el grupo adquiriera mayor notoriedad, entonces, mundialmente se consolidó como la amenaza a la seguridad internacional más peligrosa del momento¹³.

De esta manera, a petición expresa del país afectado directamente, la Organización de las Naciones Unidas tomó cartas en el asunto, así fue que tras el primer ataque terrorista descrito en el párrafo antecedente (1998), se comenzaron a movilizar las acciones para repeler esta amenaza, sin embargo, esta lucha era distinta a luchas que previamente se habían entablado¹⁴.

Tras la experiencia de los conflictos bélicos acaecidos con anterioridad, los países integrantes de la Organización de las Naciones Unidas sabían que debían seguir una estrategia distinta a los conflictos pasados, es decir, la Segunda Guerra Mundial trajo consigo problemas que, hasta entonces, no se habían resuelto. El mundo tenía demasiados conflictos como para seguir con una idiosincrasia de pugnas y contiendas entre Estados. Aunado a ello, la comunidad internacional sabía que el concepto de “contraataque” debía evolucionar, puesto que en esta ocasión no se enfrentaba a los mismos oponentes que antes.

Diversas instituciones de inteligencia de los países involucrados descubrieron una compleja red de autofinanciamiento de las conductas terroristas, era casi arquitectónica, tan precisa que provocó el alarme de todos los miembros de las Naciones Unidas.

Estas redes se basaron en el cobro de impuestos territoriales, narcotráfico, contrabando, pero sobre todo, en la creación de estructuras financieras por medio

¹³ Ídem.

¹⁴ Ídem.

de las cuales recibían donaciones privadas, su *modus operandi*, es lo que actualmente conocemos como lavado de dinero, consistía en crear empresas en todo el mundo a las cuales se les inyectaban el capital obtenido de la actividad terrorista, les daban la apariencia de legítimas, luego se invertía el capital y posteriormente se remuneraba el capital y las ganancias a las organizaciones yihadistas¹⁵.

Así tenemos que, en 1999, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas creó la primera herramienta antiterrorista que prometía ser más eficaz que la guerra misma, mediante el Comité **1267** se ideó un órgano subsidiario del Consejo. Este se encargaría de la aplicación de las sanciones decretadas por la resolución, sus facultades se basaron en el congelamiento de capitales y embargos sobre las armas. Asimismo, aplicaba sanciones en contra de personas y entidades - **enumeradas en una lista específica que crea este comité**- vinculadas al terrorismo¹⁶.

En 2001, tras el atentado en contra de los Estados Unidos de América, el Consejo de Seguridad tras la resolución **1373** creó un nuevo organismo denominado Comité Contra el Terrorismo, el cual se encarga, desde entonces, de implementar las disposiciones contenidas en aquella resolución, de las cuales se resaltan las siguientes: ayudar en el desarrollo de mecanismos nacionales e internacionales de prevención y represión, a través de la penalización de ciertos actos en el derecho interno o mediante la adopción de legislaciones adecuadas en contra del terrorismo, fomento la cooperación internacional, fomento a la adhesión de los instrumentos antiterroristas internacionales y es el facilitador del suministro de asistencia técnica¹⁷.

¹⁵ Napoleoni, Loretta. *Yihad, cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Ediciones Urano. Barcelona, España, 2003, p. 256.

¹⁶ Hinojosa Martínez, Luis. *Las sanciones del consejo de seguridad contra al Qaeda y los talibanes: ¿son realmente inteligentes?* Revista Española de Derecho Internacional. España, 2006, Tomo 58 (2), pp. 737-770.

¹⁷ Ídem.

Asimismo, en 2005, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución **1624** – iniciativa británica- que exigía a los Estados la penalización y represión de la incitación a cometer actos terroristas¹⁸.

De esta manera se emprendió una nueva lucha en contra del terrorismo, pues la evolución del crimen obligó a las autoridades a adaptarse y buscar nuevas maneras de repeler estas conductas. Era evidente que ya no bastaban los enfrentamientos cuerpo a cuerpo entre “buenos y malos”, tampoco era suficiente que las autoridades nacionales o internacionales se unieran en un combate bélico, al final, siempre será el capital lo que renueva las fuerzas de cualquier lucha. Era necesaria la evolución y la correcta sinergia entre Estados para hacer frente a los nuevos paradigmas que estaban por venir.

I.I.III. GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GAFI):

Tras la crisis económica mundial de 1929 fue necesario crear Instituciones de regulación financiera en el ámbito internacional. En ese sentido, tenemos como trasfondo la experiencia obtenida con el *Comité de Supervisión Bancaria de Basilea*, se crearon diversos organismos intergubernamentales, los cuales al ser de carácter Internacional a partir de la unión de cada Estado podrían emitir resoluciones vinculantes, de tal suerte que se crearon el Fondo Monetario Internacional, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, la Organización Mundial del Comercio, entre otros. Estos entes regulan el comercio en el mundo y su creación guarda una estrecha relación con la Organización de Naciones Unidas.

Lo anterior parecía utópico, la comunidad internacional se congregaba y cada vez había mayor cantidad de participantes, de esta manera en 1961, vislumbra el nacimiento de la actual Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

¹⁸ Organización de Naciones Unidas. Carta de fecha 21 de julio de 2020 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Presidente del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo (S/2020/731). Disponible en versión electrónica en la liga electrónica siguiente: <https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/09/N2019368.pdf>. (Consultado de 16 de mayo de 2021).

Sin embargo, en 1973 inició un hecho histórico conocido como “*el primer choque petrolero*”¹⁹ que trajo consigo consecuencias económicas que cobraría su costo 2 años después.

En 1975, Estados Unidos de América por primera vez en su historia, no tomó el papel protagonista como salvador del mundo, fue derrotado por un país en vías de desarrollo, así, la victoria de Vietnam y la caída de precio del petróleo fueron circunstancias que volvieron dramáticas las condiciones económicas de los países industrializados más avanzados del momento.

Tales problemas económicos no podían ser mitigados por las instituciones creadas a partir de las Naciones Unidas, el problema yacía en que aquellos entes resultaban multitudinarios en exceso y no parecía que pudiesen ofrecer solución a los problemas presentados en ese momento. Entonces, surgió una organización internacional de naturaleza atípica, pues no era una entidad creada a partir del acuerdo de las Naciones Unidas y tampoco deriva de algún tratado específico, sin embargo, durante algún tiempo ocupó una situación estelar en el escenario internacional, me refiero al Grupo de los Siete (G-7)²⁰.

Este Grupo de los Siete, el G-7 (actualmente G-8), se convirtió en un auténtico directorio económico mundial, como plataforma informal, funciona a través de conferencias o cumbres que celebran los países miembros (Estados Unidos, Canadá, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y Japón, junto con el Presidente de la Comisión Europea). Una vez al año, los jefes de Estado y de Gobierno de esos siete países se reúnen para discutir informalmente las cuestiones globales que más les preocupan en cada momento²¹.

Del contexto anterior, se debe recordar que a finales de la guerra de Afganistán y la Unión Soviética (1989), aún se encontraba un periodo oscuro en la era humana conocida como *Guerra Fría (1947-1991)*, de este acontecimiento se

¹⁹ Revista Euro Sur. *La Dimensión Económica, el mundo árabe y la batalla económica del nuevo orden mundial*. Disponible en versión electrónica en la liga electrónica siguiente: www.eurosur.org, (Consultado el 20 de mayo de 2021).

²⁰ González Huerta, Begoña. *Cooperación económica: del plan Marshal al G-20 (1944-2012)*. Mediterráneo Económico 22. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España, s.a. ISSN: 1698-3726, ISBN-13: 978-84-95531-54-4, pp. 125-138.

²¹ Ídem.

rescata que fue un periodo de renovación bélica y de seguridad Estatal, de ahí que las grandes potencias mundiales protocolizaron diversos planes de acción nacional para velar por los intereses de sus países de manera cultural y diplomática, por ello nacieron múltiples agencias de inteligencia como lo fue la **Central Intelligence Agency (CIA)**²².

Así tenemos que, en 1989, en la décimo quinta²³ cumbre del G-7, se discutieron y aprobaron 56 conclusiones, entre las cuales destacó la firmeza frente a la inflación, las cuestiones inherentes a las políticas económicas de enfriamiento, y discusiones referentes al lavado de dinero, en donde se revisaban dos temas principales: el primero versó sobre la eficacia de la regulación y de las leyes anti-lavado de dinero, mientras que el segundo buscó medir la magnitud del fenómeno²⁴.

Aquella cumbre dio como resultado el nacimiento del **Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI/ FATF por sus siglas en inglés)**, el cual es un organismo de naturaleza intergubernamental, su objetivo es establecer normas y promover la aplicación efectiva de las medidas legales, reglamentarias y operativas para combatir el lavado de dinero, el financiamiento al terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional²⁵.

En abril de 1990 dio a conocer 40 recomendaciones que tenían por objeto proporcionar un plan de acción necesario para la lucha contra el lavado de dinero. Estas recomendaciones han sido revisadas y modificadas sustancialmente en 4 ocasiones (1996, 2001, 2003 y 2012)²⁶.

En 2000, el Grupo de Acción Financiera tenía 31 miembros y desde entonces los integrantes han crecido hasta 39 países.

²² Stonor Saunders, Francés. *La CIA y la Guerra Fría*. Granta Books, DEBATE. Londres, 1999.

²³ Decimoquinta Cumbre del G 7, París, julio 1989, en la cual fue creado el Grupo de Acción Financiera (GAFI)–Financial Action Task Force (FATF).

²⁴ Slim, Sadri. *Modeling illegal economy and money laundering: a Mundell-Fleming framework*. Disponible en versión electrónica en la liga electrónica siguiente: <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/64675/>. (Consultado el 11 mayo de 2021)

²⁵ Grupo de Acción financiera. *About us/ Who we are*: FATF-GAFI. ORG. Disponible en versión electrónica en la liga electrónica siguiente: <http://www.fatf-gafi.org/about/>. (Consultado el 11 de mayo de 2021)

²⁶ Ídem

En 2001, emitió 8 Recomendaciones de carácter especiales, que versaban sobre el Financiamiento del Terrorismo²⁷, que fueron complementadas en octubre de 2004 con la emisión de la 9ª recomendación especial (referente al flujo de efectivo transfronterizo).

El 16 de febrero de 2012, publicó una nueva versión de sus Recomendaciones (40 recomendaciones generales y 9 recomendaciones especiales), que constituyen los estándares internacionales que habrán de ser utilizados por más de 180 países²⁸ para combatir los delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, de ahí que surgieron nuevas agrupaciones internacionales que perseguían los mismos fines, pero con jurisdicciones diferentes²⁹.

El Grupo de Acción Financiera Internacional consta de los grupos de trabajo³⁰ siguientes:

- **Grupo de Desarrollo de Políticas (PDG):** elaboración de recomendaciones, metodologías de evaluación, guías, mejores prácticas y otros documentos sobre los estándares internacionales. Desarrolla estrategias de vinculación entre el Grupo y el sector privado.
- **Grupo de Evaluaciones y Cumplimiento (ECG):** monitoreo, coordinación y determinación de evaluaciones mutuas, respecto a las recomendaciones del Grupo.

²⁷ La amenaza terrorista y la lucha contra el narcotráfico fue el parteaguas para movilizar la maquinaria de inteligencia que respalda a cada nación, el bombardeo de las embajadas norteamericanas en Kenia y Tanzania el 7 de agosto de 1998 y el ataque a las Torres Gemelas en New York el 11 de septiembre de 2001, -por la organización liderada por Al-Qaeda- aunado al combate al narcotráfico, fueron unos de los múltiples llamados a la comunidad internacional para sumar esfuerzos y hacer frente a estos actos.

²⁸ Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Información pública disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/80948/VSPP_GAFI_13042016.pdf. (Consultado el 16 de mayo de 2021)

²⁹ *Grupo de Acción Financiera Latinoamericana. "GAFI/FATF"*. Disponible en su versión electrónica en la liga siguiente: UIF.GOB.MX. <https://www.uif.gob.mx/es/uif/internacional>. (Consultado el 17 de mayo de 2021)

³⁰ Idem

- **Grupo de Riesgo, Tendencias y Métodos (RTMG):** desarrollo de tipologías y tendencias; identificación de riesgos estratégicos relacionados con lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.
- **Grupo de Revisión de Cooperación Internacional (ICRG):** identifica y examina a las jurisdicciones que presentan fallas en la implementación efectiva en sus regímenes de prevención de delitos y recomienda contramedidas cuando es necesario.
- **Grupo de Coordinación de la Red Global (GNCG):** coordinación de trabajo global, entre los miembros del Grupo y los órganos regionales (GAFILAT y GAFIC), entre otros.

I.I.III.I. CONTENIDO DE LAS 40 RECOMENDACIONES GENERALES DEL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA:

Como se ha referido hasta aquí, las Recomendaciones del Grupo de Acción son, en esencia, la base sobre la cual los países deben guiar sus actuaciones para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y otros delitos.

Por la pluralidad de sistemas jurídicos que tienen los países miembros del Grupo, sería imposible la creación de un ordenamiento legal de talla internacional que obligue a los Estados a crear un sistema idéntico, ello porque la pluralidad de ordenamientos legales, distribución de poderes, así como los distintos tipos de sistemas financieros hacen que reglar este sistema sea una odisea.

De ahí que las Recomendaciones del Grupo representan un estándar internacional que debe ser evaluado constantemente para verificar que las actividades de los países –en lo particular- se apegan al fin de lo recomendado.

A grandes rasgos, los fines que buscan las tan mencionadas recomendaciones son:

- Desarrollo de políticas y coordinación local;
- Lucha contra el lavado de activos y decomiso de efectivo;
- Lucha contra el financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación;

- Medidas preventivas para el sector financiero y otros sectores designados;
- Mejorar la transparencia y la disponibilidad de la información de titularidad de beneficio de las personas y estructuras jurídicas;
- Establecer facultades y competencia (**creación de la Unidad de Inteligencia Financiera**); y
- Facilitar la cooperación internacional.

En tal sentido, para pronta referencia se agrega el índice temático siguiente:

Tabla 1:

40 RECOMENDACIONES GENERALES DEL GAFI

POLITICAS Y COORDINACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • <u>1.</u> EVALUACIÓN DE RIESGOS Y ENFOQUE DE RIESGOS • <u>2.</u> COOPERACION Y COORDINACION NACIONAL
LAVADO DE ACTIVOS Y DECOMISO	<ul style="list-style-type: none"> • <u>3.</u> DELITO DE LAVADO DE ACTIVOS • <u>4.</u> DECOMISO Y MEDIDAS PROVISIONALES
FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y FINANCIAMIENTO DE LA PROLIFERACION DE ARMAS DE DESTRUCCION MASIVA	<ul style="list-style-type: none"> • <u>5.</u> FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO • <u>6.</u> SANCIONES AL TERRORISMO Y SU FINANCIAMIENTO • <u>7.</u> SANCIONES A LA PROLIFERACIÓN • <u>8.</u> ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO
MEDIDAS PREVENTIVAS	<ul style="list-style-type: none"> • <u>9.</u> LEYES SOBRE EL SECRETO DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS • <u>10-11.</u> DEBIDA DILIGENCIA DEL CLIENTE • <u>12-16.</u> MEDIDAS ADICIONALES PARA CLIENTES • <u>17-19.</u> DEPENDENCIAS, CONTROLES Y GRUPOS FINANCIEROS • <u>20-21.</u> REPORTE DE OPERACIONES SOSPECHOSAS • <u>22-23.</u> ACTIVIDADES Y PROFESIONES NO FINANCIERAS DESIGNADAS
TRANSPARECIA Y BENEFICIARIOS FINALES	<ul style="list-style-type: none"> • <u>24.</u> TRANSPARENCIA Y BENEFICIARIO FINAL DE LAS PERSONAS JURIDICAS • <u>25.</u> TRANSPARENCIA Y BENEFICIARIO FINAL DE ESTRUCTURAS JURIDICAS
FACULTADES DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES	<ul style="list-style-type: none"> • <u>26-28.</u> REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN • <u>29-32.</u> UNIDADES DE INTELIGENCIA FINANCIERA • <u>33-34.</u> REQUISITOS GENERALES • <u>35.</u> SANCIONES
COOPERACIÓN INTERNACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • <u>36-40.</u> INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, ASISTENCIA MUTUA, EXTRADICIÓN Y OTRAS FORMAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

Fuente: elaboración propia con datos del Grupo de Acción Financiera Internacional (abril 2021).

I.I.III.II. CREACIÓN DE LAS UNIDADES DE INTELIGENCIA FINANCIERA

Para efectos del presente estudio, debe precisarse que las 40 Recomendaciones contienen, *lato sensu*, especificaciones que habrán de utilizarse para guiar la actuación de las respectivas Unidades de Inteligencia, sin embargo, expresamente la Recomendación 29, establece que *los países miembros deben crear una Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) que sirva como un centro nacional para la recepción y análisis de:*

- A. *Reportes de transacciones sospechosas; y*
- B. *Otra información relevante al lavado de activos, delitos determinantes asociados y el financiamiento del terrorismo, y para la comunicación de los resultados de ese análisis*³¹.

Asimismo, establece que la Unidad de Inteligencia debe tener la capacidad de obtener información adicional de los sujetos obligados, y debe tener acceso oportuno a la información financiera, administrativa y del orden público que requiera para desempeñar sus funciones apropiadamente.

De manera descriptiva, se realiza la enunciación de las regiones que conforman este grupo, el número de países que conforman la región (y que cuentan con una Unidad de Inteligencia Financiera):

Tabla 2:

ASOCIADOS GAFI		
REGIÓN	NÚMERO DE UIF	REGIONES
<i>América</i>	39	<ul style="list-style-type: none"> • Caribbean Financial Action Task Force. • Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica.
<i>Europa Región I</i>	29	<ul style="list-style-type: none"> • European Union. • European Economic Area
<i>Europa Región II</i>	24	<ul style="list-style-type: none"> • Comité de Expertos para la Evaluación de Medidas Contra el Lavado de Dinero del Consejo de Europa.

³¹ Grupo de Acción Financiera Latinoamericana. *40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional*. Sitio oficial de consulta: <http://www.fatf-gafi.org/>. (Consultado el 12 de abril de 2021).

<i>Eurasia</i>	7	<ul style="list-style-type: none"> • Eurasian Group on Combating Money Laundering and Financing of Terrorism.
Asia y Pacifico	29	<ul style="list-style-type: none"> • Asia Pacific Group on Money Laundering.
<i>África del sur y Oriental</i>	10	<ul style="list-style-type: none"> • Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group.
<i>África del Norte y Medio Oriente</i>	14	<ul style="list-style-type: none"> • Middle East and North Africa Financial Action Task Force.
<i>África Central y Occidental</i>	14	<ul style="list-style-type: none"> • Intergovernmental Action Group against Money Laundering in Central Africa. • Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment de l'Argent en Afrique de l'Ouest.
TOTAL	166	11

Fuente: la idea fue tomada de una tabla de contenido³² la elaboración y actualización es propia con datos de Egmont Group (2020a, 11) y GAFI (2020a, 11) verificable en el portal oficial electrónico de las instituciones mencionadas, disponible en la página electrónica siguiente:

- https://egmontgroup.org/en/membership/list?field_region_value=middle_east_north_africa.
- <https://www.fatf-gafi.org/countries/#FATF>

I.I.IV. EGMONT GROUP

Como se ha expresado hasta ahora, las necesidades de la sociedad, el avance tecnológico, la globalización y la creación de comunidades internacionales son las razones por las cuales los países de todo el mundo han decidido sumar esfuerzos para combatir los delitos financieros.

La creación de Unidades de Inteligencia Financieras significa un hito en la regulación o estandarización normativa de una comunidad conformada por distintos países, pues si bien, es cierto que por los distintos sistemas jurídicos de cada Estado existen diferencias entre Unidades, lo cierto es que existen con un mismo fin.

La palabra “*unidad*” es definida por la Real Academia Española con diferentes acepciones una de ellas es: “*propiedad de todo ser, en virtud de la cual no puede dividirse sin que su esencia se destruya o altere*”, otra es: “*cada uno de los elementos de una serie o conjunto*”.

³² Vargas Rojas, Keyla H. *El impacto de la cooperación México-Estados Unidos en el combate al lavado de dinero*. URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, (18), pp. 61-74.

A sabiendas de lo anterior, es lógico pensar que la intención detrás de la creación de entes con fines parecidos y originados con similitud en cuanto a las circunstancias históricas debían congregarse para crear un conjunto, pues su esencia es indivisible.

Así podemos describir la naturaleza del *Grupo Egmont*³³, el cual es un cuerpo unido por 166 Unidades de Inteligencia Financiera de todo el Mundo.

Este grupo, al estar conformado por unidades que persiguen los mismos fines, proporciona un medio para el intercambio simple y seguro de experiencia e inteligencia financiera, ello con la intención primigenia de combatir el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y los distintos delitos financieros perseguidos por las diferentes Unidades de Inteligencia Financiera.

El Grupo Egmont apoya los esfuerzos de sus socios internacionales, pues debe recordarse que las Unidades de Inteligencia Financiera de todo el mundo están obligadas por diversas normas internacionales a intercambiar información y participar en la cooperación internacional. De ahí que los socios y otras partes interesadas requieran de esta agrupación para dar efecto a las resoluciones y declaraciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y los Ministros de Finanzas del G20.

Para brindar el apoyo referido, el Grupo Egmont creó, dentro de su estructura, 4 grupos distintos³⁴, y son los siguientes:

- **Grupo de Trabajo de Intercambio de Información (IEWG):** examina las relaciones para abordar los desafíos de intercambio de información que enfrentan las Unidades.
- **Grupo de Trabajo de Membresía, Soporte y Cumplimiento (MSCWG):** administra los problemas de membresía, trabajar con las regiones en actividades de divulgación, procesar solicitudes de membresía de los entes de Inteligencia Financiera candidatas e implementar el programa

³³ EGMONT GROUP. "ABOUT EGMONT GROUP". Disponible en la liga electrónica siguiente: <https://egmontgroup.org/en/content/about>. (Consultado el 15 de abril de 2021).

³⁴ *Idem*.

que los Jefes de Unidades ha respaldado en el proceso de soporte y cumplimiento del Grupo Egmont.

- **Grupo de Trabajo de Políticas y Procedimientos (PPWG):** identifica los problemas operativos, políticos y estratégicos importantes que afectan al Grupo Egmont y coordina una respuesta en toda la organización y con las organizaciones asociadas.
- **Grupo de Trabajo de Asistencia Técnica y Capacitación (TATWG):** identifica, desarrolla y brinda asistencia técnica y capacitación a los miembros del Grupo.

I.I.V. GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE LATINO AMÉRICA

La trepidante e incansable lucha en contra del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo llevó a los países de América del Sur a hacerle frente a los compromisos internacionales que diversos países de América Latina habían adoptado con anterioridad, de la tal suerte que la organización regional era una necesidad y obligación que debía asumirse³⁵.

Por ello, el 8 de diciembre del año 2000, se creó una organización intergubernamental llamada: Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD). Esto ocurrió en Cartagena de Indias, Colombia, mediante el Memorando de Entendimiento constitutivo del grupo suscrito por los representantes de los gobiernos de nueve países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay³⁶.

Posteriormente se incorporaron como miembros plenos: México (2006), Costa Rica, Panamá (2010), Cuba (2012), Guatemala, Honduras, Nicaragua (2013) y la República Dominicana (2016). Derivado del ingreso de los cuatro primeros países, en el marco del XXX Pleno de Representantes, en 2015, se abrió el proceso de firma de la Enmienda del Memorando de Entendimiento, con la cual se modificó la denominación formalmente y fue nombrado como *Grupo de Acción Financiera de*

³⁵ Grupo de Acción Financiera Latinoamericana. *GAFILAT- México-Conmemorando la consolidación regional*. Disponible en: <https://n9.cl/joele>. (Consultado el 9 de marzo de 2021).

³⁶ Ídem.

América Latina (GAFILAT), esto con el fin de incluir las distintas regiones geográficas a las que pertenecían los miembros, todos países de América Latina³⁷.

El Grupo goza de personalidad jurídica propia y estatus diplomático con sede en Argentina (aquí radica su Secretaría). Sus órganos de funcionamiento son el Pleno de Representantes, el Consejo de Autoridades y la Secretaría del Grupo. Además, cuenta con un centro de capacitación en materia de lavado de dinero de Montevideo, Uruguay.

En él, diversos países y entes internacionales participan como observadores, entre ellos se encuentran: Alemania, el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, el Grupo Egmont, España, Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional, Francia, la INTERPOL, INTOSAI, Naciones Unidas y Portugal.

Su finalidad es prevenir y combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, a través del compromiso de mejora continua de las políticas nacionales de prevención y combate a dichos temas, así como la profundización en los distintos mecanismos de cooperación entre los países miembros, todo ello, a través de sus diversas Unidades de Inteligencia Financiera.

El Grupo de Acción Financiera de América Latina (GAFILAT) fue creado a semejanza del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), de tal manera que su origen puede ser visto como una adhesión a las 40 Recomendaciones Generales y 9 Recomendaciones Especiales del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) como estándar internacional contra los delitos financieros. Aunado a ello, es el esfuerzo para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos con las Naciones Unidas.

Aquel compromiso se dirige a la tipificación de los delitos de lavado de dinero, financiamiento al terrorismo, asimismo busca evitar la compraventa de armas de destrucción masiva, aunado a ello, este grupo también se dio a la tarea de tipificar como delitos graves aquellos que derivaran del narcotráfico y otros actos de corrupción. De tal suerte que, el compromiso es la construcción de un sistema de prevención de los delitos en comento, que permitiera la identificación del usuario en

³⁷ Ídem.

el sistema financiero que realizara operaciones sospechosas; la incorporación en los sistemas legales de las medidas que permiten perseguir eficazmente el delito en las fases de investigación y en el proceso, así como el desarrollo de mecanismos de cooperación entre Estados para la investigación y persecución del delito³⁸.

El GAFILAT, se han conformado por diversos Grupos de Trabajo que están integrados por representantes de los países miembros y apoyados por la Secretaría Ejecutiva. Estos grupos son:

- **Grupo de Trabajo de Apoyo Operativo (GTAO):** busca generar cooperación interinstitucional entre las autoridades de los distintos países miembros.
- **Grupo de Trabajo de Análisis de Riesgo e Inclusión Financiera (GTARIF):** realiza estudios y da seguimiento a los esfuerzos para mitigar los riesgos de en la comisión de los delitos, propone proyectos y medidas encaminadas a promover la inclusión financiera en la región.
- **Grupo de Trabajo de Capacitación y Desarrollo (GTCD)**
- : elaboración e implementación de los planes estratégicos de capacitación, asistencia técnica y fortalecimiento institucional.
- **Grupo de Trabajo de Evaluaciones Mutuas (GTEM):** análisis del proceso y la metodología de evaluación, elaboración de informes de avance realizados en el marco de los procesos de seguimiento.
- **Grupo de Trabajo de Financiamiento del Terrorismo (GTFT):** realizar acciones de prevención dentro de la región.

I.II. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL DE LAS UNIDADES DE INTELIGENCIA FINANCIERA EN EL MUNDO;

Evidentemente el desarrollo histórico de la vida humana ha orillado a la sociedad a adaptarse a las necesidades contemporáneas, es notorio que el origen histórico de las Unidades de Inteligencia Financiera, surge a partir de la obligación que tenían

³⁸ Chavarría Cedillo, Silvia. *La normatividad internacional en materia de lavado de dinero y su influencia en el sistema jurídico mexicano*. Pluralidad y consenso/Senado de la República, Ciudad de México, 2010. Volumen (3) Número (13) pp. 58-64.

los Estados en combatir la delincuencia que de manera muy sucinta se describió con antelación. Naturalmente se podría considerar que la fuerza Estatal de cada Nación podría combatir en lo individual los delitos financieros, sin embargo, las máximas de la experiencia nos han llevado a entender que la modernidad exige cooperación para combatir estos ilícitos. Por ello, dentro de las regulaciones jurídicas con carácter internacional más trascendentes podemos encontrar las que se mencionan a continuación:

- **Recomendación del Consejo de Europa de 1980³⁹**: esta fue la primera iniciativa a nivel internacional propuesta para combatir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y el financiamiento al terrorismo, su origen se encuentra en el Comité de Ministros del Consejo Europeo mediante la recomendación R.(80) de 27 de Junio de 1980. En este precedente se regulan medidas administrativas para las instituciones financieras para la regulación de la identidad del cliente y un manual de actuación para denunciar operaciones sospechosas.
- **Convención de Viena (Organización de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988)**: esta regulación marca un hito mundial en legislación en materia de lavado de dinero, pues con esta se obligó a los Estados miembros a tipificar este delito. Este instrumento jurídico data desde diciembre de 1988, se compone de 34 artículos, en general, la función tipificadora y por la que se considera trascendental se encuentra contenidas en el artículo 3, el cual, establece un tipo penal para sancionar las conductas consistentes en tráfico de drogas, lavado y receptación de las ganancias provenientes de esta actividad ilícita.
- **Declaración de Basilea de 1988**: surge del Comité sobre Regulación y Supervisión Bancaria del G-10, y establece diversas recomendaciones éticas destinadas a los bancos, con la finalidad de evitar que no operen con fondos provenientes de actividades ilícitas.

³⁹ San Martín Larrinoa, B. *Respuestas del sistema financiero contra el blanqueo de capitales*. Estudios De Deusto, s.l.i., 2015, Tomo 1, Volumen 43, pp. 223-224.

- **Convención de Palermo (Organización de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional Palermo):** En diciembre del 2000 se celebró en Italia (Palermo), la convención para prevenir y combatir la delincuencia organizada internacional, se encuentra compuesta por 41 artículos y tres protocolos complementarios.

La Convención de Palermo es un instrumento internacional que tiene una capacidad vinculante aún más amplia que la Convención de Viena. Su contenido especifica pautas para combatir el crimen organizado y define diversos delitos como lo son: grupo criminal organizado, lavado de dinero, corrupción y obstrucción de la justicia. Asimismo, genera medidas de combate y prevención de los delitos mencionados.

En ese mismo sentido en 1999, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas creó la primera herramienta antiterrorista que prometía ser más eficaz que la guerra misma, mediante la **resolución 1267** se ideó un órgano subsidiario del Consejo, “**Comité 1267**” el cual comenzó a aplicar sanciones en contra de personas y entidades - enumeradas en una lista específica- vinculadas al terrorismo.

En 2001, tras el atentado en contra de los Estados Unidos de América, el Consejo de Seguridad tras la resolución **1373** creó un organismo denominado Comité Contra el Terrorismo, el cual se encarga, desde entonces, de implementar las disposiciones contenidas en aquella resolución, en lo que interesa se destaca que se basó en el desarrollo de mecanismos nacionales e internacionales de prevención y represión, a través de la penalización de ciertos actos en el derecho interno.

En 2005, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución **1624** –iniciativa británica- que exigía a los Estados la penalización y represión de la incitación a cometer actos terroristas.

- **40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera:** respecto de este tópico se debe atender a lo expresado y desarrollado en líneas anteriores.

I.III. CLASIFICACIÓN DE LAS UNIDADES DE INTELIGENCIA FINANCIERA EN EL MUNDO;

A partir de un brevísimo análisis histórico del origen de las Unidades de Inteligencia Financiera hemos podido vislumbrar los antecedentes internacionales más trascendentes que atañen a estos entes financieros, los cuales pertenecen a los Estados obligados a crearlos a partir de la celebración y la contratación de obligaciones de carácter supranacional.

Ahora bien, es evidente que la creación de las Unidades de Inteligencia Financiera no podía ser una imposición específica y particular que habrían de seguir todos los Estados parte como un dogma, pues resulta casi imposible que una regulación de carácter internacional imponga la creación específica de un ente que habrá de pertenecer a un Estado, ello porque debe entenderse que los sistemas jurídicos de cada país son diferentes, por tanto, la imposición específica generaría conflictos normativos al momentos de dar a luz a las instituciones.

Así tenemos que, los precedentes jurídicos de las Unidades de Inteligencia Financiera son normas generales, abstractas e impersonales que fijan objetivos que habrán de cumplirse a partir de diversas herramientas que deben ser de observancia necesaria para cumplir con fines diferentes, sin embargo, se deja al arbitrio de cada Estado, el cómo y el dónde estarán fijadas esas herramientas.

Lo anterior es así porque existen múltiples sistemas jurídicos que requieren de una regulación específica para encuadrar las facultades que se le habrán de otorgar a un ente como la Unidad de Inteligencia Financiera según sus ordenamientos jurídicos y la distribución de poderes de cada Estado.

Lo expuesto en este punto es trascendente porque del entendimiento de la naturaleza jurídica de la Unidad de Inteligencia Financiera nacional, podremos advertir, si es constitucional o no la orden de bloquear cuentas bancarias por parte de este ente.

Atendiendo a la existencia de los diversos grupos de sistemas jurídicos contemporáneos, que a saber son 5: neorromanista (civil), anglosajón (common law), tradicional religiosa, socialista y mixto, es que debe realizarse el estudio del lugar, estructuralmente hablando, en la administración pública en el que se han colocado las facultades y/o competencia de la Unidad.

Según datos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, las Unidades de Inteligencia Financiera se pueden clasificar en 4 diversos tipos, los cuales son:

Administrativa: se caracterizan por ser unidades de naturaleza autónomas, o en su defecto, por depender de algún Ministerio, a las que se distingue como zona neutral entre el sector financiero y los organismos encargados de la investigación⁴⁰. Su creación surge de la confianza depositada a las autoridades de origen administrativo dentro del ámbito financiero. Sin embargo, se les confiere esta naturaleza jurídica por las atribuciones conferidas que deben ejecutarse bajo el principio de especialidad y por la necesidad y obligación que tienen de intercambiar información con otras Unidades Financieras. Generalmente presenta dificultades para articular respuestas cuando se requiere la colaboración de otras dependencias gubernamentales locales o federales, así como entidades supranacionales. Asimismo, estructuralmente se caracterizan por ser organismos públicos organizados como Ministerios o como Secretarías, y fungen como enlace entre el sistema financiero y los policiales, tienen la característica de ser parte en el seguimiento prosecución del delito ante entes policiales o judiciales, sin embargo, no dirime la controversia. De esa manera, su actuar se encuentra sujeto directamente a la supervisión de las autoridades políticas, de ahí que, en general, se ha utilizado al realizar actos posiblemente vinculados con la política, pues su regulación cambia según el actor político⁴¹ que detente el poder en aquel momento, *“el dinero de origen ilícito y la delincuencia organizada, capaces de generar reacciones como reticencia a informar o inhibición a colaborar con las autoridades”*⁴². Estados Unidos, México, Francia, España y Australia, son países que cuentan con este tipo de unidades de inteligencia financiera.

⁴⁰ Unidad de Análisis Financiero. *Unidades de Inteligencia Financiera*. Disponible en la liga electrónica siguiente: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/253668/12.UEAF.pdf> (Consultado el 1 de enero de 2021).

⁴¹ Carbonari, Carlos. *Lavado de dinero, problema mundial. El Régimen Internacional contra el Lavado de Dinero y el Financiamiento del Terrorismo y su impacto en la República Argentina*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina. 2005, p. 132.

⁴² Ídem.

Policial: este tipo de unidad se caracteriza porque es directamente la policía quien recibe y analiza los reportes hechos por las diversas personas obligadas (entendidas como entes financieros, testigos o coimputados). En general, al existir en todo el mundo la figura de autoridad policial, su creación resulta ser ventajosa en el sentido de que se crean en provecho de la infraestructura preexistente del Estado, sin que sea necesario, para tal efecto, crear una nueva institución. Generalmente, al ser un sector que se encuentra dotado de amplias facultades para tener acceso a la información derivado de las investigaciones de los delitos, estas Unidades de Inteligencia, generan un respuesta de investigación más rápida que en los otros tipos de Unidades, toda vez que, no sólo cuentan con múltiples redes internas de policía o de inteligencia, sino que también, tienen acceso a la información internacional ofrecida por entes de investigación e investigación financiera como lo es Interpol, Europol, etc, y su comunicación e intercambio de información no requiere de interlocutor. Sin embargo, es de mencionarse que, existen diversas desventajas, como podría ser que, su naturaleza está encaminada castigar e investigar los actos que fueron consumados, lo cual genera una omisión de prevención del ilícito, pues generalmente, no se trata de entes que cuenten con facilidades de plantear políticas públicas encaminadas a evitar la consumación de estos actos. En ese mismo sentido, es desventaja *de facto*, que existe la posibilidad en que se pueda generar una relación entre las entidades financieras y las fuerzas policiales o con los diversos grupos delincuenciales, de tal manera que se tiende a privilegiar más la investigación que la adopción de medidas de carácter preventivo, asimismo, la policía no es un intermediario natural con las instituciones financieras, por lo general, los documentos financieros se encuentran protegidos por el derecho de secreto bancario, por lo que la obtención de información bancaria puede demorar un tiempo⁴³. Han adoptado este sistema: Gran Bretaña, Canadá, Alemania, Suecia, Austria, Japón, Eslovaquia e Islandia.

⁴³ Internacional Monetary Fund and the World Bank Group. *Financial Intelligence Units – An Overview, International Monetary Found Publication Services*. Disponible en la liga electrónica siguiente: <https://www.worldbank.org/en/about/history/the-world-bank-group-and-the-imf> (Consultado el 3 de enero de 2021).

Judicial: Este tipo de Unidades de Inteligencia Financiera se caracteriza por encontrarse incorporadas directamente al Poder Judicial del Estado. Debe hacerse una diferenciación entre conceptos, en la doctrina se considera que esta clasificación se encuentra, en parte, incorporado al Ministerio Público, sin embargo, eso es atendiendo a la existencia de sistemas en los que la Fiscalía es parte del sistema judicial, contrario a lo que ocurre en México y su división de poderes, ya que, en México, es impensable que la autoridad jurisdiccional sea Juez y parte al mismo tiempo. En este tipo de Unidades la información recabada va directo del sector financiero al poder judicial y ahí se efectúa la selección de los hechos que deberán investigarse. Por ser un órgano jurisdiccional el que impone medidas, toma decisiones e investiga se presume su imparcialidad de ahí que, al advertir la existencia de estos ilícitos, inmediatamente se toman medidas como el congelamiento de fondos, detención de personas, acceso a información confidencial, entre muchas otras. Presenta las mismas dificultades que las Unidades de tipo policial, sin embargo, la mayor desventaja podría ser que, por lo general, carecen de facultades para el intercambio de información de tipo internacional o con otros poderes de la Unión. Ejemplos de estos sistemas son Luxemburgo y Chipre.

Mixta: son el resultado de la unión de 2 o más características de los tres tipos de Unidades descritas anteriormente. Algunos de los países que optaron por adoptar este modelo mixto deriva de sus antecedentes organizacionales, pues representan la unión de diversos entes estatales que realizaban la función de investigación de los delitos a fines, por lo que se consolidó una Unidad de Inteligencia. Este modelo de Unidad ha sido adoptado por países como Dinamarca y Noruega.

CAPÍTULO II.- UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA EN MÉXICO

II.I. MARCO HISTÓRICO DE LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA EN MÉXICO;

El capítulo antecedente versó sobre la historia, el nacimiento y las instituciones internacionales que dieron origen a la creación de las Unidades de Inteligencia en el mundo, asimismo, se refirió parte del marco normativo internacional que generó la obligación de los Estados por crear este tipo de instituciones, de tal suerte que fue necesario abundar en los principales conceptos que deben asimilarse para entender qué actos investigan las Unidades y como se clasifican.

Al saber lo expuesto, para desarrollar el tema de estudio, resulta relevante identificar las nociones jurídicas más significativas -según el que suscribe- de la Unidad de Inteligencia Financiera en México, así podremos realizar un contraste entre las obligaciones internacionales y los ordenamientos nacionales que permiten el ejercicio de las facultades de la Unidad, entonces, estaremos en condiciones de hablar sobre la inconstitucionalidad de aquellas facultades.

En atención a lo expuesto, debe saberse que en México la Unidad de Inteligencia Financiera se creó el 7 de mayo de 2004⁴⁴, tras publicarse el decreto de su creación a través del Diario Oficial de la Federación.

De la reforma en mención debe destacarse que, lo que respecta al ente de inteligencia financiera, fue necesario modificar el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

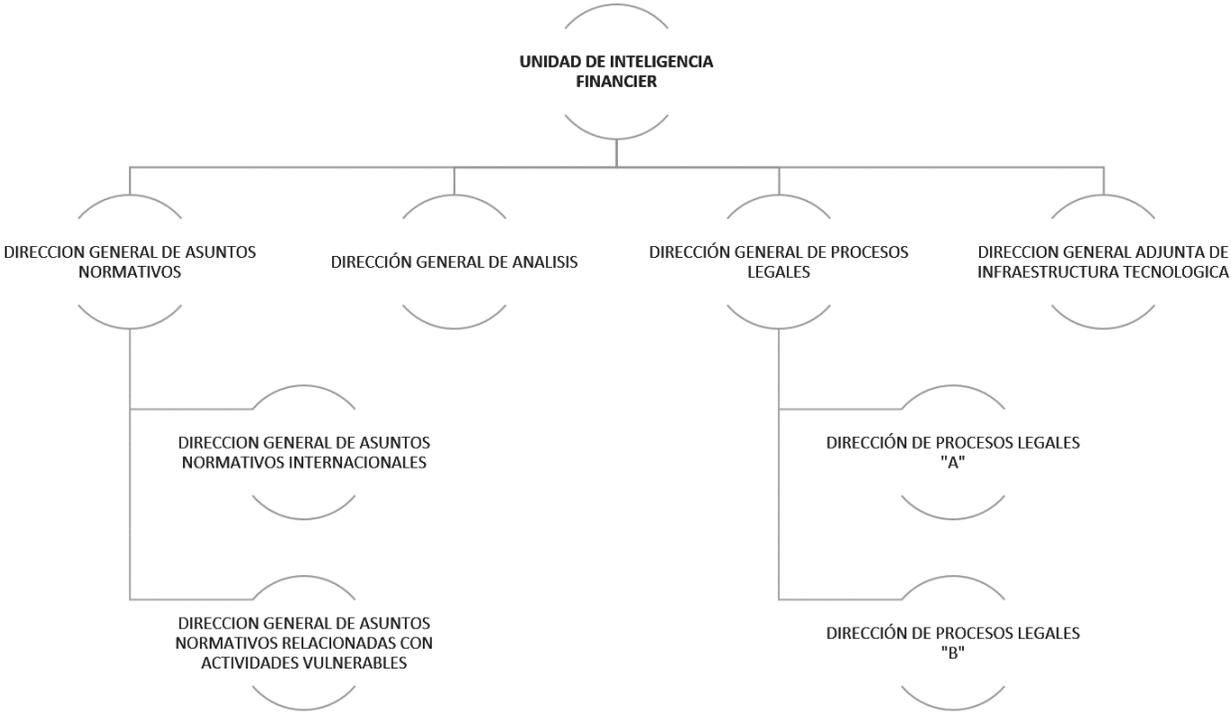
Toralmente, la reforma de aquel compendio normativo consistió en adherir entre las Unidades Administrativas Centrales dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Unidad de Inteligencia Financiera, cuya integración orgánica en ese momento estaba compuesta por la Dirección General Adjunta de Normatividad y Relaciones Nacionales e Internacionales; la Dirección de Normatividad y Relaciones Nacionales e Internacionales; la Dirección de

⁴⁴ DECRETO 17/05/2004. [con fuerza de ley]. Por medio del cual se *reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación*. Viernes 7 de mayo de 2004 DIARIO OFICIAL (Segunda Sección). Disponible en versión electrónica: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=670102&fecha=07/05/2004 (Consultado el 20 de mayo de 2021).

Verificación y Cumplimiento; la Dirección General Adjunta de Análisis Financiero; la Dirección de Análisis Proactivo 1; la Dirección de Análisis Proactivo 2; Dirección General Adjunta de Procesos Legales; Dirección de Análisis Técnico Contable y la Dirección de Formulación y Seguimiento de Denuncias.

Actualmente la estructura orgánica de la Unidad Financiera se ha sintetizado, sin embargo, existe una constitución más sólida y definida en cuanto a la división de funciones, pues se incorporaron diversas direcciones y se eliminaron otras. Hasta el año de la emisión del presente trabajo, la estructura se encuentra compuesta de la manera siguiente:

Figura 1:



Las facultades de aquel ente son diversas, sin embargo, todas se conjugan de una manera armónica para dar funcionalidad y eficacia a la Unidad. Tales facultades se analizarán en líneas posteriores del presente capítulo. Lo que interesa en este momento es aterrizar la historia tras la creación de la Unidad de Inteligencia en México.

Por ello, es importante referir que el contexto de la Unidad estudiada es de carácter internacional, pues debe recordarse que la globalización generó herramientas modernas de rastreo e intercambio de información financiera en todo el mundo. Respecto de este cambio, es importante entender que México vivió este innovador acontecimiento en conjunto con sus vecinos del norte, Estados Unidos de América y Canadá, por allá de los años 90's.

Así tenemos que, desde 1994 estos países formaron parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Un acuerdo que sin duda cambió el paradigma económico en América del Norte, ya que, permitió generar relaciones económicas y comerciales internacionales más estrechas. Consecuentemente a ello, aquel tratado volvió más común el flujo de personas de un país a otro, el intercambio de mercancías y sobre todo, las transacciones económicas a través de sus fronteras⁴⁵.

Bajo esa línea argumentativa, debe tomarse en cuenta la relación bilateral entre México y Estados Unidos, pues la emigración de mexicanos al país vecino en la búsqueda de mejores oportunidades de vida genera desde entonces, un enorme flujo de efectivo provocado por las remesas a sus familiares⁴⁶.

Para resaltar la importancia de este aspecto, basta con mencionar que tan sólo en el mes de diciembre de 2020, fueron \$3,661 millones de dólares el flujo de efectivo enviado a México, lo cual, significó según la Secretaría de Economía, el tercer mayor monto enviado en un mes desde 1995⁴⁷.

Es decir, que la estrecha relación entre los países, hasta la fecha, genera un flujo de activos impresionante, de tal suerte que es una alerta para ambos países, toda vez que deben proteger sus sistemas financieros, ya que, las grandes cantidades de efectivo que circula mes con mes, de no ser controladas adecuadamente, pueden provocar un desequilibrio económico grave.

⁴⁵ Vargas Rojas, Keyla H. op. cit.

⁴⁶ Ídem.

⁴⁷ Secretaría de Economía. *Cifra histórica de las remesas enviadas a México en 2020*. Disponible en su versión electrónica en la liga siguiente: <https://www.gob.mx/shcp%7Cgacetaeconomica/articulos/cifra-historica-de-las-remesas-enviadas-a-mexico-en-2020#:~:text=Los%20recursos%20enviados%20por%20los,de%202020%20de%204%2C044.8%20mdd>. (Consultado el 21 de mayo de 2021).

Derivado de esta alerta, tenemos que, en 1994, se vislumbra la primera referencia de coordinación en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita, entre México y Estados Unidos. Por lo anterior, en aquella fecha se firmó el *Acuerdo de Cooperación Mutua entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Intercambio de Información Respecto a Transacciones en Moneda a través de Instituciones Financieras para Combatir Actividades Ilícitas*.

Este acuerdo tiene por objeto el de proveer y facilitar el intercambio de información sobre transacciones en moneda entre las autoridades competentes de ambos países y así identificar, investigar y combatir las transacciones efectuadas con el propósito de alentar actividades que se sospeche son ilícitas; ocultar o disfrazar el origen, naturaleza, destino o localización de la moneda derivada de actividades que se sospeche son ilícitas o que represente el producto de dichas actividades; llevar a cabo transacciones financieras con el producto de actividades que se sospeche son ilícitas; o evadir la legislación en materia de informes y archivos relativa a transacciones en moneda⁴⁸.

Tras este primer esbozo de cooperación y necesidad de adaptación a las exigencias sociales que provocó la firma del acuerdo, resulta importante señalar que en 2003 el Acuerdo tuvo que ser modificado⁴⁹, ya que, no se habían establecido cuáles serían las autoridades competentes para solicitar y recibir la información de cada lado de la frontera, recordando que en México la Unidad fue creada un año después (2004)⁵⁰.

⁴⁸ *Acuerdo de Cooperación Mutua entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Intercambio de Información Respecto a Transacciones en Moneda a través de Instituciones Financieras para Combatir Actividades Ilícitas*. Artículo IV, Firmado en Washington, D.C., Estados Unidos de América, 28 de octubre de 1994.

⁴⁹ DECRETO *Promulgatorio del Protocolo que Modifica el Acuerdo de Cooperación Mutua entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Intercambio de Información Respecto de Transacciones en Moneda Realizadas a través de las Instituciones Financieras para Combatir Actividades Ilícitas*. Firmado en Washington, D.C., el veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, suscrito en la Ciudad de México, el cinco de mayo de mil novecientos noventa y siete. Diario Oficial de la Federación. 18 de junio de 2003. Secretaría de Gobernación. Disponible en versión electrónica en la liga siguiente: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=694470&fecha=18/06/2003. (Consultado el 21 de mayo de 2021).

⁵⁰ Vargas Rojas, Keyla H. op. cit., p. 66

Aunado a lo anterior, al estudiar la evolución de la creación de la Unidad Financiera en México, resulta curioso saber que nuestro país es parte de Grupo de Acción Financiera desde el 2000, es decir, 4 años antes de que la Unidad estudiada perfilara en el mapa institucional, por ello, este tipo de actos llevan a cuestionar si estábamos preparados o no para incorporar a nuestro derecho una institución como la que estamos estudiando, toda vez que, del entramado histórico revelado en el capítulo antecedente y en el presente, parecería que fue la evolución del mundo lo que nos obligó a simular y luego asimilar instituciones que, quizá por prisa o falta de estudio de la estructura orgánica del sistema de administración pública mexicana, se incorporó una Unidad que carece identidad constitucional en cuanto a su naturaleza jurídica.

Tan sólo debe saberse que, tras la decadencia y la falta de presupuesto en la investigación de estos actos con apariencia de delitos, México y Estados Unidos, en concordancia a su relación bilateral, firmaron en diciembre de 2008 la primera carta de acuerdo denominada “*iniciativa Mérida*”, en la que Estados Unidos asignó más de 2 mil 300 millones de USD para implementar programas y actividades en la lucha contra el crimen organizado, de los cuales se entregaron 1 mil 600 millones de USD en equipo y entrenamiento tecnológico⁵¹. Entre los diversos efectos de este pacto, se buscó emparejar la balanza de oportunidades para la búsqueda, investigación y prosecución de estos ilícitos (lavado de dinero y financiamiento al terrorismo), pues México carecía de los medios para llevar a cabo sus deberes internacionales. Así, en palabras de la multicitada autora Keyla Vargas, “*la iniciativa Mérida significó eliminar las dificultades técnicas que retrasaban y entorpecían la coordinación con su homóloga en Estados Unidos*”⁵².

II.II. MARCO NORMATIVO APLICABLE A LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA:

⁵¹ Arámbula Reyes, Alma. *Iniciativa Mérida*. (Compendio), Centro de documentación, información y análisis de la Cámara de Diputados. México, 2008, pp. 2-80.

⁵² Vargas Rojas, Keyla H. op. cit., p. 68

Poniendo sobre la mesa lo anterior, debemos acudir al marco normativo que se generó para dar nacimiento y funcionalidad a la Unidad de Inteligencia Financiera mexicana, por ello, como técnica de investigación, en primer momento analizaremos el marco internacional citando los preceptos normativos más trascendentes –según el autor- y dando una breve reseña de los mismos. Posteriormente, estudiaremos lo referente al marco normativo con carácter de nacional, para así poder estar en posibilidad de analizar las facultades conferidas a la Unidad Financiera de mérito.

II.II.I MARCO INTERNACIONAL:

Acerca del tópico que habrá de abordarse en las presentes líneas, es de referirse que algunos de los ordenamientos que se citan ya fueron explicados en cuanto a su historia en el capítulo antecedente, por lo que deben estudiarse de manera armónica, actualmente lo que haremos será precisar la relación de los ordenamientos con el Estado mexicano. Por otra parte, como técnica jurídica, se dividirá el estudio del marco normativo internacional en 2 aspectos: el primero, como marco vinculante, pues se presume se cumplieron las formalidades esenciales para ser considerado como un tratado internacional y el segundo, al no cumplir con lo elementos del primero, se dividirá como no vinculante.

Sabiendo lo anterior, se enlistan los ordenamientos siguientes:

VINCULANTE:

- **Convención de Viena (Organización de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988):** la convención en cita fue adoptada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 1990⁵³. Desde entonces sus efectos son

⁵³ DECRETO 05/09/1990. [con fuerza de ley]. De promulgación de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas adoptada en Viena, Austria el 20 de diciembre de 1988. Miércoles 5 de septiembre de 1990 DIARIO OFICIAL (Segunda Sección). Disponible en versión electrónica: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4675731&fecha=05/09/1990 (Consultado el 21 de mayo de 2021).

aplicables para México; totalmente busca la tipificación del delito de lavado de dinero, asimismo, es importante resaltar que crea una obligación de cooperación internacional para los decomisos, incautaciones o embargos precautorios derivado de la comisión de estos ilícitos, debe precisarse que la obligación se estila según el derecho interno de cada Estado parte, sin embargo, establece que la cooperación debe ser judicial (lo que implica que la cooperación en la que pueda ser parte la Unidad de Inteligencia es inconcusa, pues como veremos más adelante, la Unidad tienen una naturaleza administrativa, más no judicial).

- **Convención de Palermo (Organización de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional Palermo):** México forma parte de esta Convención, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2003⁵⁴. Debe recordarse de la lectura del capítulo antecedente que, totalmente, el fin de la convención era tipificar diversos delitos, entre ellos los entendidos como: delincuencia organizada, lavado de dinero, corrupción y obstrucción de la justicia. No especifica una obligación de creación de una Unidad de Inteligencia, sino la elaboración de un sistema que proteja los sistemas bancarios para evitar el lavado de dinero, aunado a ello, establece un capítulo específico que habla sobre la incautación de los bienes producto de la comisión de los ilícitos mencionados.

No debe perderse de vista que, con base en esta convención se creó el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y sus resoluciones vinculantes.

⁵⁴ DECRETO 11/04/2003. [con fuerza de ley]. Promulgatorio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el quince de noviembre de dos mil. Adoptada en Palermo, Italia el 11 de abril de 2003. DIARIO OFICIAL (Segunda Sección). Disponible en versión electrónica: [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=697102&fecha=11/04/2003#:~:text=El%20prop%C3%B3sito%20de%20la%20presente,eficazmente%20la%20delincuencia%20organizada%20transnacional](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=697102&fecha=11/04/2003#:~:text=El%20prop%C3%B3sito%20de%20la%20presente,eficazmente%20la%20delincuencia%20organizada%20transnacional.). (Consultado el 21 de mayo de 2021).

- **Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo:** México firmó el convenio el 6 de marzo de 2002, ratificándolo el 4 de febrero de 2003, de manera simplificada, genera la obligación de adoptar las medidas necesarias para identificar, detectar, asegurar, incautar y decomisar los fondos utilizados, asignados o producto de los delitos de financiamiento al terrorismo. Todo esto, bajo un contexto de cooperación recíproca entre los Estados Parte, sin embargo, el artículo 8.1 del mismo, establece que generará aquellos mecanismos de conformidad con sus principios jurídicos internos, sin la obligación de crear instituciones, en pro de la soberanía popular.

México ha realizado 2 declaraciones interpretativas del convenio, la primera el 3 de junio de 2002, refiriendo que toda solicitud de cooperación respecto del asilo político, será decidida por el gobierno mexicano con base en su legislación interna y otros instrumentos internacionales aplicables. La segunda fue el 9 de junio de 2003, se declaró que las medidas para identificar, congelar, embargar o en su caso, decomisar fondos u otros bienes que constituyan el producto de la comisión o tengan como propósito financiar o hayan facilitado o financiado aquellos delitos, serán adoptadas, cuando se trate de delitos cometidos fuera de la jurisdicción del Estado Mexicano, **de conformidad con los procedimientos establecidos por la legislación interna** y a través de los tratados de asistencia jurídica mutua a que se refiere el artículo 9 de aquella convención.

NO VINCULANTE:

- **Recomendación del Consejo de Europa de 1980:** el ordenamiento en cuestión es trascendente de estudio, toda vez que, mediante la Resolución (99) 32⁵⁵ de 1 de diciembre de 1999 del Consejo de Europa, se otorgó a

⁵⁵ COUNCIL OF EUROPE. (Consultado el 24 de abril de 2021). *COMMITTEE OF MINISTERS, RESOLUTION (99) 32, ON OBSERVER STATUS FOR MEXICO WITH THE COUNCIL OF EUROPE*. Firmado en Avenue de l'Europe F-67075 Strasbourg Cedex, 1 de diciembre de 1999. Disponible en su versión electrónica: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168050b117 (Consultado el 21 de mayo de 2021).

México la condición de observador; el documento en cita se estudió en el capítulo precedente, es importante recordar que no resulta vinculatorio para nuestro país.

- **40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (y sus diversas recomendaciones)**; la historia, naturaleza y aspectos trascendentes de estas recomendaciones ya fueron exploradas en el capítulo I.I.III. de la presente obra, de ahí que, para el desarrollo del presente capítulo, debe mencionarse que México forma parte de Grupo desde julio del año 2000, tras haber participado como observador en el organismo de Acción Financiera en conjunto con Brasil y Argentina durante el periodo de 1999 a 2000⁵⁶. Esta aceptación fue reconocida mediante la publicación de 22 de junio del 2000 a través del “*reporte anual*”⁵⁷ del Grupo del periodo de 1999 a 2000, lo cual significa, que la incorporación de México no resulta de un acto formal, pues para su incorporación no existió la actividad del poder ejecutivo y del legislativo que exige la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la incorporación del derecho internacional, entonces, como (formalmente) no es un tratado internacional por no cumplirse los requisitos para su firma y ratificación, aquella agrupación sólo puede emitir recomendaciones que no son vinculantes para el Estado mexicano.

También es pertinente mencionar que, si bien es cierto, el Estado mexicano en ejercicio de su facultad de soberanía decide acoger alguna de las recomendaciones y legislar en sus ordenamientos internos lo referente a las recomendaciones del ente aquel ente financiero por considerarlas *ad hoc* a sus necesidades, también es cierto que, éstas deben ser acorde a sus parámetros constitucionalmente aceptados, siendo que, la aplicación legal ya

⁵⁶ Grupo de Acción Financiera. “*ABOUT US/ Who we are*”: FAFT-GAFI. ORG. Disponible en la liga electrónica siguiente: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1999%202000%20ENG.pdf> (Consultado el 23 de mayo de 2021).

⁵⁷ Ídem

no es internacional, sino constitucional, según la materia que regule los actos bajo los cuales la autoridad ejerza sus facultades.

- **Reglamento modelo de la CICAD/OEA:** este Reglamento fue aprobado en 1992 y ha sido reformado en 1995 y 1996⁵⁸. Es menester establecer que no tiene efecto vinculante para México, sin embargo, sirve para determinar las bases sobre las cuales se habrá de legislar en materia de prevención y control del lavado de dinero entre los países que conforman la OEA. Su artículo 8º, plantea: *“Conforme a derecho, el tribunal o autoridad competente podrá ordenar la incautación o embargo preventivo o decomiso de bienes, productos o instrumentos situados en su jurisdicción territorial que estén relacionados con un delito de tráfico ilícito u otro delito grave, cometido contra las leyes de otro país, cuando dicho delito, de haberse cometido en su jurisdicción, también fuese considerado como tal”*⁵⁹.

Aquel Reglamento se formuló sobre la base de las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción financiera; en el artículo 2 se busca tipificar los delitos de lavado de dinero⁶⁰.

- **Recomendaciones del Grupo EGMONT:** se precisó en el capítulo I.I.IV lo referente a este grupo, sólo queda decir que las recomendaciones que se emiten en el grupo tampoco tienen carácter de vinculante y siguen la misma suerte que el GAFI –no son tratados internacionales-, la fecha oficial de inicio de operaciones de México en el grupo data desde el 1 de junio de 1997, en ese sentido, fue hasta el 1 de enero de 1998 que se reconoció el ingreso al Grupo Egmont⁶¹, según la página oficial del EGMONT GROUP.

⁵⁸ Chavarría Cedillo, Silvia. *La normatividad internacional en materia de lavado de dinero*. Op.cit. p. 62.

⁵⁹ Versión electrónica del tratado: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_blv_reglamento.pdf (Consultado el 22 de mayo de 2021).

⁶⁰ Chavarría Cedillo, Silvia. op. cit. p. 63

⁶¹ EGMONT GROUP. *MEXICO - Financial Intelligence Unit-Mexico (FIU-Mexico)*. Disponible en la liga siguiente: <https://egmontgroup.org/fr/node/2403> (Consultado el 23 de mayo de 2021).

- **Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFISUD/GAFILAT):** ya se abordó el tema referente a este grupo, sin embargo, debe decirse que las recomendaciones que se emiten en el grupo al igual que el Grupo de Acción o el grupo EGMONT, no son tratados internacionales y por ello, carecen de obligatoriedad. México se integró como miembro de pleno derecho a GAFILAT en el año 2006⁶².

Una vez esgrimido lo anterior, resulta evidente que, internacionalmente se han contraído compromisos que resultan vinculatorios para el Estado mexicano, sin embargo, también existen otros que carecen de obligatoriedad, pues su cumplimiento depende netamente de la intensión de adaptación a los nuevos paradigmas sociales y generar un combate eficiente a los riesgos financieros que afronta el mundo contemporáneo. Pese a ello, la legislación generada a partir de estos compromisos debe buscar una armonía y homogeneidad con el sistema en el que se intenten implementar los mecanismos para combatir los riesgos financieros, pues los mismos compendios normativos respetan la soberanía de los estados que forman parte, ya sean vinculantes o no, como se expresará más adelante, el deber de México era crear un sistema que, de acuerdo a su estructura orgánica, fuese funcional y que cumpliera con los parámetros constitucionales para investigar y proseguir los delitos que tanto preocupan a las Naciones de todo el mundo, así mediante ayuda mutua, el uso de nuevas tecnología e inteligencia financiera combatir el financiamiento al terrorismo y las operaciones con recursos de procedencia ilícita.

En ese sentido, debemos estudiar la legislación nacional que se generó a partir de la adopción del marco normativo internacional, por ello es necesario estudiar lo referente al marco nacional de la Unidad de Inteligencia Financiera en México.

⁶² GAFILAT. *GAFILAT- México-Commemorando la consolidación regional*. Disponible en: <https://n9.cl/joele> (Consultado el 23 de mayo de 2021).

II.II.II. MARCO NACIONAL;

A continuación, se citará de manera descriptiva, más no limitativa, los ordenamientos nacionales que se considera necesarios para la funcionalidad que se estudia en el presente texto, sin embargo, dentro del vasto y completo sistema jurídico mexicano, podría diluirse en leyes y/o reglamentos especiales otras facultades que no son motivo de estudio del presente⁶³.

Una vez planteado lo anterior, se describen los ordenamientos y una breve descripción de su contenido:

Tabla 3:

ORDENAMIENTO	ÁMBITO MATERIAL DE APLICACIÓN DE LA NORMA	DESCRIPCIÓN SUCINTA DE CONTENIDO
Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Derecho administrativo	Describe de manera total la naturaleza jurídica de la Unidad de Inteligencia Financiera y señala algunas de las facultades de la misma;
Ley de Instituciones de Crédito:	Derecho administrativo	Describe algunas de las facultades de la Unidad de Inteligencia Financiera;
Disposiciones 70^a, 71^a, 72^a, 73^a, 74^a y 75^a de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito:	Derecho administrativo	Contiene los lineamientos que se habrán de seguir para el proceso de inclusión a la lista de personas bloqueadas, bloqueo de cuentas, garantía de audiencia, entre otros procedimientos;

⁶³ En concordancia a lo anterior, resulta pertinente revisar la página oficial de la Unidad de Inteligencia Financiera, pues describe otros ordenamientos en los cuales es posible verificar otras facultades sobre el régimen de prevención de operaciones posiblemente vinculadas con los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo. La información descrita está disponible en: <https://www.uif.gob.mx/en/uif/nacional> y en: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/uif-marco-juridico-disposiciones-de-caracter-general.aspx> (Consultado el 26 de mayo de 2021).

Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita:	Derecho Penal	Señala obligaciones de la Unidad para la prosecución e investigación de hechos con apariencia de delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita;
Código Penal Federal:	Derecho Penal	Describe el contenido típico de hechos con apariencia de delitos, entre otros, operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo;
Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita:	Derecho administrativo	Señala facultades de la Unidad para la prosecución e investigación de hechos con apariencia de delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita;

En atención a todo lo descrito hasta ahora, lo procedente será analizar los ordenamientos jurídicos en relación con las facultades que interesan dentro del presente texto, por ello, en primera instancia debemos definir cuál es la naturaleza jurídica de la Unidad de Inteligencia Financiera y posteriormente definir su actividad.

II.III. NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA EN MÉXICO;

Como se adelantó en la última parte del capítulo I, es de recordarse que a nivel internacional se han clasificado a las Unidades de Inteligencia Financiera de diferentes maneras. Según datos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, las Unidades de Inteligencia Financiera se pueden clasificar en 4 diversos tipos, a saber, policial, judicial, administrativo o mixtas. Esta clasificación es interesante en el presente trabajo, puesto que se asigna conforme al lugar en el que se encuentra integrada la Unidad dentro de la estructura de cada Estado y según el sistema jurídico de cada país.

En ese orden de ideas, debemos retomar que mediante la publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2004⁶⁴, se creó la Unidad de Inteligencia Financiera mexicana, en la que se ordenó la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, adhiriendo entre sus Unidades Administrativas Centrales a la unidad estudiada.

Entonces, debe decirse que según el artículo 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta Secretaría es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, que tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, por ende, es parte de la Administración Pública Federal. Por lo anterior, debe concluirse que las Unidades dependientes de esta Secretaría siguen la misma suerte que su superior jerárquico. De ahí que es dable finalizar el presente párrafo diciendo que la Unidad de Inteligencia tiene una naturaleza administrativa.

Aunado a lo anterior, sin entrar al estudio nimio de la teoría del acto administrativo, es factible partir de la premisa que el acto en sí tiene una naturaleza administrativa, pues nace con base en los elementos del acto administrativo, para los efectos del presente trabajo son: el sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin y la forma⁶⁵.

De tal suerte que, tenemos como sujeto activo a un órgano del Estado perteneciente a la Administración Pública Federal con la competencia suficiente para emitir el acto facultado por una Ley Federal en materia administrativa, ello en términos del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, por ende, en el ejercicio de esta facultad el sujeto activo produce el acto mediante la emisión de la declaración unilateral de la voluntad que generan efectos jurídicos subjetivos, al

⁶⁴ DECRETO 17/05/2004. [con fuerza de ley]. Por medio del cual se *reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación*. Viernes 7 de mayo de 2004 DIARIO OFICIAL (Segunda Sección). Disponible en versión electrónica: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=670102&fecha=07/05/2004 (Consultado el 26 de mayo de 2021).

⁶⁵ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, 1ª ed, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ciudad de México, 2016. Disponible en versión electrónica siguiente: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4455/9.pdf> (Consultado el 27 de mayo de 2021).

caso concreto, afecta directamente al sujeto pasivo⁶⁶, este último es en quién recae la orden de incluir en la lista de personas bloqueadas y por consecuencia el bloqueo de cuentas. La voluntad unilateral debe expresarse mediante un proceso volitivo por parte del Titular de este órgano administrativo, esta debe exteriorizarse de la manera en la que se manifieste objetivamente aquella intención⁶⁷.

Así, es factible afirmar que el acto de estudio tiene por objeto la inclusión en la lista de personas bloqueadas, el cual, pese a que se pueda ventilar su ilegalidad, este es un acto lícito, por sí mismo no se contraviene ninguna norma de derecho público y se considera moral y éticamente correcto (como veremos más adelante, lo que ilegal es la investigación); aunado a lo anterior este es cierto, porque el fin mismo es incluir en la lista de personas bloqueadas; es determinado porque se ejecuta en contra de un persona o personas específicas por actos concretos; es físicamente y jurídicamente posible, pues sus efectos son realizables en la realidad y pueden adquirir materialidad⁶⁸.

Aunado a ello, la Ley específica un motivo, fin y forma definida para la ejecución del acto, mismos que se describirán con mayor precisión en líneas posteriores, sin embargo, para efectos del estudio *a priori* que se realiza, se menciona que el motivo surge por la presunción de operaciones con operaciones con recursos de procedencia ilícita, terrorismo y su financiamiento; el fin es preventivo, pues busca la ejecución total de los ilícitos; y la forma esta descrita mediante un procedimiento reunido en Leyes Federales y reglamentos de la Secretaría de Hacienda⁶⁹.

Por lo expuesto, al contraponer el acto emitido por la Unidad de Inteligencia a la teoría del acto administrativo, es evidente determinar que el acto tiene una naturaleza jurídica estrictamente administrativa y de ahí que la naturaleza del ente emisor siga la misma suerte.

Ahora bien, retomando líneas pasadas, debemos recordar que las unidades de inteligencia de todo el mundo con una naturaleza administrativa tienen diversas

⁶⁶ Ídem, p. 136.

⁶⁷ Acosta Romero, Miguel Ángel, *Compendio de derecho administrativo*, 1ª ed, Edit. Porrúa, Ciudad de México, p. 143.

⁶⁸ Fernández Ruiz, Jorge, op. cit. p. 138

⁶⁹ Ídem, pp. 139-140.

características compartidas, entre ella se encuentra el hecho de tener una naturaleza autónomas o en su defecto, depender de algún Ministerio o Procuraduría, cuestión que, como se explicó en el párrafo antecedente, en México no ocurre.

Aquella naturaleza, en comparación con otros sistemas jurídicos, yace en la necesidad de actuar como autoridad mediadora neutral entre el sector financiero y los organismos encargados de la investigación⁷⁰ pues debe cumplir con la función de intercambio de información con otras Unidades de Inteligencia Financiera en el mundo.

Como es el caso mexicano, su actuar se encuentra sujeto directamente a la supervisión de las autoridades políticas, de ahí que, en general, se ha utilizado para realizar actos posiblemente vinculados con la política, los intereses o la visión de consolidación de políticas públicas según el funcionario que detente el poder en aquel momento⁷¹.

En México, el ejercicio de las facultades de la Unidad de Inteligencia Financiera es una facultad que formalmente es reglada, sin embargo, a la luz del presente trabajo describiremos cómo es que materialmente raya en la discrecionalidad⁷², pues no se debe olvidar que es un ente administrativo perteneciente a la Administración Pública Federal y por ello dependiente del Poder Ejecutivo -y por tanto de su Titular-. Así veremos que, pese a que existen tesis jurisprudenciales que delimitan su actuar, materialmente generan actos fuera de lo reglado, ya que, su investigación raya en la invasión de facultades conferidas a entes autónomos ministeriales, aunado a ello, que sus facultades regladas carecen de certeza jurídica pues no emanan de leyes ordenadas por el Congreso. Asimismo, veremos que la capacidad de investigación de la Unidad de Inteligencia en México carece de objetividad, ya que, ejecutar las facultades en contra de todos y cada uno de los actos de vulnerabilidad o riesgo financiero, resulta imposible para aquella

⁷⁰ UNIDAD DE ANÁLISIS FINANCIERO. 2008. Unidades de Inteligencia Financiera. [En línea] [Consulta: 13 de mayo de 2021]

⁷¹ Carbonari, Carlos. *Lavado de dinero, problema mundial*. Op. cit. p. 132.

⁷² *Esto implica una sujeción potestativa que otorga a la autoridad un margen amplio de interpretación y aplicación de las normas, lo cual objetivamente permite entender que si bien, el actuar de la autoridad se encuentra regulado, también lo es que permite operar y decidir de manera voluntaria.*

institución, pues el ente no tiene la capacidad objetiva ni material para darse abasto en la investigación de todos estos actos, así, bajo el pretexto de señalar “asuntos relevantes”, se ha politizado su uso como un brazo armado del poder estatal para el asedio mediático en contra de rivales políticos de la administración al mando en aquel momento.

Para efectos prácticos se habla específicamente de las facultades discrecionales de la administración pública⁷³, las cuales pueden ser entendidas, lato sensu, como: “*el margen limitado de libertad que la ley concede expresamente a la administración para que, en caso de situaciones concretas, interprete y aplique sus disposiciones generales con sujeción a los fines y medios previstos en ella*”⁷⁴.

Esto implica una sujeción potestativa que otorga a la autoridad un margen amplio de interpretación y aplicación de las normas, lo cual, objetivamente permite entender que si bien es cierto que, el actuar de la autoridad se encuentra regulado, también lo es que permite operar y decidir de manera voluntaria, pues como veremos adelante, es la misma Secretaría, a través de la Unidad, quien tiene la facultad de interpretar las leyes, reglamentos o cualquier normativa que contengan cuestiones referentes a sus facultades en específico, las estudiadas referentes al bloqueo de cuentas bancarias.

Ahora bien, hablar del ejercicio de las facultades de la Unidad de Inteligencia Financiera no es un tema laxo para las empresas o personas con giros empresariales, puesto que podría implicar hasta la muerte comercial, pues su operatividad depende del flujo de efectivo o la buena reputación comercial que tienen, por ello, desde una investigación criminal por parte de la Unidad de Inteligencia hasta el congelamiento de cuentas bancarias puede crear problemas como la falta de pago a proveedores, a trabajadores, dejar de percibir lo que era debido, mala reputación comercial, segregación y demás cuestiones que en suma evidencia una violación a la presunción de inocencia, ya que, mediante una lista

⁷³ de la O Soto, José Guadalupe. *La discrecionalidad administrativa y su falta de control en México*. Revista Caribeña de Ciencias Sociales, México 2018. S.f.i.

⁷⁴ Cea Egaña, José Luis. *Hermenéutica Constitucional, Soberanía legal y Discrecionalidad administrativa* Revista Chilena de Derecho. Santiago, Chile, 1984. Vol. 11, pp. 12 y 14.

pública, sin previo juicio o investigación criminal, se equipara el hecho a la persona incluida y se da un trato delincencial.

El acto de bloqueo de cuentas, sin entrar al debate total del fondo del asunto, constituye un acto de molestia, visible en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este precepto jurídico se encuentra una delimitación específica a los actos de investigación que realizan los Ministerios Públicos en ejercicio de sus facultades de investigación para la intervención de comunicaciones privadas. A manera de esbozo, como se verá más adelante, este precepto surge de la necesidad de crear un filtro de pesos y contrapesos entre los Poderes de la Unión para proteger los derechos de los gobernados, pues de lo contrario, las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo realizarían unilateralmente estos actos sin la necesidad de ser revisados en cuanto a las circunstancias y el fundamento de su actuar.

De lo expuesto hasta aquí podemos vislumbrar algunos de los grandes problemas que se presentan con las facultades de orden de bloqueo de cuentas bancarias, de ahí que, es necesario abundar en los capítulos siguientes respecto a las facultades conferidas a la Unidad de Inteligencia, los preceptos Constitucionales que se pueden afectar con esas facultades y, sobre todo, los precedentes jurídicos planteados hasta ahora por los tribunales mexicanos.

II.IV. FACULTADES CONFERIDAS A LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA:

Entre las múltiples facultades que le han sido conferidas a la Unidad de Inteligencia Financiera, es factible advertir que el artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro de sus más de 32 fracciones contempla, de manera descriptiva más no limitativa y en lo que interesa al presente trabajo, las facultades siguientes⁷⁵:

⁷⁵ Artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de septiembre de 2017, vigente y válida a la fecha de realización de este trabajo (mayo, 2021).

- Formular y proponer, para aprobación superior, las reglas de carácter general que la Secretaría deba emitir en términos de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y su Reglamento y resolver lo referente a su aplicación;
- Interpretar, para efectos administrativos, la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, su Reglamento, las reglas de carácter general y demás disposiciones jurídicas que de estos emanen, en el ámbito de competencia de la Secretaría;
- El establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita;
- Requerir y recabar de las personas sujetas a las disposiciones de carácter general y de quienes realicen las actividades vulnerables, entidades colegiadas y órganos concentradores, de forma directa o a través de las instancias correspondientes, según sea el caso, información, documentación, datos e imágenes relacionadas con los reportes;
- Coordinar la recepción y análisis de la información contenida en los reportes sobre los actos, operaciones y servicios que las entidades obligadas a ello realicen con sus clientes y usuarios, así como sobre todo acto, operación o servicio que, en su caso, realicen los miembros del consejo de administración, directivos, funcionarios, empleados y apoderados de dichas personas obligadas, que pudiesen ubicarse en el supuesto de la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita;
- Denunciar ante el Ministerio Público de la Federación las conductas que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier

especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, allegándose de los elementos probatorios del caso;

- Coordinar el seguimiento de las denuncias formuladas por esta Unidad, desde su presentación y, en su caso, hasta la emisión de la resolución que no admita medio de defensa alguno, así como de los reportes de inteligencia presentados ante la autoridad competente;
- Celebrar acuerdos reparatorios de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita;
- Resolver, en relación con las materias a que se refiere este artículo, los requerimientos y resoluciones de autoridades jurisdiccionales o administrativas, incluyendo al Ministerio Público de la Federación;
- Fungir como enlace entre las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría y los siguientes entes: las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal y municipal, el Poder Judicial de la Federación, la Procuraduría 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;
- Fungir como enlace entre la Secretaría y los países, jurisdicciones u organismos internacionales o intergubernamentales y coordinar la implementación de los acuerdos que se adopten;
- **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 materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita, terrorismo y su financiamiento.**

Derivado de las facultades que se mencionan, es que se desprenden los actos de autoridad que se estudiarán a continuación, pues éstas son las atribuciones que permiten dotar de potestad a las actividades de la Unidad estudiada para elaborar la lista de personas bloqueadas y los efectos de la misma, así como las facultades para investigar delitos de terrorismo, su financiamiento y las operaciones con recursos de procedencia ilícita.

II.IV.I. LISTA DE PERSONAS BLOQUEADAS:

Como se mencionó con antelación, el artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público prevé facultades específicas para la Unidad de Inteligencia Financiera, de tal suerte que, lo que respecta a la lista de personas bloqueadas debe entenderse de manera armónica con la facultad expresamente contenida en la fracción XXXII del reglamento en mención y el resto de fracciones que permiten allegarse de información financiera de las diversas instituciones con las que la Unidad puede colaborar, así como las que prevén la capacidad de cooperar en la elaboración, creación o reforma de legislaciones que establezcan los lineamientos, guías o mejores prácticas en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita, terrorismo y su financiamiento.

Así tenemos que, esta facultad potestativa adquiere imperio por mandato de ley a partir del contenido normativo de la Ley de Instituciones de Crédito, específicamente en su artículo 115⁷⁶, que de manera total establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está facultada para requerir y recabar información sobre los actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139 (terrorismo), 148 Bis (terrorismo internacional) o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis (operaciones con recursos de procedencia ilícita) del Código Penal Federal. Así como los reportes

⁷⁶ Artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en su última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de marzo de 2021, vigente y válida a la fecha de realización de este trabajo (mayo, 2021).

referentes a los actos, operaciones y servicios que realicen los clientes, usuarios y/o funcionarios de la institución de crédito relativos a los delitos en mención.

Esta información debe ser recabada por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a las instituciones de crédito, quienes precisamente están obligadas a entregar la información, documentación y reportes relacionados con los actos, operaciones y servicios que se refirieron.

Asimismo, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará facultada para obtener información adicional de otras personas con el mismo fin y a proporcionar información a las autoridades competentes.

En ese sentido, es importante establecer que el artículo estudiado dispone que las instituciones de crédito deben suspender de forma inmediata la realización de actos, operaciones o servicios con los clientes o usuarios que la Secretaría de Hacienda les informe mediante una lista de personas bloqueadas que tendrá el carácter de confidencial. Refiere que 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 139, 148 bis y 400 bis.

Esta suspensión 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.

En ese mismo orden de ideas, establece que será la misma Secretaria quien, mediante disposiciones de carácter general, fijará los parámetros para la determinación de la introducción o eliminación de personas en la lista de personas bloqueadas. De ahí que será necesario acudir a estas disposiciones de carácter general para entender el procedimiento para el bloqueo de cuentas bancarias y el procedimiento administrativo de garantía de audiencia otorgado tras la inclusión en la lista de personas bloqueadas.

Sobra referir que el artículo estudiado establece una obligación genérica para la Secretaría de Hacienda, pues no determina en quien recaerá estas obligaciones, ya que, de hacerlo invadiría el ámbito de aplicación de otras normas, por ello, como efecto práctico, se estudió en primera instancia al reglamento de la Secretaría, ya

que, así podemos dilucidar sin mayores complicaciones como es que ésta facultad orgánicamente le fue conferida a la Unidad de Inteligencia Financiera.

De lo referido hasta ahora, es evidente que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito generó un deber para la Secretaría de Hacienda de fijar los parámetros que se habrán de seguir para la determinación de la introducción o eliminación de personas en la lista de personas bloqueadas a las que refiere el mismo precepto normativo, de ahí se dio origen a las Disposiciones de Carácter General 70^a a 75^a de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Como método de estudio, abordaremos en el presente apartado del capítulo II lo referente a las Disposiciones de Carácter General 70^a, 71^a, 72^a, 74^a y 75^a mencionadas en el párrafo anterior, pues de ellas se desprenden las razones de inclusión en la lista y el proceso de inclusión y eliminación de la misma, así será dable abundar en el proceso que se debe seguir para la eliminación de la lista de personas bloqueadas mediante el derecho de garantía de audiencia contenido en la disposición 73^a.

Una vez sabiendo lo anterior, lo procedente es analizar el procedimiento para el bloqueo de cuentas y el procedimiento de garantía de audiencia.

II.IV.II. PROCEDIMIENTO PARA EL BLOQUEO DE CUENTAS BANCARIAS:

Con base en lo comentado hasta ahora, debe decirse que el capítulo XV, denominado “LISTA DE PERSONAS BLOQUEADAS” de las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito en su última reforma publicada el 14 de julio de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, prevé cuál será el procedimiento para el bloqueo de cuentas bancarias.

Para mejor proveer del presente título, se estudiarán las disposiciones en el orden temático siguiente:

¿CUÁLES SON LOS PARÁMETROS POR LOS CUALES SE PUEDEN INCLUIR A LAS PERSONAS EN LA LISTA DE PERSONAS BLOQUEADAS?

La disposición 71^a ⁷⁷ dispone, a través de 6 fracciones diversas, los supuestos mediante los cuales se puede incluir a las personas en la lista de personas bloqueadas, de tal suerte que se citan y analizan a continuación:

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;

Respecto a esta fracción, debemos recordar los antecedentes establecidos en el capítulo I. II. y II.II.I, sobre el marco jurídico internacional aplicable para las Unidades de Inteligencia, pues debemos saber que las resoluciones mencionadas son de observancia obligatoria y vinculantes para México con base en lo establecido por la Convención de Palermo, que México firmó y se publicó en el DOF en 2003. Más adelante analizaremos la pertinencia de la obligatoriedad de este criterio.

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;

Dado el contenido normativo de la presente fracción cabe precisar la diferencia entre los instrumentos internacionales celebrados con autoridades, organismos o agrupaciones que sí son vinculantes para México y los que no lo son,

⁷⁷ Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en su última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de julio de 2020, vigente y válida a la fecha de realización de este trabajo (mayo, 2021). Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/570634/DCG_Compiladas_Instituciones_de_Credito.pdf

pues en la práctica, deberá ventilarse una posible inconstitucionalidad derivado de la confusión en la aplicación de estos ordenamientos.

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;

El contenido normativo de la fracción citada resultará necesario de abordar en el capítulo siguiente, pues debemos saber que al ser un acto con naturaleza indiciaria significa que, hasta el momento, no se ha llevado un juicio por medio del cual se haya determinado la veracidad de lo que se afirma – *la probabilidad en la comisión de delitos de financiamiento al terrorismo, operaciones con recursos de procedencia ilícita o los relacionados con los delitos señalados-*, de ahí que, se debe entender como una “medida cautelar”. Por lo anterior, se pone sobre la mesa de debate lo siguiente, si esta medida se ejecuta a partir de una investigación indiciaria que busca perseguir los delitos mencionados y al ser la Unidad de Inteligencia la facultada para realizar esta investigación, ¿no se estarían invadiendo del Ministerio Público?

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 relacionadas con los delitos de financiamiento al terrorismo u operaciones con recursos de procedencia ilícita, previstos en el Código Penal Federal, y

Como vemos las 2 fracciones en referencia disponen que se podrá incluir a las personas en la lista derivado de investigaciones de carácter nacional, es necesario precisar que la norma da una marcada diferenciación entre actos que están en proceso de investigación y otros que ya se resolvieron, pues para el que suscribe el hecho de que las personas estén “*compurgando sentencia*” y/o “*que las autoridades nacionales competentes determinen que hayan realizado o realicen actividades*” significa un juicio de valor que ha trascendido tras cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, sin importar su naturaleza material.

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.

Por último, esta fracción impone una sanción para los encubridores o las personas que impiden el desarrollo de la investigación.

Una vez que sabemos los parámetros establecidos, lo pertinente es saber:

¿CUÁL ES EL PROCESO PARA INCLUIR A LAS PERSONAS EN LA LISTA DE PERSONAS BLOQUEADAS?

Con base en todo lo sustentado hasta ahora, debemos mencionar que la disposición número 70^a ⁷⁸, prevé que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, - que como ya vimos, a través del ente de inteligencia financiera-, debe solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que ponga a disposición de las entidades financieras la lista de personas bloqueadas y sus respectivas actualizaciones con base en los parámetros que especificamos con antelación. Asimismo, genera una obligación para las entidades financieras de adoptar e implementar mecanismos que permitan identificar a los clientes o usuarios que se encuentren dentro de ésta,

⁷⁸ Ídem

así como cualquier tercero que actúe en nombre o por cuenta de los mismos, y aquellas operaciones que hayan realizado, realicen o que pretendan realizar. Dichos mecanismos deben estar previstos en el Manual de Cumplimiento de la entidad.

¿CUÁL ES LA CONSECUENCIA DE LA INCLUSIÓN EN LA LISTA DE PERSONAS BLOQUEADAS?

Como se analizó según el orden temático, la lista de personas bloqueadas se da a conocer a las entidades financieras, de ahí éstas deben tomar diversas medidas cuando alguno o algunos de sus clientes o usuarios se encuentren en la lista. Así tenemos que la disposición 72^a ⁷⁹ las faculta para realizar los actos siguientes:

- I. Suspender de manera inmediata la realización de cualquier acto, operación o servicio.

La ley prevé que, suspendidos los actos, operaciones o servicios con sus clientes o usuarios, de manera inmediata deben hacer de su conocimiento dicha situación por escrito o a través de medios digitales, en el que se deberá informar a los clientes y usuarios los fundamentos y la causa o causas de dicha inclusión. Por ello, los clientes o usuarios, dentro de los diez días hábiles siguientes al día de la recepción del citado escrito, podrán acudir ante la autoridad competente –la Unidad de Inteligencia Financiera- para hacer efectivo su derecho a la garantía de audiencia según lo dispuesto en la disposición 73^a que más adelante analizaremos.

- II. Remitir un reporte de operación inusual.

Este reporte se enviará a la Secretaría de Hacienda, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dentro de las veinticuatro horas contadas

⁷⁹ Ídem

a partir de que conozca dicha información, en términos de la disposición 41^a, en el que, en la columna de descripción de la operación se deberá insertar la leyenda "*Lista de Personas Bloqueadas*". En el reporte debe agregarse la información con la cual se tiene sospechas fundada o indicio, de hechos concretos de los que se desprenda que, al pretenderse realizar una operación, los recursos pudieren provenir de actividades ilícitas o pudieren estar destinados a favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión del delito previsto en el artículo 139 Quáter del Código Penal Federal, o que pudiesen ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo ordenamiento legal.

Según lo descrito en líneas pasadas, debemos entender que la inclusión a la lista de personas bloqueadas es un acto diverso a lo que comúnmente se conoce como bloqueo de cuentas (suspensión de actos, operaciones o servicios financieros) pues este último es la consecuencia de la inclusión a la lista de personas bloqueadas, por ello, en la práctica se puede observar que el bloqueo de cuentas puede ser ordenado por la autoridad, pero al mismo tiempo, es una obligación de las entidades financieras, de ahí que debemos reconocer la diferencia entre autoridad ordenadora y autoridad ejecutora –sin abundar en este último concepto por efectos prácticos-.

También es necesario referir que según la disposición 75^a ⁸⁰ del ordenamiento en estudio establece algunas excepciones al primer supuesto mencionado. En el que estima, a qué personas excepcionalmente se les podrá permitir el acceso a determinados recursos, derechos, bienes, actos, operaciones y/o servicios.

Una vez que se han expuesto las causas y consecuencias de la inclusión de las personas en la lista de personas bloqueadas, así como la excepción a sus consecuencias, es idóneo preguntarse:

¿CÓMO ELIMINAR LA INCLUSIÓN A LAS LISTA DE PERSONAS BLOQUEADAS?

⁸⁰ Ídem

La disposición 74ª del ordenamiento de carácter general estudiado contiene lo referente a este tópico, mismas que se supeditan a 4 supuestos fácticos, que para mejor proveer se citan textualmente⁸¹:

- I. Las autoridades extranjeras, organismos internacionales, agrupaciones intergubernamentales o autoridades mexicanas competentes eliminan 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 cumplido 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.*

El efecto de que la Secretaría elimine a las personas de la lista estudiada es que las entidades financieras deben reanudar, de manera inmediata, la realización de los actos, operaciones o servicios con sus clientes o usuarios bloqueados.

Ahora bien, cómo puede analizarse de las fracciones citadas son diversas las formas mediante las cuales puede ordenarse la eliminación de la lista de personas bloqueadas, por ende, también son distintos los procesos jurídicos mediante los cuales se puede obtener un resultado favorable.

Para efecto del presente capítulo y sabiendo lo anterior, abundaremos en la fracción III del precepto estudiado, pues con base en el podremos dilucidar algunas cuestiones planteadas desde el inicio del trabajo, como lo es la constitucionalidad de la “garantía de audiencia” otorgada, siendo necesario entonces hablar del procedimiento administrativo de garantía de audiencia.

⁸¹ Ídem

II.IV.III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE GARANTÍA DE AUDIENCIA;

Ya revisamos el procedimiento general para la inclusión en la lista de personas bloqueadas que contempla el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, desde los supuestos para su inclusión hasta la eliminación de la misma, así, dentro de la exposición realizada hasta ahora, podemos vislumbrar que las disposiciones 72^a, último párrafo y 74^a, fracción III, establecen que tras acudir al procedimiento de garantía de audiencia, de acordarse favorable conforme a lo solicitado por la persona incluida en la lista, puede eliminarse a la misma de aquella lista estudiada.

Entonces, debemos analizar lo dispuesto en la disposición 73^a ⁸², pues es un procedimiento especial que contempla aquellas Disposiciones de Carácter General de conformidad a lo establecido por el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Antes de iniciar con el estudio de referencia, debe decirse que la garantía de audiencia es un derecho de los gobernados, que se encuentra previsto y protegido por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin abundar a fondo en ello -porque será materia de estudio de capítulos posteriores-, básicamente 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'*⁸³.

Sabiendo lo anterior y retomando el tema expuesto en líneas pasadas, me permito recordar al lector que derivado de una investigación respecto a la existencia de indicios que hagan presumir fundadamente la probabilidad en la comisión de los hechos con apariencia de delitos de terrorismo, su financiamiento, terrorismo internacional o cualquier supuesto de operaciones con recursos de procedencia ilícita, la Secretaría, a través de la Unidad puede ordenar la inclusión en la lista de personas bloqueadas, que tendrá como consecuencia que, mediante el comunicado

⁸² Ídem

⁸³ Tesis: P./J. 47/95. *FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, tomo II, diciembre 1995, página 133.*

realizado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la entidad financiera, suspenda las actividades financieras del cliente o usuario incluido en la lista, a este último acto nos referiremos como “bloqueo de cuentas”.

Tras la suspensión de manera inmediata las entidades financieras deben hacer del conocimiento por escrito o a través de medios digitales a los usuarios o clientes de su inclusión en la lista de personas bloqueadas. Ahora, dentro del escrito en comento, la entidad tiene la obligación de informar a los clientes y usuarios los fundamentos y la causa o causas de dicha inclusión, con este último acto inicia el plazo con el que se cuenta para acudir a hacer efectivo el derecho estudiado, es preciso mencionar que la notificación se realiza en el momento en el que el banco comunica el escrito al usuario. En la práctica, el escrito es muy simple, en él la institución detalla la fecha de entrega del oficio; la persona a la que se dirige el mismo; la descripción de asunto; el fundamento de la orden de bloqueo de cuentas que se explicó con anterioridad y el motivo, que si bien, no explican los movimientos u operaciones, refieren el número de acuerdo (oficio) mediante el cual se ordenó la inclusión a la lista de personas bloqueadas; el plazo para hacer efectiva la garantía; la ubicación de las oficinas de la Unidad de Inteligencia Financiera; y por último, una breve descripción de las cuentas bancarias que fueron incluidas en la lista.

Así tenemos que, las personas incluidas tendrán **10** días hábiles después del día de la recepción del citado escrito para acudir ante la autoridad competente –la Unidad Financiera- y *“hacer efectivo su derecho a la garantía de audiencia”*. Este plazo podrá ampliarse en una sola ocasión por 10 días más, cuando a petición de la parte interesada el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera considere que las circunstancias del caso así lo ameriten.

Esta garantía de audiencia, tiene como finalidad la de manifestar por escrito lo que al interés del incluido o incluida en la lista convenga, de tal suerte que, mediante el escrito que se presente para hacer efectivo este derecho se podrán aportar elementos de prueba y formular alegatos tendientes a desvirtuar los motivos que dieron origen a esta inclusión y sus consecuencias.

Una vez recibido el escrito referido al párrafo anterior, el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, dentro de los 10 días hábiles siguientes, tiene la

obligación de emitir la resolución por medio de la cual tendrá que fundar y motivar en primer momento, la inclusión en la Lista de Personas Bloqueadas, posteriormente, debe establecer si procede o no su eliminación de la misma (según lo establecido por la fracción 74^a del mismo ordenamiento general).

Esta resolución debe ser notificada por medio de oficio al interesado dentro de un plazo de quince días hábiles siguientes al de su emisión, sea o no favorable a su petición. De tal manera que, así culmina el proceso de garantía de audiencia previsto en la disposición estudiada.

Descrito lo anterior, debe recordarse que algunos párrafos atrás entrecomillé las palabras “*hacer efectivo su derecho a la garantía de audiencia*”, esto tiene una connotación casi irónica, pues de lo analizado hasta ahora, es fácil evidenciar que esa garantía es inconcusa e inconstitucional, pues no sigue la suerte de los parámetros mínimos del debido proceso. Es tan fácil de encontrar la falla al prestar especial atención al momento en el que se otorga la supuesta garantía, ya que, como lo he descrito hasta ahora, primero te investiga la Unidad estudiada, luego te incluyen en la lista, posteriormente bloquean cuentas, luego entonces, viene la fundamentación y motivación del acto. Sin perjuicio de analizar lo comentado en líneas posteriores, se deberá prestar especial atención a esto que se refiere.

Por otro lado, debe prestarse especial atención a los plazos otorgados y, sobre todo, a la naturaleza del acto de inclusión a la lista y su consecuencia – bloqueo de cuentas-, pues en el presente trabajo se afirma que su naturaleza no puede ser entendida en ningún momento como medida cautelar, ya que, para ejecutar este acto preventivo, se debe acudir a una autoridad judicial que permita advertir que efectivamente se cumplen con los requisitos jurídicos para considerarla así y/o solicitarse ante la autoridad ministerial que la Constitución prevé para la prosecución de los ilícitos que busca investigar y prevenir.

Una vez descrito todo lo antecedente, es dable afirmar que todo este proceso administrativo inicia la investigación y el caudal probatorio del que se allegó el órgano de inteligencia financiera, de ahí nace todo lo que se ha estudiado hasta ahora, derivado de ello, lo idóneo será estudiar la facultad de investigar hechos con apariencia de delitos por parte de la Unidad de Inteligencia.

II.IV.IV. INVESTIGACIÓN DE HECHOS CON APARIENCIA DE DELITOS:

En el presente capítulo se describieron de manera sucinta las facultades conferidas a la Unidad de Inteligencia Financiera en México. En tal guisa, se han expuesto hasta ahora como es que derivado de una investigación que realiza la Unidad y tras advertir la existencia en grado de probabilidad de la comisión de ilícitos que investiga, puede incluir a los investigados en una lista de personas bloqueadas.

En ese sentido, es importante referir que, dentro de las facultades de la Unidad de estudio referidas del artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en ningún momento se refiere la palabra “*investigar*” como parte de su actuar. Francamente sería una incorrecta técnica legislativa el incluir a aquella palabra pues daría a leguas una contradicción total entre el texto reglamentario y lo dispuesto por los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que debe estudiarse en su literalidad la palabra investigar y las facultades conferidas a la Unidad de Inteligencia Financiera.

Así tenemos que, según la Real Academia de Lengua española, la palabra “*investigar*”, tiene diversas acepciones válidas, y esta se refiere a:

1. *tr. Indagar para descubrir algo. Investigar un hecho.*
2. *tr. Indagar para aclarar la conducta de ciertas personas sospechosas de actuar ilegalmente.*
3. *intr. Realizar actividades intelectuales y experimentales de modo sistemático con el propósito de aumentar los conocimientos sobre una determinada materia.*

Sobre esa línea argumentativa tenemos que, dentro del Reglamento citado con antelación, podemos encontrar actos que materialmente constituyen una investigación y deben entenderse como tal, al interpretar literalmente su contenido facultativo de ahí que palabras como: “*Coordinar la recepción y análisis de la información*” (fracción VI); “*Requerir y recabar... información, documentación, datos e imágenes*” “*obtener información adicional de otras personas o fuentes para el ejercicio de sus atribuciones*” (fracción VII); “*Requerir a las unidades administrativas*

y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría la información y documentación necesaria para el ejercicio de sus facultades” “el acceso a la base de datos que contenga la información que se genere con motivo del ejercicio de tales facultades” (fracción VIII); “Proporcionar, requerir e intercambiar con las autoridades competentes nacionales y extranjeras la información y documentación necesaria para el ejercicio de sus facultades” (fracción XII); entre otras palabras, dan a entender que su facultad es de investigación, y no la de ser la intermediaria entre la autoridad competente para investigar (Ministerio Público) y las instituciones financieras que tienen la información, de ahí las vemos, que en el caso presente, la Unidad de Inteligencia de no actúa como autoridad mediadora neutral entre el sector financiero y los organismos encargados de la investigación⁸⁴, ya que, lejos de cumplir con la función de intercambio de información nacional e internacional, lo que hace es proseguir las conductas ilícitas. Con base en ello, cobran sentido las palabras que se expusieron en el apartado del presente capítulo en donde se estudió la naturaleza jurídica de la Unidad de Inteligencia en México, y su lugar orgánico en comparación con otros sistemas jurídicos.

Para reforzar lo dicho en el párrafo antecedente, basta con revisar en su literalidad la fracción X del artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que textualmente refiere:

Artículo 15. Compete a la Unidad de Inteligencia Financiera:

(...)

X. Recibir y recopilar, en relación con las materias a que se refiere este artículo, las pruebas, constancias, reportes, avisos, documentación, datos, imágenes e informes sobre las conductas que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos, así como sobre las estructuras

⁸⁴ Unidad de Análisis Financiero. *Unidades de Inteligencia Financiera*. Disponible en la página web siguiente: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/80948/VSPP_GAFI_13042016.pdf (Consulta: 28 de mayo de 2021).

financieras de las organizaciones delictivas, e integrar los expedientes respectivos;

Una vez expuesto todo lo anterior, para efectos del presente capítulo es importante analizar los hechos con apariencia de delitos que investiga la Unidad Financiera, ya que en la existencia en grado de probabilidad en la comisión de los mismos nacen las facultades de inclusión en la lista de personas bloqueadas o la de investigar, denunciar y seguir el proceso de los ilícitos, de ahí que, con base en las facultades expuestas en el apartado II.I. del presente capítulo, es pertinente ajustarnos al estudio de las disposiciones legales que contienen aquellos hechos considerados como ilícitos, por ende, es necesario estudiar:

II.IV.IV.I OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA:

Este delito es mejor conocido como “*Lavado de Activos*” (LA) o “*Lavado de Dinero*”, según la Convención de Viena y de Palermo se puede definir como:

“La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos, o de un acto de participación en tal delito o delitos, con objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito o delitos a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones”⁸⁵;

“La ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de un delito o delitos, o de un acto de participación en tal delito o delitos”⁸⁶;

⁸⁵ Convención de Viena; artículo 3, apartado 1, inciso b, fracción i. Conferencia en su sexta sesión plenaria, Viena, Austria, 19 de diciembre de 1988.

⁸⁶ Convención de Viena; artículo 3, apartado 1, inciso b, fracción ii. Conferencia en su sexta sesión plenaria, Viena, Austria, 19 de diciembre de 1988.

“La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de recibirlos, de que tales bienes proceden de un delito o delitos, o de un acto de participación en tal delito o delitos.”⁸⁷

Ahora bien, el *lavado de dinero* tiene por objeto común el de generar utilidades, recursos o dividendos económicos a partir del uso de activos que provienen de actos ilícitos⁸⁸.

El origen de la denominación "*lavado de dinero*" surge por la concepción que se le dio a la palabra "*lavado*", pues tiene su origen en los años 20's en Estados Unidos de América, justo en la época en que existió un incontrolable crecimiento de las mafias italianas en Norteamérica. Entre las diversas actividades ilícitas que se les puede adjudicar a estos grupos, es que crearon una red de negocios dedicados a lavar ropa, conocidas como "lavanderías", en dónde, inyectaban el recurso obtenido de sus actividades ilícitas y así transformaban/ocultaban la procedencia del dinero que alcanzaban con sus actividades ilegales⁸⁹.

Las *Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita* generan múltiples afectaciones a las estructuras Estatales, los daños advertidos -de manera casi obvia- son, el ámbito político, social y sobre todo el económico⁹⁰.

Este ilícito genera *per se*, una afectación grave al sistema financiero, pues basta con entender estas operaciones ilícitas, en general, consiste en destinar sumas económicas, participaciones o recursos que provienen de diversos actos criminales a personas físicas o morales con la finalidad de que esta realice operaciones que podrían ser entendidas como lícitas, pues la operatividad de estas

⁸⁷ *Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*; Artículo 6, apartado 1, inciso b, fracción i. OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, Nueva York, Estados Unidos de América, 2004.

⁸⁸ Bolaños González, Mireya. *Los Fines Del Derecho Penal. Una Aproximación Desde La Filosofía Política*. Anuario de Derecho, vol. 28, s.l.p. 2011, p. 161.

⁸⁹ Tondini, Bruno M. *Blanqueo de capitales y lavado de dinero: su concepto, historia y aspectos operativos*. Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa de Derecho Internacional. Argentina, 2003, p. 38.

⁹⁰ Martínez Sánchez, José Francisco; Martínez Camacho, Arturo; Pérez Lechuga, Gilberto. *Metodología de evaluación de riesgos en materia de prevención de lavado de dinero (PLD) y financiamiento al terrorismo (FT)*. PANORAMA ECONÓMICO, S.I., v. 15, n. 30, p. 143-167, jul. 2020. ISSN 1870-2171. Disponible en: <http://www.panoramaeconomico.mx/ojs/index.php/PE/article/view/256>. (Consultado el 30 de junio de 2021).

personas podría ajustarse al marco legal, sin embargo, el recurso generado de aquellas acciones se destina a mantener a la persona o personas que depositaron este recurso para mantener el funcionamiento de sus actos ilícitos.

Lo anterior implica introducir montos obtenidos de manera ilícita al sistema financiero a través de la economía formal, es decir, a través de los medios legales permitidos para operar, guardar, disponer e invertir dinero (ya sea en efectivo o electrónicamente), pues es de esta manera se logra introducir al flujo económico de capitales un recurso ilícito y/o ilegal y pasa a transformarse en dinero obtenido de manera aparentemente legal. Esta operación debe entenderse como una simulación o un acto ficticio, pues sólo es una cuestión de apariencia de aquel monto pecuniario.

En esa línea argumentativa, es posible advertir que el lavado de dinero se compone principalmente por 3 etapas, las cuales se describen de la manera siguiente:

Figura 2:



Como se puede advertir, las operaciones con recursos de procedencia ilícita son actividades lineales o consecutivas que necesitan, forzosamente, que se realice la actividad predecesora para que ocurra la posterior, es decir, resultaría imposible que se concrete la actividad de *integración* si aún no se realiza la actividad de *colocación* y *estratificación*, así tampoco podría realizarse la *estratificación* si en su defecto no se realizó la *colocación*. Así pues, vale la pena referirse a la etapa de

colocación, que a grandes rasgos consiste en introducir ganancias de origen ilícito en el sistema financiero.

En México, el tipo penal de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita en principio se consideró como un delito fiscal, previsto y contemplado en el artículo 115 bis de válido y vigente desde 1990, y fue hasta mayo de 1996 que entró en vigor un decreto que derogó aquel artículo del Código Fiscal y el delito en estudio pasó a ser conocido como lo conocemos en la actualidad, ya que, se encuentra previsto y sancionado en diversos ordenamientos de carácter general y especiales, atento a ello, debe saberse que el tipo penal se encuentra contenido en el artículo 400 bis del Código Penal Federal, asimismo el artículo 400 bis 1 contiene la descripción agravante en la comisión de este delito; por otro lado, la conducta en estudio se encuentra prevista y sancionada en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI) y el reglamento de esta Ley especial regula aspectos trascendentes respecto a los actos de prosecución del ilícito, en el que se regulan actividades que son competencia de la Unidad de Inteligencia Financiera.

II.IV.IV.II. FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO;

Ya se han referido brevemente los acontecimientos históricos más relevantes para tomar en cuenta lo referente a la creación de un tipo penal de combate al financiamiento del terrorismo y las acciones que se adoptaron en materia internacional para prevenir y combatir estos ilícitos.

Ahora bien, para entender este delito es preciso acudir al sentido literal de la composición gramatical "*financiamiento*" y "*terrorismo*", por su parte el diccionario de la Real Academia Española define "*financiamiento*" como la "*acción y efecto de financiar*". En ese sentido, la palabra "*financiar*" se define como "*aportar el dinero necesario para una empresa*" o "*sufragar los gastos de una actividad, de una obra, etcétera*". Por otra parte, la palabra terrorismo se define como la "*actuación criminal de bandas organizadas, que, reiteradamente y por lo común de modo indiscriminado, pretende crear alarma social con fines políticos*".

De esta manera podemos definir al financiamiento al terrorismo como la aportación de dinero para sufragar los gastos de la actuación criminal de bandas organizadas que pretenden crear alarmas sociales con fines políticos.

Por otra parte, de una interpretación armónica de los artículos 1 y 2 del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo⁹¹ se desprende que comete delito de financiamiento al terrorismo quien por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, provea o recolecte fondos de cualquier tipo, ya sean tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, con independencia de cómo se hubieran obtenido, y los documentos o instrumentos legales, sea cual fuere su forma, incluida la forma electrónica o digital, que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos bienes, incluidos, sin que la enumeración sea exhaustiva, créditos bancarios, cheques de viajero, cheques bancarios, giros, acciones, títulos, obligaciones, letras de cambio y cartas de crédito, para la realización de actos con naturaleza criminal.

Es importante referir que este delito puede realizarse con recursos que sean de procedencia lícita o ilícita, de tal suerte que en México, se actualiza el supuesto normativo según lo descrito en el artículo 139 quáter del Código Penal Federal cuando se realizan las conductas de terrorismo (artículo 139; 139, bis; y 139 ter del CPF), sabotaje (artículo 140 del CPF), terrorismo internacional (artículos 148 bis; 148 Ter; y 148 quáter del CPF), ataques a las vías de comunicación (artículos 167, fracción IX; y 170 párrafos primero, segundo y tercero del CPF) y robo de minerales especiales (artículos 10 y 13 de la LDRMYUTSIHEN).

⁹¹ Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo.

CAPÍTULO III.- CONCEPTOS GENERALES DE DERECHO CONSTITUCIONAL

III.I. INTRODUCCIÓN AL DERECHO CONSTITUCIONAL;

Hasta el momento, en el presente trabajo se ha descrito la historia institucional de carácter internacional y nacional de la Unidad de Inteligencia Financiera, se abundó en los preceptos normativos que dan origen a las facultades de la Unidad de Inteligencia en México para emitir el acto de inclusión en la lista de personas bloqueadas que da como consecuencia directa el bloqueo de cuentas bancarias de aquellos que fueron incluidos en la lista.

Al paso constante de la investigación se han realizado comentarios tendientes a demostrar inconsistencias jurídicas en el actuar de la Unidad en contraposición a lo que dispone nuestra Carta Magna, inconsistencias que de no ser evidenciadas podrían ser incisivas para la vida empresarial de las personas morales o físicas incluidas en la lista, pues sus consecuencias son devastadoras para aquellos que se les niega el flujo, retiro o disposición de sus recursos financieros.

A manera de recapitulación, debemos recordar que para que una persona sea incluida en la lista de personas bloqueadas, previamente debe existir una investigación que haga presuponer en carácter indiciario que las personas han participado o se presume participan en la comisión de los delitos de lavado de dinero, terrorismo y/o su financiamiento, esta investigación, corre a cargo de la Unidad de Inteligencia, así, al tener una presunción supuestamente fundada, puede ordenar la inclusión en la lista mencionada, lo cual, da como resultado directo que las instituciones financieras tengan la obligación de bloquear las cuentas de los usuarios que fueron incluidos en ella. Bajo esa premisa, vemos entonces que la notificación de la orden de bloqueo se da posterior al acto mismo de inclusión y de bloqueo. Todo esto, si bien, tiene su origen en una Ley de carácter Federal, lo cierto es que, el procedimiento *per se* no está creado por el Congreso de la Unión o alguna de sus cámaras, sino que yace en la autorregulación por reglamentos de la Secretaría a la que pertenece la Unidad.

Con base en la descripción anterior, previo a demostrar inconsistencias jurídicas en el actuar de la Unidad en contraposición a lo que dispone nuestra Carta

Magna, lo pertinente será realizar una antítesis del tema expuesto con antelación, misma que se desarrollará con base en las preguntas siguientes:

- ¿Quién es la autoridad facultada para investigar delitos?;
- Si la inclusión en la lista se deriva de la presunción en la comisión de alguno de los delitos descritos y se realiza previo a un juicio, ¿no se estaría dando por cierto que se cometió el delito?;
- Si primero se incluyó en la lista, se bloquearon las cuentas y después se notifica, ¿en qué momento se da oportunidad al incluido de defenderse?;
- ¿Por qué un reglamento administrativo determina el procedimiento en el que se realizará una investigación criminal?

Los temas expuestos hasta ahora serán la base para el análisis posterior que se realizará sobre la constitucionalidad de las facultades de la Unidad para realizar estos actos, sin embargo, previo a ello, resulta necesario hablar de conceptos generales de derecho constitucional, pues entender su importancia dogmática y práctica nos permitirán verificar la aplicabilidad de los tópicos descritos, su naturaleza jurídica y la importancia de su protección, así como las personas que están obligadas a verificar su debido cumplimiento. En suma a lo anterior, es preciso advertir que, en primer momento, hablaremos sobre “*Constitucionalidad*”, con ello, abundaremos en conceptos generales de derecho constitucional, la importancia, trascendencia y necesidad de contraponer los actos descritos en los capítulos pasados ante la supervisión de esta materia, de tal suerte que, en un segundo momento podremos traer a colación un apartado especial en el que describiremos los derechos y principios aplicables al caso concreto de bloqueo de cuentas, así abundaremos en los mismos para estar en posibilidad de generar un análisis constitucional en un capítulo posterior.

III.II. CONSTITUCIÓN, DEMOCRACIA, SOBERANÍA, ESTADO DE DERECHO Y SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL:

Para comenzar el análisis del presente apartado es necesario conceptualizar al derecho constitucional, su importancia y necesidad en la actividad de los entes que son parte del Estado, pues verificaremos la vitalidad de la materia dentro del presente trabajo.

En primer momento definiremos la palabra Constitución, que, según Hans Kelsen, debe ser entendida en 2 sentidos, material y formal: el primero está compuesto por los ordenamientos reguladores y creadores de normas, tanto los procedimientos de creación como los órganos del Estado y sus competencias para crear y regular estas normas. Por otra parte, el sentido formal regula las relaciones del poder estatal con los gobernados y los derechos fundamentales de los mismos⁹².

La clasificación del derecho constitucional debe asimilarse como la norma base del derecho público, pues de él surgen el resto de normas de derecho público⁹³, entre ellas las de carácter administrativo, ya que sirve, por una parte, para organizar al Estado como norma fundamental de la estructura y, por otra, funge como la guía que contiene los aspectos mínimos de derechos de los gobernados, en tal sentido, la estructura debe estar encaminada a proteger aquellos.

Los dogmáticos de la materia han clasificado a la norma constitucional de maneras diversas, sin embargo, lo que interesa para el presente trabajo tomaremos la clasificación⁹⁴ del derecho constitucional mexicano como la siguiente:

- **Bilateral:** establece relaciones entre diversas personas. Toda vez que, frente al deber de una persona, se encuentra el derecho de otra para exigir su cumplimiento.
- **Imperativa:** porque es un mandato, ya sea como prohibición o como regla permisiva, no es un deber sino una obligación.
- **Coercible:** porque contiene sanciones a la norma cuando no es posible su cumplimiento voluntario.
- **General:** es impersonal, no está destinada a una persona específica.

⁹² Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*. 7ª reimpresión, trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1995, p. 147.

⁹³ Ídem.

⁹⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 20ª edición, editorial Porrúa, México, 2009.

En esa línea argumentativa, resulta idóneo describir al Constitucionalismo como un método o herramienta de limitación del poder; pues desde épocas antiguas, detentar el poder -si no es debidamente limitado- confiere atribuciones arbitrarias y contrarias a los intereses de la sociedad. Debemos entender que, históricamente, la concepción de Estado se ha generado para vivir en sociedad de manera armónica, de ahí la bilateralidad, imperatividad, coercitividad y generalidad de la norma constitucional⁹⁵.

Históricamente estas figuras de protección constitucional surgieron de la necesidad social por defenderse de la arbitrariedad de un *monarca*, pues las formas de gobierno que se ejercían en el pasado permitían que el poder se concentrara en un solo individuo, quien a su manera, gusto y forma elegía el futuro de la nación mediante la toma única y absoluta de decisiones⁹⁶.

Así nos quedaremos con la idea del derecho constitucional como una limitación del poder, ya que, crea una perfecta balanza de pesos y contrapesos de un sistema que funciona en coordinación con sus elementos⁹⁷ y de cooperación entre los distintos órganos del poder, que crean e integran mecanismos tendientes a fomentar la división de poderes, los cuales establecen mínimos de libertades conferidas a los individuos frente al Estado y la obligación de éste último por promoverlas, respetarlas, protegerlas y garantizarlas.

Para garantizar los derechos deben crearse herramientas o mecanismos para tales fines, entre ellos se encuentran los procesos mediante los cuales es posible resolver controversias entre particulares; particulares y Estado; y entre entes pertenecientes al Estado. Parte de la protección constitucional es la que se ejerce a través del juicio de amparo, -ya sea directo o indirecto- y/o las acciones de inconstitucionalidad, pues, en el entendimiento del control de constitucionalidad estricto, mediante aquellos medios se puede verificar la naturaleza intrínseca de los actos de autoridad y limitar así el poder de las mismas.

⁹⁵ Ídem.

⁹⁶ Secondat-Montesquieu, Charles. *Espíritu de las leyes*. Vol. 1. Imprenta de Marcos Bueno, p. 1845.

⁹⁷ Luhmann, Niklas. *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*. Vol. 15. Anthropos editorial, 1998.

Bajo los argumentos expuestos hasta ahora, es preciso referir que el constitucionalismo contemporáneo es aquel que da imperio a la norma, siendo la norma que faculta a sus operadores para hacer de su cumplimiento una obligación o deber. En él se conjugan múltiples elementos de cultura social, libertad, democracia y soberanía que obligan a que la forma de gobierno sea de los ideales de la mayoría sin perder de vista los intereses de las minorías⁹⁸.

Ahora bien, hasta este momento incorporamos a la exposición un concepto novedoso que no debe perderse de vista en la implicación jurídica que se estudia en este momento: “la democracia”. Concepto que introduce el principio de “soberanía popular” y el ejercicio del voto como el medio legítimo para acceder al poder constitucionalmente consagrado⁹⁹.

Así tenemos que, la democracia en México es una institución que hasta la fecha, es parte de un proceso constante de adaptación, en sus casi dos siglos de evolución¹⁰⁰, se han emprendido diversos intentos de consolidación, que, con pasos constantes ha buscado proteger 2 principios fundamentales: primero, el control popular sobre la toma de decisiones públicas -así como la delimitación de elección hacia quienes toman esas decisiones-; y, dos, la igualdad entre los ciudadanos en el ejercicio de ese control¹⁰¹.

Por otra parte, en líneas anteriores se habló de “soberanía popular”, el cual es un concepto que debe entenderse a la par del constitucionalismo y la democracia, pues éste tiene su vitalidad trascendente en la evolución de las sociedades contemporáneas para buscar la centralización del poder, con la capacidad suficiente de someter y pacificar, dentro de un territorio específico los poderes ideológicos y económicos de una sociedad mediante la monopolización de la violencia institucional legítima, de ahí surge la concepción política de un Estado

⁹⁸ Aragón, Manuel, et al. *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, pp. 345-358.

⁹⁹ Labastida, Julio. *La transición, del autoritarismo a la democracia*, en Carbonell Sánchez, M.; Fix Fierro, H.; Valadés, D. (Comp.) *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Tomo IV, Vol. 2*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2015, pp. 121-187.

¹⁰⁰ Ídem.

¹⁰¹ Emmerchi, Gustavo. *Informe sobre la democracia en México*, Universidad Autónoma de Metropolitana Edit, 2009, p. 188.

con mecanismos de defensa externa e interna que en la búsqueda de su preservación adquiere su soberanía, ya que, es superior de cualquier otro factor que pueda modificarlo¹⁰².

En ese sentido, para evitar la centralización del poder político en un sólo ente se crearon diversas instituciones que fungen como una figura de pesos y contrapeso que delimitan las facultades y actividades de cada uno de ellos, de ahí la creación de poder *ejecutivo, legislativo y judicial*¹⁰³.

Como se dijo, la naturaleza de estas figuras precisamente yace en la necesidad de evitar el ejercicio abusivo o arbitrario del poder conferido por el pueblo mismo a las instituciones, por ello surge el “Estado de derecho”, que a partir del imperio a una norma superior -Constitucional- faculta a sus operadores para hacer de su cumplimiento una obligación o deber, entonces, la “soberanía” adquiere un valor de “legalidad” que corresponde a los entes mismos supervisar y delimitar entre sí, misma que radica en la autonomía del pueblo por decidir.

Ahora bien, de manera conceptual, el Estado de derecho, según Norberto Bobbio, debe contemplar los siguientes elementos: 1) estructura formalmente constituida con base en un sistema jurídico garante de libertades “fundamentales” a través de normas preconstituidas y generales que se aplican por autoridades y se supervisa su aplicación mediante jueces imparciales del poder político; 2) libertad de competencia en el mercado (derivado del sistema constituido); 3) división funcional y limitada de los poderes políticos que conforman al Estado; y 4) convergencia de los factores sociales y económicos de las mayorías y las minorías dentro de la estructura sistemática¹⁰⁴.

Para efectos del presente trabajo, entenderemos que la democracia y el Estado de derecho son en esencia, un acto encaminado al individuo racionalmente autónomo¹⁰⁵, quién desde su nacimiento es sujeto de derechos.

¹⁰² Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Principios y valores de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2001, p. 15.

¹⁰³ Secondat-Montesquieu, Charles, op. cit.

¹⁰⁴ Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, México, Ed. Siglo XXI, 2002, 13° edición, 2 tomos, pp. 541-543.

¹⁰⁵ Kant, Immanuel. *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, edición digital basada en la 6ª ed., traductor, García Morente, Manuel, 1980.

De tal suerte que la materialización de los conceptos descritos hasta ahora, permiten concretar que los elementos: constitución, democracia y soberanía de un territorio delimitado, válido y vigente dan a luz al concepto contemporáneo de Estado¹⁰⁶.

De todo lo expuesto hasta ahora, es posible vislumbrar la importancia y necesidad del Constitucionalismo y su trascendencia en la vida diaria de un sistema político, económico y social como lo es el mexicano, pues en el texto llamado Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se han plasmado los intereses generales de una sociedad, quién, a partir de la soberanía popular, han impuesto una forma de gobierno democrática que permite construir estructuras formales con base en un sistema jurídico fundamental, que tiene como fin el ser garante de los derechos reconocidos por el Estado mismo, las libertades o derechos fundamentales, así como los derechos propios del ser humano (derechos humanos), a través leyes pre-constituidas y generales que se originan a partir del ejercicio del poder legislativo, aplicadas por autoridades ejecutivas y supervisadas por un ente judicial que supervisa, *stricto sensu*, el seguimiento de la voluntad constituyente de la norma fundamental, mismo que da origen a la funcionalidad de sus entes y limita las facultades conferidas a los poderes políticos que conforman al Estado, garantizando con ello, un efectivo ejercicio del *Estado constitucional del derecho*¹⁰⁷.

De la forma en la que se describió lo anterior, se resalta que el estudio realizado sobre los conceptos generales de derecho constitucional será trascendente para entender que es precisamente el texto llamado Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se han plasmado los intereses fundamentales y mínimos que los individuos gozan, de ahí, que es necesario proteger y salvaguardar la integridad de aquella pieza fundamental, que para efectos del presente trabajo, abordaremos bajo el principio de supremacía constitucional.

¹⁰⁶ Salazar, Luis y Woldenberg, José. *Principios y valores de la democracia*, op.cit. pp.16-37

¹⁰⁷ Ferrajoli, Luigi. *Sobre la definición de democracia. Una discusión con Michelangelo Bovero*". Isonomía, 19, octubre de 2003, pp. 227-240.

Principio que ha sido objeto de estudio de múltiples criterios jurisprudenciales, en donde se estudió que desde la reforma de 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, al modificar el contenido del artículo 1o. de la estudiada Carta Magna, de algún modo contraviene el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 del propio ordenamiento, en cuyo texto determina que "*Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión*"¹⁰⁸, estableciendo así que las leyes y los tratados internacionales se encuentran en un plano jerárquicamente inferior al de la Constitución, pues en el caso de las leyes claramente se establece que "de ella emanan" y en el de los tratados "que estén de acuerdo con la misma"¹⁰⁹.

En ese mismo sentido, fue objeto de estudio el de referir que la citada reforma de 2011 no modificó los artículos 103, 105 y 107 constitucionales, en la parte en que permiten someter al control constitucional tanto el derecho interno, como los tratados internacionales, a través las distintas acciones jurídicas pertinentes. Además, se dijo que la reforma, si bien, dispone que en nuestro país todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, establece también que se ordenó que las limitaciones y restricciones a su ejercicio sólo pueden establecerse con base en lo referido por la Constitución, más no en que dispongan los tratados; por tanto, dicen que la reforma resulta acorde con el principio de supremacía constitucional¹¹⁰.

¹⁰⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 133.

¹⁰⁹ Tesis: 2a. LXXVI/2012 (10a.), *SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 10 DE JUNIO DE 2011, RESPETA ESTE PRINCIPIO*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 3, p. 2038.

¹¹⁰ Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), *DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 202.

Máxime que aquel principio de también es reconocido en el ámbito internacional, en el texto del artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, al prever la posibilidad de aducir como vicio en el consentimiento la existencia de una violación manifiesta que afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.

Con base en lo expuesto, debemos recordar que tal como se desarrolló desde el capítulo II.III., en México, el ejercicio de las facultades de la Unidad de Inteligencias es una facultad que formalmente es reglada, sin embargo, materialmente raya en la discrecionalidad¹¹¹, pues no se debe olvidar que es un ente administrativo perteneciente a la Administración Pública Federal y por ello dependiente del Poder Ejecutivo, así veremos que, se ha politizado su uso como un brazo armado del poder estatal para el asedio mediático en contra de rivales políticos de la administración al mando, de forma que, pese a que existen tesis jurisprudenciales que delimitan su actuar, materialmente generan actos fuera de lo reglado, ya que, su investigación raya en la invasión de facultades conferidas a entes autónomos ministeriales, aunado a ello, que sus facultades regladas carecen de certeza jurídica pues no emanan de leyes ordenadas por el Congreso. Estos son sin duda algunos actos que deben sobreponerse al sentido natural del *estado de derecho*, ya que, como lo entendimos y como lo expondremos en el capítulo precedente, su naturaleza es contraria a las normas fundamentales plasmadas en el texto Constitucional, pues irrumpen con los mínimos vitales reconocidos a los gobernados.

Un claro ejemplo de este asedio, veremos que nace en la comprensión de la capacidad de investigación de la Unidad de Inteligencia Financiera en México, pues esta carece de objetividad, ya que, no puede ejecutar dichas facultades en contra de todas y cada una de las personas que realiza operaciones vulnerables o realiza actos que generan un riesgo al sistema financiero, pues la Unidad no tiene la

¹¹¹ *Esto implica una sujeción potestativa que otorga a la autoridad un margen amplio de interpretación y aplicación de las normas, lo cual objetivamente permite entender que si bien, el actuar de la autoridad se encuentra regulado, también lo es que permite operar y decidir de manera voluntaria.*

capacidad objetiva ni material para darse abasto en la investigación de todos estos actos, así, bajo el pretexto de señalar “asuntos relevantes”, investiga sólo los que arbitrariamente considera como tal, sin que exista un parámetro general que delimite o pueda evaluarse si tiene esta naturaleza o no.

Sobre esa misma argumentación, se acentúa la necesidad de estudiar los conceptos de constitucionalismo para efectos del presente trabajo, de ahí es que debemos retomar lo descrito en líneas antecedentes sobre naturaleza ambivalente de la Constitución, pues como se dijo, en el sentido material, sirve como el plano estructural de la integración de un sistema político, en ella, yacen la limitación, alcance y facultades de cada acto, hecho u omisión que busca realizar el Estado. Por otra parte, en su aspecto formal, ésta contempla los parámetros mínimos –en cuanto a “derechos”- que el mismo Estado debe promover, respetar, proteger y garantizar para con sus gobernados.

Con lo anterior descrito, como se adelantó al inicio del capítulo, es factible dar un salto al estudio de algunos principios y derechos que para efectos del presente trabajo deben garantizarse cuando se bloquean cuentas por la inclusión en la lista de personas bloqueadas, pues es el aspecto formal de la definición de Constitución Política que hemos utilizado, misma que nos permitirá entender que cuales son algunas prerrogativas constitucionales que se consideran vulneradas con el ejercicio de la facultad estudiada.

III.III. PRINCIPIOS Y DERECHOS QUE DEBEN GARANTIZARSE CUANDO SE BLOQUEAN CUENTAS POR LA INCLUSIÓN EN LA LISTA DE PERSONAS BLOQUEADAS:

Como se dijo, al punto en el que actualmente nos encontramos, es posible pasar al siguiente apartado de la presente tesis, pues sabiendo el origen de la responsabilidad de salvaguardar el estado de derecho y la trascendencia del mismo en la sociedad, entendemos que esta responsabilidad recae en la autoridad política entendida como *poder judicial*, pues es la autoridad encargada de interpretar y aplicar las normas a través de esa los mínimos fundamentales pre-establecidos. En vista de ello, es procedente pasar a una cuestión más práctica que dogmática, ya que, a partir de lo referido en líneas anteriores estamos en condiciones de hablar

sobre algunos principios y derechos que, a la luz de las máximas de la experiencia, deben garantizarse cuando se incluye a las personas en la lista de personas bloqueadas.

Bajo la argumentación seguida en los párrafos previos, es necesario recordar las preguntas planteadas desde el inicio del presente capítulo, pues ellas serán la guía indicativa que nos permitirán entender que, cuando preguntamos: ¿quién es la autoridad facultada para investigar delitos?, veremos que no es la Unidad de Inteligencia Financiera, pues por disposición Constitucional, esta facultad recae única y exclusivamente en el Ministerio Público, debido a que este tiene el monopolio de la investigación, ¿existe una **invasión de poderes**?; De igual manera, debemos entender que si la inclusión en la lista de personas bloqueadas deriva de la presunción en la comisión de alguno de los delitos descritos y se realiza previo a un juicio, se vulnera **el principio de presunción de inocencia** que de igual manera la Constitución protege, porque previo a un juicio o proceso penal, se generó un juicio de valor con consecuencias jurídicas antes de que exista una determinación presuntiva de la posible comisión de un delito; Ahora bien, cuando nos preguntamos ¿por qué un reglamento interno y administrativo determina el procedimiento criminal de investigación que permite allegarse a las causas y motivos que originan el bloqueo de cuentas bancarias? Debemos pensar en que aquel acto se podría carecer de **seguridad o certeza jurídica**, pues su acto creador carece de firmeza jurídica que le dé el carácter de imperativa; por último, habrá que recordar que, si primero se incluyó en la lista, se bloquearon las cuentas y después se notifica, debe darse una la oportunidad al incluido de defenderse mediante alguna **audiencia**.

Así, las preguntas realizadas al inicio del presente capítulo nos permitirán dividir el estudio de la parte formal de la constitución en los tópicos siguientes: principio de división de poderes, principio de presunción de inocencia, principio de certeza jurídica y derecho de garantía de audiencia.

Por lo anterior, lo consecuente será iniciar con el estudio del:

III.III.I. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES:

Un “principio” debe ser entendido como un elemento de la norma general en grado de directriz que busca proteger diversos valores considerados superiores en el ordenamiento legal de un sistema jurídico, *ordenan que algo sea realizado en la mayor medida de lo posible*¹¹². Por ello, debemos entender que la división de poderes no sólo funciona en un grado macro respecto a los actos que realizan la gestión general que conforma los poderes políticos del Estado, es decir, los Poderes de la Unión compuestos en México por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cuestión que se ha expresado en líneas anteriores.

Este principio se encuentra Constitucionalmente consagrado en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en esencia es un mecanismo garantista de limitación y balance del poder público, su finalidad, como se ha visto es proteger la democracia, los derechos humanos, derechos fundamentales y sus garantías, ello a través “*de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público*”¹¹³.

Como hemos visto en el presente capítulo, su estudio debe entenderse a partir de la evolución histórica, sociológica y política de cada Estado. En los Estados Unidos Mexicanos este principio es “*evolutivo y a través de su desarrollo se han establecido nuevos mecanismos para controlar el poder, con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento*” del sistema político¹¹⁴. Dentro de estos nuevos mecanismos para controlar el poder, figuran los denominados “*órganos autónomos*”, que México adoptó como estrategia para maximizar la prevención al ejercicio del poder público.

Toralmente la figura de “*órgano autónomo*” depende del desarrollo de la sociedad en la que se regule la figura, en México, se genera tras la incorporación de esta calidad dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos, por ende,

¹¹² Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, 2ª ed, trad. Garzón Valdés Ernesto, Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1993, p. 225 en Hart, H. "Bentham on legal rights", p. 180.

¹¹³ Tesis: 2a. CLXVII/2017 (10a.), *GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, p. 603.

¹¹⁴ Ídem.

debe referirse que la estructura o características de esta autonomía depende de lo que el legislador considere oportuno conceder, el resto de aspectos como la estructura orgánica y su funcionamiento son cuestiones netamente reglamentarias¹¹⁵, sin embargo, se pueden caracterizar por estar dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio.

De manera descriptiva más no limitativa, algunos de estos órganos dotados de autonomía son: el Instituto Nacional Electoral (INE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Banco de México (Banxico), el Instituto Nacional de Estadística (INEGI), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Datos Personales (INAI), y por último pero más trascendente para lo que respecta a este trabajo: **la Fiscalía General de la República (FGR)**.

Cada uno de estos órganos busca garantizar que, dentro del ejercicio de las facultades de diversas instituciones, no se abusara del poder público conferido, pues la imperatividad y coercibilidad de las normas que ejecutan los poderes políticos podrían llegar a incidir de manera arbitraria a los gobernados. Vemos, por ejemplo, que el INE tiene como fin primordial el de proteger la democracia¹¹⁶; el Banco de México, tras una evolución histórica del libre mercado y “*para evitar que preponderaran los intereses políticos de coyuntura sobre los nacionales de largo plazo*” tuvo que adquirir esta calidad¹¹⁷; así observamos también, que la Fiscalía General de la República es una institución sistemática que requería urgentemente de autonomía, pues a través de ella, se utiliza el derecho penal como derecho público sancionador de normas que “*refleja las preocupaciones, convicciones y propuestas morales de la sociedad, con mayor hondura, probablemente, que otros*

¹¹⁵ Salazar, Pedro y Salgado, Luis, *Órganos constitucionales autónomos. Una propuesta de reforma*, en Serna de la Garza, José María (ed.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 591-605.

¹¹⁶ Instituto Nacional Electoral. *¿Cuál es la finalidad del INE?-Historia*. Disponible en: https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd85_8023b32d5b7787e6910d08600a0/ (Consultado el 28 de mayo de 2021).

¹¹⁷ Banco de México. *Historia-Autonomía*. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/autonomia-funciones-banco-m.html> (Consultado el 28 de mayo de 2021).

cuerpos normativos. Esto es así, en virtud de que el ordenamiento penal formaliza la defensa de los bienes y valores esenciales del ser humano, la familia, la sociedad y el Estado, en sus extremos irreductibles, y para ello emplea los medios de reacción jurídica más intensos de los que se puede valer, legítimamente, la sociedad."¹¹⁸

La importancia trascendental de una Fiscalía autónoma yace en que es la única autoridad constitucionalmente facultada para la prosecución de delitos que se encuentran tipificados, de ahí que tras el cambio paradigmático planteado en líneas anteriores, este ha dado una concepción más humanista al sistema que integra al Estado, por ende sus instituciones, órganos y entes pertenecientes al mismo, así como sus actividades, deben proteger con mayor grado la libertad de las personas, buscando el respeto, la promoción, la protección y garantía de los valores entendidos como justicia, la incriminación debe reducirse a lo estrictamente indispensable y la consecuencia jurídica del delito debe respetar, con el mayor escrúpulo, la dignidad del ser humano. Todo esto, que es el fundamento filosófico, ético y político de la ley penal, debe quedar puntualmente traducido en las normas correspondientes y en la aplicación judicial y administrativa de éstas¹¹⁹.

La Reforma constitucional de 2008 que trajo consigo una cascada de modificaciones constitucionales y normativas, aunado a ello, generó la obligación de dotar de autonomía a las, entonces, Procuradurías Generales de Justicia, de ahí tenemos el primer esbozo de modificación a este ente la encontramos en la reforma de 10 de febrero de 2014 mediante el Diario Oficial de la Federación se ordenó la modificación del apartado A, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, fue hasta el decreto de 14 de diciembre de 2018 mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación que se creó un nuevo órgano técnico, ministerial y autónomo que conocemos hoy como Fiscalía General de la República, cuya declaratoria de entrada en vigor de autonomía se publicó 4 días después.

¹¹⁸ Congreso de Estado Libre y Soberano de Morelos, *Exposición de motivos del Código Penal para el Estado de Hidalgo, considerando 1*, en su última reforma de 17 de agosto de 2016, Código publicado en la Sección Segunda del Periódico Oficial del Estado de Morelos, el miércoles 9 de octubre de 1996.

¹¹⁹ Ídem.

Debemos tener en cuenta que el artículo 102 Constitucional, en su apartado A, refiere la naturaleza autónoma de la Fiscalía, así como los procedimientos y requisitos para la designación del fiscal general y las causales de remoción del cargo; su competencia, estructura orgánica; principios éticos, entre otras cuestiones.

La Fiscalía General de la República no forma parte de la administración pública federal, ni del Legislativo, ni del Poder Judicial, es un organismo plenamente autónomo.

Entonces debemos prestar especial atención a esta autonomía y a la competencia que realiza en ejercicio de la misma, de tal suerte que vislumbra una función monopólica persecutora de los delitos del orden federal, como podrían serlo los Delitos de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, el Terrorismo y su Financiamiento, para la concatenación del modelo político del Estado mexicano, ya sea dentro de los procesos de toma de decisiones de políticas de seguridad pública o en la solución de conflictos entre individuos o entes estatales, garantizando con ello el debido Estado de derecho¹²⁰.

Puede decirse que este órgano fue dotado de las facultades necesarias para alcanzar los fines por los cuales fue creado y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas, asimismo, forman parte del Estado mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del Estado pues es independiente y su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público¹²¹.

Una vez expuesto lo anterior, habrá que recordar que en el capítulo II, en específico su apartado IV. IV. se habló de las facultades conferidas a la Unidad de Inteligencia Financiera para el iniciar y desarrollar de investigaciones criminales de los hechos con apariencia de: delitos de operaciones con recursos de procedencia

¹²⁰ López Olvera, Miguel Ángel. *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*. Primera edición, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 79-95

¹²¹ Tesis: 1a. CCCX/2018 (10a.), *PARTE ORGÁNICA DE LA CONSTITUCIÓN. ES APTA PARA INVOCARSE COMO PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, p. 355.

ilícita, terrorismo y su financiamiento. Asimismo, es de recordar que el acto de inclusión a la lista de personas bloqueadas que da como consecuencia directa el bloqueo de las cuentas bancarias deriva de una investigación realizada en ejercicio de las facultades conferidas a la Unidad por presumir que existen, de manera indiciaria, los hechos con apariencia de los delitos mencionados con anterioridad.

En conclusión, el principio desarrollado dentro del presente apartado cobra relevancia tras advertir *a priori* un evidente colapso entre lo que constitucionalmente debe garantizarse y lo que, en esencia, permiten compendios normativos distintos al principio desglosado.

III.III.II. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA:

Como se ha referido hasta ahora, las múltiples reformas de 2008 al sistema penal y las de 2011 en materia de derechos humanos han traído consigo diversas modificaciones tanto de pensamiento como de ordenamientos jurídicos, los axiomas entendidos como indispensables han cambiado abruptamente concibiendo mínimos indispensables distintos a lo que antes se consideraba como justo, lo que nos puede llevar a afirmar, sin duda, que este es alguno de los procesos pacíficos más progresivo que ha acontecido desde la instauración de lo que conocemos como Estado de derecho en México.

Como consecuencia de lo anterior, vemos que en 2008 se reformó el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente el artículo 20, apartado B, fracción I, de esta norma suprema, que de manera textual refiere que toda persona imputada tiene derecho: “*a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa*”¹²².

De lo anterior, sirve referir que el Doctor Miguel Ángel Aguilar considera que la reforma judicial en materia penal no es sino la materialización de políticas públicas de emergencia que buscan concebir y desarrollar en el ámbito judicial, cambios tendientes a favorecer la democracia, pues busca que los procesos sean transparentes para todos y cada uno de los sectores sociales, así dar solución a los

¹²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 20, apartado b, fracción I, 2008.

problemas planteados al fortalecimiento del Estado de derecho y la profundización de la democracia¹²³.

Asimismo, el autor refiere que la naturaleza intrínseca a la reforma de 2008 es proteger uno de los derechos humanos del que deben gozar todas las personas sometidas a un proceso jurisdiccional, pues implica que sin importar la etapa procesal en la que se encuentre el gobernado o procesado, no puedan ser considerados culpables si no existen los fundamentos suficientes para afirmar ello; esto implica entonces, una contraprestación que obliga al Estado a que presuma la inocencia de aquellos a los que aún, ejerciendo el imperio de la norma, no han sido declarados judicialmente culpables, siendo que, para llegar a este estadio procesal se requiere de un proceso estructurado en donde se desvirtúe a través de pruebas científicas, fundamentos y motivos, que sin mediar duda razonable, existe la culpabilidad del comitente. De tal suerte que es un derecho humano la posibilidad de contar con un sistema democrático de justicia que busca salvaguardar como fin último bienes jurídicamente tutelados por el Estado que se consideran como máximos, como pueden serlo la libertad, seguridad jurídica y defensa social, y así, a través del sistema normativo garante de derechos, se establezcan los parámetros mínimos bajo los cuales la persona inculpada pueda perder, ver limitado o poner en riesgo su libertad, bienes o cualquier bien jurídico que pueda ser afectado por un proceso judicial¹²⁴.

Bajo esa línea argumentativa, es de considerar que este principio es un límite al ejercicio del poder punitivo del Estado ejercido contra sus gobernados, en el que, a través de años de democratización del sistema, este garantiza los derechos de cualquier persona sometida al derecho sancionador.

Una vez analizado lo anterior, resulta idóneo atender a la responsabilidad concebida en la autoridad política entendida como *poder judicial*, pues como se ha sostenido, en México, es la autoridad encargada de interpretar y aplicar las normas a través de esa los mínimos fundamentales pre-establecidos.

¹²³ Aguilar López, Miguel Ángel, *Presunción de inocencia, derecho humano en el sistema penal acusatorio*, Primera Edición 2015, México, Instituto de la Judicatura Federal, p. 66.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 79.

En virtud de ello, debemos referir que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 4 de abril de 2014 publicó 3 tesis a través de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación con carácter de jurisprudencia, que en término del artículo 217 de la Ley de Amparo son obligatorias para sus subordinados, mismas que tienen por rubros los siguientes: “*PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA*”¹²⁵, “*PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA*”¹²⁶ y “*PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL*”¹²⁷.

En los criterios de referencia es vital encontrar como descripción común que: *la presunción de inocencia es un derecho que puede calificarse como “poliédrico”, en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal*¹²⁸, ello cobra sentido cuando atendemos a la naturaleza protectora de un principio, ya que sus múltiples acepciones garantistas de derechos protege valores mínimos a través de su origen primario.

Entonces, debemos saber que este principio, de manera enunciativa más no limitativa, debe ser entendida como protección un derecho informador, como regla de trato procesal (incluso pre- o para-procesal) y como regla de valoración de la prueba.

Cada una de las vertientes de este principio tiene su complejidad, así las interpretaciones válidas de estos son estudiadas constantemente, su entendimiento se encuentra en continua evolución, pues su interpretación debe hacerse a cada caso específico, lo que da pauta a la racionalidad mismas del principio, sus acepciones válidas, su fin y los valores que busca proteger. Para efectos del presente trabajo, nos referiremos a este principio como una regla de **trato procesal**, el cual, de manera puntual refirió la Primera Sala que: “*establece la forma en la que*

¹²⁵ Tesis: 1a./J. 26/2014 (10a.), *PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 5, abril 2014, Tomo I, p. 476.

¹²⁶ Tesis: 1a./J. 25/2014 (10a.), *PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 5, abril 2014, Tomo I, p. 478.

¹²⁷ Tesis: 1a./J. 24/2014 (10a.) *PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 5, abril 2014, Tomo I, p. 497.

¹²⁸ Ídem.

debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal. En este sentido, la presunción de inocencia comporta el derecho de toda persona a ser tratada como inocente en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una sentencia condenatoria. Dicha manifestación de la presunción de inocencia ordena a los jueces impedir en la mayor medida posible la aplicación de medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable, es decir, conlleva la prohibición de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena.”¹²⁹

Nuevamente, vale la pena citar al Doctor Miguel Ángel Aguilar, refiriéndose a la vertiente estudiada del principio de presunción de inocencia como: *“la condición del inculgado durante el proceso, particularmente a su libertad personal; implica asumir, sin reticencias, su inocencia con la conciencia de que las resoluciones no son un acto meramente declarativo, sino que afectan los bienes más preciados de los gobernados, como son la libertad, dignidad, patrimonio, por tanto se debe estar seguro más allá de toda duda razonable de que se aplicó una pena al culpable”¹³⁰.*

El matiz explicado por el Doctor resulta ideal para analizar el tema estudiado, pues por un aspecto de progresividad, debe entenderse que las implicaciones jurídicas que conlleva un proceso penal acarrea consigo múltiples consecuencias jurídicas para el sometido al imperio de la norma a través del poder político encargado de proseguir los supuestos actos con apariencia de ilícitos, ya que, incluso las declaraciones formales por parte de los entes que forman parte del Estado traen aparejados consigo riesgos que, aunque no impliquen una afectación material, por sí mismos, ponen en riesgo los bienes jurídicos de estos, por ello, no puede someterse a un escrutinio endeble la culpabilidad de alguien. Así, *por mayoría de razón*, de advertirse una afectación material, la deliberación debe ser aún mayor.

Por todo lo considerado hasta ahora, es posible la afirmación válida respecto a que este principio busca proteger al imputado de acusaciones inconclusas, dándole un trato de inocente desde el inicio del proceso, de tal suerte que, de ser

¹²⁹ Ídem.

¹³⁰ Aguilar López, Miguel Ángel, *Presunción de inocencia, derecho humano en el sistema penal acusatorio*, Op. cit. p. 94.

sometido a alguna medida cautelar o medida de seguridad, éstas no tiene el carácter de represiva o equiparable a una pena o sanción, pues hasta entonces no se ha demostrado fehacientemente su culpabilidad, de ahí que debe mediar una justificación razonable basada en la necesidad, idoneidad, pertinencia y temporalidad que permitan presumir fundadamente la puesta en peligro de lo que se busca proteger.

Asimismo, es impórtate señalar que la violación a esta vertiente de la presunción de inocencia puede ser realizada por cualquier ente perteneciente al Estado, siendo más común ver violaciones a este principio por parte de las autoridades policiales (investigadoras). Así, sabiendo la trascendencia de una acusación en materia penal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al imputado una serie de derechos fundamentales a fin de garantizar que en su contra se efectúe un juicio justo, que protege a los investigados de diversas acciones que podrían realizar los entes Estatales de exponer públicamente a alguien como responsable del hecho delictivo, ya que, estas acciones colocan en un grave riesgo del investigado, imputado o en su defecto del procesado de ser condenado sin que para tal efecto medien los mínimos vitales que protege la constitución, ya que el centro de gravedad que corresponde al proceso como tal, se puede desplazar a la imputación pública realizada por la policía¹³¹.

Es en ese sentido que el principio implica, también, una prohibición para el juzgador de no apoyarse en consideraciones subjetivas como pueden ser la reputación o los antecedentes penales, tampoco por cuestiones fuera del procedimiento como la confesión sin las formalidades de un proceso, o como resultado de exámenes científicos o de análisis a que se hubieran obtenido previamente a la imputación formal o a su requisición formalmente aceptada por un juez¹³².

De tal suerte que, también debe referirse que este principio, conmina a que las autoridades investigadoras, específicamente las policiales y ministeriales

¹³¹ Ídem.

¹³² Tesis: CLXXVII/2013 (10a.), *PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. INFLUENCIA DE SU VIOLACIÓN EN EL PROCESO PENAL*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XX, mayo 2013, Tomo I, p. 563.

cumplan con un estándar constitucional relativo a su actuación, a saber, son: la legalidad, la honestidad, la eficiencia y el cumplimiento de las normas de derechos fundamentales. Este estándar de actuación nace del contenido garantista del artículo 21 Constitucional e implica que las autoridades investigadoras deben respetar plenamente los derechos de los investigados, detenidos y acusados, incluyendo entre ellos a la presunción de inocencia en sus distintas vertientes¹³³.

Es así como debemos traer a colación el asunto objeto de estudio de la presente tesis, recordando que la orden de inclusión en la lista de personas bloqueadas por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera que da como consecuencia el bloqueo de cuentas bancarias encuentra su origen desde una investigación de orden criminal realizada por la misma autoridad administrativa, que tras la *presunción indiciaria de la existencia* de los hechos con apariencia de operaciones con recursos de procedencia ilícita, así como, terrorismo y su financiamiento, pueden ejecutar este acto privativo sin que para tal efecto medie un procedimiento previo en el que se haya demostrado fehacientemente su culpabilidad, pues la inclusión e incluso la investigación de la Unidad puede o no ser llevada a juicio.

Por ello, la imposición de la medida existe sin previa justificación razonable basada en la necesidad, idoneidad, pertinencia y temporalidad específica que permita presumir fundadamente la puesta en peligro de lo que se busca proteger. Recordando que existe una prohibición expresa *de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena*, o una equiparación de hecho de imputado a culpable.

Así es demostrable que la imposición de la inclusión en la lista de personas bloqueadas, primero, no se ejecuta mediante autoridad judicial (será objeto del estudio de otro principio) y, por ende, se realiza una equiparación de hecho que modifica una condición de imputado a culpable.

¹³³ Tesis: CLXXIX/2013 (10a.), *PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE BUENA FE MINISTERIAL*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XX, mayo 2013, Tomo I, p. 565.

En abundancia a lo anterior, se explica que, al ser un principio, busca proteger axiomas, de ahí que, pese a que se trata de una autoridad que formalmente tiene una naturaleza administrativa, lo cierto es que materialmente ejecuta actos que inciden dentro del procedimiento penal, -tal como se expresó en el apartado anterior-, de ahí que la esfera de aplicación de este principio va más allá de la materia penal, pues debe garantizarse desde su fase para-procesal. En ese sentido, la persona sometida a un proceso de investigación de naturaleza materialmente penal, tiene el mismo derecho a no ser señalada como autora o partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos¹³⁴, por ende, no deben aplicarse o siquiera equipararse las consecuencias y/o efectos jurídicos de esta autoría previa a la determinación definitiva por parte de una autoridad judicial.

III.III.III. PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA:

La seguridad jurídica es, sin duda alguna, unos de los principios esenciales en la vida socio-política, pues funge como base para el entendimiento del concepto de *Estado de derecho*. De tal suerte que, en México, su evolución es constante y abrupta, lo cual obliga a entender su existencia de manera cambiante, de ahí que hasta ahora, continúan surgiendo diversas acepciones de entender este principio.

Derivado de las múltiples concepciones válidas de entender este axioma, las posibilidades interpretativas del metalenguaje entendido como “derecho”, ha generado que los operadores de este dialecto comúnmente utilicen las palabras: seguridad, certeza y legalidad, como sinónimos que salvaguardan el mismo fin, siendo que, de manera toral, ese es el fin de los principios. Sin embargo, para efectos de esta tesis, analizaremos al principio de seguridad jurídica como: “*la estabilidad de un ordenamiento que rige a un Estado, la cual debe contener normas que tengan una permanencia y que garanticen el equilibrio en las relaciones entre los órganos del Estado y los ciudadanos*”¹³⁵.

¹³⁴ Tesis: 1a. CLXXVII/2013 (10a.), *PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XX, mayo 2013, Tomo I, p. 564.

¹³⁵ Ortecho Villena, Víctor Julio, *La seguridad jurídica en Perú*, Revista Jurídica IURA, Edit. Universidad Privada Antenor Orrego, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, N° 21213, Trujillo, Perú, 2000, p. 194.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido en múltiples ocasiones que las interpretaciones judiciales respecto de este principio rector de las relaciones socio-políticas se encaminan a determinar que éste no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, es decir, que el procedimiento, proceso o trámite regulado en un norma no debe precisar paso por paso lo que se habrá de realizar, puesto que es imposible que se puedan saber los diversos supuestos fácticos que acontecen, sino que deben proteger un mínimo fundamental que establezca la manera en la que los gobernados habrán de interactuar con el sistema, de ahí que, las normas deben contar como elementos mínimos garantes de sus derechos para que la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez no requieren de que la ley pormenoriza un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad¹³⁶.

En ese mismo sentido, la misma Sala de la Corte Suprema, ha referido que la seguridad jurídica es un derecho fundamental reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que busca tutelar la prerrogativa del gobernado a no encontrarse jamás en una situación de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en un estado de indefensión; dice que, su esencia versa sobre la premisa consistente en "saber a qué atenerse" respecto del contenido de las leyes y de la propia actuación de la autoridad¹³⁷. Sin embargo, no debe perderse de vista que, al ser una limitación al texto Constitucional, también

¹³⁶ Tesis: 2a./J. 144/2006, *GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, octubre 2006, p. 351.

¹³⁷ Tesis: 2a./J. 103/2018 (10a.), *CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 59, octubre 2018, Tomo I, p. 847.

se puede encontrar respecto de las normas facultativas, pues de ahí nace el margen de amplitud de interpretación de la actividad de la autoridad.

Refiere también la Segunda Sala que, a partir de lo expuesto hasta ahora, se crea una *confianza legítima*, que debe interpretarse dependiendo de si se pretende invocar frente a actos administrativos o actos legislativos, sin embargo, precisa que es una de las múltiples manifestaciones del derecho a la seguridad jurídica, en su vertiente de interdicción o prohibición de la arbitrariedad o del exceso, en virtud de la cual, en el caso de que la actuación de los poderes públicos haya creado en una persona interesada confianza en la estabilidad de sus actos, éstos no pueden modificarse de forma imprevisible e intempestiva, salvo el supuesto en que así lo exija el interés público¹³⁸.

Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha referido que este principio se encuentra compuesto por sub-garantías como: legalidad, fundamentación, motivación, competencia, irretroactividad y audiencia¹³⁹.

Es importante señalar que la Primera Sala soslayó que la violación de este principio puede demostrarse de dos maneras: la primera, dice, se realiza a través de la exposición de una contradicción directa con el texto fundamental, una norma es o no constitucional. La segunda, manifiesta que, se realiza mediante las incongruencias en el orden jurídico que revelen transgresión al principio de seguridad jurídica, como puede ser la contradicción entre normas secundarias¹⁴⁰.

Lo anterior implica vulneración indirecta al texto constitucional, puesto que cuando una norma no tiene sentido congruente entre sí, entonces carece de seguridad jurídica, sin embargo, dice que en este último supuesto, el examen de las normas jurídicas relativas debe sustentarse no únicamente en afirmaciones tocantes a la incongruencia entre leyes secundarias, sino también en la precisión de las garantías individuales violadas, -ahora derechos humanos-, y en la demostración de que la norma aplicada es la que viola el orden constitucional y no

¹³⁸ Ídem.

¹³⁹ Tesis: 1a./J. 104/2011, AMPARO CONTRA LEYES. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ÉSTAS PUEDE DERIVAR DE LA CONTRADICCIÓN CON OTRAS DE IGUAL JERARQUÍA, CUANDO SE DEMUESTRE VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre 2011, p. 50.

¹⁴⁰ Ídem.

exclusivamente el ordenamiento jurídico utilizado como parámetro comparativo para derivar la incongruencia o carencia de facultades, pues sólo de esa manera se podría demostrar que se aplicó en el acto reclamado una ley inconstitucional¹⁴¹.

Entonces, debemos entender que el principio de seguridad jurídica es un axioma sumamente versátil que se conjuga con otros principios para procurar múltiples derechos, como el de legalidad, debido proceso, fundamentación, motivación, competencia, irretroactividad, audiencia, entre otros, que protege los elementos fundamentales para que la autoridad, sin importar su naturaleza, no incurra en arbitrariedades, lo cual dota de efectividad a las normas y garantizando con ello una certeza jurídica entendida como : "*saber a qué atenerse*" respecto del contenido de las leyes y de la propia actuación de la autoridad.

Ahora bien, a diferencia de los dos apartados anteriores, no se cerrará la idea argumentando la importancia del principio estudiado con lo que se expondrá en un capítulo posterior, sino que habrá que estudiarse el principio de mérito con base en el principio de legalidad, pues se encuentran intrínsecamente relacionados.

III.III.IV. PRINCIPIO DE LEGALIDAD:

Atento a lo dicho con antelación, la seguridad jurídica, debe entenderse como un derecho humano y derecho fundamental que implica que toda persona tenga certeza de las leyes que la rigen. Además, debe mencionarse que esta tiene que cumplir con el principio de legalidad, el cual se traduce *en que provengan de un órgano legislativo facultado para emitirlos y que, a su vez, se refieran a relaciones sociales que deben ser jurídicamente reguladas*¹⁴².

Lo anterior significa que los actos emitidos por una autoridad deben provenir de un procedimiento legislativo formalmente válido, esto es, en el que se respeten los principios y formalidades previstos en los ordenamientos que lo regulan, pues dichos requisitos tienen como fin último legitimar a las autoridades del Estado

¹⁴¹ Ídem.

¹⁴² Tesis: (IV Región) 2o. J/1 (10a.), *DEMOCRACIA DELIBERATIVA. CUANDO EN EL PROCEDIMIENTO PARA LA EMISIÓN DE UNA LEY GENERAL, EL ÓRGANO LEGISLATIVO COMETE VIOLACIONES QUE TRANSGREDEN DICHO PRINCIPIO, ÉSTAS PUEDEN REPARARSE EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, AL VULNERAR LA APLICACIÓN DE ESA NORMA LOS DERECHOS HUMANOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 10, septiembre 2014, Tomo III, p. 2152.

democrático, así, tenemos la consecuencia, es decir, los hechos, actos u omisiones establecidas por este ente, deben encontrar un sustento o motivo que actualicen las hipótesis normativas, este acto, permite al gobernado tener certeza de que no está sujeto a decisiones arbitrarias por parte de las autoridades¹⁴³.

De ahí surge la obligación legal de fundar y motivar todo acto emitido por los órganos del Estado e implica que las autoridades que conforman el Estado pueden hacer de manera única y exclusiva lo que les faculta la ley, sin embargo, los gobernados pueden hacer todo lo que no esté prohibido por ella.

De manera total, los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén estos principios que deben ser entendidos a partir de sus diversas vertientes, cabe la pena decir que este nos brinda certidumbre jurídica como esencia del Estado de derecho.

Es conveniente advertir que el principio de legalidad supedita a todas las normas inferiores a encontrar su validez formal en la norma superior, por tanto, sin importar el nivel jerárquico de la autoridad que aplique la norma, su alienación se encuentra en todos los aspectos materiales de ejercicio de las facultades del ente político del Estado, de ahí que, la legalidad del ordenamiento inferior, como los reglamentos, hasta los ordenamientos de mayor jerarquía como las leyes generales, deben regularizar los actos jurídicos constitucionalmente permitidos¹⁴⁴.

III.III.V. PRINCIPIO DE DEBIDO PROCESO:

Aunado a los dos principios descritos con antelación, debe estudiarse lo referente al nombrado, sub-principio del debido proceso, el cual ha sido objeto de estudio en numerosas ocasiones por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual detalló que, se compone por dos aspectos trascendentes, el primero, dice, es entendido como un "*núcleo duro*"¹⁴⁵, dentro de este axioma, su aplicación resulta obligatoria en todo procedimiento seguido ante tribunales jurisdiccionales; por otro lado, dice

¹⁴³ Ídem.

¹⁴⁴ Orozco Henríquez, Jesús. *Diccionario jurídico mexicano*, 6ª ed., Ed. Porrúa-UNAM, t. P-Z, México, 1993, p. 2536.

¹⁴⁵ Tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.), *DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO*, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, p. 396.

que son garantías aplicables en todos y cada uno de los procesos que impliquen el ejercicio de la potestad punitiva del Estado¹⁴⁶.

Así debemos diferenciar estos aspectos descritos, pues se aprecia de manera objetiva que, *stricto sensu*, el principio debe aplicarse únicamente a los procedimientos judiciales, pues surge Constitucionalmente de una norma que regula estos procedimientos ejercidos en ejercicio de la facultad jurisdiccional; sin embargo, refiere también, que *lato sensu*, el principio es aplicable a cualquier procedimiento que implique el ejercicio de la potestad punitiva del Estado, de tal suerte que, para efectos del presente trabajo entenderemos “facultad *punitiva* del Estado” como: el ejercicio de cualquier facultad tendiente a determinar si es procedente condenar o sancionar una conducta que se estima reprochable para el Estado por la comisión de un ilícito o hecho sancionable, con el fin de salvaguardar el orden público y el interés general; lo que significa que, sin importar la naturaleza específica del procedimiento, debe tener un fin represivo o retributivo derivado de una conducta que se considere materialmente ilícita¹⁴⁷.

Debido proceso *stricto sensu*: Entonces tenemos que el "*núcleo duro*" de las garantías del debido proceso ha sido definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como las "*formalidades esenciales del procedimiento*", las cuales, de manera genérica las asimilamos como aquellas que permiten que los gobernados estén en la posibilidad de defenderse previo a que las autoridades modifiquen su esfera jurídica de manera definitiva, el cual, en su totalidad crean el esquema denominado "*garantía de audiencia*".

Debido proceso *lato sensu*: El debido proceso en sentido amplio, se ha estudiado como conjunto de garantías mínimas que toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado debe tener, verbigracia, el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto.

¹⁴⁶ Ídem

¹⁴⁷ Tesis: 2a./J. 124/2018 (10a.), *NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR*. Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 60, noviembre de 2018, Tomo II, p. 897.

Refiere la Suprema Corte de Justicia, que podemos identificar dos especies: la primera, con la que todas las personas cuentan, ejemplo: el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y la segunda, explica, es el cúmulo de mínimos fundamentales visto ante el principio de igualdad ante la ley que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo que se considera vulnerable, y ejemplifica el asunto de la manera siguiente: el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza¹⁴⁸.

Ahora bien, como se describió en líneas antecedentes, lo pertinente a estudiar el presente asunto será describir conceptos trascendentes para este principio como:

Formalidades esenciales del procedimiento: las formalidades esenciales de todo proceso, son los axiomas mínimos que protege e integra el denominado debido proceso, ha referido la misma Corte Suprema que, no basta con otorgar al gobernado la oportunidad de ser oído, sino que es indispensable que se le permita rendir pruebas en defensa de sus intereses, que estas sean desahogadas y que se valore posteriormente para que exista una determinación ajustada al derecho, de ahí que, no puede ni debe por ningún motivo arbitrario impedirle el derecho de hacerlo¹⁴⁹.

Derecho de audiencia previa: atento a lo descrito hasta ahora, debemos asimilar que la garantía de audiencia establecida por el artículo **14 Constitucional**, entonces, consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido

¹⁴⁸ Tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.), *DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO*, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, p. 396.

¹⁴⁹ Tesis: PXXXV/98. *GARANTÍA DE AUDIENCIA, ALCANCE DE LA*. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tomo VII. 1998, p. 65.

respeto impone diversas obligaciones a las autoridades, que en el juicio que se siga "*se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento*"¹⁵⁰.

Así tenemos que, evolutivamente este principio desde su concepción es garante de derechos fundamentales tendientes a permitir al gobernado defenderse en contra de arbitrariedades y decisiones contrarias a derecho, un criterio histórico de la Primera Sala de la Corte Suprema, desde la primera época, concibió este principio como una "*garantía*" de la "*seguridad jurídica*" su primordial importancia, es permitir una audiencia previa al acto privativo. Define que se trata de un mandato superior, cuya esencia se traduce en garantizar la seguridad jurídica para los gobernados, de tal suerte que, *impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados*¹⁵¹.

En aquel criterio, el Alto Tribunal reafirmó lo estudiado dentro de los dos principios referidos con antelación –seguridad jurídica y legalidad–, pues describió que las formalidades y su debida observancia, se deben verificar los mínimos garantizados por el principio de *legalidad* contenido en el artículo 16 Constitucional, pues en su conjunto, estos constituyen los elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige¹⁵².

En virtud de lo anterior, podemos discernir que, ya sea como procedimiento o en forma de juicio, estos han de estar supeditados a que en su desarrollo se observen, infaliblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, los cuales, de manera descriptiva se simplifican en lo siguiente: a) que el afectado tenga conocimiento del inicio del procedimiento; b) que pueda saber la materia de la litis del procedimiento; c) que

¹⁵⁰ Tesis: P./J.47/95. *FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta II, Novena Época, diciembre de 1995, P. 133.

¹⁵¹ Tesis I.7º. A./J/41, *AUDIENCIA PREVIA. CÓMO SE INTEGRA ESTA GARANTÍA*, Semanario Judicial de la Federación, Primera Época, tomo XXVIII, p. 799.

¹⁵² Ídem.

sepa cuales podrían ser las consecuencias con el resultado de dicho trámite; d) que se puedan ofrecer pruebas para la debida defensa, cuya admisión, valoración, exclusión o trámite en general se encuentre en un sistema de comprobación especificado y pre-constituido por la ley; e) que se puedan formular las alegaciones correspondientes; y, finalmente, d) que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, en donde se fijará con claridad el tiempo, la forma y las leyes que se verificaron para ser cumplidas¹⁵³.

En conclusión, para garantizar la defensa adecuada sin importar la materia del proceso, previamente al acto de privativo debe contarse con los mínimos siguientes: **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 afectado¹⁵⁴.

Visto el estado que guardan los argumentos vertidos hasta ahora, es pertinente referir que, la garantía de audiencia se encuentra prevista como un derecho previo a la ejecución de los actos privativos. De ahí es menester generar una diferenciación breve entre actos “*privativos*” y actos “*de molestia*”, pues como veremos en el capítulo siguiente será objeto de estudio y diferenciador entre el contenido de las resoluciones emitidas por los Altos Tribunales de México y objeto de análisis del tesista que suscribe.

Por ende, a partir de los criterios jurisprudenciales planteados hasta ahora, debemos entender por:

Actos privativos: refiere el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado. Refiere que, para que operen estos actos, en primera instancia deben ser autorizados en

¹⁵³ Ídem.

¹⁵⁴ Tesis: P./J.47/95. *FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta II, Novena Época, diciembre de 1995. p. 133.

términos de los requisitos contenidos en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Precepto normativo que supedita la existencia del acto a la existencia misma de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, el cual, debe cumplir con las “*formalidades esenciales del procedimiento*” y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado¹⁵⁵.

Actos de molestia: pese a que constituye una afectación a la esfera jurídica del gobernado -como los actos privativos-, estos no producen los mismos efectos, ya que, los actos de molestia sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, de tal forma genera la obligación de fundar y motivar la causa legal del aquel procedimiento¹⁵⁶.

Con base en lo anterior, podemos evidenciar que, la distinción entre ambos actos yace en *la “finalidad”* persigue¹⁵⁷ el mismo, es decir, debe entenderse si la finalidad buscada por la autoridad es tendiente a privar de un bien o derecho material o inmaterial, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional. En ese sentido, el Pleno de la Corte refiere que: *para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige*¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Tesis: P./J. 40/96, *ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN*, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IV, Julio de 1996, p. 5.

¹⁵⁶ Ídem.

¹⁵⁷ Ídem.

¹⁵⁸ Ídem.

Ahora bien, al caso estudiado, debemos recordar que nos encontramos ante un procedimiento de naturaleza administrativa, por todas las consideraciones abordadas en el capítulo II del presente trabajo, de ahí veremos que, para definir si en este procedimiento el acto es de naturaleza privativa o de molestia, debe analizarse de manera amplia el cómo se conforma o estructura el mismo, de tal suerte que permita a los probables afectados defenderse.

En relación con esto, refiere el Tribunal Pleno del Primer circuito que, el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone que, antes de emitir un acto privativo, se debe someterse a las partes a un esquema de juicio previo –*garantía de audiencia*- donde se observen las formalidades esenciales del procedimiento; de ahí, será necesario verificar el diseño estructural y la funcionalidad u operación de estos procedimientos garantes de defensa, en donde se obliga a la autoridad a atender a las condicionantes básicas y *sine qua non*. De tal suerte que, debe otorgarse el mismo trato a los actos que constituyen “*un nuevo status*” que pueda disminuir o menoscabar prerrogativas o situaciones creadas (impedir acciones, afectar propiedades o situaciones, eliminar posiciones jurídicas, entre otros). En todos estos casos debe satisfacerse el “*debido proceso legal*”, con amplias y suficientes posibilidades de defensa. Contrario a ello, si el procedimiento tiene como acto terminal uno de molestia o también denominado declarativo, sólo debe observarse la garantía de legalidad, prevista en el artículo 16 constitucional¹⁵⁹.

Con base en lo dicho hasta el momento, se adelanta que en el capítulo siguiente habrá que referirse lo estudiado respecto a la constitucionalidad del acto de inclusión a la lista de personas bloqueadas, tendremos que contraponer este acto a la luz de los principios de seguridad y de legalidad, ya que, el actuar de la autoridad debe ceñirse a estos, lo que adelantamos, pondremos en duda si se respeta la garantía de audiencia en los términos precisados en el capítulo II del presente texto y si el proceso para la inclusión a la lista de personas bloqueadas es o no conforme al debido proceso y sus formalidades esenciales.

¹⁵⁹ Tesis: I.1o.A.E. J/3 (10a.), *ACTOS TERMINALES EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. DEBEN DISTINGUIRSE ENTRE LOS DE MOLESTIA Y LOS PRIVATIVOS, A FIN DE CONSEGUIR, PRIORITARIAMENTE, LA DEFENSA DE LOS PROBABLES AFECTADOS*, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, abril de 2016, Tomo III, p. 1918

CAPÍTULO IV.- ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

Como se ha estudiado hasta el momento, el término constitucionalismo se conforma por múltiples conceptos que convergen entre sí, entre ellos, el Estado de Derecho, que a según de Bobbio, debe contemplar 4 elementos que fueron desglosados y estudiados en líneas pasadas. Sin embargo, nos quedaremos con uno de los elementos que se debe estudiar a la par con la noción de derechos fundamentales, derechos humanos y/o garantías constitucionales, así debemos tener en cuenta que el estado de derecho, es en parte, una estructura formalmente constituida con base en un sistema jurídico garante de libertades “fundamentales” a través de normas preconstituidas y generales que se aplican por autoridades y se supervisa su aplicación mediante jueces imparciales del poder político¹⁶⁰.

Ya hemos revisado hasta ahora la historia del origen de las Unidades de Inteligencia en todo el mundo, con ello, evidenciamos que su propósito en general, se encuentra intrínsecamente ligado a la investigación de los hechos con apariencia de delitos de lavado de dinero, terrorismo y su financiamiento, de ahí, definimos que, internacionalmente existen diversas formas en las que se pueden clasificar estas Unidades.

Acto seguido, dimos un salto al estudio particular de la Unidad de Inteligencia Financiera en México, definimos que nos encontramos ante una institución de naturaleza administrativa, ello derivado de su posición en la estructura orgánica del Estado mexicano, hablamos de sus facultades en lo general como investigadora de ilícitos y en lo particular, sobre la orden de bloqueo de cuentas. Vimos entonces, cuál es la verdadera naturaleza de este acto, que, en realidad, el bloqueo de cuentas no es sino la consecuencia de la inclusión en la lista de personas bloqueadas; analizamos el proceso que se sigue tras el inicio de esta facultad y cerramos el tema con el estudio de los delitos por los cuales originalmente surgieron estas instituciones.

En ese orden de ideas, referimos también, la perspectiva de constitucionalidad que el presente trabajo debe tener, ello a la luz de la trascendencia de esta materia, resaltamos su importancia y la vitalidad que cobra

¹⁶⁰ Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, op. cit., pp. 541-543.

para verificar si el acto de la Unidad de Inteligencia, referente a la inclusión en la lista de personas bloqueadas será o no constitucional, así, a manera de esbozo y resalto esencial para el trabajo, generamos la necesidad de abundar en la naturaleza de algunos principios y derechos constitucionales que se consideran *ad hoc* al caso que se ha estudiado hasta el momento, de ahí que, en el presente capítulo lo consecuente será una subsunción de todo lo referido con antelación con la finalidad de estar en posibilidad de afirmar si las facultades conferidas a la Unidad de Inteligencia Financiera son o no constitucionalmente válidas.

En ese sentido, resulta idóneo y necesario abundar en los precedentes jurídicos que han planteado las autoridades jurisdiccionales, pues, como se ha estudiado hasta ahora, en ellas se ha depositado la facultad de interpretar las normas generales y locales bajo los parámetros permisibles de la Constitución Política para salvaguardar lo que entendemos por “*Estado de derecho*”, generando con ello criterios de observancia obligatoria y otros sólo orientadores respecto de un tema en particular, de ahí que, en el punto en el que nos encontramos, brota la posibilidad de emitir un análisis integral de la inconstitucionalidad de la facultad conferida a la Unidad de Inteligencia Financiera mexicana para emitir el acto de inclusión a la lista de personas bloqueadas que da como consecuencia directa el bloqueo de cuentas bancarias.

Siguiendo la línea argumentativa sostenida hasta ahora, resulta necesario abundar en los:

IV.I. PRECEDENTES JURÍDICOS RELEVANTES:

Como se ha descrito hasta ahora, sean como principios o como derechos, ambas son el contenedor de los derechos subjetivos que habrán de verificarse en cuanto a la Constitucionalidad de un acto, mismos que fungen como protectores de los mínimos que este Máximo ordenamiento reconoce, ya que, sin importar su naturaleza como Derecho Humano o como Derecho Fundamental, es una obligación impuesta a las autoridades, promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos. De tal suerte que, éstas deben fungir como parámetro de

interpretación teleológica del origen y sentido del o de los derechos subjetivos que protege la norma constitucional.

Retomando lo descrito en el capítulo III, sobre “*Constitucionalidad*”, el Estado, entendido como la compleja estructura formalmente constituida con base en el sistema jurídico garante de libertades “fundamentales” a través de normas preconstituidas y generales es la definición de una parte del concepto de *estado de derecho*, así, describimos de manera un poco más allegada a lo que se busca: como: *libertades fundamentales*, contenidas en una norma suprema, mismos que fueron estudiados como *derechos subjetivos*, los cuales son parte de un compendio normativo que contiene reglas y principios –según la teoría que se maneje-, sin embargo, es menester precisar que, este complejo compendio normativo al materializarse en actos, hecho u omisiones, deben adaptarse a los mínimos vitales contenidos en la Constitución por todas y cada una de las autoridades que dan forma al Estado, siendo entonces, que la supervisión del cumplimiento de los mínimos referido, se confiere a un poder imparcial del poder político, el cual, tiene como obligación velar por esas libertades que son garantías de derechos, pues sólo así, podría hablarse de un efectivo *estado de derecho*.

Entonces, es manifiesto que aquella responsabilidad recae en la autoridad política entendida como *poder judicial*, quién se encarga de interpretar y aplicar las normas a través de aquellos mínimos fundamentales, así tenemos, que al caso concreto, diversos órganos jurisdiccionales que tienen encomendado la función de análisis constitucional, se han encargado de realizar un estudio de casos concretos sobre la facultad de la Unidad de Inteligencia Financiera para incluir a gobernados en la lista de personas bloqueadas, atendiendo a ello, para estar en posibilidades de realizar un análisis constitucional, como el tema del presente capítulo lo sugiere, lo ideal será dar un salto aquellos criterios jurídicos que las autoridades facultadas para ello han realizado, siendo que, en un segundo momento, se estará en posibilidad de generar un análisis integral de todo lo relatado hasta ahora y posteriormente, allegarnos a las conclusiones que este trabajo nos permitió dilucidar.

Con razón en lo mencionado, a fin de evitar dilaciones en la lectura del presente apartado, como técnica de estudio, se evitará la transcripción nimia de los precedentes totales, asimismo se presentará los datos generales del precedente y las consideraciones jurídicas de fondo que contienen.

IV.II. EJECUTORIA DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL 46/2018 DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN¹⁶¹:

Medularmente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria mencionada, determinó que la orden de incluir a los gobernados en la lista de personas bloqueadas es constitucional, si y sólo si, se ejecuta esta facultad con base en una solicitud de carácter internacional, contrario a ello, sería violatorio del principio de seguridad jurídica.

La Segunda Sala afirma que esto es así debido a las obligaciones internacionales que el Estado Mexicano ha contraído. Menciona que México es parte de diversos “*tratados internacionales*”, que imponen la obligación de “*asegurar determinados bienes*”, entre los que se encuentran las cuentas bancarias.

Entonces, se da a la tarea de citar algunos preceptos normativos que considera son de observancia vinculatoria, tal como, la **Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional**, refiere que en su artículo 12, apartado 2, 6, 7 y 13, se genera la obligación de cooperación internacional para fines de decomiso cuando exista una solicitud proveniente de otro Estado, asimismo de adoptar las medidas que sean necesarias para la identificación, localización, embargo preventivo o incautación de cualquier bien, para su eventual decomiso si provienen de la actividad entendida como “*blanqueo de dinero*”.

Bajo esa premisa, cita las resoluciones **1267**, **1373** y **1989** del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

¹⁶¹ Tesis: 2a./J. 46 /2018 (10a.), *ACTOS, OPERACIONES O SERVICIOS BANCARIOS. SU BLOQUEO ES CONSTITUCIONAL CUANDO SE REALIZA PARA CUMPLIR COMPROMISOS INTERNACIONALES (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 115 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO)*, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación. Libro 54, mayo de 2018, Tomo II, p. 1270.

En ese mismo sentido, se encarga de estudiar el **Convenio Internacional para la Represión de la Financiación al Terrorismo**, refiriendo que en sus artículos 8.1. y 12.1. se genera la obligación de adoptar las medidas necesarias para identificar, detectar, asegurar, incautar y decomisar los fondos utilizados, asignados o producto de los delitos de financiamiento al terrorismo. Todo esto, bajo un contexto de cooperación recíproca entre los Estados Parte y *de conformidad con los principios jurídicos internos de cada Estado*.

También se encarga de estudiar al “Grupo de Acción Financiera Internacional”, considera que su mandato consiste en fijar estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional. Cita de manera textual el mandato (2012-2020) del Grupo de Acción Financiera Internacional, emitido el veinte de abril de dos mil doce en Washington.

Así entonces dice que el Estado Mexicano al ser miembro del Grupo de Acción Financiera debe cumplir con la implementación de los estándares internacionales en materia de prevención y combate a los delitos de lavado de dinero, financiamiento al terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva; para lo cual, deberá prever acciones tales como la identificación, detección y aseguramiento de los fondos utilizados o asignados para la comisión de tales conductas.

De lo que se tiene que nuestro país, por una parte, debe coadyuvar en la implementación de un régimen efectivo para la prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita a través de actos realizados dentro del sistema financiero mexicano; y, por otra, debe cumplir con los compromisos internacionales que ha adquirido, como lo son las recomendaciones emitidas por “Grupo de Acción Financiera”.

En resumen, consideró que el Estado Mexicano asumió el compromiso internacional -obligación- de adoptar medidas de acción rápida y eficiente, ante solicitudes extranjeras para identificar y congelar bienes relativos al lavado de

activos, terrorismo, su financiamiento y el de proliferación de armas de destrucción masiva.

En virtud de lo anterior, establece que la facultad contenida en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, opera como una medida cautelar, que funge las veces de una medida provisional que responde a un procedimiento específico: el cumplimiento de los compromisos internacionales o multilaterales que ha adquirido nuestro país.

Consideró que a la luz del artículo 133 Constitucional, al tratarse de una obligación adquirida con base en la celebración de tratados internacionales por nuestro país y que estos tratados, se presumen, son *ad hoc* con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen la naturaleza de Ley Suprema de la Unión, por tanto, la atribución de *bloqueo de cuentas* es una medida implementada por nuestro país para el cumplimiento de instrumentos internacionales.

Por tanto, explica que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, entre otras cuestiones, prevé la medida cautelar que faculta a la Unidad de Inteligencia Financiera de incluir a las personas a la lista de personas bloqueadas del sistema financiero, sin embargo, analiza que la citada atribución sólo puede operar cuando se realiza en atención a una obligación internacional, pues *contrario sensu*, tratándose de órdenes con motivo de carácter nacional, este bloqueo será inconstitucional, pues se estaría yendo en contra de la seguridad jurídica.

Expresa que la atribución consistente en el bloqueo de cuentas a los clientes y usuarios de servicios financieros, sólo puede emplearse como medida cautelar en dos momentos, **el primero**, cuando el bloqueo de cuentas tenga como origen el cumplimiento de una resolución o pronunciamiento de un organismo internacional; **el segundo**, cuando se trate del cumplimiento de una obligación bilateral o multilateral asumida por nuestro país, en la que se establezca de manera expresa la obligación compartida de implementar ese tipo de medidas ante solicitud expresa de autoridad o autoridades extranjeras.

Precisó que, cuando el o los hechos generadores del bloqueo de las cuentas tenga un motivo estrictamente nacional, es decir, que no cumplan los dos supuestos

descritos en el párrafo anterior, resulta contrario al principio de seguridad jurídica, pues considerar lo contrario, implicaría facultar a la Unidad de Inteligencia Financiera para incluir a cualquier persona a la lista de personas bloqueadas con sólo justificar que dicha inclusión se realiza en cumplimiento de una obligación internacional asumida por el Estado Mexicano. Lo cual, no da garantía de la seguridad jurídica que el incluido se encuentre efectivamente en algún procedimiento en contra de sus intereses y siendo que este ya fue sometido a la medida cautelar que el proceso generó.

Concluye entonces que, si la inclusión a la lista de personas bloqueadas que tiene como consecuencia directa el bloqueo de cuentas bancarias se realiza por un motivo estrictamente nacional, es decir, que no se origine con motivo del cumplimiento de un compromiso de índole internacional en los aspectos descritos con antelación, el resultado es que la medida cautelar no se encontraría relacionada con procedimiento alguno, jurisdiccional o administrativo, aspecto que, en última instancia, se traduce en una vulneración al principio de seguridad jurídica protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV.III. EJECUTORIA DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL 87/2019 DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN¹⁶²:

En el criterio de mérito, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que atendiendo al interés social, la no contravención a disposiciones de orden público así como al principio de apariencia del buen derecho, en el juicio de amparo se puede otorgar la suspensión provisional cuando el acto reclamado sea el bloqueo de cuentas bancarias atribuido a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, siempre y cuando, se haya ejecutado el acto en virtud del cumplimiento de una

¹⁶² Tesis: 2a./J. 87/2019 (10a.), *SUSPENSIÓN PROVISIONAL. REGLAS PARA SU OTORGAMIENTO CUANDO EL ACTO RECLAMADO SEA EL BLOQUEO DE CUENTAS BANCARIAS ATRIBUIDO A LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO*, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro 66, mayo de 2019, Tomo II, p. 1537.

obligación contraída con un gobierno extranjero o la ejecución de una resolución adoptada por un organismo internacional o agrupación intergubernamental cuyas atribuciones fueron reconocidas con base en una obligación asumida por el Estado mexicano.

Es importante resaltar que, la Segunda Sala, al resolver la contradicción de mérito, reforzó su consideración respecto a que la inmovilización de cuentas bancarias realizada por la Unidad de Inteligencia Financiera, es una medida cautelar de naturaleza administrativa, por tanto, no es un acto privativo, de ahí que no debe haber audiencia previa a su emisión.

Aunado a ello, mantiene las consideraciones vertidas en la tesis: 2a./J. 46 /2018 (10a.), y establece que, al tratarse de un supuesto excepcional, la Unidad de Inteligencia Financiera habrá de contar con documentación que sustente la existencia de la solicitud expresa de realizar el bloqueo de cuentas, formulada por una autoridad extranjera u organismo internacional que cuente con atribuciones en la materia y con competencia para realizar una solicitud de tal índole acorde justamente a un tratado bilateral o multilateral, es decir, genera la carga procesal de exhibir en el informe previo la documentación fehaciente de que compruebe que se encuentra en el supuesto de excepción para el dictado de la suspensión definitiva.

IV.IV. AMPARO EN REVISIÓN 1214/2016 DE LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN¹⁶³;

De manera muy aseada y con una técnica jurídica impecable, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación toralmente refiere que la facultad de inclusión en la lista de personas bloqueadas resulta inconstitucional derivado de la naturaleza del acto ejecutado, de tal suerte que plantea un orden de estudio para analizar la inconstitucionalidad tildada, por lo que, para efectos del presente trabajo, seguiremos la temática propuesta a partir de las preguntas siguientes:

¹⁶³ Amparo en revisión 1214/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 126.

- ¿La facultad conferida a la Unidad de Inteligencia de inclusión a la lista de personas bloqueadas invade las facultades del Ministerio Público?
- ¿La facultad conferida a la Unidad de inclusión a la lista de personas bloqueadas viola el principio de presunción de inocencia?
- ¿La facultad conferida al ente de inteligencia financiera sobre la inclusión a la lista de personas viola el derecho de previa audiencia?

Atendiendo a las preguntas anteriores, estudiaremos tema por tema las consideraciones vertidas por esa Primera Sala.

Invasión de facultades del Ministerio Público:

Describe que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, resulta inconstitucional, ya que, el supuesto fáctico para que una persona sea incluida en la lista de personas bloqueadas, consiste en que la autoridad hacendaría determine si existe alguna conducta relacionada con los delitos de *lavado de dinero*, *terrorismo*, *terrorismo internacional* y *su financiamiento*, explica que ello invade la esfera de facultades del Ministerio Público, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, precisa que el referido precepto de la Carta Magna, establece que, a partir de la reforma Constitucional de 2008, el Ministerio Público, y las policías bajo la conducción del primero, son quienes se encuentran facultados para investigar los delitos, y que, dicha función no puede constitucionalmente corresponder a una autoridad diversa.

Menciona que, pese a que existe la figura de investigación por particulares, es una figura especial, y que, aun tratándose de la investigación ministerial, en ella debe tenerse especial cuidado en que dicho ejercicio de concentración de posibles evidencias no se actúe fuera de los límites constitucionales.

Bajo esa premisa, establece una diferencia sumamente marcada entre las obligaciones monopólicas del Ministerio Público para investigar y ordenar la investigación y la participación que podrían tener otras autoridades dentro de la

investigación penal, cuya participación se limita al “*deber de denunciar*” o a la de *coadyuvar con la autoridad ministerial*.

Así refiere que, los funcionarios o autoridades distintas al Ministerio Público, tienen un deber legal, entendido como la obligación de denunciar de manera inmediata al ente ministerial todos los hechos probablemente constitutivos de delito, de los que tengan conocimiento. Asimismo, menciona que las autoridades distintas de la Representación Social tienen cierta carga de coadyuvar, por una parte, a la preservación del lugar de los hechos, y por otra, si éstas tienen la calidad de víctima u ofendida, deben cumplir con el deber de denunciar ofreciendo toda la información de la que tenga conocimiento.

Declara que estas obligaciones, de no cumplirse, implicaría incluso la comisión del delito de encubrimiento, sin embargo, no autorizan a que las personas o entes Estatales, sustituyan al Ministerio Público y actúen por él, puesto que su obligación es formular la denuncia respectiva para que la Representación Social intervenga oportunamente en el marco de sus facultades constitucionales.

En esa línea, afirma que, sabiendo que la investigación no puede estar a cargo de otra autoridad distinta a la Ministerial, entonces, con mayoría de razón, estas tampoco pueden dictar, *medidas cautelares, providencias precautorias y/o técnicas de investigación* que, en su caso, son facultad exclusiva del Ministerio Público o cuando dichas medidas requieren de control judicial, de los Jueces de Control, pues de lo contrario, se vulneraría el derecho fundamental contenido en el párrafo catorce del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, refiere que, si bien es cierto que el mismo artículo 16 Constitucional en su párrafo dieciséis, faculta a las autoridades administrativas para desarrollar ciertas acciones que podrían involucrar determinados procesos tendientes a realizar un ejercicio de investigación, éstos tienen una naturaleza jurídica distinta, pues están relacionados con fines netamente administrativos, fiscales o sanitarios, más no de investigación criminal.

En ese sentido, manifiesta que el bloqueo de cuentas bancarias tampoco se encuentra enmarcado en el contexto del derecho administrativo sancionador, pues

no es una infracción administrativa lo que se investiga y sanciona, sino la comisión de un delito o el auxilio a su comisión.

También consideró que las facultades estudiadas tienen una naturaleza distinta con respecto a las figuras de “aseguramiento de bienes relacionado con el ejercicio de facultades de comprobación fiscal” y de “embargo precautorio en materia fiscal”, ya que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito impugnado, no tiene relación directa ni con la determinación de créditos fiscales, ni con la garantía de los mismos y mucho menos con la comisión de delitos fiscales.

En otro orden de ideas, estima la Primera Sala que Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, establece en su artículo 7 la obligación de contar con una Unidad Especializada en Análisis Financiero, la cual sería una figura dependiente de la, entonces, Procuraduría General de la República, unidad que, debe fungir como órgano especializado en análisis financiero y contable relacionado con operaciones con recursos de procedencia ilícita, cuyo titular, tendrá el carácter de agente del Ministerio Público de la Federación y podrá utilizar las técnicas y medidas de investigación previstas en el entonces Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

Así, explica que, en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, ya existe una autoridad que, como Ministerio Público, se encuentra facultada para investigar los hechos con apariencia de delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, terrorismo y su financiamiento.

En tal sentido, tras analizar el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, concluye que la facultad otorgada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que recae en la Unidad de Inteligencia Financiera, para emitir una lista de personas bloqueadas, tienen la finalidad de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran ubicarse en los supuestos previstos en los artículos 139, 148 Bis o 400 Bis del Código Penal Federal, lo cual, hace alusión a los delitos de terrorismo, de terrorismo internacional y de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Así, considera que la finalidad de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones no es *per se* inconstitucional, pues ello es una facultad concebida para estar en aptitud de denunciar, así como para la prevención del delito. Estima que la invasión recae en la investigación realizada por parte de la Unidad de Inteligencia, aunado a las medidas que ejecuta en el ámbito de prevención del delito, pues esa es facultad es exclusiva del Ministerio Público y en su caso, del Juez de Control.

Por lo anterior, abunda en el concepto de *medidas preventivas*, estima que la facultad de emitir una lista de personas bloqueadas, tiene por objeto imposibilitar a los incluidos la realización de actos, operaciones o servicios prestados por las instituciones de crédito, lo que, por una parte, tiene como finalidad prevenir la comisión de delitos, así como proteger al sistema financiero, y por otra, la consecuencia de inmovilización de cuentas, como medida preventiva, cautelar o hasta como técnica de investigación.

Tras el estudio de las figuras reguladas por el Código Nacional de Procedimientos Penales, respecto de la naturaleza jurídica de las medidas preventivas, cautelares o técnicas de investigación, dice, no es aceptable que, bajo la simple idea de prevención del delito, se permita que una autoridad distinta al Ministerio Público o Jueces de Control, se empleen medidas de bloqueo de cuentas que conlleven inmovilización, congelamiento o aseguramiento de las mismas, pues si dichas acciones se encuentran ligadas a la presunción en la comisión de un supuesto delito, son las autoridades en materia penal las realmente facultadas para llevar a cabo la investigación del o delos delitos correspondientes, así como, en su caso, del aseguramiento de los bienes respectivos, máxime que las disposiciones penales aplicables, contemplan reglas específicas para el aseguramiento de cuentas y, en su caso, reglas afines al establecimiento de medidas cautelares para el embargo precautorio o la inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren en el sistema financiero.

Bajo estas premisas, se ocupa de estudiar las disposiciones y recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional, y menciona que, si bien es cierto las recomendaciones en cuestión, se han tratado de insertar en la

legislación ordinaria del país, ello no impide que las mismas estén no sean objeto de escrutinio constitucional.

En virtud de ello narra que, en la implementación de cualquier facultad deben cuidarse las formalidades constitucionales para la investigación y persecución de cualquier tipo de delito, ya que, de no hacerlo puede afectar la validez de las pruebas obtenidas y declaraciones que rinda el imputado, así como, afectar las defensas de quien sin ser formalmente investigado por autoridad competente ante la posible comisión de un delito, es criminalmente imputado, aun a nivel de presunción, es sujeto a consecuencias inmediatas en su persona y patrimonio.

Por todo lo referido hasta aquí, estimó que resulta inconstitucional la porción normativa que supone la facultad de la autoridad hacendaria de establecer una lista de personas bloqueadas, de difundirla y de generar como impacto, la suspensión de actos, operaciones o servicios a determinados clientes o usuarios de las instituciones de crédito, ya que, lo descrito en artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito en su fracción I, implica que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realice una investigación previa a que se incluya al gobernado en la referida lista, por la probable realización de actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139, 148 Bis y/o 400 Bis del Código Penal Federal.

Violación al principio de presunción de inocencia:

Tras el análisis de las pruebas ofertadas en el juicio de origen, y el estudio de las constancias que integran el juicio de garantías, la Sala consideró que las normas que facultan a la Unidad de Inteligencia para emitir la lista de personas bloqueadas, es entendida y aplicada en la práctica, en el sentido de que, la inclusión en la lista, presupone la comisión fáctica al menos de que se ha cometido un delito.

Lo anterior, dice, denota que las personas incluidas son tratadas como delincuentes, sin que previo al acto, sean denunciadas ante el Ministerio Público o juzgadas por algún tribunal competente. Lo cual implica que no existe sentencia que determine la culpabilidad. De ahí que, tras no seguirse las formalidades requeridas,

la persona ni siquiera pueda ser tratada como presunto responsable de un delito o imputado, puesto que aún no existe investigación formal realizada en su contra, pese a que ya fue objeto de un acto que le impide allegarse o disponer siquiera del recurso congelado.

Entonces expone que si aquellas medidas se imponen por autoridades que no son competentes para la investigación de los delitos y fuera de toda investigación formal de los mismos, entonces, la declaración que se haga para incluir al gobernado en la lista de personas bloqueadas, tiene una implicación distinta, ya que, debe concebirse como una declaración “administrativa” respecto a que alguien está participando o auxiliando a cometer un delito, lo cual, *per se*, genera que las prerrogativas contempladas para una persona sometida a una investigación criminal de carácter penal sean nugatorias, pues la naturaleza de la imputación es distinta, lo cual genera que se deje en estado de indefensión a la persona incluida, pues se crea una presunción, aún de carácter indiciario, respecto a su culpabilidad, pues aquello es la base que requiere la Unidad para la inmovilización de cuentas.

De tal manera, refiere, se vulnera el artículo 20 Constitucional, en su apartado B, fracción I, pues en ningún sentido se presume la inocencia de la persona sujeta a un bloqueo de cuentas, contrario a ello, para el ejercicio de la facultad estudiada se parte de la culpabilidad del incluido o de su probable contribución en la comisión de un delito, para el congelamiento de sus cuentas bancarias, y todo ello, en un ámbito extraprocesal, es decir, distinto al penal –vía, materia y competencia idónea para ejercer el acto-.

En ese mismo sentido considera que la lista de personas bloqueadas, es un acto que por sí mismo exhibe a quienes son incluidas en ella ante las instituciones de crédito y su personal, como si estos fueran delincuentes, lo cual implica un maltrato directo en perjuicio de las personas afectadas, contrariando la presunción de inocencia como regla de trato en su vertiente extraprocesal.

Concluye que lo expuesto respecto del trato a una persona sujeta a dichas facultades, viola el derecho a la presunción de inocencia, pues antes de que siquiera se haya iniciado un procedimiento penal, y ni siquiera se haya presentado una denuncia, el trato dado, más tarde influirá en el proceso penal, de tal suerte que

modificar el paradigma que permita entender a la conducta, la credibilidad, la reputación del imputado, los testigos, la admisión de los hechos, cualquier opinión sobre la culpabilidad del imputado o entre otras tantas conductas.

Violación al derecho de previa audiencia:

Una vez estudiado los argumentos anteriores, la Sala se encarga de definir por qué a su consideración la inclusión en la lista de personas bloqueadas que da como consecuencia el bloqueo de cuentas viola el derecho de previa audiencia.

Por ello, manifiesta que, como lo estudió, la naturaleza material del acto es penal, pues la inclusión deriva de un presuntiva en la comisión de cierto ilícitos, de ahí que considera cierta culpabilidad, por ello, aunque el precepto facultativo hable en de medidas y procedimientos para prevenir y detectar dicho actuar ilícito, en realidad, de ninguna manera tendría una naturaleza administrativa, pues su fin no está directamente ligado a las facultades de comprobación fiscal relacionadas con el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, ni menos aún al derecho administrativo sancionador o a otras contempladas en el artículo 16, párrafo décimo sexto de la carta magna.

Así refiere que la norma que faculta a la Unidad para emitir la lista, pese que sólo habla de prevención y detección de actos, omisiones u operaciones relacionadas con la comisión de delitos, al no tratarse de acciones de orden meramente administrativo que pudieran realizarse en ejercicio de las facultades coactivo-administrativas (derecho administrativo sancionador), lo cierto es que llegar a la adopción de medidas de bloqueo, inmovilización o congelamiento de cuentas bancarias y servicios financieros en contra de clientes o usuarios de las instituciones de crédito, no puede ser entendida de manera distinta al de una medida de aseguramiento, cautelar o precautoria de orden penal.

Bajo esa tesitura, se encarga de estudiar los presupuestos jurídicos para presuponer que podría tratarse de una medida administrativa, así desvirtúa que la medida, no tiene como finalidad la de garantizar el pago de una eventual multa y en su defecto, de un crédito fiscal.

Asimismo, refiere que es cierto que el precepto contempla una garantía de audiencia, misma que pudiese otorgarse con posterioridad al bloqueo de cuentas, sin embargo, acota, que los preceptos que contemplan ésta garantía no son claros en describir en qué momento y de qué forma puede respetarse la referida garantía y tampoco el recurso que podrá intentarse en contra de la determinación que recaiga en aquel procedimiento llevado ante la autoridad hacendaria, aunado a ello, recalca que todo ese procedimiento tendría que estar previsto en la propia Ley y no en una disposición de carácter general de orden administrativo, pues resulta entonces, que el procedimiento creado en aquella disposición general no es sino el intento de salvar la omisión legislativa.

Dice que, si bien es cierto, se trata de actos de molestia y no privativos puesto que son temporales, aun así, los primeros actos exigen que la afectación se realice en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, de ahí, que no pasa desapercibido que el descuido de la norma impugnada, al no contemplar un procedimiento por el que las personas afectadas sean informadas del referido mandamiento, pues de la práctica se advierte que las personas tienen conocimiento del acto hasta que sus cuentas son bloqueadas y los incluidos se acercan al banco a solicitar la explicación, sin que medie una comunicación oficial, con firma y sello de la autoridad competente, y sin que se cumplan las formalidades constitucionales la respectiva comunicación.

En esa guisa argumentativa, también refiere que, suponiendo sin conceder que aquella medida sea temporal, lo cierto es que, la ley no contempla cuanto tiempo ni bajo qué condiciones se habrá de mantener aquel bloqueo, lo cual implica que la norma podría prolongarse de manera indefinida hasta en tanto la autoridad no determine otra cosa, de ahí que, la oscuridad en la *provisionalidad* de la medida otorgada a la Unidad, podría implicar que en realidad sí se está ante un acto privativo.

Por todo lo expuesto, concluye que, la facultad con la que se dotó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para establecer una lista de personas bloqueadas, vulnera la garantía de audiencia, pues quienes son incluidos en ella, no cuentan con la posibilidad real de una defensa, lo cual vulnera la garantía

contenida en el artículo 14 Constitucional. Aunado a ello, existe una la imprecisión de la supuesta temporalidad del bloqueo, cuestión que denota la naturaleza privativa del acto, sin embargo, aun si se concediera que se trata de sólo un acto de molestia, la garantía de audiencia también se vulnera, pues no se prevé de manera expresa un procedimiento o recurso mediante el cual la persona afectada pueda ser escuchada y defenderse de las razones y los efectos que llevaron a su inclusión en la lista de persona bloqueadas y tampoco del cómo puede combatir aquel acto.

IV.V. ANÁLISIS INTEGRAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD CONFERIDA A LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA MEXICANA PARA BLOQUEAR CUENTAS BANCARIAS;

A lo largo de este trabajo hemos revisado diversos aspectos necesarios para estar en posibilidad de emitir un análisis constitucional de los precedentes jurídicos más relevantes hasta ahora emitidos por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así, a través del recorrido dogmático dilucidamos cuestiones inherentes a las facultades de la Unidad de Inteligencia Financiera que se propusieron estudiar desde el planteamiento del problema, de tal suerte que, mediante un enfoque de constitucionalidad, referimos la trascendencia que tienen estos precedentes creados a partir de la facultad potestativa del Poder Judicial para salvaguardar y ser garante de los derechos de los gobernados mediante los principios que sustentan prerrogativas del ser humano.

Entonces, en el momento en el que nos encontramos, estamos en aptitud de generar un análisis integral de la inconstitucionalidad de las facultades de la Unidad de Inteligencia en México para emitir la orden de inclusión en la lista de personas bloqueadas que da como consecuencia directa el bloqueo de cuentas de las personas incluidas en ella.

En la guisa argumentativa expuesta hasta ahora, como técnica jurídica a desarrollar en último apartado de este capítulo final, realizaremos el análisis propuesto en 2 segmentos diferentes, así tenemos que, en primer momento, se realizará un análisis personal sobre los precedentes desglosados en líneas previas del capítulo; y en segundo momento, se generará una argumentación fáctica

respecto de las problemáticas futuras que se avecinan en la existencia legislativa de la Unidad de Inteligencia Financiera a la luz de la inconstitucionalidad planteada.

ANÁLISIS PERSONAL:

A manera de análisis personal abundaremos en la cronología propuesta y desglosada a lo largo del capítulo, entonces, en un primer instante, hablaremos sobre las consideraciones vertidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de tal manera que, en un acto seguido, hablaremos sobre las consideraciones emitidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A. Tesis emitidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

A.1. Ejecutoria de la Tesis: 2a./J. 46 /2018 (10a.):

De manera simplificada, vimos como la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que era constitucional la inclusión en la lista de personas bloqueadas que tiene aparejada la consecuencia del congelamiento de cuentas bancarias, ello, únicamente cuando se realizara en ejercicio de una solicitud de carácter internacional, de ahí que, presupone que aquel acto da certeza jurídica al gobernado, ya que, consideró se realiza en cumplimiento a compromisos internacionales de observancia obligatoria. *Contrario sensu*, estableció que tratándose de investigaciones que adolezcan de este carácter serán inconstitucionales.

De tal manera, se da a la tarea de citar algunos preceptos normativos internacionales que considera son de observancia vinculatoria, tal como, la **Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional**; asimismo cita las resoluciones **1267**, **1373** y **1989** emitidas por el **Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**; cita también el **Convenio Internacional para la Represión de la Financiación al Terrorismo** y por

supuesto, cita también las recomendaciones del **Grupo de Acción Financiera Internacional**, mismas que no tienen carácter de obligatoriedad, es decir, no son vinculantes.

Consideró que a la luz del artículo 133 Constitucional, al tratarse de una obligación adquirida con base en la celebración de tratados internacionales por nuestro país y que estos tratados, se presumen, son *ad hoc* con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen la naturaleza de Ley Suprema de la Unión, por tanto, la atribución de *bloqueo de cuentas* es una medida implementada por nuestro país para el cumplimiento de instrumentos internacionales.

Con base en lo anterior, debe iniciar el análisis del precedente jurídico planteado por la Segunda Sala, el cual se adelanta, se considera, por una parte, un extremo imposible de soportar jurídicamente y, por otra parte, se considera una fuerte crítica al sistema de investigación y prosecución criminal, cuestión que se aborda en seguida.

En primer término, al estudiar los preceptos normativos que fungieron como sustento para emitir la resolución, es preciso recordar que la naturaleza jurídica de los preceptos planteados los estudiamos en capítulos anteriores como “*vinculantes*” y “*no vinculantes*”, ello derivado de las formalidades esenciales que deben seguirse para considerarlos Tratados internacionales y por ello, formar parte del régimen obligatorio de estudio para las Tribunales y las autoridades mexicanas.

En virtud de ello, tanto la **Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional**, como las resoluciones **1267**, **1373** y **1989** emitidas por el **Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas** y el **Convenio Internacional para la Represión de la Financiación al Terrorismo** pueden clasificarse como obligatorias, ya que, cumple con lo que exigen los artículos Constitucionales para su incorporación como tratados internacionales.

Sin embargo, es trascendental generar una explicación respecto del contenido de estos artículos. Como bien lo presume la Segunda Sala, el Estado mexicano asumió el compromiso internacional -obligación- de adoptar medidas de acción rápida y eficiente, ante solicitudes extranjeras para identificar y congelar

bienes relativos al lavado de activos, terrorismo, su financiamiento y el de proliferación de armas de destrucción masiva.

Como se ha descrito desde el inicio de la presente tesis, la necesidad de generar aquellos compromisos no es sino el resultado histórico del combate a la evolución criminal contemporánea, por supuesto que la cooperación mundial a través de la creación homóloga de entes nacionales que funjan como medio de comunicación y coordinación para combatir crímenes que traspasan las fronteras de cada país es propio de una estrategia efectiva.

No obstante, la adopción de un compromiso internacional no implica necesariamente que deba surgir un ente institucional que sea disruptivo con el sistema jurídico y estructural de un Estado, pues incluso los tratados internacionales tienen límites específicos tendientes a proteger la soberanía de los Estados y por tanto la llamada Supremacía Constitucional, términos que fueron abordados en el capítulo antecedente.

Así, es visible entender que cada uno de los Estados que forma parte de un convenio o tratado de carácter internacional, previo a aceptar las obligaciones contraídas debe cerciorarse que en su Estado jurídicamente sea posible cumplir con esa obligación.

Como se describió, los tratados internacionales de los que México es parte y se ha obligado en materia de prevención del lavado de dinero, terrorismo y su financiamiento datan desde la década de los 90's, cuya obligación *latu sensu* es comprometerse a adoptar medidas de acción rápida y eficiente, ante solicitudes extranjeras para identificar y resguardar los bienes relativos a los delitos descritos. Sin embargo, no debe perderse de vista que como cada uno de los artículos y preceptos normativos que cita la Segunda Sala en la tesis jurisprudencial analizada establecen que la obligación debe ser ejecutada "*de conformidad con los principios jurídicos internos de cada Estado*".

Aquí es donde se evidencia la primera falla metodológica que se considera da el carácter de insustentable a la tesis, y es que, en lo general se piensa que la premisa fáctica generada es carente de lógica jurídica por la ausencia del principio de contradicción de la lógica formal.

Se sustenta lo anterior con base en la descripción interpretativa de la misma tesis en estudio, es decir, por una parte, se infiere que es constitucional la inclusión en la lista de personas bloqueadas cuando se dé en atención a una solicitud internacional, contrario a ello, cuando se origina de una investigación de carácter nacional, entonces se tilda de inconstitucional.

Esto resulta ilógico toda vez que algo no puede ser y no ser al mismo tiempo, lo cual, resulta en esencia el principio de contradicción de la lógica formal.

Así tenemos que la ordenanza interpretativa describe que cuando la investigación sea consecuencia de una investigación de carácter nacional, esta será inconstitucional, pues se presumió que al ser así, carece de seguridad jurídica.

Vemos entonces que la premisa anterior implica necesariamente el entendimiento en la proposición siguiente: “la investigación nacional es inconstitucional por carencia del principio de seguridad jurídica”.

Lo anterior genera entonces una consecuencia que se considera se inobservó al momento de emitir la jurisprudencia en examen, pues si nacionalmente se presume inconstitucional esta facultad otorgada, implica que esta facultad no se realiza *de conformidad con los principios jurídicos internos de cada Estado*.

Por tanto, sostener que la facultad conferida y ejercida en cumplimiento con obligaciones internacionales es constitucional pero nacionalmente es inconstitucional resulta una *falsa proposición*, ya que, es evidente que la obligación internacional se encuentra supeditada a “*los principios jurídicos internos de cada Estado*”.

De tal suerte que, si internamente es inconstitucional, es decir, derivado de una investigación nacional es contrario a los principios que salvaguarda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico el de seguridad jurídica –a según de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-, por mayoría de razón internacionalmente también lo será, pues de lo contrario se iría en contra de lo que los mismos tratados internacionales citados prevén. De ahí que, incluso la Convención de Viena –convenio internacional que establece las pautas respecto de la interpretación de los tratados en todo el mundo- prevé una causal de nulidad de los tratados cuando esto ocurre.

Con ello no se afirma que *per se* los tratados son nulos, sino que, las atribuciones conferidas a la Unidad de Inteligencia Financiera en México para emitir la orden de bloqueo de cuentas, no pueden ser, por una parte, inconstitucionales y por otra constitucionales, ya que, su interpretación facultativa no debe entenderse de manera aislada, sino conjunta. De ahí que, para evitar la contradicción, habría que realizar una nueva interpretación que dote de constitucionalidad a los actos de naturaleza nacional o de lo contrario, generar modificaciones legislativas tendientes a dotar de constitucionalidad a la facultad estudiada, puesto que, si bien es cierto que existe la obligación de generar medidas de acción rápida y eficiente, ante solicitudes extranjeras para identificar e incautar bienes relativos al lavado de activos, terrorismo, su financiamiento y el de proliferación de armas de destrucción masiva, lo cierto también es que, al ser tratados que respetan la soberanía de los Estados, no significa que debía crearse una Unidad de Inteligencia Financiera y mucho menos obligó al Estado mexicano a crear esta Unidad con la naturaleza formalmente administrativa que ejecuta actos materialmente penales. Precisamente como lo apreciamos en el criterio expuesto por la Primera Sala, interpretar de tal manera los tratados en estudio, generó diversas inconstitucionalidades de las que más adelante hablaremos.

Ahora bien, para el que suscribe resulta insustentable jurídicamente la afirmación de constitucionalidad de los actos cuando se ejecutan en ejercicio de una solicitud internacional, porque los preceptos estudiados por la Segunda Sala no obligan a los Estados a los efectos administrativos que consideró, pues pierde de vista la naturaleza material e histórica que generó la obligación de firmar los acuerdos consistentes en **Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional**, como las resoluciones **1267**, **1373** y **1989** emitidas por el **Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas** y el **Convenio Internacional para la Represión de la Financiación al Terrorismo**, cuyo origen nace en la necesidad primaria de tipificar delitos; segundo, de prevenirlos; tercero, de investigarlos; y cuarto, de combatirlos, todo esto por la vía originalmente penal, pues son hechos que se ha buscado sean descritos,

contenidos y sancionados en una norma con esta naturaleza por la comunidad internacional.

Basta con leer las resoluciones **1267**, **1373** y **1989**, en las que, como se describió desde el primer capítulo, buscan ayudar en el desarrollo de mecanismos nacionales e internacionales de prevención y represión, a través de la penalización de ciertos actos en el derecho interno o mediante la adopción de legislaciones adecuadas en contra del terrorismo, fomento la cooperación internacional, fomento a la adhesión de los instrumentos antiterroristas internacionales y es el facilitador del suministro de asistencia técnica.

Así, debe ponerse especial atención en el inconcuso argumento de la Sala, al referir que aquellas resoluciones del Consejo de Seguridad permiten que los países soliciten entre sí el bloqueo de las cuentas bancarias, lo cual no sólo es una falacia, sino una aberración jurídica, pues lo que establece las resoluciones, es la cooperación internacional para el correcto intercambio de información para ejecutar el acto de conformidad con a su legislación interna, ello derivado de la **resolución 1373**, que está bajo la supervisión del “**Comité 1373**” de ese mismo consejo. Así vemos que la solicitud de bloqueo ordenada por un ente institucional de origen internacional no puede ser realizada por cualquier país o institución *so pretexto* de advertir la comisión del delito, sino que, como lo especifica la misma resolución **1267**, debe ser a solicitud del órgano subsidiario del Consejo encargado de aplicar sanciones en contra de personas y entidades que ese mismo comité impone, que de igual manera enumera en una lista específica, la cual se integra por personas que son vinculadas al terrorismo, significa entonces, que la integración en la lista por solicitud internacional sólo puede ser emitida por el “**Comité 1267 del Consejo de Seguridad**”.

Así, cobraría relevancia que la Disposición 71^a de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito en su última reforma publicada el 14 de julio de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, en su fracción I, disponga que deba incluirse a la lista de personas bloqueadas *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*¹⁶⁴, puesto que, como se ha dicho hasta ahora, es una obligación vinculante por cumplir los requisitos Constitucionales para su incorporación como derecho internacional obligatorio.

Caso contrario a lo anterior es lo dispuesto por la fracción II, de la misma disposición 71^a, la cual establece que deben ser incluidas en la lista de personas bloqueadas *“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*¹⁶⁵, ya que, como falazmente lo afirma la Sala, no podría generarse una obligación de incluir en la lista de personas bloqueadas nacional bajo las circunstancias referidas en esta última fracción con base en la Convención de Palermo ni con las determinaciones que establezca el Consejo de Seguridad, por tanto, no cobra ninguna relación que en la tesis jurisprudencial estudiada se hayan citado estas resoluciones para darle valor a la fracción II de la Disposición 71^a.

En ese mismo sentido, también resulta irrelevante que la Sala haya estudiado el **Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Viena de 1988)**, puesto que aquel compuesto normativo, si bien es cierto, habla de crear una obligación de cooperación internacional para los decomisos, incautaciones o embargos precautorios derivado **de la comisión de estos ilícitos**, no debe perderse de vista que, como se explicó en capítulos antecedentes, es una obligación que se estila según el derecho interno de cada Estado firmante, bajo un deber de cooperación de naturaleza **judicial**, más no una cooperación ejecutiva (administrativa) o legislativa, pues para afirmar la existencia de un delito, es necesario, en primer lugar, haber sido juzgado por una autoridad con facultades jurisdiccionales, de ahí que en su artículo 18 denominado *“Asistencia judicial recíproca”* relacionado con el artículo 13 de la Convención,

¹⁶⁴ Disposición 71^a de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, op. cit. Fracción I.

¹⁶⁵ Ibidem, fracción II.

explica el procedimiento judicial y contenido de las solicitudes de “decomiso” de las ganancias producto de los delitos contemplados en la Convención.

Siguiendo la suerte del argumento anterior, debe decirse que el **Convenio Internacional para la Represión de la Financiación al Terrorismo** que de la misma manera estudió la Sala para fundar la supuesta obligación internacional, es insustentable atendiendo a lo que se describió con antelación, recordando que México ha realizado 2 declaraciones interpretativas de aquel convenio. La primera fue el 3 de junio de 2002, refiriendo que toda solicitud de cooperación respecto del asilo político, será decidida por el gobierno mexicano con base en su legislación interna y otros instrumentos internacionales aplicables. Y la segunda fue el 9 de junio de 2003, es decir, un año antes de la creación de la Unidad de Inteligencia Financiera, aquí declaró que las medidas para identificar, congelar, embargar o en su caso, decomisar fondos u otros bienes que constituyan el producto de la comisión o tengan como propósito financiar o hayan facilitado o financiado aquellos delitos, serán adoptadas, cuando se trate de delitos cometidos fuera de la jurisdicción del Estado Mexicano, **de conformidad con los procedimientos establecidos por la legislación interna.**

Sobre este argumento, se resalta nuevamente la idea de insostenibilidad principal planteada al inicio del presente análisis: si se realizará identificación, congelamiento, embargo o decomiso **de conformidad con los procedimientos establecidos por la legislación interna** y la misma Sala dijo que este procedimiento interno es inconstitucional, entonces, ¿cómo puedes dar cumplimiento a una obligación internacional con base en un procedimiento nacional si internamente ese procedimiento es inconstitucional?.

Aunado a lo anterior, debe saberse que a la fecha en la que se firmó aquella responsabilidad o convenio, ni siquiera figuraba en el mapa institucional la Unidad de Inteligencia Financiera, ya que, como históricamente se abundó, lo que se buscaba era la prosecución penal del delito, es decir, una investigación criminal. Cuestión que implica notoriamente que el Estado mexicano adquirió un compromiso internacional en materia penal que tenía que realizar la autoridad facultada desde entonces para tal efecto, o sea, el Ministerio Público.

Con lo hemos analizado hasta ahora, podemos advertir ideas que generan aún más incerteza jurídica de la que supuestamente advirtió, pues, debió delimitar el ejercicio de aquellas facultades a las obligaciones que establecen, en concreto, los tratados internacionales que sí son vinculantes y no permitir que se realicen en ejercicio de cualquier supuesta solicitud internacional, ya que, como puede verse de los artículos, resoluciones y convenciones citadas y estudiadas *a priori* por la Sala, estos incluso tipifican y contemplan actividades sumamente específicas que deben ser sometidas a un escrutinio estricto de aplicación de caso por caso para ver si es factible considerarlas así.

Basado en todo lo dicho hasta ahora, vemos plasmada la antítesis estelar del presente análisis, la cual refuta totalmente el argumento de la Segunda Sala sobre si esta facultad es o no conforme al principio de supremacía constitucional plasmado en el artículo 133 de nuestra Carta Magna cuando la inclusión en la lista de personas bloqueadas se realiza: a) en cumplimiento a una resolución o pronunciamiento de algún organismo internacional (**vinculantes**); o, b) en el cumplimiento de una obligación bilateral o multilateral asumida por nuestro país (**no vinculantes**).

La antítesis se basa en la interpretación legal que la misma Sala dio a esta facultad, pues dice que su inconstitucionalidad yace en que la medida cautelar no establece si su naturaleza nace como un procedimiento administrativo o judicial, por tal razón, nacionalmente es inconstitucional.

Al declararla inconstitucional, está diciendo que aquella facultad es contraria Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se plasmaron los intereses generales de una sociedad, quién, a partir de la soberanía popular, han impuesto una forma de gobierno democrática que permite construir estructuras formales con base en un sistema jurídico fundamental, por tanto, también es contraria al sistema jurídico, de tal forma, en aras de auto-preservar sus características de **bilateralidad**, **imperatividad**, **generalidad** y de **coercibilidad** como la norma suprema, debe inaplicar esta facultad bajo cualquier circunstancia, pues aún si se tratase del cumplimiento de “*obligaciones internacionales*”, el principio de supremacía constitucional invoca que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal, salvo interpretaciones que

no sean restrictivas de Derechos humanos, cuestión que al caso concreto no acontece¹⁶⁶.

De tal suerte que, la razón por la que entrecomillo “*obligaciones internacionales*”, es porque también existe una tesis del mismo Pleno en el que se establece la naturaleza del principio de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, mediante la suscripción de convenios internacionales, en donde dice que las obligaciones contraídas libremente por el Estado Mexicano frente a la comunidad internacional no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno. Estableciendo que para la aplicación del derecho internacional debe acudir a los diversos métodos de interpretación para asignar un contenido específico a las normas jurídicas acorde al derecho interno, sino que además, debe verificarse la existencia de un instrumento internacional adoptado por México, exactamente aplicable a la materia de estudio y, luego, habiéndolo, es necesario que armonice la porción normativa interna con lo establecido en ese ordenamiento jurídico internacional, todo ello a fin de darle uniformidad, coherencia y consistencia a un bloque normativo; de tal forma que se respete lo que acordó México con otros Estados¹⁶⁷.

Pues bien, como se ha controvertido, de una interpretación armónica, sistemática e histórica, vemos que México no se comprometió en términos de las convenciones vinculantes a crear una Unidad de Inteligencia Financiera, y mucho menos a que esta sea la facultada para ejecutar los actos preventivos. Si bien es cierto que las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera exponen esta invitación de crear una Unidad de Inteligencia, lo cierto también es que, su aplicabilidad es eso, una mera invitación carente de obligatoriedad. De ahí que, respetuosamente no se comparte el criterio de la Segunda Sala de la Suprema

¹⁶⁶ Tesis: P. IX/2007, *TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, abril de 2007, p. 6.

¹⁶⁷ Tesis: PC.I.A. J/171 A (10a.), *NORMAS DE DERECHO INTERNO. SU INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DEBEN ARMONIZARSE NECESARIAMENTE CON EL DERECHO INTERNACIONAL CONVENCIONAL*, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 2, junio de 2021, Tomo IV, p. 4441.

Corte de Justicia de la Nación, ya que, incluso se omitió estudiar la naturaleza histórica que yace entre los ordenamientos internacionales que estudió.

En el presente argumento no se somete a debate si México tiene o no la obligación de adoptar medidas de acción rápida y eficiente ante solicitudes extranjeras para identificar y congelar bienes relativos al lavado de activos, terrorismo, su financiamiento y el de proliferación de armas de destrucción masiva, porque eso es un hecho más que comprobado en la presente tesis. Sino que, la incógnita está en preguntarse, ¿por qué la Segunda Sala pensó que la única forma de cumplir con las “*obligaciones internacionales*” era con las facultades de la Unidad de Inteligencia Financiera? ¿Será que si se determina de manera general la inconstitucionalidad de las facultades de la Unidad de Inteligencia Financiera el Ministerio Público Federal ya no podría investigar estos delitos, emitir providencias precautorias y/o solicitar medidas cautelares?

Parece entonces que desentenderse de las facultades del Ministerio Público constituirá una fuerte crítica a la eficacia de nuestro sistema de investigación y justicia criminal, pues omitir que existe una vía idónea, válida, vigente, positiva y sobre todo constitucional, para llevar al mismo fin proteccionista, hace visible la desconfianza en una autoridad y notoria la importancia de la otra.

A.2. Ejecutoria de la tesis jurisprudencial: 2a./J. 87/2019 (10a.)

Sobra referir que el criterio en estudio es una interpretación práctica en materia de amparo, que se basa en estudiar la procedencia del otorgamiento de la suspensión provisional en esta materia cuando se reclama la inclusión en la lista de personas bloqueadas por parte de la Unidad de Inteligencia.

El estudio de mérito se elabora siguiendo la misma narrativa de la tesis jurisprudencial anteriormente citada, de tal suerte que la Segunda Sala reforzó su criterio y consideraciones para discutir en esta ocasión la procedencia de la concesión de la suspensión del bloqueo vía interposición de amparo indirecto en los asuntos en los que se someta a escrutinio judicial el acto de inclusión en la lista de personas bloqueadas ordenado por la Unidad de Inteligencia Financiera. Es importante resaltar que, la Sala al resolver la contradicción de mérito, reforzó su

interpretación respecto a que la inmovilización de cuentas bancarias realizada por la Unidad de Inteligencia Financiera es una medida cautelar de naturaleza administrativa y, además, mantuvo el criterio referente a que este no es un acto privativo, de ahí que no debe haber audiencia previa a su emisión.

Bajo ese argumento, determinó cuáles serán las reglas que habrán de seguirse para verificar si es procedente o no conceder la suspensión del acto, estableciendo así que existe una carga procesal para la Unidad de exhibir en el informe previo que rinda ante el Juez de amparo, toda la documentación que permita reconocer fehacientemente que se encuentra en el supuesto de excepción para emitir el acto de bloqueo de cuentas, es decir, toda la documentación que permita acreditar que el acto se realizó en ejercicio de una solicitud de cooperación internacional.

En ese orden de ideas, al estar basado el criterio en estudio en el contenido total de la tesis **2a./J. 46 /2018 (10a.)**, el análisis que debe realizarse sigue el mismo cuestionamiento realizado en los párrafos antecedentes, pues como quedó manifiesto, se considera que los compendios normativos citados por la Sala para reforzar el criterio no tienen la fuerza vinculante ni genera la obligación de crear a la Unidad de Inteligencia Financiera como la conocemos actualmente; asimismo, se hace patente que la interpretación de la Segunda Sala, sólo permitiría dotar de constitucionalidad al bloqueo de cuentas referido en la fracción I de la Disposición de Carácter General 71^a a la que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y no así a su fracción II, pues como vimos, las normas internacionales no facultan a que cualquier autoridad internacional, país o ente intergubernamental emita una lista de personas bloqueadas, sino únicamente los Comités creados a partir de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU.

También se cree que no debió dotarse de las facultades que le confirieron para emitir la orden de bloqueo de cuentas bancarias derivado de una investigación criminal, ya sea nacional o internacional, pues independientemente de si se tratan de actos administrativos o penales, lo cierto es que las medidas descritas se encuentran reguladas en una norma nacional que permite tener el mismo resultado.

En esencia, en el presente análisis sólo se debe abundar en que este criterio y otros emitidos por el Pleno de la Suprema Corte¹⁶⁸ se han orientado en determinar que las facultades de la Unidad estudiada son de naturaleza administrativa, lo cual, podría dar pauta a que, si la razón por la que la Sala determinó que el ejercicio de esta facultad nacionalmente es inconstitucional porque carece de seguridad jurídica, ya que, se desconocía la naturaleza jurídica del origen de la facultad, es decir, no se sabía si era judicial o administrativa, entonces, mediante la vía idónea se busque superar la jurisprudencia y generar una nueva por medio de la cual se considere que esta facultad es nacional e internacionalmente válida.

No obstante, como se ha dicho, este criterio (**2a./J. 87/2019 (10a.)**) y el del Pleno (**P./J. 1/2019 (10a.)**) no se centran en resolver si es constitucionalmente válido que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Unidad de Inteligencia Financiera, lleve a cabo el aseguramiento de bienes mediante la inclusión de sujetos en la lista de personas bloqueadas con fundamento en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, ni si dicha Unidad tiene o no el carácter de institución de policía; o bien, cuál es su papel en el Sistema Nacional de Seguridad Pública; y finalmente, si los preceptos legales relacionados a la materia de este asunto se encuentran apegados o no a la regularidad constitucional, cuestión que como se expuso, si fue objeto de estudio en la resolución emitida por la Primera Sala.

B. Criterio emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Previo a comenzar con el análisis del criterio en mención, debe referirse que para efectos del presente trabajo, se afirma que las consideraciones vertidas en las

¹⁶⁸ Tesis: P./J. 1/2019 (10a.), “*COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA ORDEN DE ASEGURAMIENTO Y BLOQUEO DE UNA CUENTA BANCARIA DICTADA POR EL TITULAR DE LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SIN QUE PREVIAMENTE EXISTA UNA INVESTIGACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO. CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.*” Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, p. 5.

jurisprudencias emitidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el criterio que se analiza a continuación, no son contradictorios entre sí, pues en esencia, se abordaron tópicos distintos que se complementan mutuamente, y que al final, llegan a una misma conclusión: la inconstitucionalidad de las facultades de la Unidad de Inteligencia Financiera para emitir la orden de inclusión en la lista de personas bloqueadas.

En primer lugar, la resolución propuesta por el Ministro de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jorge Mario Pardo Rebolledo, nos da una cátedra sobre *invasión de facultades del Ministerio Público*, describiendo, de manera general que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito es inconstitucional, puesto que, el presupuesto fáctico permisible de inclusión en la lista de personas bloqueadas, yace en que la autoridad hacendaria (administrativa) determine si existe alguna conducta relacionada con ciertos delitos, lo cual es una facultad exclusiva del Ministerio Público, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esencia, la idea referida fue la guía primordial que permitió a la Sala determinar la inconstitucionalidad de la facultad de la Unidad Financiera para emitir el acto de inclusión en la lista de personas bloqueadas. Ideas que se comparten al realizar el trabajo, pues, como lo estudiamos desde el capítulo II y III, se realizaron cuestionamientos sobre: *¿quién es la autoridad responsable de investigar delitos?*

Tal como lo presume la resolución aprobada por los Ministros de la Primera Sala, y como lo hemos estudiado hasta ahora, previo al congelamiento de cuentas que realizan las instituciones financieras, existe una orden por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera de inclusión en la lista de personas bloqueadas, sin embargo, antes de esa inclusión deben existir elementos que hagan *presumir* a la autoridad Hacendaria que las personas que serán incluidas en la lista son probables responsables de haber cometido o participado en la comisión de los delitos de *lavado de dinero, terrorismo, terrorismo internacional y su financiamiento*, de tal suerte que, anteriormente a la existencia de los elementos de prueba, para obtener esta información la Unidad realizó una investigación de corte materialmente criminal.

Lo descrito hasta este punto, permite hacer notoria la violación al artículo 21 Constitucional estudiado dentro de la presente tesis, pues de manera evidente, la investigación realizada por la Unidad es de corte criminal, ya que, independientemente de la naturaleza administrativa que se le ha concedido y reconocido mediante criterios jurisprudenciales, el supuesto fin, es la protección del sistema económico mediante la detección de los delitos financieros mencionados.

No obstante a que se coincide con el criterio de la Primera Sala, también se piensa que el mismo es muy limitado en estudiar las afectaciones orgánicas e históricas que ocasionan las facultades que le fueron conferidas a la Unidad de Inteligencia para emitir la orden de inclusión en la lista de personas bloqueadas, toda vez que, el sustento de inconstitucionalidad no debe limitarse al estudio referente a la invasión de facultades que fueron otorgadas exclusivamente al Ministerio Público, ya que, su análisis debe realizarse bajo los paradigmas dogmáticos del principio de división de poderes que fue estudiado en el capítulo III.

Como se ha referido, históricamente la humanidad ha buscado en el derecho una manera de limitar el poder de sus gobernadores generando un sistema de pesos y contrapesos dentro de la forma de gobierno que adoptaron. De tal manera que, en un Estado que tiene una forma de gobierno republicana democrática regida bajo la guía de una norma suprema que contiene los mínimos fundamentales de los individuos gobernados y la forma en la que estarán organizados sus gobernadores, esta norma establece una delimitación potestativa del ejercicio de las atribuciones conferidas a los elementos del complejo sistema entendido como el principio de división de poderes.

Bajo la premisa anterior, la invasión de facultades analizada al caso concreto es un tema sumamente trascendental, pues no debe olvidarse que el Ministerio Público es la autoridad investigadora de actos con apariencia criminal, de ahí que, incluso desde la investigación, un proceso penal acarrea consigo múltiples consecuencias jurídicas para él o la sometida al imperio de la norma a través del poder político y público encargado de proseguir los supuestos actos con apariencia de ilícitos, ya que, incluso las declaraciones formales por parte de los entes que forman parte del Estado traen aparejados consigo riesgos que, aunque no impliquen

una afectación material, por sí mismos, ponen en riesgo los bienes jurídicos de estos.

Del estudio histórico realizado en el presente trabajo sobre el Ministerio Público en México, la importancia de dotar de *autonomía* a este ente, surgió de la progresividad del pensamiento humanista en los sistemas políticos del mundo, esta institución al ser la investigadora de hechos con apariencia de delitos, en su mayoría, busca sancionar a los responsables de aquellos actos con consecuencias patrimoniales y personales que pueden llegar hasta la privación de la libertad de las personas investigadas.

La necesidad de una *fiscalía autónoma* surgió del uso discrecional que se le daba como brazo armado del Estado, el poder de aquel ente permitía la prosecución de supuestos delitos de rivales políticos, desertores u opositores que los administradores del poder público consideraban rivales. La dirección de la representación social por parte de la administración pública federal, entonces, no era una representación de los intereses sociales, sino de en beneficio de su administrador al mando.

Por tanto, la reforma Constitucional de 2008 en materia penal, al modificar el contenido de los artículos 21 y 102, apartado A del texto fundamental, para reconocer la autonomía del Ministerio Público al que se le confirió la exacta obligación de investigar los hechos con apariencia de delitos, generó consigo un ente que se apartó del yugo de la administración pública federal, pero que también no forma parte de los otros Poderes de la Unión, dando origen a una representación social que debe regirse bajo los paradigmas del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Siendo así, que la proposición sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, es limitada, pues como vimos la invasión de facultades del ente Ministerial es disruptiva con el principio de división de poderes, ya que, la independencia de aquella institución de naturaleza autónoma debe protegerse desde cualquier óptica al advertirse una notoria invasión de sus facultades, pues de lo contrario, podría llegarse al absurdo de pensar en entes de naturaleza administrativa que realicen actos legislativos o ministerios público que sean jueces.

Con lo referido, resulta aplicable recordar que, como se explicó desde el capítulo II, las facultades de la Unidad de Inteligencia Financiera son formalmente regladas, sin embargo, existe una notoria discrecionalidad al ejecutar su actuación¹⁶⁹, pues no se debe olvidar que es un ente administrativo perteneciente a la Administración Pública Federal y por ello dependiente del Poder Ejecutivo, el cual, pese a la delimitación facultativa de las tesis jurisprudenciales estudiadas, en la práctica generan actos fuera de lo reglado, ya que, su capacidad de investigación carece de objetividad porque el ente no tiene la capacidad material para darse abasto en la investigación de todos estos actos de vulnerabilidad al sistema financiero o riesgo financiero, así, bajo el pretexto de señalar algunos “*asuntos relevantes*”, se ha politizado su uso como un brazo armado del poder estatal para el asedio mediático en contra de rivales políticos de la administración que se encuentre al mando.

Basta con acudir a los hechos suscitados en el año 2021 en las “elecciones más grandes”¹⁷⁰ en la historia de México, en dónde la Unidad de Inteligencia Financiera, a solicitud de los funcionarios nacionales e incluso bajo la instrucción pública y directa del Presidente de la Nación, se ordenaba realizar actos de investigación financiera en contra de diversos actores políticos. Lo cual, por evidencia lógica, se ejecutó sin que existiera de por medio una solicitud internacional.

Bajo este análisis, previo a estudiar el resto de tópicos propuestos, debemos entender que la violación constitucional no recae en la consecuencia entendida como el bloqueo de cuentas, pues videntemente, como lo ha resuelto el Pleno de la Suprema Corte, es una medida cautelar administrativa, de ahí que la inconstitucionalidad recae entonces en el origen de la consecuencia, es decir, en la investigaciones de naturaleza criminal que realiza la Unidad de Inteligencia Financiera, pues dotar de estas facultades a un ente administrativo demuestra una

¹⁶⁹ *Esto implica una sujeción potestativa que otorga a la autoridad un margen amplio de interpretación y aplicación de las normas, lo cual objetivamente permite entender que si bien, el actuar de la autoridad se encuentra regulado, también lo es que permite operar y decidir de manera voluntaria.*

¹⁷⁰ Córdova Vianello, Lorenzo. “*Las elecciones de 2021*”, INE, RADIO, MULTIMEDIA. Ciudad de México. Seminario.

clara violación al principio de progresividad del Estado, toda vez que, es contrario a la naturaleza histórica que buscó dotar de *autonomía a un ente Ministerial* para disminuir la fuerza o concentración absoluta del poder público en alguno de los Poderes de la Unión.

Bajo esa óptica, la Primera Sala de la Corte, al resolver la resolución analizada, determinó que el artículo 16 Constitucional, no autoriza de forma alguna a las autoridades administrativas para investigar la comisión de delitos, y menos aún, para adoptar medidas cautelares, providencias precautorias o técnicas de investigación ajenas a sus facultades de comprobación fiscal o gestión administrativa.

Así, a la luz del presente trabajo, bajo el entendido de que la inclusión en la lista de personas bloqueadas es la consecuencia que se origina de una investigación criminal, vemos que, pese a que esta inclusión es de naturaleza formal y materialmente administrativa, lo que no tiene esa naturaleza es la investigación criminal, de tal suerte que, respondiendo este cuestionamiento y al primer cuestionamientos sobre, *¿quién investiga delitos en México?*, esta facultad fue únicamente conferida al Ministerio Público.

Ahora bien, se piensa que quizá una de las carencias metodológicas de la Sala al estudiar el negocio resuelto, fue el no separar la orden de inclusión en la lista de personas bloqueadas en: origen (investigación) y consecuencia (bloqueo de cuentas), pues ello generó un vacío en la resolución, toda vez que, si pensó que existía una invasión de facultades del Ministerio Público, significa que la institución fue más allá de su competencia originaria. De tal forma que, por las razones asumidas, sabemos que la Unidad es un ente administrativo y por tanto, lo que vuelve inconstitucional a la orden de inclusión que trae la consecuencia de bloqueo de cuentas no es el procedimiento administrativo cautelar, sino el origen basado en la ilegal investigación, de ahí que, al ser un procedimiento administrativo (la consecuencia), contrario a lo que afirmó la Primera Sala, sí debe entenderse como un proceso basado en el derecho administrativo sancionador.

Lo anterior debe ser así, toda vez que, la investigación y posteriormente la inclusión no ocasiona que necesariamente se inicie un procedimiento penal, de ahí

que el argumento que analizaremos sobre el *principio de presunción de inocencia* no podría hacerse efectivo, ya que, desconocer su naturaleza administrativa sancionadora implica obligatoriamente desconocer que la orden de inclusión en la lista de personas bloqueadas es la manifestación punitiva del Estado¹⁷¹, porque la investigación desde el ámbito únicamente administrativo, a diferencia del ámbito penal o derecho administrativo sancionador, no traería consigo consecuencias o actos que deban cuidarse bajo el principio de presunción de inocencia pues los principios penales no podrían ser aplicados subsidiariamente.

Sin embargo, como correctamente lo estudió la Segunda Sala, si consideramos que la Unidad de Inteligencia Financiera tiene una naturaleza administrativa, el procedimiento de inclusión también lo será, aunado a que, si se limitó su ejecución a las solicitudes de carácter internacional para cumplir con los supuestos compromisos internacionales, entonces, desde el origen de la investigación internacional se garantizará el *principio de presunción de inocencia* en sus vertientes extraprocesales y como regla de trato procesal que debe y puede ser aplicado al derecho administrativo sancionador como un principio constitucionalmente válido y garantista de los individuos sujetos a investigación.

Ahora bien, en el presente análisis, no estudiaremos las posibilidades de la Unidad en la participación de los procedimientos penales, pues el estudio se basa netamente en la constitucionalidad de la facultad de incluir en la lista de personas bloqueadas, más no de su forma de intervención en las actividades de origen ilícito.

No obstante, no debe perderse de vista que para reforzar la consideración vertida en el análisis de la jurisprudencia de la Segunda Sala, es trascendente señalar que como lo dijo la Primera Sala, dentro del organigrama institucional mexicano, se cuenta con una institución especializada en investigar, solicitar providencias precautorias, analizar información, prevenir, detectar, combatir y sobre todo de proseguir penalmente los delitos de *lavado de dinero, terrorismo, terrorismo internacional y su financiamiento*, el cual, recae en el ente institucionalizado,

¹⁷¹ Tesis: P./J. 99/2006, “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO” Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, agosto de 2006, p. 1565.

autónomo, independiente y dotado de facultades exclusivas de investigación y ejecución de políticas para combatir la criminalidad entendido como Ministerio Público. Por tanto, históricamente la obligación que generó la **Convenio Internacional para la Represión de la Financiación al Terrorismo** recae única y exclusivamente a este ente ministerial que no es sino la representación social.

Atendiendo a los argumentos expuestos, lo procedente es analizar el contenido de la resolución respecto del tema: *presunción de inocencia*. En virtud de ello, recordemos que la Primera Sala consideró de manera general, que la inclusión en la lista, presupone la comisión fáctica al menos de que se ha cometido un delito, dice entonces, que resulta contrario al principio contenido en el artículo 20, apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, que previo al acto de bloqueo, no es necesario que exista siquiera una investigación por parte del Ministerio Público o un proceso judicial por algún tribunal competente. De ahí que, tras no seguirse las formalidades requeridas, la persona incluida ni siquiera pueda ser tratada como presunto responsable de un delito o recibido y escuchado formalmente la acusación de su supuesta participación, puesto que aún no existe investigación formal realizada en su contra, pese a que ya fue objeto de un acto que le impide allegarse o disponer siquiera del recurso congelado.

En ese sentido, dijo que si aquellas medidas cautelares se imponen por autoridades que no son competentes para la investigación de los delitos y fuera de toda investigación formalmente penal de los mismos, entonces, la declaración “administrativa” respecto a que alguien está participando o auxiliando a cometer un delito, hace nugatorias la prerrogativas constitucionales, pues no se estaría ante una imputación formal, lo cual genera que se deje en estado de indefensión a la persona incluida, porque se crea una presunción, aún de carácter indiciario, respecto a su culpabilidad, siendo que la mismas disposiciones de carácter general establecen que la Unidad podrá inmovilizar las cuentas cuando tenga presuntos indicios de la existencia y participación de los incluidos.

Aquí es donde cobra relevancia el argumento sustentado respecto de la aplicabilidad de los principios de derecho penal dentro del derecho administrativo sancionador, pues el estudio metodológico planteado en líneas anteriores resuelve

la incógnita expuesta por la Sala, y es que, nuevamente se explica que, en el supuesto que internacionalmente la solicitud de cooperación se haya emitido, entonces, se inobservaría la presunción de inocencia del incluido, misma que, como lo dijo la Primera Sala, es necesaria debido a que, el bloqueo de cuentas se origina de una presunción indiciaria de la comisión de supuestos delitos, es decir, sin la necesidad de que exista una investigación formal por la autoridad nacional competente o un juicio por parte de Tribunales nacionales. Lo anterior, no sólo implicaría una violación al principio de presunción de inocencia, sino generaría una violación a la certeza y seguridad jurídica, pues se dejaría en estado de incertidumbre la situación jurídica del incluido.

Contrario sensu, tomando en cuenta la progresividad de los precedentes jurisprudenciales, se advierte que tomar en cuenta como parte del derecho administrativo sancionador a la orden de inclusión en la lista de personas bloqueadas hasta el procedimiento administrativo que se lleva a cabo para emitir la respectiva resolución, brindaría un mayor margen protección para los incluidos, pues se obligaría a las autoridades a respetar el principio de presunción de inocencia en sus vertientes extralegales y como regla de trato procesal desde la investigación internacional. Pues, si la lista de personas bloqueadas es un acto que por sí mismo exhibe a quienes son incluidas en ella ante las instituciones de crédito y su personal, como si estos fueran delincuentes, no debe ser necesario que desde aquel procedimiento administrativo se elimine la credibilidad de los incluidos, se afecte su reputación, la de sus testigos, o siquiera que exista una valoración subjetiva de los hechos.

Ahora bien, la Sala estudio un último tópico entendido como *violación al derecho de garantía de audiencia*, sin embargo, se consideraría más preciso estudiarlo bajo el análisis realizado en el capítulo anterior como violación a los principios de seguridad jurídica, legalidad y al debido proceso.

Del estudio realizado a la resolución, para efectos del análisis no se repetirán las consideraciones vertidas por la Sala respecto de la naturaleza de la medida, ya que, se considera un tema superado, de ahí que seguiremos bajo el entendimiento que la inclusión en la lista de personas bloqueadas tiene una naturaleza jurídica

administrativa de corte cautelar, sin que esto quite la inconstitucionalidad del origen del conocimiento primigenio de las supuestas pruebas que hacen presumir en grado presuntivo e indiciario la comisión de supuestos ilícitos.

Como vimos, de las Disposiciones de carácter general a las que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, es cierto que el precepto contempla una garantía de audiencia, misma que pudiese otorgarse con posterioridad al bloqueo de cuentas -si es que el incluido asiste a dicha garantía-, sin embargo, como lo dijo la Primera Sala, los preceptos que contemplan ésta garantía, en primer lugar, no son claros en describir en qué momento y de qué forma puede respetarse la referida garantía, lo anterior resulta notorio al repasar de nueva cuenta el procedimiento descrito en el capítulo II, ya que, como lo notamos, las disposiciones no contemplan un procedimiento cierto que permita a las personas bloqueadas ser informadas del referido mandamiento, pues de la práctica se advierte que las personas tienen conocimiento del acto hasta que sus cuentas son bloqueadas y los incluidos se acercan al banco a solicitar la explicación, sin que medie una comunicación oficial, con firma y sello de la autoridad competente, y sin que en la respectiva comunicación se cumplan las formalidades constitucionales.

Así se evidencia la notoria violación a la seguridad jurídica y al debido proceso, pues si bien, como se estudió, el primero de estos explica que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente cualquier procedimiento, lo cierto también es que la ley debe determinar de manera sencilla la forma en que debe hacerse valer el derecho por del particular incluido, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad, recordando entonces, que no es la Unidad de Inteligencia Financiera la que notifica el acuerdo, sino las entidades financieras, aunado a que, el conocimiento del bloqueo de las cuentas se realiza hasta que el particular acude con la institución financiera, haciendo nugatorio, además, el principio al debido proceso, pues no se cumplen con las formalidades esenciales de notificación del acto, ya que, como lo describimos, no se trata de una comunicación oficial, con firma y sello de la autoridad competente, es decir, la institución ordenadora entendida como la Unidad de Inteligencia Financiera; contrario a ello, se entrega por parte de la institución

ejecutora un escrito muy simple, en él la institución financiera detalla la fecha de entrega del oficio; la persona a la que se dirige el mismo; la descripción de asunto; el fundamento de la orden de bloqueo de cuentas que se explicó con anterioridad y el motivo, que si bien, no explican los movimientos u operaciones, refieren el número de acuerdo mediante el cual se ordenó la inclusión a la lista de personas bloqueadas; el plazo para hacer efectiva la garantía; la ubicación de las oficinas de la Unidad de Inteligencia Financiera; y por último, una breve descripción de las cuentas bancarias que fueron incluidas en la lista.

En tal virtud, si no explican los movimientos u operaciones que supuestamente sirvieron de fundamento para advertir los supuestos delitos que dieron la presunción en su comisión, entonces, ¿cómo puedes acudir a defenderte? Aquí, vemos una nueva violación y, además, la necesidad de la aplicación subsidiaria de los principios del derecho penal.

En ese sentido, como correctamente lo refiere la Primera Sala, existe una violación al *principio de legalidad* que se suma a todo lo anterior, pues recalca que todo ese procedimiento tendría que estar previsto en la propia Ley de Instituciones de Crédito y no en una disposición de carácter general de índole administrativo, pues resulta entonces, que el procedimiento creado en aquella disposición general no es sino el intento de salvar la omisión legislativa. Así, al análisis debemos agregar también que, si bien es cierto, se trata de *actos de molestia*, porque supuestamente son temporales, lo cierto es que la ley no contempla la temporalidad ni las condiciones para mantener el bloqueo de cuentas, lo cual implica que la norma podría prolongarse de manera indefinida hasta en tanto la autoridad no determine otra cosa, pues como lo hemos visto, ni siquiera es necesario que se inicie una investigación criminal, que por mayoría de razón, tampoco es necesario un juicio en el orden penal, lo que haría inconclusas algunas de las razones que permite el desbloqueo de las cuentas que contempla la disposición 74^a estudiadas, por tanto, es patente la oscuridad en la *provisionalidad* de la medida otorgada a la Unidad, pues podría implicar que en realidad sí se está ante un acto privativo.

Con base en todo lo anterior analizado, la Sala determinó la inconstitucionalidad de las facultades de la Unidad de Inteligencia Financiera.

OPINIÓN SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD:

Desde el inicio del presente trabajo se afirmó cual era la naturaleza de la Unidad de Inteligencia Financiera, y para entender ello, bastó con estudiar la evolución del mundo para combatir los paradigmas contemporáneos y futuros que trae consigo la evolución de la sociedad. Por tanto, la presente opinión no debe entenderse como una crítica absolutista cuyo fin es el de eliminar la institución por rayar en la inconstitucionalidad, ya que, considerarlo implicaría un retroceso a los esfuerzos tecnológicos, diplomáticos y políticos que ha costado el avanzar en temas de seguridad.

En ese sentido, se piensa que la presente tesis puede servir como sustento para vislumbrar algunos de los tópicos de estudio y trascendencia que deben observarse y subsanarse para buscar la permanencia de la Unidad de Inteligencia Financiera, pues basta con advertir que históricamente, en México, la Unidad se creó, primero, con premuras bajo la presión internacional; y segundo, pero no menos importante, su nacimiento al ser previo a la reforma constitucional de 2008 en materia de derecho penal, su modificación y correcta integración al sistema jamás se ejecutó. Pues si bien, la Unidad de Inteligencia mexicana se creó desde 2004, su relevancia institucional se dio hasta 2018, cuando el Doctor Santiago Nieto, entonces titular de la Unidad, fue quien, con trabajo y compromiso, logró que México asumiera la vicepresidencia del Grupo de Expertos para el Control del Lavado de Dinero (GELAVEX), en coordinación con Paraguay (sede del GAFILAT) y con la Organización de Estados Americanos (OEA).

Es cierto que del análisis planteado pudimos responder 4 preguntas que fueron la materia de estudio del presente recurso, evidenciando así que la facultad conferida a la Unidad de Inteligencia Financiera para incluir personas en la lista de personas bloqueadas vulnera diversos principios y derechos protegidos por la Norma Fundamental y, por tanto, notamos la evidente inconstitucionalidad. Así mismo, es cierto también que el análisis de inconstitucionalidad planteado se basó en los criterios e interpretaciones de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación, sin embargo, ello no implica que, legislativamente se pueda buscar integrar a la Unidad al campo de la regularidad constitucional.

Así, bajo los parámetros constitucionales estudiados, considero que uno de los tópicos más trascendentales de subsanar sin duda es el que versa sobre el *principio de división de poderes* o que metodológicamente fue estudiado como *invasión de las facultades del Ministerio Público*, ya que, sin duda alguna, es el que origina la inconstitucionalidad primigenia, pues de ahí, como se afirmó en el análisis previo, surgen diversas violaciones a distintos principios y derechos, que pese a que no fueron objeto de estudio del presente trabajo, sin duda alguna deben observarse; verbigracia, secreto bancario.

Considero que una posible solución se encuentra en distinguir los fines que tienen las dos instituciones estudiadas y contrapuestas al mismo tiempo, es decir, el Ministerio Público Federal y la Unidad de Inteligencia Financiera, de tal suerte que, al entender sus finalidades, siguiendo la suerte de la necesidad de la autonomía institucional, podría buscarse la protección de cada uno de los fines.

Con lo referido, debemos recordar que la autonomía institucional fue necesaria como parte de un proceso evolutivo a través del cual se han creado nuevos mecanismos para controlar el poder con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del sistema político¹⁷².

La técnicamente “nueva” Fiscalía General de la República, es un ente de reciente creación (2018), que tuvo sus orígenes de autonomía desde 2008. Y así como este ente, existen otros órganos que fueron dotados con autonomía, tales como el Banco de México (Banxico), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) o el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), estos 4 entes en especial, comparten una característica en común y es que todos surgen como una propuesta actualizada a la adopción del “*modelo Constitucional de Estado Regulator*”¹⁷³, pues su creación se basó en la necesidad de la intervención del

¹⁷² Ídem.

¹⁷³ Sánchez de Tagle, Gonzalo, “*El estado regulador en México*”, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México. (S.a.)

Estado para subsanar fallas en las regulaciones económicas, políticas o sociales con el propósito de proteger intereses públicos sumamente específicos¹⁷⁴.

Con base en esa idea, es evidente que la Fiscalía y la Unidad de Inteligencia Financiera tienen fines distintos, pues la primera no es sino la representación de los intereses sociales que busca en general, esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable de la comisión de los delitos no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito; sin embargo, como lo hemos visto en los criterios estudiados y en el desarrollo histórico del tema, la creación de la Unidad de Inteligencia Financiera tiene un fin distinto al penal, pues su creación se encuentra estrechamente ligada a *“proteger al sistema financiero”*.

Y es que basta con entender las naturalezas diferenciadoras de ambos, ya que, formal e históricamente su creación es distinta, y aunque materialmente sus actividades de investigación no lo son, una correcta legislación y aplicación de las facultades conferidas a la Unidad podrían generar el factor diferenciador, creando así un órgano autónomo especializado para la protección del sistema financiero por cualquier tipo de operaciones vulnerables, eliminando así la discrecionalidad que genera su pertenencia al poder ejecutivo y abriendo la posibilidad de integrar a la Unidad en el Sistema Nacional de Seguridad Pública como ente supervisor de actividades vulnerables.

Así, suponiendo sin conceder que lo anterior suceda, podría hacer factible la subsunción de problemas prácticos detallados uno por uno en la regulación, dando como resultado la deseada regularidad constitucional.

No obstante, pese a la idea anterior y bajo el paradigma actual en el que nos encontramos, la regulación nacional a la luz de las jurisprudencias actuales ha buscado mantener intactos los ordenamientos estudiados, de tal forma que, en un intento por aferrarse al pasado o para evitar la fatiga que generaría pensar en un nuevo modelo, se ha optado por presionar el sistema judicial en buscar salidas al *jaque* en el que se puso a la Unidad con las tesis emitidas, asimismo, buscan

¹⁷⁴ Ídem.

subsana los apuros secundarios como los problemas que genera la violación a los principios de seguridad jurídica, legalidad y debido proceso, reformando la legislación primaria, es decir, modificando la Ley de Instituciones de Crédito para el efecto de maquillar las irregularidades procedimentales que se refirieron.

Sin embargo, esto no implica que siga manifestándose el problema principal, y es que, aunque el procedimiento para incluir en la lista de personas bloqueadas siga la suerte de la naturaleza administrativa, no dejará de ser la consecuencia de un acto que desde su origen se encuentra viciado por irregularidades constitucionales.

CONCLUSIONES

1. La creación de las Unidades de Inteligencia Financiera en el mundo surge como una forma de protección del sistema financiero en contra de las diversas actividades consideradas como ilícitas y que crean un riesgo latente contra las actividades económicas. La actividad preventiva, entonces, es la simplificación del análisis de los posibles riesgos y evitar su comisión, distinto será, el proceso volitivo para determinar si se cometió o no el delito.
2. La Unidad de Inteligencia Financiera en México es de naturaleza administrativa, pues desde la dogmática hasta las interpretaciones jurisprudenciales han referido esto.
3. La Unidad de Inteligencia mexicana depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, su función debería ser la de fungir como enlace entre el sistema financiero y el policial, ya que, tiene la característica de ser parte en el proceso ante los entes judiciales, sin embargo, esta no dirime la controversia pese a que permite la llamada “garantía de audiencia”. De esa manera, su actuar se encuentra sujeto directamente a la supervisión de las autoridades del Poder Ejecutivo, de ahí que, en general, se ha utilizado para realizar actos posiblemente vinculados con la política, pues su regulación y actividad cambia según el actor político que detente el poder.
4. La Unidad de Inteligencia Financiera en nuestro país no tiene la facultad expresa de bloquear cuentas bancarias, pues su facultad se limita únicamente a elaborar un catálogo denominado “*lista de personas bloqueadas*” que notifica a las instituciones financieras por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así, las ejecutoras y verdaderas instituciones encargadas de bloquear las cuentas son las entidades financieras.

5. Dentro de las facultades de la Unidad de estudio referidas del artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en ningún momento se refiere que la Unidad pueda “*investigar*” los delitos de Terrorismo, su financiamiento u Operaciones con Recurso de Procedencia Ilícita, como parte de su actuar. Sin embargo, el reglamento contempla sinónimos de aquella palabra, que de una interpretación literal refiere que su facultad es de investigación y no la de ser la intermediaria entre la autoridad competente para investigar (Ministerio Público) y las instituciones financieras que tienen la información, entonces, la Unidad de Inteligencia no actúa como autoridad mediadora neutral entre el sector financiero y los organismos encargados de la investigación, ya que, lejos de cumplir con la función de intercambio de información nacional e internacional, lo que hace es perseguir las conductas ilícitas.

6. En términos de artículo 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dotan de autonomía al Ministerio Público, se establece que este es el único ente especializado para la investigación de delitos como son el Terrorismo, su financiamiento u Operaciones con Recurso de Procedencia Ilícita, por tanto, la orden de inclusión en la lista de personas bloqueadas por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera, al establecer razones que dilucidan sobre este tema y su probable existencia (comisión), invaden las facultades de un ente que, al ser autónomo, genera una violación al principio de división de poderes.

7. Sin importar la naturaleza cautelar de la medida consistente en la inclusión en la lista de personas bloqueadas, hacer público un listado que refiere la posibilidad de participación en la comisión de los delitos investigados por la Unidad de Inteligencia resultan en una vulneración al principio de presunción de inocencia, ya que, previo a un proceso de índole Judicial, desde sede administrativa se determina presuntivamente que alguna persona (física o moral) participó en la comisión de un ilícito.

8. A la fecha del presente trabajo, se considera inconstitucional que la Unidad de Inteligencia Financiera emita la orden de inclusión en la lista de personas bloqueadas cuando el motivo que originó la inclusión es de carácter nacional, *contrario sensu*, si proviene de una solicitud de cooperación internacional será constitucionalmente válida.
9. La orden de inclusión y por tanto el bloqueo de cuentas con motivos estrictamente nacionales por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera son inconstitucionales debido a que los ordenamientos que regulan el acto adolecen de seguridad jurídica. Lo anterior es así debido a la interpretación vigente generada en la tesis jurisprudencial 46/2018 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual, es de observancia obligatoria en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo.
10. La Disposición 71^a de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito en la reforma publicada el 14 de julio de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, en su fracción I, contempla una obligación internacional de cumplimiento vinculante para México que consiste en incluir en una la lista de personas bloqueadas a aquellas que se encuentren dentro del listado emitido en 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, puesto que, lo mandata la Convención de Viena, cuya incorporación como derecho internacional en nuestro país cumplió con los requisitos Constitucionales.
11. Para realizar un correcto análisis constitucional de las facultades delegadas en la Unidad de Inteligencia mexicana de introducir personas en la lista de bloqueo, deben estudiarse por separado las diversas fracciones de la

disposición 71ª de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito en la reforma publicada el 14 de julio de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, ya que, sus parámetros facultativos, la fundamentación nacional e internacional y el origen de estos últimos es diversa para cada caso contemplado.

FUENTES DE CONSULTA:

A. BIBLIOGRÁFICA:

ACOSTA ROMERO, Miguel Ángel, Compendio de derecho administrativo, 1ª ed, Edit. Porrúa, Ciudad de México, 2003.

AGUILAR LÓPEZ, Miguel Ángel, Presunción de inocencia, derecho humano en el sistema penal acusatorio, Primera Edición, Instituto de la Judicatura Federal, México, 2015.

ALEXY, Robert, Teoría de los derechos fundamentales, 2ª ed, trad. Garzón Valdés Ernesto, Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1993, p. 225 en Hart, H. "Bentham on legal rights".

ARAGÓN, Manuel, et al. Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994.

ARÁMBULA REYES, Alma. INICIATIVA MÉRIDA. (Compendio), Centro de documentación, información y análisis de la Cámara de Diputados. México, 2008.

BECERRA RAMÍREZ, Manuel y ÁVALOS VÁZQUEZ, Roxana. CAPÍTULO PRIMERO. BREVE HISTORIA DE LOS TRATADOS. En Márquez romero, Raúl. (Ed.), "Derecho de los tratados. Teoría y práctica". Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ciudad de México, México, 2020.

BOLAÑOS GONZÁLEZ, Mireya. Los Fines Del Derecho Penal. Una Aproximación Desde La Filosofía Política. Anuario de Derecho, vol. 28, s.l.p. 2011.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, 20ª edición, editorial Porrúa, México, 2009.

CARBONARI, Carlos. Lavado de dinero, problema mundial. El Régimen Internacional contra el Lavado de Dinero y el Financiamiento del Terrorismo y su impacto en la República Argentina. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina. 2005.

- de la O SOTO, José Guadalupe. La discrecionalidad administrativa y su falta de control en México. Revista Caribeña de Ciencias Sociales, México, 2018.
- EMMERCHI, Gustavo. Informe sobre la democracia en México, Universidad Autónoma de Metropolitana Edit, 2009.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo, 1ª ed, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ciudad de México, 2016.
- FERRAJOLI, Luigi, Sobre la definición de democracia. Una discusión con Michelangelo Bovero". Isonomía, 19, octubre de 2003.
- GONZÁLEZ HUERTA, Begoña. Cooperación económica: del plan Marshal al G-20 (1944-2012). MEDITERRANEO ECONÓMICO 22. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España, s.a. ISSN: 1698-3726, ISBN-13: 978-84-95531-54-4.
- KANT, Immanuel, Fundamentación de la metafísica de las costumbres, Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, edición digital basada en la 6ª ed., traductor, García Morente, Manuel, 1980.
- KELSEN, Hans, Teoría general del derecho y del Estado. 7ª reimpresión, trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1995.
- LABASTIDA, Julio. La transición, del autoritarismo a la democracia, en Carbonell Sánchez, M.; Fix Fierro, H.; Valadés, D. (Comp.) Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Tomo IV, Vol. 2. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2015.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Ángel, Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos, Primera edición, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- LUHMANN, Niklas. Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general. Vol. 15. Anthropos editorial, 1998.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, José Francisco; MARTÍNEZ CAMACHO, Arturo; PÉREZ LECHUGA, Gilberto. Metodología de evaluación de riesgos en materia de prevención

- de lavado de dinero (PLD) y financiamiento al terrorismo (FT). PANORAMA ECONÓMICO, S.I., v. 15, n. 30, ISSN 1870-2171, julio, 2020.
- NAPOLEONI, Loretta. Yihad, cómo se financia el terrorismo en la nueva economía. Ediciones Urano. Barcelona, España, 2003.
- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús. Diccionario jurídico mexicano, 6ª ed., Ed. Porrúa-UNAM, t. P-Z, México, 1993.
- SALAZAR, Luis y WOLDENBERG, José, Principios y valores de la democracia, México, Instituto Federal Electoral, 2001.
- SALAZAR, Pedro y SALGADO, Luis, Órganos constitucionales autónomos. Una propuesta de reforma, en Serna de la Garza, José María (ed.), Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- SÁNCHEZ DE TAGLE, Gonzalo, "El estado regulador en México", Instituto Velizario Domínguez, Senado de la República, México. (S.a.), 2018.
- SECONDAT-MONTESQUIEU, Charles. Espíritu de las leyes. Vol. 1. Imprenta de Marcos Bueno, p. 1845.
- SOTELSEK SALEM, Daniel y PAVÓN CUÉLLAR, Lilianne Isabel. Evolución de los Acuerdos de Basilea: diagnóstico de los estándares de regulación bancaria internacional. Economía UNAM, México, 2012. Volumen (9) Número (25)
- STONOR SAUNDERS, Frances. La CIA y la Guerra Fría. Granta Books, DEBATE. Londres, 1999.
- TONDINI, Bruno M. Blanqueo de capitales y lavado de dinero: su concepto, historia y aspectos operativos. Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa de Derecho Internacional. Argentina, 2003.
- USTÁRIZ GONZÁLEZ, Luis Humberto. El Comité de Basilea y la supervisión bancaria. Pontificia Universidad Javeriana Edit. Universitas. Bogotá, Colombia, 2003.

B. HEMEROGRAFÍA:

AYARI, Chaid. La Dimensión Económica, el Mundo Árabe y la Batalla Económica del Nuevo Orden Mundial. Artículo publicado en página web de Eurosur. S.P.I.

CASTRO MÉNDEZ, Evelin. Al-Qaeda: ¿cómo legitimar discursivamente la violencia contra occidente? Revista Mexicana de Opinión Pública, UNAM. Ciudad de México, 23 noviembre 2014. ISSN: 2448-4911 Número (18), pp. 137-153.

CEA EGAÑA, José Luis. Hermenéutica Constitucional, Soberanía legal y Discrecionalidad administrativa Revista Chilena de Derecho. Santiago, Chile, 1984. Vol. 11, pp. 12 y 14.

CHAVARRÍA CEDILLO, Silvia. La normatividad internacional en materia de lavado de dinero y su influencia en el sistema jurídico mexicano. Pluralidad y consenso/Senado de la República, Ciudad de México, 2010. Volumen (3) Número (13) pp. 58-64.

HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis. LAS SANCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD CONTRA AL QAEDA Y LOS TALIBANES: ¿SON REALMENTE INTELIGENTES? Revista Española de Derecho Internacional. España, 2006, Tomo 58 (2), pp. 737-770.

MARÍN, Miguel Ángel. Reflexiones sobre la Conferencia de San Francisco y la Carta de las Naciones Unidas. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, España. 1987, pp. 33-52.

ORTECHO VILLENA, Víctor Julio, La seguridad jurídica en Perú, Revista Jurídica IURA, Edit. Universidad Privada Antenor Orrego, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, N° 21213, Trujillo, Perú, 2000, p. 194.

SAN MARTÍN LARRINOVA, B. Respuestas del sistema financiero contra el blanqueo de capitales. Estudios De Deusto, s.l.i., 2015, Tomo 1, Volumen 43, pp. 223-224.

VARGAS ROJAS, Keyla H. El impacto de la cooperación México-Estados Unidos en el combate al lavado de dinero. URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, (18).

C. DIRECCIONES ELECTRÓNICAS:

Banco de México. (Consultado el 28 de mayo de 2021). Historia-Autonomía. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/autonomia-funciones-banco-m.html>

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (Consultado el 16 de mayo de 2021). Información pública disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/80948/VSPG_GAFI___13042016.pdf

COUNCIL OF EUROPE. (Consultado el 24 de abril de 2021). COMMITTEE OF MINISTERS, RESOLUTION (99) 32, ON OBSERVER STATUS FOR MEXICO WITH THE COUNCIL OF EUROPE. Firmado en Avenue de l'Europe F-67075 Strasbourg Cedex, 1 de diciembre de 1999. Disponible en su versión electrónica: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168050b117

EGMONT GROUP. (Consultado el 12 de mayo de 2021). MEXICO - Financial Intelligence Unit-Mexico (FIU-México). Disponible en la liga siguiente: <https://egmontgroup.org/fr/node/2403>

EGMONT GROUP. (Consultado el 15 de abril de 2021). "ABOUT EGMONT GROUP". Disponible en la liga electrónica siguiente: <https://egmontgroup.org/en/content/about>

GAFILAT. (Consultado el 12 de mayo de 2021). GAFILAT- México-Commemorando la consolidación regional. Disponible en: <https://n9.cl/joele>

Grupo de Acción Financiera Latinoamericana. (Consultado el 12 de abril de 2021). 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional. Sitio oficial de consulta: <http://www.fatf-gafi.org/>.

Grupo de Acción Financiera Latinoamericana. (Consultado el 17 de mayo de 2021): "GAFI/FATF". Disponible en su versión electrónica en la liga siguiente: UIF.GOB.MX. <https://www.uif.gob.mx/es/uif/internacional>

Grupo de Acción Financiera. (Consultado el 11 de mayo de 2021). ABOUT US/ Who we are: FATF-GAFI. ORG. Disponible en versión electrónica en la liga electrónica siguiente <http://www.fatf-gafi.org/about/>

Grupo de Acción Financiera. (Consultado el 12 de mayo de 2021) “ABOUT US/ Who we are”: FATF-GAFI. ORG. Disponible en la liga electrónica siguiente: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1999%202000%20ENG.pdf>

Instituto Nacional Electoral. (Consultado el 28 de mayo de 2021) ¿Cuál es la finalidad del INE? - Historia Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

INTERNATIONAL MONETARY FUND AND THE WORLD BANK GROUP (Consultado el 3 de enero de 2021). Financial Intelligence Units – An Overview, International Monetary Found Publication Services. Disponible en la liga electrónica siguiente: <https://www.worldbank.org/en/about/history/the-world-bank-group-and-the-imf>

Organización de las Naciones Unidas. (Consultado el 15 de abril de 2021). Hitos en la historia de la ONU 1941-1950. <https://www.un.org/es/about-us/history-of-the-un/1941-1950>

Organización de las Naciones Unidas. (Consultado el 16 de abril de 2021). ¿QUÉ HACEMOS? <https://www.un.org/es/sections/what-we-do/index.html>.

Organización de Naciones Unidas. Carta de fecha 21 de julio de 2020 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Presidente del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo (S/2020/731). <https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/09/N2019368.pdf>

Secretaría de Economía. (Consultado el 4 febrero de 2021). Cifra histórica de las remesas enviadas a México en 2020. Disponible en su versión electrónica en la liga siguiente: <https://www.gob.mx/shcp%7Cgacetaeconomica/articulos/cifra-historica-de-las-remesas-enviadas-a-mexico-en->

2020#:~:text=Los%20recursos%20enviados%20por%20los,de%202020%20de%204%2C044.8%20mdd.

Slim, Sadri. (Consultado el 11 mayo de 2021). Modeling illegal economy and money laundering: a Mundell-Fleming framework. Disponible en versión electrónica en la liga electrónica siguiente: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/64675/>

UNIDAD DE ANÁLISIS FINANCIERO. (Consultado el 1 de enero de 2021), Unidades de Inteligencia Financiera. Disponible en la liga electrónica siguiente:

D. NORMATIVIDAD:

- Nacional:

Código Nacional de Procedimientos Penales, 2014, México.

Código Penal Federal, 1931, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, México.

DECRETO 05/09/1990. [con fuerza de ley]. De promulgación de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas adoptada en Viena, Austria el 20 de diciembre de 1988. Miércoles 5 de septiembre de 1990 DIARIO OFICIAL (Segunda Sección). Disponible en versión electrónica: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4675731&fecha=05/09/1990

DECRETO 11/04/2003. [con fuerza de ley]. Promulgatorio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el quince de noviembre de dos mil. Adoptada en Palermo, Italia el 11 de abril de 2003. DIARIO OFICIAL (Segunda Sección). Disponible en versión electrónica: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=697102&fecha=11/04/2003#:~:text=El%20prop%C3%B3sito%20de%20la%20presente,eficazmente%20la%20delincuencia%20organizada%20transnacional.

DECRETO 17/05/2004. [con fuerza de ley]. Por medio del cual se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación. Viernes 7 de mayo de 2004 DIARIO OFICIAL (Segunda Sección). Disponible en versión electrónica: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=670102&fecha=07/05/2004

DECRETO 17/05/2004. [con fuerza de ley]. Por medio del cual se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación. Viernes 7 de mayo de 2004 DIARIO OFICIAL (Segunda Sección). Disponible en versión electrónica: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=670102&fecha=07/05/2004

DECRETO Promulgatorio del Protocolo que Modifica el Acuerdo de Cooperación Mutua entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Intercambio de Información Respecto de Transacciones en Moneda Realizadas a través de las Instituciones Financieras para Combatir Actividades Ilícitas, firmado en Washington, D.C., el veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, suscrito en la Ciudad de México, el cinco de mayo de mil novecientos noventa y siete. Diario Oficial de la Federación. 18 de junio de 2003. Secretaria de Gobernación. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=694470&fecha=18/06/2003

Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en su última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de julio de 2020, vigente y valida a la fecha de realización de este trabajo (mayo, 2021). Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/570634/DCG_Compiladas_Instituciones_de_Credito.pdf

Artículo 115 de la de Instituciones de Crédito, en su última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de marzo de 2021, vigente y valida a la fecha de realización de este trabajo (mayo, 2021).

Artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de septiembre de 2017, vigente y válida a la fecha de realización de este trabajo (mayo, 2021).

Congreso de Estado Libre y Soberano de Morelos, Exposición de motivos de Código Penal para el Estado de Hidalgo, considerando 1, en su última reforma de 17 de agosto de 2016, Código publicado en la Sección Segunda del Periódico Oficial del Estado de Morelos, el miércoles 9 de octubre de 1996.

- Internacional:

Acuerdo de Cooperación Mutua entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Intercambio de Información Respecto a Transacciones en Moneda a través de Instituciones Financieras para Combatir Actividades Ilícitas. Artículo IV, Firmado en Washington, D.C., Estados Unidos de América, 28 de octubre de 1994.

Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos; Artículo 6, apartado 1, inciso b, fracción i. OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, Nueva York, Estados Unidos de América, 2004.

Convención de Viena, conferencia en su sexta sesión plenaria, Viena, Austria, 19 de diciembre de 1988.

Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo.

Decimoquinta Cumbre del G 7, París, julio 1989, en la cual fue creado el Grupo de Acción Financiera (GAFI)–Financial Action Task Force (FATF).

E. CRITERIOS JURÍDICOS:

Amparo en revisión 1214/2016. 4 de octubre de 2017. Cinco votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo De Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández; votó en contra Norma

Lucía Piña Hernández. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Amparo en revisión 806/2017. Claudio Felipe Mendoza García. 21 de febrero de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; se apartó de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Eduardo Romero Tagle.

Amparo en revisión 1150/2017. José Antonio Altamirano Ojeda. 14 de marzo de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; se apartó de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Carlos Alberto Araiza Arreygue.

Amparo en revisión 1181/2017. Aciel Sibaja Mendoza. 14 de marzo de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; se apartó de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Amparo en revisión 1231/2017. Distribución de Capital Administrativo, S.A. de C.V. 22 de marzo de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Eduardo Romero Tagle.

Amparo en revisión 124/2018. Fincorel Consultoría y Desarrollo, S.A. de C.V. 18 de abril de 2018. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Tesis I.7º. A.J/41, AUDIENCIA PREVIA. COMO SE INTEGRA ESTA GARANTÍA, Semanario Judicial de la Federación, Primera Época, tomo XXVIII, p. 799.

Tesis: (IV Región) 2o. J/1 (10a.), DEMOCRACIA DELIBERATIVA. CUANDO EN EL PROCEDIMIENTO PARA LA EMISIÓN DE UNA LEY GENERAL, EL ÓRGANO LEGISLATIVO COMETE VIOLACIONES QUE TRANSGREDEN DICHO PRINCIPIO, ÉSTAS PUEDEN REPARARSE EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, AL VULNERAR LA APLICACIÓN DE ESA NORMA LOS DERECHOS HUMANOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 10, septiembre 2014, Tomo III, p. 2152.

Tesis: 1a. CCCX/2018 (10a.), PARTE ORGÁNICA DE LA CONSTITUCIÓN. ES APTA PARA INVOCARSE COMO PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, p. 355.

Tesis: 1a. CLXXVI/2013 (10a.), PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XX, mayo 2013, Tomo I, p. 564.

Tesis: 1a./J. 104/2011, AMPARO CONTRA LEYES. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ÉSTAS PUEDE DERIVAR DE LA CONTRADICCIÓN CON OTRAS DE IGUAL JERARQUÍA, CUANDO SE DEMUESTRE VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre 2011, p. 50.

Tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.), DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, p. 396.

Tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.), DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, p. 396.

Tesis: 1a./J. 24/2014 (10a.) PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 5, abril 2014, Tomo I, p. 497.

Tesis: 1a./J. 25/2014 (10a.), PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 5, abril 2014, Tomo I, p. 478.

Tesis: 1a./J. 26/2014 (10a.), PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 5, abril 2014, Tomo I, p. 476.

Tesis: 2a. CLXVI/2017 (10a.), GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, p. 603.

Tesis: 2a. LXXV/2012 (10a.), SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 10 DE JUNIO DE 2011, RESPETA ESTE PRINCIPIO, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 3, p. 2038.

Tesis: 2a./J. 103/2018 (10a.), CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 59, octubre 2018, Tomo I, p. 847.

Tesis: 2a./J. 144/2006, GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, octubre 2006, p. 351.

Tesis: CLXXIX/2013 (10a.), PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. SU RELACIÓN CON EL

PRINCIPIO DE BUENA FE MINISTERIAL, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XX, mayo 2013, Tomo I, p. 565.

Tesis: CLXXVII/2013 (10a.), PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. INFLUENCIA DE SU VIOLACIÓN EN EL PROCESO PENAL, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XX, mayo 2013, Tomo I, p. 563.

Tesis: I.1o.A.E. J/3 (10a.), ACTOS TERMINALES EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. DEBEN DISTINGUIRSE ENTRE LOS DE MOLESTIA Y LOS PRIVATIVOS, A FIN DE CONSEGUIR, PRIORITARIAMENTE, LA DEFENSA DE LOS PROBABLES AFECTADOS, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, abril de 2016, Tomo III, p. 1918

Tesis: P./J. 1/2019 (10a.), “COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA ORDEN DE ASEGURAMIENTO Y BLOQUEO DE UNA CUENTA BANCARIA DICTADA POR EL TITULAR DE LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SIN QUE PREVIAMENTE EXISTA UNA INVESTIGACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO. CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.” Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, p. 5.

Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL., Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 202.

Tesis: P./J. 40/96, ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IV, Julio de 1996, p. 5.

Tesis: P./J. 47/95. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, tomo II, diciembre 1995, página 133.

Tesis: P./J.47/95. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta II, Novena Época, diciembre de 1995, P. 133.

Tesis: P./J.47/95. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta II, Novena Época, diciembre de 1995. p. 133.

Tesis: PXXXV/98. GARANTÍA DE AUDIENCIA, ALCANCE DE LA. Seminario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tomo VII. 1998, p. 65.

Tesis: 2a./J. 124/2018 (10a.), NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. Seminario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 60, noviembre de 2018, Tomo II, p. 897.

Tesis: 2a./J. 46 /2018 (10a.), ACTOS, OPERACIONES O SERVICIOS BANCARIOS. SU BLOQUEO ES CONSTITUCIONAL CUANDO SE REALIZA PARA CUMPLIR COMPROMISOS INTERNACIONALES (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 115 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO), Décima Época, Seminario Judicial de la Federación. Libro 54, mayo de 2018, Tomo II, p. 1270.

Tesis: 2a./J. 87/2019 (10a.), SUSPENSIÓN PROVISIONAL. REGLAS PARA SU OTORGAMIENTO CUANDO EL ACTO RECLAMADO SEA EL BLOQUEO DE CUENTAS BANCARIAS ATRIBUIDO A LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Décima

Época, Semanario Judicial de la Federación, Libro 66, mayo de 2019, Tomo II, p. 1537.

Tesis: P. IX/2007, TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, abril de 2007, p. 6.

Tesis: P./J. 99/2006, “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO” Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, agosto de 2006, p. 1565.

Tesis: PC.I.A. J/171 A (10a.), NORMAS DE DERECHO INTERNO. SU INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DEBEN ARMONIZARSE NECESARIAMENTE CON EL DERECHO INTERNACIONAL CONVENCIONAL, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 2, junio de 2021, Tomo IV, p. 4441.