



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo

acuerdo número 2006205 del 13 de junio de 2006

**“EL CONGELAMIENTO DE CUENTAS BANCARIAS EN MÉXICO, EN EJECUCIÓN
DE LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES
UNIDAS.**

**Ponderación entre paz y seguridad internacionales y el respeto de los
derechos de audiencia, presunción de inocencia y propiedad”.**

Tesis que para obtener el grado de

Maestro en Ciencias Jurídicas

Presenta el

Lic. Moisés Abdul Smeke Rosellón

Director de Tesis

Dr. Eduardo Preciado Briseño

Ciudad de México

2020.

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO PRIMERO. LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS7	
I. PLANTEAMIENTO	7
II. EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS	10
III. RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD	15
IV. OBLIGATORIEDAD DE LAS DECISIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS.....	20
V. CONTROL DE LEGALIDAD DE LAS DECISIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD.....	23
CAPÍTULO SEGUNDO. LAS SANCIONES SELECTIVAS.....	33
I. PLANTEAMIENTO	33
II. LAS DETERMINACIONES PREVIAS.....	34
III. TIPOS DE MEDIDAS QUE PUEDE DECIDIR EL CONSEJO DE SEGURIDAD.....	37
IV. ÁMBITOS DE APLICACIÓN DE LAS DECISIONES QUE IMPONEN COMO MEDIDA EL CONGELAMIENTO DE CUENTAS BANCARIAS	47
V. PROCEDIMIENTOS DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN EN LA “LISTA DE SANCIONES CONTRA EL EIIL (DÁESH) Y AL QAEDA”	54
VI. NATURALEZA DE LAS DECISIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD QUE IMPONEN COMO MEDIDA EL CONGELAMIENTO DE ACTIVOS FINANCIEROS	66
CAPÍTULO TERCERO. LA EJECUCIÓN DE MEDIDAS DE CONGELAMIENTO DE ACTIVOS FINANCIEROS EN LA UNIÓN EUROPEA Y EL ASUNTO KADI.....	70
I. PLANTEAMIENTO	70
II. LA RECEPCIÓN DE SANCIONES FINANCIERAS ANTITERRORISTAS EN EL DERECHO COMUNITARIO	71
III. ESPAÑA Y EL CONGELAMIENTO DE ACTIVOS FINANCIEROS ORDENADO POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS.....	82
IV. EL ASUNTO KADI.....	88
CAPÍTULO CUARTO. LA EJECUCIÓN DE MEDIDAS DE CONGELAMIENTO DE ACTIVOS FINANCIEROS EN EL DERECHO MEXICANO	96
I. PLANTEAMIENTO	96
II. LA RECEPCIÓN EN EL DERECHO MEXICANO DE LAS MEDIDAS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD QUE ORDENAN EL CONGELAMIENTO DE ACTIVOS FINANCIEROS	97
III. RESOLUCIONES DEL PODER JUDICIAL FRENTE AL BLOQUEO DE CUENTAS BANCARIAS. 106	
IV. INICIATIVA DE REFORMAS A LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO.....	128
V. EJERCICIO DE PONDERACIÓN	136

VI. PROPUESTA DE REFORMA.....	163
CONCLUSIONES	168
ANEXO	173
B I B L I O G R A F Í A.....	239
FUENTES NORMATIVAS CONSULTADAS.....	242

INTRODUCCIÓN

Desde el año 1945 nuestro país forma parte de la Organización de las Naciones Unidas, como “Estado Miembro”.

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas resultan vinculantes para los “Estados Miembros” y tienen por objeto mantener la paz y la seguridad internacionales.

Dentro de dichas resoluciones, el Consejo de Seguridad ha ordenado a los Estados Miembros “Congelar sin demora los fondos y demás activos financieros o recursos económicos” de las personas mencionadas en las listas que publican los comités pertenecientes a dicho órgano internacional.

En las referidas listas figuran nombres de personas catalogadas como terroristas por el Consejo de Seguridad, sin que necesariamente hayan sido sentenciadas en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos o de algún otro Estado Miembro de las Naciones Unidas.

En virtud de lo señalado, las autoridades mexicanas enfrentan la problemática relativa a si se debe ejecutar en su territorio la resolución vinculante del Consejo de Seguridad que ordena congelar los fondos y activos financieros de las personas que aparezcan en las listas antiterroristas, no obstante que no se ha escuchado previamente a los afectados en su defensa, los cuales son inocentes hasta que se demuestre lo contrario, por lo que no le les debe de privar arbitrariamente de sus recursos invertidos en el sistema financiero mexicano.

Para cumplir con ese compromiso internacional, el 10 de enero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito que ordena la suspensión de operaciones bancarias de las personas que aparezcan en la “Lista de Personas Bloqueadas”, misma que es elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dentro de la cual se incluyen las personas que figuran en las listas antiterroristas del Consejo de Seguridad.

Este tema ha cobrado especial relevancia porque el congelamiento de cuentas bancarias realizado por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, ha experimentado un incremento sustancial durante el 2019, primer año de la administración del nuevo gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, según informó el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera en la conferencia de prensa de la Presidencia de la República del pasado 27 de diciembre de 2019, durante el 2019 fueron inmovilizadas 12,074 cuentas bancarias, con montos globales de 5023 millones de pesos y 52 millones de dólares de los Estados Unidos de América, a diferencia de las 800 cuentas bloqueadas en 2018 por 77 millones de pesos y 4262 dólares.

Ello, no obstante que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado inconstitucional el bloqueo de cuentas bancarias ordenado por autoridades nacionales, siendo únicamente constitucional el bloqueo ordenado por organismos internacionales como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Por tal motivo, resulta necesario realizar el estudio, desde el punto de vista constitucional, de la suspensión de operaciones bancarias de las personas cuyo nombre aparece en la “lista de personas bloqueadas”, que incorpora a las entidades, grupos, empresas y personas cuyos nombres figuran en las listas del Consejo de Seguridad de las Naciones, porque aún y cuando existe la obligación de nuestro país de cumplir con compromisos internacionales como los asumidos en virtud de la Carta de las Naciones Unidas y de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional, se deben respetar los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, se propone desarrollar el tema en cuatro capítulos:

a) En el Capítulo Primero se estudiará la obligatoriedad que tienen para los Estados Unidos Mexicanos tanto la Carta de las Naciones Unidas, como las decisiones del Consejo de Seguridad que ordenan “Congelar sin demora los fondos y demás activos financieros” de las personas que aparecen en las listas antiterroristas de los comités de dicho consejo. Asimismo, se analizarán los límites internos y externos que tienen los poderes del Consejo de Seguridad.

b) En el Capítulo Segundo se analizará la naturaleza jurídica de las decisiones del Consejo de Seguridad que imponen medidas que no implican el uso de la fuerza militar (como el congelamiento de activos financieros), así como su distinción con las determinaciones previas que tiene que realizar dicho órgano de las Naciones Unidas para aplicar tales medidas. Adicionalmente, se hará referencia a los ámbitos de aplicación de las medidas conocidas como “sanciones selectivas” (dentro de las cuales se incluye al congelamiento de activos financieros) y a los procedimientos establecidos por los comités del Consejo de Seguridad para realizar la inclusión o exclusión de personas, grupos, empresas o entidades de las listas antiterroristas.

c) En el Capítulo Tercero se abordará el estudio de los procedimientos internos adoptados por la Unión Europea para ejecutar las resoluciones del Consejo de Seguridad que ordenan el congelamiento de activos financieros de las personas que aparecen en las listas antiterroristas de aquél. Se eligió el ejemplo de la Unión Europea porque ahí se dio el primer precedente judicial (asunto Kadi), en el que se anuló un reglamento comunitario que incorporaba un nombre de las listas del Consejo de Seguridad, no obstante la obligatoriedad de la Carta de las Naciones Unidas para cada Estado Miembro de la Unión Europea.

d) En el Capítulo Cuarto se procederá a analizar el mecanismo por el que las autoridades mexicanas ejecutan en el territorio nacional las resoluciones del Consejo de Seguridad que ordenan el congelamiento de activos financieros, esto es, la suspensión de operaciones bancarias de las personas que aparecen en la “lista de personas bloqueadas”, elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para tal efecto, se abordará el estudio de la Ley de Instituciones de Crédito, de las “Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito”, de los precedentes judiciales emitidos por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la suspensión de operaciones derivada de la “lista de personas bloqueadas”, así como de la iniciativa de reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, presentada por el Senador Ricardo Monreal, para ajustar la referida Ley a los criterios emitidos por el Poder Judicial.

Asimismo, en este Capítulo Cuarto se realizará un ejercicio de interpretación judicial utilizando el “método de la ponderación”, para poner frente a frente a los principios de lucha por la paz y la seguridad internacionales contra la presunción de inocencia, la previa audiencia y el derecho de propiedad de los recursos invertidos en el sistema financiero. Lo anterior, con la finalidad de comparar los resultados de este ejercicio de ponderación con la jurisprudencia 46/2018 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que consideró constitucional la suspensión de operaciones de las personas que aparecen en la “lista de personas bloqueadas” únicamente cuando dicha suspensión se realiza en cumplimiento de compromisos internacionales y no cuando es ordenada por autoridades nacionales.

Para finalizar, se elaborará una propuesta de reformas a la Ley de Instituciones de Crédito y a otras leyes del sistema financiero que contienen una regulación espejo de la suspensión de operaciones de las personas que aparecen en la “lista de personas bloqueadas”, mediante la cual, se propone corregir las deficiencias del sistema actual, para conciliar la inmediatez requerida por el Consejo de Seguridad en el congelamiento de activos financieros y el respeto de los derechos humanos.

EL CONGELAMIENTO DE CUENTAS BANCARIAS EN MÉXICO, EN EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. PONDERACIÓN ENTRE PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONALES Y RESPETO DE LOS DERECHOS DE AUDIENCIA, PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y PROPIEDAD

CAPÍTULO PRIMERO. LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

I. PLANTEAMIENTO

La Carta de las Naciones Unidas fue suscrita el 26 de junio de 1945 por cincuenta “Estados Miembros”¹, aunque la existencia oficial de las Naciones Unidas se dio hasta el 24 de octubre de 1945, con la ratificación de la referida Carta por parte de China, Francia, la Unión Soviética, el Reino Unido, los Estados Unidos de América y la mayoría de los demás signatarios².

Nuestro país fue admitido como Estado Miembro de las Naciones Unidas el 7 de noviembre de 1945³, motivo por el cual le resultan obligatorias las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas⁴.

En cuanto a la obligatoriedad de la Carta de las Naciones Unidas se ha planteado si dicho instrumento tiene la naturaleza de una constitución o “norma hipotética fundamental del derecho internacional público”, o bien si se trata de un tratado internacional que vincula a los Estados Miembros con “nivel estrictamente convencional”⁵.

Al respecto, el Doctor Juan de Dios Gutiérrez Baylón afirma lo siguiente:

¹ Polonia la suscribió más tarde y se convirtió en uno de los 51 Estados Miembros fundadores.

² Véase <https://www.un.org/es/sections/history/history-united-nations/> consultada el 3 de octubre de 2019.

³ Véase <https://www.un.org/es/member-states/index.html#gotoM> consultada el 3 de octubre de 2019.

⁴ El artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas dispone: “En caso de conflicto entre las *obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta* y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta” (Énfasis añadido).

⁵ Véase GUTIÉRREZ BAYLÓN, Juan de Dios, *Sistema Jurídico de las Naciones Unidas*, edit. Porrúa, México, 2007, pp. 1-6.

Dentro del ámbito puramente convencional ya existe una primera jerarquía de carácter universal. Se trata de la supremacía que la Carta de las Naciones Unidas ejerce respecto de cualesquiera otros tratados sin importar su materia de acuerdo a su artículo 103. Lo anterior no significa que la Carta de la ONU sea ni con mucho el vértice o norma hipotética fundamental del derecho internacional, ni tampoco contiene o recoge las normas principales de la vida de los sujetos de la comunidad internacional, ni mucho menos se podría suscribir la tesis de que sus artículos equivalen a normas de *ius cogens*. El mandato del artículo 103 de la Carta es categórico al establecer la primacía de ésta respecto de todo el derecho de los tratados pero de ninguna manera podría rebasar el nivel estrictamente convencional como parámetro de validez de los tratados internacionales ratificados entre sus Miembros. La Carta de las Naciones Unidas fue confeccionada en su momento por las habilitaciones que el derecho internacional concedía a los Estados signatarios de acuerdo a un derecho de los tratados puramente consuetudinario. Dicho en otras palabras, en el artículo 103 no podríamos ver una norma de supremacía constitucional con efectos sobre todo el derecho internacional, de manera análoga a como ocurre en el derecho interno.⁶

Sobre esta problemática, la Corte Internacional de Justicia ha reconocido que para la interpretación de la Carta de las Naciones Unidas debe considerarse a ésta como un tratado internacional con ciertas características especiales⁷.

⁶ *Idem.*, pp. 5-6.

⁷ En la opinión consultiva del 20 de julio de 1962, "Ciertos gastos de las Naciones Unidas (párrafo 2 del artículo 17 de la Carta)", la Corte Internacional de Justicia manifestó que: "En los asuntos anteriores en los que el Tribunal ha tenido que interpretar la Carta de las Naciones Unidas, ha seguido los principios y las reglas aplicables en general a la interpretación de los tratados, puesto que ha reconocido que la Carta es un tratado multilateral, aunque presenta ciertas características especiales (véase el texto íntegro en <https://www.dipublico.org/10511/opinion-sobre-ciertos-gastos-de-las-naciones-unidas/>).

Dentro de las características especiales que como tratado internacional tiene la Carta de las Naciones Unidas, se pueden mencionar las siguientes: a) la necesidad de que para su entrada en vigor se requiriese la ratificación de los que serían los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad; b) la superioridad de las obligaciones de la Carta frente a las obligaciones contraídas en virtud de otros tratados celebrados por los Estados Miembros, tal como lo prevé el artículo 103 de aquélla; c) el procedimiento de reforma a la Carta establecido en su artículo 108 que dispone que para que entren en vigor las reformas se requiere el voto de las dos terceras partes de la Asamblea General, además de que dichas reformas estén ratificadas por los procedimientos internos de por lo menos las dos terceras partes de los Estados Miembros, incluyendo a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad; d) la existencia de un procedimiento de revisión a través de la convocatoria de una conferencia general en términos del artículo 109 de la Carta de las Naciones Unidas; e) el método de interpretación de un tratado por los propios signatarios se ve sustituido por un sistema exegético a cargo de los propios órganos de la ONU; f) la Carta de la ONU no admite reservas por parte de los Estados Miembros; g) los efectos de la Carta hacia terceros, en razón de que el artículo 2, párrafo 6 dispone que "La Organización hará que los Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales" y h) no existe la posibilidad de denuncia o retiro del Tratado. (Información tomada de la página

Siendo convencionalmente vinculante la Carta de las Naciones Unidas para los Estados Miembros (incluyendo a nuestro país), es de destacarse que uno de los propósitos de ese organismo internacional es el de “Mantener la paz y la seguridad internacionales...” y que el órgano competente para cumplir con tal propósito es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁸.

Dicho propósito ha sido calificado como “prioritario”⁹, respecto de los demás propósitos enumerados en el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas.

Por tal motivo, resulta necesario conocer el régimen jurídico aplicable al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como las resoluciones que éste puede emitir en cumplimiento de su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, a fin de determinar su obligatoriedad para los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

Es de advertirse que el propósito primordial de esta tesis se enfoca en la ejecución de las resoluciones del Consejo de Seguridad en el derecho interno de México, pero

<https://prezi.com/01hvs6cpsmix/naturaleza-juridica-de-la-carta-de-las-naciones-unidas/>, consultada el 27 de octubre de 2019 y de GUTIÉRREZ BAYLÓN, *ob. cit. supra* nota 5, pp. 7, 9 y 39-41).

⁸ El artículo 1, párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas establece que: “Los propósitos de las Naciones Unidas son: 1. *Mantener la paz y la seguridad internacionales*, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz...” (Énfasis añadido).

Por su parte, el artículo 24, párrafo 1 de la referida Carta prevé lo siguiente: “A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, *sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos* al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.” (Énfasis añadido).

⁹ En la opinión consultiva del 20 de julio de 1962, “Ciertos gastos de las Naciones Unidas (párrafo 2 del artículo 17 de la Carta)”, la Corte Internacional de Justicia manifestó que:

“Los fines de las Naciones Unidas están enunciados en el artículo 1 de la Carta. Los dos primeros, tal como figuran en los párrafos 1 y 2) pueden describirse, someramente, como pertenecientes al establecimiento de la paz, de la seguridad internacionales y al desarrollo de las relaciones amistosas entre las Naciones. El tercero tiene como fin resolver los problemas internacionales de orden económico, social o humanitario y desarrollar el respeto de los derechos del hombre. El cuarto y último es el ‘ser un centro donde se armonicen los esfuerzos de las Naciones hacia los fines comunes’.

Es natural conceder el rango más elevado a la paz y seguridad internacionales, pues no se puede atender a los otros fines más que si se ha conseguido esta condición fundamental...” (Véase el texto íntegro en <https://www.dipublico.org/10511/opinion-sobre-ciertos-gastos-de-las-naciones-unidas/>).

es necesario conocer previamente el régimen de la Carta de las Naciones Unidas que resulta aplicable a esas resoluciones.

II. EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

Los órganos principales de las Naciones Unidas son: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría¹⁰.

Respecto del Consejo de Seguridad resulta necesario conocer su composición, su funcionamiento, su responsabilidad primordial, sus resoluciones, la obligatoriedad de éstas y los límites a su actuación.

Composición. Se integra por cinco miembros permanentes y otros diez no permanentes, estos últimos electos por la Asamblea General para un periodo de dos años¹¹.

Los miembros permanentes son la República de China, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas¹², el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América.

Funcionamiento. Los asuntos a votarse en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se subdividen en “cuestiones de procedimiento” y “todas las demás cuestiones”¹³.

¹⁰ Artículo 7, párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas.

¹¹ Artículo 23, párrafos 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas.

Al 21 de octubre de 2019 son miembros no permanentes del Consejo de Seguridad los siguientes Estados, indicándose entre paréntesis la fecha de terminación de su mandato: Alemania (2020); Bélgica (2020); Côte d'Ivoire (2019); Guinea Ecuatorial (2019); Indonesia (2020); Kuwait (2019); Perú (2019); Polonia (2019); República Dominicana (2020) y Sudáfrica (2020). (Información tomada de la página <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/current-members>).

¹² Rusia es miembro permanente del Consejo de Seguridad, en sustitución de la desaparecida Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, pero el artículo 23, párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas no fue reformado, no obstante que ello era necesario en virtud de lo dispuesto en el artículo 108 de la referida Carta, tal como lo explica el Doctor Juan de Dios Gutiérrez Baylón. Los documentos con los que se pretendió acreditar la sucesión para los efectos del Consejo de Seguridad fueron dos cartas fechadas el 24 de diciembre de 1991, dirigidas al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas; la primera de parte del Presidente de la Federación Rusa, Boris Yeltsin y la segunda de “transmisión”, firmada por el representante permanente de la Unión Soviética (véase GUTIÉRREZ BAYLÓN, *ob. cit. supra* nota 5, p. 94).

¹³ Artículo 27, párrafos 2 y 3 de la Carta de las Naciones Unidas.

Lo anterior significa que existe distinción entre asuntos de forma y de fondo que tienen implicaciones prácticas en el modo de decidirse, toda vez que las “cuestiones de procedimiento” se deben aprobar por el voto afirmativo de nueve miembros del Consejo de Seguridad, mientras que las “demás cuestiones” requieren ser aprobadas por el voto de nueve miembros, dentro de los cuales es necesario el voto afirmativo de los miembros permanentes¹⁴.

Pero, ¿cuáles son “cuestiones de procedimiento” y cuáles temas no entran dentro de esta categoría? Al respecto, el Doctor Juan de Dios Gutiérrez Baylón explica cómo ha evolucionado el criterio para identificar la naturaleza de estos asuntos:

El primer esfuerzo para evitar esta trampa -que afecta a la postre de igual manera a miembros permanentes y no permanentes, y puede paralizar de una manera absoluta al Consejo de Seguridad-, resultó del acuerdo de las grandes potencias sobre el procedimiento de votación en el Consejo de Seguridad de 7 de junio de 1945, en el cual se prevé un sistema de consultas para el examen en cada caso de la naturaleza procedimental o de fondo del asunto. Para 1950, la Corte Internacional de Justicia rehusó analizar el problema de si la admisión de nuevos Estados a la Organización correspondía a una cuestión de procedimiento o de fondo. Empero para 1951 la fórmula acordada en 1945 era considerada obsoleta, en beneficio de una nueva regla consistente en que el voto de cualesquiera siete miembros, era suficiente para determinar la naturaleza del asunto [Antes de la enmienda en vigor desde el 31 de agosto de 1965 la cual aumentó el número de miembros conformantes del Consejo de Seguridad].

Un ejercicio adicional consistiría en utilizar el subtítulo de la Carta que va del artículo 28 al 32, en donde se enuncian los “procedimientos” y entresacar de manera estricta las hipótesis en las que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad carecían de la posibilidad de vetar las decisiones. En este sentido resultaría que son cuestiones de procedimiento la designación del delegado de cada Estado ante el Consejo de Seguridad; la determinación de la sede de la Organización; la creación de organismos subsidiarios; la elaboración del reglamento interior del Consejo de Seguridad y la designación de su presidente; la admisión de la audiencia de un Estado miembro o no de la Organización para esgrimir cualquier posible afectación de sus derechos en una controversia dada. No obstante las anteriores consideraciones, la práctica reciente nos demuestra que la tendencia es hacia el ensanchamiento de la función del veto gracias a la interpretación extensiva de los asuntos como cuestiones de fondo. Este fenómeno se antoja natural, dado que el sistema actual permite un mecanismo de impunidad relativa para los miembros permanentes, por lo que difícilmente será de manera graciosa como los Estados con privilegios desarrollarán una conducta coherente o siquiera estable en la definición de los rubros procedimentales y de fondo. Quizás también habría podido interpretarse (sic) que todas las resoluciones tomadas bajo el capítulo VII de la

¹⁴ *Loc. cit.*.

Carta, podrían estimarse como de fondo, empero la práctica jamás avaló esta idea, dado que verbigracia una resolución dictada bajo el capítulo VI de la misma, perfectamente califica (sic) como resolución de fondo. Lo que puede inferirse es que mientras las decisiones de fondo son el género, las decisiones derivadas del capítulo VII son la especie. Esto es, no todas las decisiones de fondo provienen de la activación del capítulo VII de la Carta, pero sí todas las resoluciones del capítulo VII requieren para su validez la activación del procedimiento de fondo del artículo 27, numeral 2 (sic, debe decir 3) de la Carta.¹⁵

Como se aprecia, independientemente de que se trate de “cuestiones de procedimiento” o de “todas las demás cuestiones”, con siete votos los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas pudieran frenar la adopción de determinaciones que cuenten con el voto afirmativo de todos los miembros permanentes, toda vez que no se completarán los nueve votos afirmativos.

Existiendo la posibilidad de que se llegara a paralizar el funcionamiento del Consejo de Seguridad con el veto, se emitió la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas conocida como “Unión pro-paz”¹⁶, en la que se concluyó que en ese supuesto la Asamblea General podría reunirse en sesión extraordinaria dentro de veinticuatro horas para examinar inmediatamente el asunto, así como formular las recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas, incluyendo el uso de fuerzas armadas cuando fuera necesario. Sin embargo, ello resulta violatorio de lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, que prevé lo siguiente:

“Mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad.”

¹⁵ GUTIÉRREZ BAYLÓN, *ob. cit. supra* nota 5, pp. 118-120.

¹⁶ La resolución señala lo siguiente: “Resuelve que si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto, con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas, inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario, a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales. De no estar a la sazón reunida, la Asamblea General puede reunirse en período extraordinario de sesiones de emergencia dentro de las 24 horas siguientes a la presentación de una solicitud al efecto. Tal período extraordinario de sesiones de emergencia será convocado si así lo solicita el Consejo de Seguridad por el voto de siete cualesquiera de sus miembros, o bien la mayoría de los Miembros de las Naciones Unidas” (Énfasis añadido). Información tomada de la página <https://www.un.org/es/ga/sessions/emergency.shtml>, consultada el 27 de octubre de 2019.

Responsabilidad primordial. El Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, tal como lo establece el artículo 24, párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas.

El Consejo de Seguridad debe desempeñar las funciones que le impone esa responsabilidad, procediendo de acuerdo con los “Propósitos y Principios de las Naciones Unidas”¹⁷ y contando con los siguientes poderes¹⁸:

- Arreglo pacífico de controversias (Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas).
- Acción en casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión (Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas).
- Acuerdos regionales (Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas).
- Régimen Internacional de Administración Fiduciaria (Capítulo XII de la Carta de las Naciones Unidas).

El *arreglo pacífico de controversias* está previsto en los artículos 33 a 38 de la Carta de las Naciones Unidas, que integran el Capítulo VI de dicho instrumento. En el mencionado Capítulo se faculta al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para instar a las partes en conflicto cuya controversia pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz o seguridad internacionales, a adoptar cualquier medio

¹⁷ Los *Propósitos* están previstos en el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas y son: Mantener la paz y la seguridad internacionales; fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y al de libre determinación de los pueblos; realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales y servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.

Los *Principios* se deben observar en la realización de los propósitos y están enumerados en el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas: i) igualdad soberana de todos los Miembros; ii) cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas de conformidad con la Carta de parte de los Miembros de la Organización; iii) arreglo de controversias internacionales por medios pacíficos que no pongan en peligro la paz y seguridad internacionales, ni la justicia; iv) abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza por parte de los Estados Miembros de la Organización en contra de la integridad territorial e independencia política de cualquier Estado; v) prestar toda clase de ayuda a la Organización en las acciones que emprenda de conformidad con la Carta o abstenerse de dar ayuda a cualquier Estado en contra del cual la Organización ejerza acción preventiva o coercitiva; vi) la Organización hará que los Estados que no son miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con los Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales y vii) no autorización a las Naciones Unidas para intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, pero este principio no se opone a la aplicación de medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.

¹⁸ Artículo 24, párrafo 2 de la Carta de las Naciones Unidas.

pacífico de su elección, tales como negociación, investigación, conciliación, mediación, arbitraje, arreglo judicial o el recurso a organismos o acuerdos regionales. Como se aprecia, en este Capítulo las facultades del Consejo de Seguridad son de formular recomendaciones.

La *acción en casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión* se encuentra regulada en los artículos 39 a 51 de la Carta de las Naciones Unidas, que en su conjunto se agrupan en el Capítulo VII del citado documento. Las facultades del Consejo de Seguridad reguladas en el referido Capítulo se refieren a decisiones sobre medidas que implican o no el uso de la fuerza armada cuando se determine por el citado órgano la existencia de amenazas a la paz, quebrantamiento de ésta o actos de agresión.

Los *acuerdos regionales* se establecen en el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, que se compone por los artículos 52 a 54 de esta última. En dicho Capítulo se prevén como facultades del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el promover, por instancia propia o de los Estados interesados, el arreglo pacífico de controversias de carácter local por medio de acuerdos u organismos regionales, relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y que sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Asimismo, se faculta al Consejo de Seguridad para utilizar los referidos acuerdos y organismos regionales para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad.

El *régimen internacional de administración fiduciaria* está regulado en el Capítulo XII de la Carta de las Naciones Unidas, el cual se integra por los artículos 75 a 85. En dicho Capítulo se faculta al Consejo de Seguridad para aprobar los términos y las modificaciones de los acuerdos de administración fiduciaria, así como para desempeñar en las zonas estratégicas, aprovechando la ayuda del Consejo de Administración Fiduciaria, aquellas funciones de la Organización relativas a materias políticas, económicas, sociales y educativas que correspondan al régimen de administración fiduciaria.

Para la problemática que nos ocupa en la presente tesis de grado, únicamente profundizaremos en los poderes con que cuenta el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y en específico en las medidas financieras que puede adoptar, que no impliquen el uso de la fuerza armada, para hacer cumplir sus decisiones.

III. RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

El Doctor Juan de Dios Gutiérrez Baylón identifica como resoluciones del citado órgano de las Naciones Unidas a las recomendaciones, autorizaciones, determinaciones y decisiones, "...sin que dicha taxonomía sea todo lo rigurosa y lineal que la doctrina quisiera. Una errática postura pretende que el Consejo de Seguridad tiene también facultades resolutorias por efecto de su propia práctica en la materia y no derivadas de la Carta. Todo ello es falso: bajo el principio de supremacía derivado del artículo 103, todas las resoluciones del Consejo de Seguridad tienen una inferioridad dinámica respecto de las obligaciones expresas hechas conforme a la Carta"¹⁹.

a) Las *recomendaciones* están previstas en los artículos 38 y 39 de la Carta de las Naciones Unidas. En el primero de dichos preceptos se prevé que el Consejo de Seguridad, a solicitud de las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, podrá hacerles recomendaciones a efecto de llegar a un arreglo pacífico. En el segundo de esos artículos, se faculta al Consejo de Seguridad a hacer recomendaciones para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales, previa determinación de la existencia de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión²⁰.

Como ejemplo de recomendación formulada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se puede señalar la contenida en la Resolución 395 (1976), emitida el 25 de agosto de 1976 que, entre otras cosas, señala lo siguiente:

El Consejo de Seguridad,

...

...

Expresando su preocupación por la tensión existente entre Grecia y Turquía en relación con el Mar Egeo.

¹⁹ Véase GUTIÉRREZ BAYLÓN, *ob. cit. supra* nota 5, p. 102.

²⁰ El artículo 38 de la Carta de las Naciones Unidas dispone: "Sin perjuicio de lo dispuesto en los Artículos 33 a 37, el Consejo de Seguridad podrá, si así lo solicitan todas las partes en una controversia, *hacerles recomendaciones* a efecto de que se llegue a un arreglo pacífico". (Énfasis añadido).

Por su parte, el artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas establece: "El Consejo de Seguridad *determinará* la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y *hará recomendaciones* o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales." (Énfasis añadido).

Teniendo presentes los principios de la Carta de las Naciones Unidas referentes al arreglo pacífico de controversias, así como **las diversas disposiciones del Capítulo VI de la Carta referentes a los procedimientos y métodos para el arreglo pacífico de controversias,**

...

...

1. a 3. ...

4. **Invita a los Gobiernos de Grecia y Turquía a que, en este sentido, sigan teniendo en cuenta la contribución que los medios judiciales adecuados,** en especial la Corte Internacional de Justicia, **están en condiciones de hacer para el arreglo de cualquier diferencia jurídica pendiente que puedan determinar en relación con su actual controversia** (Énfasis añadido)²¹.

b) Las *autorizaciones* se encuentran previstas en el artículo 53, párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas y se refieren a la facultad con que cuenta el Consejo de Seguridad para aprobar medidas coercitivas derivadas de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea arreglar pacíficamente controversias de carácter local que puedan poner en peligro la paz y la seguridad internacionales²².

Como ejemplo de resolución de autorización encontramos la número 1244 (1999) de 10 de junio de 1999, emitida por el Consejo de Seguridad en los siguientes términos:

El Consejo de Seguridad,

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

²¹ Para visualizar el texto completo de esta resolución, revisar la página [https://undocs.org/es/S/RES/395%20\(1976\)](https://undocs.org/es/S/RES/395%20(1976)), consultada el 26 de octubre de 2019.

²² El artículo 53, párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas establece lo siguiente: “El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin *autorización* del Consejo de Seguridad, salvo que contra Estados enemigos, según se les define en el párrafo 2 de este Artículo, se tomen las medidas dispuestas en virtud del Artículo 107 o en acuerdos regionales dirigidos contra la renovación de una política de agresión de parte de dichos Estados, hasta tanto que a solicitud de los gobiernos interesados quede a cargo de la Organización la responsabilidad de prevenir nuevas agresiones de parte de aquellos Estados.” (Énfasis añadido).

...

Determinando que la situación en la región sigue constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales,

...

1 a 9. ...

10. **Autoriza al Secretario General a establecer, con la asistencia de las organizaciones internacionales competentes, una presencia internacional civil en Kosovo** a fin de que Kosovo tenga una administración provisional bajo la cual su pueblo pueda gozar de una autonomía sustancial en la República Federativa de Yugoslavia y la cual se encargará de administrar la transición al tiempo que establecerá y supervisará el desarrollo de instituciones provisionales de gobierno democrático autónomo **a fin de crear condiciones propicias para que todos los habitantes de Kosovo puedan vivir una vida pacífica y normal;**

... (Énfasis añadido)²³.

c) Las *determinaciones* están previstas en el artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas y se refieren a la constatación que realiza el Consejo de Seguridad respecto a la existencia de una amenaza a la paz, el quebrantamiento de ésta o de un acto de agresión, que preceden a la formulación de una recomendación o dictado de una medida²⁴.

A manera de ejemplo, se puede señalar como determinación realizada por el Consejo de Seguridad, la contenida en la Resolución 232 (1966) de 16 de diciembre de 1966, emitida por el Consejo de Seguridad, que señala, entre otras cosas, lo siguiente:

El Consejo de Seguridad,

...

...

...

Actuando de conformidad con los Artículos 39 y 41 de la Carta de las Naciones Unidas,

1. **Resuelve que la actual situación en Rhodesia del Sur constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales;**

... (Énfasis añadido)²⁵.

²³ Véase la resolución completa en la página <https://www.refworld.org/es/docid/492e7a102.html>, consultada el 22 de octubre de 2019.

²⁴ Sobre este tema, profundizaremos en el Capítulo II de la presente tesis de grado.

²⁵ Véase el texto íntegro en la página [https://undocs.org/es/S/RES/232%20\(1966\)](https://undocs.org/es/S/RES/232%20(1966)), consultada el 22 de octubre de 2019.

Igualmente, la determinación que realizó el Consejo de Seguridad en la Resolución 502 (1982) de 3 de abril de 1982, señala lo siguiente:

El Consejo de Seguridad,

...

Profundamente preocupado por los informes de una invasión por fuerzas armadas de la Argentina el 2 de abril de 1982,

Declarando que existe un quebrantamiento de la paz en la región de las Islas Malvinas (Falkland Islands),
...(Énfasis añadido)²⁶.

Por su parte, la resolución 794 (1992) de 3 de diciembre de 1992, emitida por el Consejo de Seguridad, contiene la siguiente determinación:

El Consejo de Seguridad,

...

...

Habiendo determinado que la magnitud de la tragedia humana causada por el conflicto en Somalia, exacerbada aún más por los obstáculos que se han venido imponiendo a la distribución de la asistencia humanitaria, **constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales**
... (Énfasis añadido)²⁷.

d) Las *decisiones* están previstas en los artículos 25 y 39 de la Carta de las Naciones Unidas, siendo resoluciones que tienen fuerza vinculante para los Estados Miembros de las Naciones Unidas, siempre que estén acordes con los principios y propósitos del referido instrumento internacional.

El artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas dispone que los Miembros de las Naciones Unidas “convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta.”

Por su parte, el artículo 39 de la referida Carta establece que el Consejo de Seguridad, previa determinación de amenaza o quebrantamiento de la paz o acto de agresión, “...hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas ... para mantener y restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

²⁶ Véase el texto completo en la página [https://undocs.org/es/S/RES/502%20\(1982\)](https://undocs.org/es/S/RES/502%20(1982)), consultada el 22 de octubre de 2019.

²⁷ Véase el texto completo en la página [https://undocs.org/es/S/RES/794%20\(1992\)](https://undocs.org/es/S/RES/794%20(1992)), consultada el 22 de octubre de 2019.

Como se aprecia de la lectura de los artículos anteriormente citados, el carácter vinculante de las decisiones del Consejo de Seguridad se desprende del texto de los mismos, toda vez que en el artículo 25 se indica que las decisiones son convencionalmente aceptadas y cumplidas por los Miembros de las Naciones Unidas, mientras que en el artículo 39, además de distinguirse entre recomendaciones y decisiones, se indica que estas últimas se toman para mantener y restablecer la paz y la seguridad internacionales, que es el propósito primordial de la Carta de las Naciones Unidas, como se desprende de la opinión consultiva de “Ciertos gastos de las Naciones Unidas (párrafo 2 del artículo 17 de la Carta)”, formulada por la Corte Internacional de Justicia el 20 de julio de 1962.

En relación con las decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los maestros Juan Manuel Portilla Gómez e Imanol de la Flor Patiño explican que:

La expresión “decisiones” es utilizada por el Consejo de Seguridad para referirse a las resoluciones que emite...

...
...

Autores como Dingh y Viraly, ubican las resoluciones del Consejo de Seguridad como actos unilaterales que emanan de la voluntad de un órgano de las Naciones Unidas. Cabe señalar que si bien las resoluciones provienen de un cuerpo colegiado, constituyen una expresión unitaria. Técnicamente, las decisiones del Consejo de Seguridad son aquéllas adoptadas conforme a los términos del artículo 25 de la Carta y en el marco del capítulo VII de la misma; no así las decisiones bajo el capítulo VI que son únicamente recomendaciones. Por cuanto a nomenclatura y formato, las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad, son de redacción similar a un tratado, con artículos enumerados y precedidos de un preámbulo, denominándoseles resoluciones. Mientras que, como señala Viraly, los actos menos formales son presentados en las colecciones oficiales como decisiones.²⁸

Como ejemplo de decisiones emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, podemos citar la resolución 1373 (2001) del 28 de septiembre de 2001, en la cual, además de reafirmar que los atentados terroristas en Nueva York el 11 de septiembre de 2001 “constituyen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales”, “Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta, decide que todos los Estados: ...c) congelen sin dilación los fondos y demás activos financieros o

²⁸ PORTILLA GÓMEZ, Juan Manuel e Imanol de la Flor Patiño, “Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y su recepción en el sistema jurídico mexicano”, en *Centenario de la Constitución de 1917. Reflexiones del Derecho Internacional Público*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2017, pp. 225 y 226, visible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4731/10.pdf>, consultada el 22 de octubre de 2019.

recursos económicos de las personas que cometan, o intenten cometer actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión”²⁹.

En el siguiente capítulo de la presente tesis de grado profundizaremos respecto de la naturaleza de las medidas que decide el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas imponiendo el congelamiento de cuentas bancarias.

El Doctor Romualdo Bermejo García también identifica a las “medidas provisionales” que pueden ser adoptadas por el Consejo de Seguridad, con fundamento en el artículo 40 de la Carta de las Naciones Unidas, incluso antes de que se constate una amenaza a la paz, para evitar que la situación se agrave. Al respecto, señala lo siguiente:

...lo primero que conviene apuntar es que el Consejo puede ya intervenir en virtud del artículo 40, incluso antes de constatar esa amenaza a la paz, adoptando “las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables”, con el fin de evitar que la situación se agrave. Al utilizar la expresión “podrá instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales”, el artículo 40 deja claro que esas medidas son pura y simplemente “recomendaciones”, que es lo que ocurre que cuando se insta a un alto el fuego o a un armisticio, etc. Esto fue lo que ocurrió ya en 1948 con ocasión del conflicto que se suscitó en Oriente Próximo a raíz de la proclamación de independencia del Estado de Israel, adoptando el Consejo la ya citada Resolución 62 de 1948 sobre Palestina, en la que se recomendaba un “armisticio” entre los contendientes.³⁰

El carácter de recomendaciones de estas “medidas provisionales” se confirma también cuando el artículo 40 de la Carta de las Naciones Unidas hace referencia, como consecuencia de su incumplimiento, que “El Consejo de Seguridad tomará debida nota del incumplimiento de dichas medidas provisionales”.

IV. OBLIGATORIEDAD DE LAS DECISIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

El artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas establece lo siguiente:

²⁹ Para visualizar el texto completo de la citada resolución, revisar la página: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6078.pdf>, consultada el 22 de octubre de 2019.

³⁰ BERMEJO GARCÍA, Romualdo, “Algunos comentarios sobre las sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la protección de los derechos humanos: luces y sombras”, en *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 7, núm. 2, 2013, p. 6, visible en https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_7_2013_2/REIB_07_02_Romualdo%20Bermejo.pdf, consultada el 24 de octubre de 2019.

“Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta.” (Énfasis añadido)

De la transcripción anterior se desprende que las decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas son obligatorias convencionalmente para los Estados Miembros de la Organización, bajo el principio de *pacta sunt servanda*.

En relación con lo señalado, la Doctora María del Pilar Hernández afirma que aunque el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia no incluye dentro de las fuentes en las que se basa la misma para resolver controversias, a las decisiones del Consejo de Seguridad, su obligatoriedad deriva de la aplicación de un tratado internacional³¹.

Lo anterior, se confirma con lo dispuesto en el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas:

“Artículo 103. En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta.” (Énfasis añadido).

Por su parte, el Doctor Asier Garrido Muñoz explica que el artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas se puede interpretar en dos sentidos diferentes, respecto de la obligatoriedad de las decisiones del Consejo de Seguridad para los Estados Miembros. En un primer sentido, se entendería que únicamente los miembros de las Naciones Unidas están obligados a acatar las determinaciones del Consejo de Seguridad que estén de acuerdo con los propósitos y principios del referido instrumento internacional y, en un segundo sentido, se afirmarían que los Estados Miembros siempre deben ejecutar las decisiones de ese órgano colegiado, en cumplimiento de los propósitos y principios de la Carta³².

³¹ HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Obligatoriedad de las resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas en el derecho nacional”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 88, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, p. 215, visible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3472/4100>, consultada el 24 de octubre de 2019.

³² GARRIDO MUÑOZ, Asier, *Garantías judiciales y sanciones antiterroristas del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. De la técnica jurídica a los valores*, edit. Tirant Lo Blanch, México, 2013, p. 216.

En relación con ambas interpretaciones, la Corte Internacional de Justicia, en la opinión consultiva emitida el 21 de junio de 1971 en el asunto “Consecuencias jurídicas que tiene para los Estados la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia (África Sudoccidental)...”, se pronunció indirectamente sobre la legalidad de la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad, señalando que el artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas aplica a “decisiones del Consejo de Seguridad en concordancia con la Carta”, lo que en opinión del Doctor Asier Garrido Muñoz, implica que la Corte Internacional de Justicia, *a contrario sensu* e implícitamente, está reconociendo “la competencia de los Estados de desobedecer las resoluciones del Consejo que violan la Carta de las Naciones Unidas”³³.

En el mismo sentido, la Doctora Paz Andrés Sáenz de Santa María afirma que el Consejo de Seguridad, de acuerdo con el artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas, está obligado a actuar de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta:

Los límites de las sanciones, tal como se vienen señalando, proceden tanto del derecho internacional como de la moral. El análisis desde este ordenamiento tiene como punto de partida la Carta de las Naciones Unidas y en particular su art. 24, que obliga al Consejo de Seguridad a actuar de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta, los cuales incluyen no sólo el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales sino también el respeto de los derechos humanos y los valores humanitarios. En esta vía, conviene destacar que los preceptos de la Carta no son compartimentos estancos, de forma que el Consejo no puede decidir sanciones basándose exclusivamente en el Capítulo VII de la Carta sin valorar las repercusiones de aquéllas sobre otras dimensiones que también son objeto de protección por el derecho internacional³⁴.

³³ *Idem.*, pp. 216-217.

Respecto de los antecedentes de la opinión consultiva mencionada, es de destacarse que: 1) La Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 aprobó su resolución 2145 (XXI) en la que decidió dar por terminado, por incumplimiento de sus obligaciones, el Mandato a Sudáfrica y que ese país no tenía derecho alguno a seguir administrando el territorio de Namibia; 2) Posteriormente, la Asamblea General, al carecer de los poderes necesarios para asegurar la retirada de Sudáfrica del territorio de Namibia y con fundamento en el artículo 11, párrafo 2 de la Carta, solicitó la cooperación del Consejo de Seguridad; 3) Dicho Consejo emitió varias resoluciones, entre las que se encuentra la 276 (1970), en la que declaró ilegal la continuación de Sudáfrica en Namibia; 4) el propio Consejo de Seguridad solicitó la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, la cual fue emitida el 21 de junio de 1971; 5) La Corte Internacional de Justicia opinó que siendo ilegal la continuación de Sudáfrica en Namibia, aquel país tiene la obligación de retirar inmediatamente su administración de Namibia y dejar en consecuencia de ocupar el Territorio. (Información tomada de la página <https://www.dipublico.org/cij/doc/46.pdf>).

³⁴ ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz, “Derecho, moral y eficacia en la práctica de sanciones del Consejo de Seguridad”, en A.A.V.V., *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, 2005, p. 158, visible en la página de internet <https://books.google.com.mx/books?id=TSIIE982D9oC&pg=PA155&lpg=PA155&dq=derecho,+mor>

Igualmente, los Doctores Juan Manuel Portilla Gómez e Imanol de la Flor Patiño advierten que les resulta ineludible señalar que el Consejo de Seguridad, como órgano responsable de mantener la paz y la seguridad internacionales, únicamente debe operar conforme al marco y principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas³⁵.

Una vez que ha quedado demostrado que las decisiones del Consejo de Seguridad deben ser emitidas conforme a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas, resulta necesario conocer los mecanismos existentes para ejercer un control de legalidad de las decisiones del Consejo de Seguridad que resultan en principio vinculantes a los Estados por gozar de una presunción de legalidad³⁶.

V. CONTROL DE LEGALIDAD DE LAS DECISIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

El Doctor Manuel M. Hinojosa Martínez considera que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en las decisiones que adopte y que lesionen derechos individuales, debe tener un filtro judicial, ya sea el Tribunal Internacional de Justicia, o bien, un órgano independiente e imparcial creado al efecto, o bien, los tribunales nacionales en relación con los actos de ejecución por parte de los Estados³⁷.

Asimismo, el Doctor Asier Garrido Muñoz considera que existen límites internos y externos a los poderes del Consejo de Seguridad. Los límites internos se encuentran dentro de la Carta de las Naciones Unidas y los límites externos fuera de la misma³⁸.

[al+y+eficacia+en+la+pr%C3%A1ctica+de+sanciones+del+consejo+de+seguridad&source=bl&ots=ss7ahs9llc&sig=ACfU3U01R0zmUHysN4DTZPREUVeK-8oTgg&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwickyZyq7IAhVRVK0KHSKwCioQ6AEwA3oECAkQAQ#v=onepage&q=derecho%20moral%20y%20eficacia%20en%20la%20pr%C3%A1ctica%20de%20sanciones%20del%20consejo%20de%20seguridad&f=false](http://www.revista-redi.es/wp-content/uploads/2018/02/3_estudios_sanciones_consejo_seguridad_alqaeda_hinojosa_martinez.pdf), consultada el 24 de octubre de 2019.

³⁵ PORTILLA GÓMEZ, *ob. cit. supra* nota 28, p. 1.

³⁶ Ver opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia del 20 de julio de 1962, “Ciertos gastos de las Naciones Unidas (párrafo 2 del artículo 17 de la Carta)”, en su página 168.

³⁷ HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis M., “Las sanciones del Consejo de Seguridad contra Al Qaeda y los Talibanes: ¿Son realmente inteligentes?”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVIII, número 2, 2006, pp. 752-753, visible en: http://www.revista-redi.es/wp-content/uploads/2018/02/3_estudios_sanciones_consejo_seguridad_alqaeda_hinojosa_martinez.pdf, consultada el 24 de octubre de 2019.

³⁸ GARRIDO MUÑOZ, *ob. cit. supra* nota 32, p. 180.

Los *límites internos* han sido reconocidos por la Corte Internacional de Justicia en la opinión consultiva “Condiciones de admisión de un Estado como miembro de las Naciones Unidas (artículo 4 de la Carta)”, emitida el 28 de mayo de 1948, en la que se indicó que el carácter político de un órgano (como lo es el Consejo de Seguridad) no puede eximirlo del cumplimiento de las normas convencionales que lo crearon³⁹.

En los límites internos de actuación del Consejo de Seguridad se encuentra, en general, el respeto de los propósitos y principios de la Carta (tal como lo dispone el artículo 24, párrafo 2 de la Carta de las Naciones)⁴⁰. Dentro de los propósitos tiene preponderancia el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (previsto en el artículo 1, párrafo 1 de la Carta), sobre los demás propósitos como “...el estímulo del respeto a los derechos humanos” (referido en el artículo 1, párrafo 3 de la Carta), tal como lo ha reconocido la Corte Internacional de Justicia en la opinión consultiva del 20 de julio de 1962, “Ciertos gastos de las Naciones Unidas (párrafo 2 del artículo 17 de la Carta)”⁴¹.

Sin perjuicio de lo señalado y aún cuando el estímulo del respeto de los derechos humanos se encuentra subordinado al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, resulta importante hacer referencia a los artículos 55 (c); 62, párrafo 2; 68 y 76 (c) de la Carta de las Naciones Unidas que guardan relación con el respeto a los derechos humanos:

³⁹ *Idem.*, p. 183.

La referida opinión consultiva fue emitida a solicitud de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual planteó a la Corte Internacional de Justicia si la admisión de un Estado en la organización podía ser asentada por un Estado Miembro basándose en condiciones no expresamente previstas en el párrafo 1 del artículo 4 de la Carta de las Naciones Unidas. La respuesta de la Corte fue negativa, por nueve votos contra seis.

En el resumen de la citada opinión consultiva se manifiesta lo siguiente: “Las condiciones establecidas en el Artículo 4 son exhaustivas, y ningún argumento en contra puede extraerse del párrafo 2 del Artículo, que se ocupa únicamente del procedimiento de admisión. *Tampoco puede extraerse un argumento del carácter político de los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de la admisión, ya que ese carácter no puede liberarles del cumplimiento de las disposiciones convencionales que los rigen, cuando esas disposiciones constituyen limitaciones de sus facultades*; eso indica que no existe ningún conflicto entre las funciones de los órganos políticos y el carácter exhaustivo de las condiciones prescritas.” (Énfasis añadido). Transcripción tomada de la página http://legal.un.org/icjsummaries/documents/spanish/st_leg_serf1.pdf, consultada el 24 de octubre de 2019.

⁴⁰ GARRIDO MUÑOZ, *ob. cit. supra* nota 32, p. 184.

⁴¹ Ver nota 7 de pie de página.

“Artículo 55. Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, **la Organización promoverá:**

...

c. **el respeto universal a los derechos humanos** y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.” (Énfasis añadido).

“Artículo 62

1. ...

2. **El Consejo Económico y Social podrá hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos** y a las libertades fundamentales de todos, y la efectividad de tales derechos y libertades.” (Énfasis añadido).

“Artículo 68. **El Consejo Económico y Social establecerá comisiones** de orden económico y social y **para la promoción de los derechos humanos**, así como las demás comisiones necesarias para el desempeño de sus funciones.” (Énfasis añadido).

Artículo 76. **Los objetivos básicos del régimen de administración fiduciaria, de acuerdo con los Propósitos de las Naciones Unidas** enunciados en el Artículo 1 de esta Carta, serán:

...

c. **promover el respeto a los derechos humanos** y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, así como el reconocimiento de la interdependencia de los pueblos del mundo; ...” (Énfasis añadido).

En relación con el contenido de los citados artículos, el Doctor Asier Garrido Muñoz considera que no aportan nada de luz, porque el propósito contenido en el artículo 1, párrafo 3 de “desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos” es una mera referencia programática, siendo un ideal a seguir y no un parámetro de concreto de actuación del Consejo de Seguridad⁴².

Sin embargo, han existido resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como la 1904 (2009), en la que ha solicitado combatir los actos terroristas, que constituyen amenazas a la paz y seguridad internacionales “...por todos los medios, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y ...las normas internacionales de derechos humanos”⁴³

⁴² GARRIDO MUÑOZ, *ob. cit. supra* nota 32, p. 184.

⁴³ El preámbulo 3 de la citada resolución establece: “El Consejo de Seguridad, ... *Reafirmando la necesidad de combatir por todos los medios, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y*

Dentro de los *límites externos* a los poderes del Consejo de Seguridad se encuentran las normas del *ius cogens*. Al respecto, el Doctor Asier Garrido Muñoz manifiesta lo siguiente:

“...el extraordinario alcance de los poderes del Consejo de Seguridad encuentra una barrera infranqueable en el respeto de las normas de carácter imperativo. No puede ser de otra manera, pues por definición las normas de *ius cogens* limitan la voluntad de todos los sujetos de derecho internacional sin excepción alguna.

...

...la primacía de las obligaciones derivadas del ejercicio por el Consejo de Seguridad de sus poderes al amparo del Capítulo VII de la Carta encuentra únicamente un claro límite jurídico-internacional: el ius cogens...” (las cursivas son del texto original).⁴⁴

Como puede observarse, resulta evidente que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no representa a la comunidad internacional en su conjunto para crear o modificar una norma de derecho imperativo, tal como lo requiere el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados⁴⁵.

Por su parte, la Doctora Soledad Torrecuadra García Lozano⁴⁶ distingue tres tipos de controles a la actuación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas:

a) Control interno al Consejo de Seguridad: el veto.

b) Control externo al Consejo de Seguridad, pero interno a la Organización de las Naciones Unidas: la Corte Internacional de Justicia.

el derecho internacional, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario aplicables, las amenazas para la paz y la seguridad internacionales que constituyen los actos terroristas, y subrayando a este respecto la importante función que desempeñan las Naciones Unidas en la dirección y coordinación de este esfuerzo...” (Énfasis añadido). El texto íntegro de la presente resolución se puede visualizar en la página [https://undocs.org/es/S/RES/1904%20\(2009\)](https://undocs.org/es/S/RES/1904%20(2009)), consultada el 24 de octubre de 2019.

⁴⁴ GARRIDO MUÑOZ, *ob. cit. supra* nota 32, pp. 210-211.

⁴⁵ El artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en su parte conducente establece lo siguiente: “...Para los efectos de la presente Convención, *una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.*” (Énfasis añadido).

⁴⁶ TORRECUADRA GARCÍA-LOZANO, Soledad, “El control de legalidad de las decisiones del Consejo de Seguridad”, en *Agenda Internacional*, año XVII, núm. 28, 2010, pp. 106-127, visible en [file:///C:/Users/Mayra%20MM/Downloads/Dialnet-ElControlDeLegalidadDeLasDecisionesDelConsejoDeSeg-6302483%20\(7\).pdf](file:///C:/Users/Mayra%20MM/Downloads/Dialnet-ElControlDeLegalidadDeLasDecisionesDelConsejoDeSeg-6302483%20(7).pdf), consultada el 24 de octubre de 2019.

c) Control externo al Consejo de Seguridad y a la Organización de las Naciones Unidas: los órganos que han de aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad.

A continuación, haremos referencia a cada uno de estos controles de legalidad.

a) *El veto*. El artículo 27, párrafo 3 de la Carta de las Naciones Unidas requiere que las “demás cuestiones”, distintas de las de procedimiento, sean aprobadas por nueve votos, incluyendo el voto favorable de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Derivado de lo anterior, con el voto negativo de uno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o con el voto de siete miembros no permanentes, se pueden vetar las decisiones del Consejo de Seguridad.

No obstante lo señalado, explica la Doctora Soledad Torrecuadra García Lozano que, a partir de la resolución 598 (1987), ha venido descendiendo el número de vetos para resoluciones del Consejo de Seguridad adoptadas conforme al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, porque existe un nuevo método de trabajo en el que los miembros permanentes de ese órgano se coordinan previamente antes de adoptar una resolución, de manera que existe una suerte de coordinación antes de votar una resolución que solo requiere del voto adicional de cuatro miembros no permanentes del Consejo⁴⁷.

b) *La Corte Internacional de Justicia*. De acuerdo con los artículos 7 y 92 de la Carta de las Naciones Unidas esta Corte es el principal órgano judicial de la organización.

La Corte Internacional de Justicia no tiene competencia expresa en la Carta de las Naciones Unidas para ejercer un control de legalidad directo de las decisiones del Consejo de Seguridad, ni de cualquier otro órgano de la organización, aunque de manera indirecta al resolver una controversia o emitir una opinión consultiva, podría llegar a hacerlo⁴⁸.

En relación con la facultad de resolución de controversias de la Corte Internacional de Justicia, el párrafo 1 del artículo 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia establece que su competencia “...se extiende a todos los litigios que las

⁴⁷ *Idem.*, pp. 107-110.

⁴⁸ *Idem.*, p.117.

partes le sometán y a todos los asuntos especialmente previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes”.

Así las cosas, existió la posibilidad de que la Corte Internacional de Justicia se hubiera pronunciado indirectamente sobre la validez de las resoluciones que el Consejo de Seguridad emitió con motivo del asunto relativo al incidente aéreo de Lockerbie, donde el Consejo de Seguridad equiparó la negativa de Libia a entregar a sus nacionales sospechosos de hacer explotar el vuelo 103 de Pan Am como una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Sin embargo, las partes de común acuerdo se desistieron de la controversia, al haber llegado a un arreglo⁴⁹.

Los antecedentes⁵⁰ de dicho asunto son los siguientes:

- El 21 de diciembre de 1988 un avión estadounidense que volaba sobre Lockerbie (en Escocia) explotó con motivo de una bomba que hicieron estallar dos nacionales libios, que eran funcionarios del gobierno de su país.
- El 27 de noviembre de 1991 Estados Unidos de América y el Reino Unido realizaron una declaración conjunta en la que manifestaron que el Gobierno de Libia debía: i) entregar a todos los acusados del delito para ser sometidos a juicio, así como aceptar toda responsabilidad por los actos de los funcionarios libios; ii) revelar toda la información y pruebas del delito y iii) pagar la indemnización correspondiente.
- El 3 de marzo de 1992 Libia incoó ante la Corte Internacional de Justicia un procedimiento en contra de Estados Unidos de América y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre la interpretación y aplicación del Convenio de Montreal de 23 de septiembre de 1971, reclamando que la Corte declarara y fallara que Libia había cumplido con dicho convenio, mientras que Estados Unidos y el Reino Unido lo habían violado, además de que se prohibiera a esos países forzarla a entregar a los sospechosos a autoridades que no sean las de Libia.
- El 21 de enero de 1992, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emitió la resolución 731 (1992) en la que exhortó al Gobierno de Libia “a que

⁴⁹ *Idem.*, pp. 118-120.

⁵⁰ Información tomada de la página: http://legal.un.org/icjsummaries/documents/spanish/st_leg_serf1_add1.pdf, consultada el 26 de octubre de 2019.

proporcione de inmediato una respuesta completa y efectiva a esas peticiones [de que coopere plenamente en la determinación de la responsabilidad por los actos terroristas contra los vuelos 103 de Pan Am], a fin de contribuir a la eliminación del terrorismo internacional”⁵¹.

- El 31 de marzo de 1992, el Consejo de Seguridad emitió la resolución 748 (1992) en la que declaró “...**el hecho de que el Gobierno de Libia ... continúe sin responder** completa y efectivamente **a las peticiones formuladas en la resolución 731 (1992) constituyen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales**...”⁵² (Énfasis añadido).
- Después de referirse a las observaciones sobre la resolución 748 (1992) del Consejo de Seguridad, la Corte Internacional de Justicia, sin formular conclusiones definitivas determinó que, con fundamento en el artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas, Libia, Estados Unidos de América y el Reino Unido estaban obligados a aceptar la decisión que figura en la resolución 748 (1992) y que, de conformidad con el artículo 103 de la Carta, las obligaciones que imponía dicha resolución estaban por encima de las que se hubieran contraído bajo el Convenio de Montreal⁵³.

⁵¹ Para revisar el texto completo de esta resolución véase la página [https://undocs.org/es/S/RES/731%20\(1992\)](https://undocs.org/es/S/RES/731%20(1992)), consultada el 26 de octubre de 2019.

⁵² Para revisar el texto completo de esta resolución véase la página [https://undocs.org/es/S/RES/748%20\(1992\)](https://undocs.org/es/S/RES/748%20(1992)), consultada el 26 de octubre de 2019.

⁵³ Las consideraciones que formuló la Corte Internacional de Justicia fueron las siguientes:

"Considerando que tanto Libia como el Reino Unido, como Estados Miembros de las Naciones Unidas, están obligados a aceptar y aplicar las decisiones del Consejo de Seguridad de conformidad con el Artículo 25 de la Carta; considerando que la Corte, que se halla en la etapa de las actuaciones sobre las medidas provisionales, considera que *prima facie* esa obligación se extiende a la decisión que figura en la resolución 748 (1992), y considerando, de conformidad con el Artículo 103 de la Carta, que las obligaciones de las partes a ese respecto prevalecerán sobre las obligaciones que hayan contraído en virtud de cualquier otro convenio internacional, incluido el Convenio de Montreal;

Considerando que la Corte, si bien no tiene que determinar definitivamente, en esta fase de las actuaciones, el efecto jurídico de la resolución 748 (1992) del Consejo de Seguridad, considera que, cualquiera que fuera la situación previa a la aprobación de esa resolución, no puede estimarse ahora que sea apropiada la protección, mediante la indicación de medidas provisionales, de los derechos alegados por Libia en virtud del Convenio de Montreal;

...” (véase https://legal.un.org/icjsummaries/documents/spanish/st_leg_serf1_add1.pdf, consultada el 26 de octubre de 2019).

- El 10 de septiembre de 2003 la Corte Internacional de Justicia dictó ordenanza en la que el caso Lockerbie se borró de la lista de asuntos pendientes, porque las partes acordaron desistir de su actuación⁵⁴.
- El 12 de septiembre de 2003 el Consejo de Seguridad dictó la Resolución 1506 (2003)⁵⁵, en la que se levantaban las sanciones impuestas a Libia como consecuencia del atentado.

Por otro lado, la facultad de la Corte Internacional de Justicia para emitir opiniones consultivas se encuentra prevista en el artículo 96 de la Carta de las Naciones Unidas, estando facultados para solicitarlas la Asamblea General de las Naciones Unidas o el propio Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Así las cosas, en la opinión consultiva emitida por la Corte Internacional de Justicia el 21 de junio de 1971 en el asunto “Consecuencias jurídicas que tiene para los Estados la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia (África Sudoccidental)...”⁵⁶, dicho órgano judicial, a solicitud de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se pronunció sobre la validez de algunas resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁵⁷, al afirmar que los párrafos 2 y 5 de la Resolución 276 (1990) y los párrafos 3 y 5 de la Resolución 264 (1969) fueron adoptados de conformidad con los propósitos y principios de la Carta y con

⁵⁴ Véase TORRECUADRA GARCÍA-LOZANO, *ob. cit. supra* nota 46, p. 120.

⁵⁵ Para revisar el texto completo de esta resolución véase la página [https://undocs.org/es/S/RES/1506%20\(2003\)](https://undocs.org/es/S/RES/1506%20(2003)), consultada el 26 de octubre de 2019.

⁵⁶ Para el detalle de los antecedentes de este caso, véase *supra* nota 33 de pie de página de la presente tesis de grado.

⁵⁷ El Gobierno de Sudáfrica adujo también otra razón para que no se emitiera la opinión consultiva solicitada: que la cuestión tenía en realidad carácter contencioso, ya que se refería a una controversia existente entre Sudáfrica y otros Estados. La Corte consideró que se le pedía que se ocupara de una solicitud hecha por un órgano de las Naciones Unidas con miras para obtener asesoramiento jurídico sobre las consecuencias de sus propias decisiones. El hecho de que, para dar su respuesta, la Corte pudiera tener que pronunciarse sobre cuestiones jurídicas respecto a las cuales existían opiniones divergentes entre Sudáfrica y las Naciones Unidas no convertía el asunto en un litigio entre Estados. (Por consiguiente, no era necesario aplicar el Artículo 83 del Reglamento de la Corte, con arreglo al cual, cuando se solicite una opinión consultiva que concierna a una cuestión jurídica "actualmente pendiente entre dos o más Estados", se aplicará el Artículo 31 del Estatuto, relativo a los magistrados ad hoc; como el Gobierno de Sudáfrica había solicitado autorización para designar un magistrado ad hoc, la Corte escuchó sus observaciones al respecto el 27 de enero de 1971, pero, a la luz de las consideraciones precedentes decidió, mediante una providencia de 29 de enero de 1971, no acceder a esa petición.) Transcripción tomada de la página <https://www.dipublico.org/cij/doc/46.pdf>, consultada el 27 de octubre de 2019.

sus artículos 24 y 25, por lo que declaró que dichas resoluciones eran obligatorias para todos los Estados Miembros⁵⁸.

No obstante lo señalado, no debe perderse de vista que las opiniones consultivas que pronuncia la Corte Internacional de Justicia no resultan vinculantes. Ello se desprende de que el artículo 94, párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas únicamente establece la obligación de los Estados Miembros de cumplir las decisiones emanadas de los litigios en que sean parte, pero no hace referencia a la obligatoriedad de los dictámenes consultivos.

La Doctora Soledad Torrecuadra explica que si las opiniones consultivas únicamente pueden ser solicitadas por la Asamblea General o por el Consejo de Seguridad, pudiera cuestionarse que la Asamblea no podrá solicitarlas cuando el Consejo de Seguridad está desempeñando las funciones que le consigna la Carta en una controversia o situación, en razón de que el artículo 12, párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas prevé que en ese supuesto la Asamblea General no podrá formular recomendaciones al Consejo de Seguridad. Sin embargo, el profesor Espósito, mencionado por la propia autora, considera que una cuestión jurídica que se someta a la Corte Internacional de Justicia no encuadra dentro del concepto de recomendación a que se refiere el artículo 12, párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, por lo que no existe impedimento para que la Asamblea General solicite un dictamen consultivo de un asunto del que se esté ocupando el Consejo de Seguridad⁵⁹.

c) Estados ejecutores de las resoluciones del Consejo de Seguridad. La Doctora Soledad Torrecuadra García Lozano⁶⁰ considera que los órganos judiciales de los Estados Miembros que ejecuten una decisión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas pueden realizar un control de legalidad de ésta, si resulta contraria a los derechos humanos, como ocurrió con motivo de una sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del 3 de septiembre de 2008, en el asunto Kadi⁶¹.

⁵⁸ Véase TORRECUADRA GARCÍA-LOZANO, *ob. cit. supra* nota 46, p. 121 y la página <https://www.dipublico.org/cij/doc/46.pdf>, consultada el 27 de octubre de 2019.

⁵⁹ TORRECUADRA GARCÍA-LOZANO, *ob. cit. supra* nota 46, pp. 122 y 123.

⁶⁰ *Idem.*, pp. 123-127.

⁶¹ El Consejo de la Unión Europea había emitido el Reglamento 881/2002, con fundamento en los artículos 60, 301 y 308 del entonces vigente Tratado de la Comunidad Europea, cuyo anexo 1 contenía una lista de personas que correspondía con la confeccionada por el Comité 1267 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En esa lista de personas figuraba el señor Yassin Abdullah Kadi, a quien se le congelaron sus cuentas bancarias, por lo que interpuso recurso de

Por la importancia que este asunto tiene, abordaremos el análisis de esa sentencia en el Capítulo Tercero de la presente tesis.

No obstante, debemos adelantar que la sentencia emitida en el asunto Kadi no cuestionó la legalidad de la decisión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sino la validez de un Reglamento Comunitario en virtud del cual se ejecutaba la resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Es decir, se invalidó un acto de la Unión Europea que ejecutaba una decisión del Consejo de Seguridad y no la decisión de este órgano de las Naciones Unidas.

anulación del Reglamento. En primera instancia, el 21 de septiembre de 2005 obtuvo resolución desfavorable del entonces Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea por considerar éste que las instituciones comunitarias carecen de competencia para modificar el contenido de las resoluciones del Consejo de Seguridad y en segunda instancia, el 3 de septiembre de 2008 obtuvo la anulación del reglamento comunitario, por sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia, por considerar que dicho reglamento era contrario a derechos humanos (Véase TORRECUADRA GARCÍA-LOZANO, *ob. cit. supra* nota 46, p. 125).

CAPÍTULO SEGUNDO. LAS SANCIONES SELECTIVAS

I. PLANTEAMIENTO

En el capítulo anterior se analizó la obligatoriedad que tienen las decisiones del Consejo de Seguridad para los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas, dentro de los cuales se encuentran los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, resulta conveniente analizar la naturaleza jurídica de las decisiones del Consejo de Seguridad en general, y en particular de las que imponen medidas que ordenan el congelamiento de cuentas bancarias de las personas que son sospechosas de realizar financiamiento al terrorismo.

Desde esa perspectiva, se propone el siguiente orden expositivo para cumplir con el propósito perseguido con el desarrollo del presente capítulo.

En primer lugar, se debe analizar la naturaleza de la constatación que realiza el Consejo de Seguridad respecto de la existencia de una amenaza a la paz, del quebrantamiento de la paz o de una agresión, que es el acto previo a determinar cuáles serán las medidas a adoptar, en términos del artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

En segundo término, se procederá a indicar cuáles son las medidas que puede adoptar el Consejo de Seguridad, una vez que ha realizado la constatación de los actos referidos en el párrafo anterior.

En tercer sitio, se realizará el análisis de la estructura y de los ámbitos de aplicación de una decisión del Consejo de Seguridad que impone el congelamiento de las cuentas bancarias de personas relacionadas con el financiamiento al terrorismo.

En cuarto lugar, se estudiará cuál es el procedimiento para que el Consejo de Seguridad imponga una decisión de congelar cuentas bancarias de las personas que aparecen en la lista que le proporciona el Comité creado para tal efecto.

Una vez que se hayan estudiado los tópicos anteriores, estaremos en posibilidad de conocer la naturaleza jurídica de las decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que imponen a los Estados Miembros de la Organización la adopción de medidas que imponen el congelamiento de cuentas bancarias de las personas que aparecen en las listas elaboradas por el Comité creado para tal efecto.

II. LAS DETERMINACIONES PREVIAS

El artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas establece lo siguiente:

“Artículo 39. El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

De la lectura del precepto citado se desprende que antes de que el Consejo de Seguridad decida cuáles “medidas” deben adoptarse para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, es necesario previamente determinar la existencia de “toda amenaza a la paz”, de un “quebrantamiento de la paz” o de un “acto de agresión”.

Lo que no indica la Carta de las Naciones Unidas es el procedimiento o la metodología que debe utilizar el Consejo de Seguridad para realizar esa determinación, lo cual ha llevado a algunos autores a afirmar que se trata de una mera “constatación de hechos” o “factología” que le da una “investidura omnipoderosa” a ese órgano⁶².

No obstante lo señalado, el Doctor Asier Garrido Muñoz considera que existen tres hipótesis sobre los “poderes de calificación” del Consejo de Seguridad: a) su facultad de calificación es política, porque no ha reaccionado a una violación del derecho en sí; b) las calificaciones de este órgano siempre responden a la violación previa de una norma, que es el artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas y c) la calificación del Consejo de Seguridad determina la violación de una norma particular de derecho internacional (ajena a la Carta de las Naciones Unidas), que amenaza la paz y la seguridad internacionales⁶³.

⁶² Al respecto, el Doctor Juan de Dios Gutiérrez Baylón manifiesta lo siguiente: “La actuación y movilidad del Consejo de Seguridad se inicia necesariamente por una determinación de hechos propia o inducida por la Secretaría General y la Asamblea General, determinación que impone el tipo de acción que emprenderá y por ende el alcance de sus resoluciones quedarán siempre condicionadas a la así llamada *factología*...es inútil pretender comprender cualitativamente las resoluciones de este órgano de manera desarticulada de los criterios factológicos y del capítulo de la Carta que está sirviendo de referencia para la emisión del respectivo dictamen jurídico...los criterios factológicos que lo llevan a constatar la existencia de una amenaza o quebrantamiento de la paz internacionales y con ello la evocación del Capítulo VII de la Carta...le da una investidura omnipoderosa...por lo que la ausencia de una metodología para la aplicación del artículo 39 de la Carta, ha sido siempre un grave vacío...” (Véase GUTIÉRREZ BAYLÓN, *ob. cit. supra* nota 5, pp. 103-108).

⁶³ GARRIDO MUÑOZ, *ob. cit. supra* nota 32, pp. 87-94.

En relación con la primera hipótesis, el maestro Hans Kelsen⁶⁴ considera que el propósito de la aplicación del artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas no es el de mantener o restaurar el derecho, sino mantener o restablecer la paz, lo cual no es necesariamente idéntico. Esta afirmación lleva a desvincular de lo jurídico la constatación previa de hechos que realiza el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para decidir las medidas que han de ser impuestas.

Así las cosas, la determinación de la amenaza o de la agresión es simplemente una constatación fáctica que no se conecta con una norma jurídica.

Respecto de la segunda hipótesis, el Doctor Asier Garrido Muñoz explica que del artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas se desprende una obligación implícita de los Estados o individuos de no cometer un acto que amenace la paz y la seguridad internacionales, de manera que el Consejo de Seguridad realiza una calificación de los hechos desde el punto de vista legal y no solamente político, siendo jurídicamente posible cuestionar, desde el punto de vista legal, las calificaciones que realice ese órgano⁶⁵.

En cuanto a la tercera hipótesis, el citado Doctor Garrido Muñoz explica que la calificación se refiere a una determinación que realiza el Consejo de Seguridad de que se violó una norma particular de derecho internacional (ajeno a la Carta de las Naciones Unidas) y que dicha violación amenaza la paz y la seguridad internacionales⁶⁶.

En nuestra opinión, la segunda hipótesis es la que más se aproxima a la realidad, tomando en consideración que si conforme al artículo 24, párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad es mantener la paz y la seguridad internacionales, dicho órgano debe obrar conforme a los poderes que le otorga la Carta⁶⁷, que en este caso se traducen en la facultad de determinación que le confiere el artículo 39 de la Carta, facultad que resulta totalmente discrecional al no señalarle los parámetros conforme a los que debe ejercerse.

⁶⁴ *Apud. Idem.*, p. 88.

⁶⁵ *Idem.*, pp. 88-90.

⁶⁶ *Idem.*, p. 91.

⁶⁷ Tal como lo prevé el artículo 24, párrafo 2 de la Carta que establece: “*Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los Capítulos VI, VII, VIII y XII.*” (Énfasis añadido).

En otros términos: el Consejo de Seguridad no podría realizar la determinación de la amenaza, quebrantamiento de la paz o del acto de agresión, si dicha facultad no estuviera prevista en la Carta de las Naciones Unidas, motivo por el cual, su facultad deriva de una norma jurídica que ante su silencio le otorga discrecionalidad en su actuar, al no prever los parámetros para su ejercicio.

Para confirmar esta conclusión, resulta conveniente analizar ejemplos de resoluciones en las que el Consejo de Seguridad se ha limitado a citar como fundamento el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (ni siquiera la referencia al artículo 39), lo que permite visualizar que sus determinaciones de amenaza a la paz, quebrantamiento de ésta o de actos de agresión, son totalmente discrecionales.

Es el caso la Resolución 1509 (2003) de 19 de septiembre de 2003, que señala lo siguiente:

El Consejo de Seguridad,

...

Determinando que la situación en Liberia sigue representando una amenaza para la paz y la seguridad internacionales en la región, para la estabilidad en la subregión de África occidental y para el proceso de paz en Liberia,
Actuando de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

1. Decide... (Énfasis añadido)⁶⁸.

Igualmente ocurre con la Resolución 1373 (2001) de 28 de septiembre de 2001:

El Consejo de Seguridad,

Reafirmando sus resoluciones 1269 (1999) de 19 de octubre de 1999 y 1368 (2001) de 12 de septiembre de 2001,

Reafirmando también su condena inequívoca de **los ataques terroristas ocurridos en Nueva York, Washington, D.C., y Pennsylvania el 11 de septiembre de 2001,**

y expresando su determinación de prevenir todos los actos de esa índole,

Reafirmando además que esos actos, al igual que todo acto de terrorismo internacional, constituyen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales,

...

Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta,

1. Decide ... (Énfasis añadido)⁶⁹.

⁶⁸ Para visualizar el texto completo de la resolución, revisar la página [https://undocs.org/es/S/RES/1509%20\(2003\)](https://undocs.org/es/S/RES/1509%20(2003)), consultada el 28 de octubre de 2019.

⁶⁹ Para visualizar el texto completo de la resolución, revisar la página <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6078.pdf>, consultada el 28 de octubre de 2019.

En cambio, en la Resolución 411 (1977) de 30 de junio de 1977, el Consejo de Seguridad determina la existencia de agresiones y de amenazas a la paz y seguridad internacionales, pero no invoca como fundamento el Capítulo VII de la Carta, no obstante que dicta decisiones que únicamente pueden sustentarse en dicho Capítulo:

El Consejo de Seguridad,

...

...

...

Indignado por los actos sistemáticos de agresión cometidos por el régimen ilegal de Rhodesia del Sur contra la República Popular de Mozambique y las consiguientes pérdidas de vidas y destrucción de bienes,

...

...

Recordando su resolución 232 (1966) de 16 de diciembre de 1966, en la que resolvió que la situación de Rhodesia del Sur constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales,

..." (Énfasis añadido)⁷⁰.

Sin embargo, es de tener en consideración que la Resolución 411 (1977) remite a la Resolución 232 (1966) de 16 de diciembre de 1966, la cual sí se fundamenta expresamente en el artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas para determinar la existencia de una amenaza para la paz y la seguridad internacionales:

El Consejo de Seguridad,

...

...

...

Actuando de conformidad con los Artículos 39 y 41 de la Carta de las Naciones Unidas,

1. Resuelve que la actual situación en Rhodesia del Sur constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales;

..." (Énfasis añadido)⁷¹.

III. TIPOS DE MEDIDAS QUE PUEDE DECIDIR EL CONSEJO DE SEGURIDAD

⁷⁰ Para visualizar el texto completo de la resolución, revisar la página [https://undocs.org/es/S/RES/411%20\(1977\)](https://undocs.org/es/S/RES/411%20(1977)), consultada el 28 de octubre de 2019.

⁷¹ Para visualizar el texto completo de la resolución, revisar la página [https://undocs.org/es/S/RES/232%20\(1966\)](https://undocs.org/es/S/RES/232%20(1966)), consultada el 28 de octubre de 2019.

Una vez que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha determinado o calificado la existencia de una amenaza a la paz, el quebrantamiento de ésta o la existencia de una agresión, procederá a decidir la adopción de medidas necesarias para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, que son de dos tipos: las que implican el uso de la fuerza armada y las que no implican este último.

a) Las *medidas que implican el uso de la fuerza armada* están establecidas en el artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 42. Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas.

Como se aprecia, estas medidas de carácter militar son de último recurso y han de adoptarse cuando las medidas que no implican el uso de la fuerza son inadecuadas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Para tal efecto, el artículo 43 de la Carta de las Naciones Unidas prevé que los Miembros de las Naciones Unidas se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite y de conformidad con el convenio especial o convenios que se celebren para tal efecto, las fuerzas armadas, ayuda, facilidades y derecho de paso que sean necesarios para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.

Es importante mencionar que conforme al artículo 47, párrafo 3 de la Carta de las Naciones Unidas, existirá un “Comité de Estado Mayor” que “... tendrá a su cargo, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo”.

Dicho “Comité de Estado Mayor” se integra por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o sus representantes, pudiendo participar cualquiera de los Estados Miembros, por invitación, cuando su presencia sea requerida por el Comité para el desempeño eficiente de sus funciones (artículo 47, párrafo 2 de la Carta de las Naciones Unidas).

Como puede observarse, conforme a los artículos citados en los párrafos precedentes, será el Consejo de Seguridad y no un Estado en particular, quien decida colegiadamente el uso de la fuerza militar para restablecer o mantener la paz

y la seguridad internacionales, además de que la dirección estratégica de las fuerzas armadas estará a cargo del “Comité de Estado Mayor”, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad.

Como ejemplos de casos en los que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha decidido el uso de medidas que implican el uso de la fuerza, el Doctor Romualdo Bermejo García señala, entre otros ejemplos representativos, el conflicto entre Corea del Norte y Corea del Sur y la invasión de Kuwait por Iraq⁷².

El caso de Corea tuvo lugar el 25 de junio de 1950, cuando las fuerzas del norte invadieron el territorio del sur. Ese mismo día, el Consejo de Seguridad emitió la Resolución 82 (1950), en la que decidió que ese acto “constituye un quebrantamiento de la paz”, pidió “la cesación inmediata de las hostilidades” e invitó “a las autoridades de Corea del Norte a retirar inmediatamente sus fuerzas armadas al paralelo 38”⁷³.

Además, en el mismo asunto, el 7 de julio de 1950, el Consejo de Seguridad emitió la Resolución 84 (1950)⁷⁴, en cuyo párrafo 3 “**recomienda a todos los Estados Miembros que proporcionen fuerzas militares y** cualquiera otra clase de ayuda... **que pongan dichas fuerzas y dicha ayuda a la disposición de un mando unificado bajo la autoridad de los Estados Unidos**” (Énfasis añadido) y en cuyo párrafo 5 “autoriza al mando unificado para usar a discreción suya durante las operaciones entre las fuerzas de Corea del Norte, la bandera de las Naciones Unidas al mismo tiempo que las banderas de las naciones participantes”⁷⁵.

En el caso de la invasión de Kuwait por Iraq, la misma tuvo lugar el 2 de agosto de 1990, fecha en la que el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 660 (1990), en

⁷² BERMEJO GARCÍA, *ob. cit. supra* nota 30, pp. 9-10.

⁷³ Para visualizar el texto completo de la resolución, revisar la página [https://undocs.org/es/S/RES/82%20\(1950\)](https://undocs.org/es/S/RES/82%20(1950)), consultada el 29 de octubre de 2019.

⁷⁴ Para visualizar el texto completo de la resolución, revisar la página [https://undocs.org/es/S/RES/84%20\(1950\)](https://undocs.org/es/S/RES/84%20(1950)), consultada el 29 de octubre de 2019.

⁷⁵ El Doctor Samuel Berdejo explica que en la Resolución 82 (1950), la URSS no estuvo presente y su falta se tomó como abstención, tesis con la que no estuvo de acuerdo ese país, mientras que en la Resolución 84 (1950) no se respetó lo dispuesto en los artículos 43 y 47 de la Carta de las Naciones Unidas, porque las fuerzas armadas no estuvieron a disposición del Consejo de Seguridad, ni con asistencia del Comité de Estado Mayor. Por ese motivo, ante el veto sistemático posterior de la URSS a las resoluciones del Consejo de Seguridad, los Estados Unidos impulsaron la resolución de la Asamblea General A/RES/377 (V) conocida como “Unión pro paz”, también denominada Dean Acheson, en honor del Secretario de Estado del Presidente Truman, que fue quien la propuso (ver BERMEJO GARCÍA, *ob. cit. supra* nota 30, pp. 4 y 9).

la que determinó que a causa de dicha invasión “existe un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales”, por lo que “Actuando de conformidad con el Capítulo VII de la Carta”, decidió una serie de medidas económicas encaminadas a que “Iraq retire inmediata e incondicionalmente todas sus fuerzas a las posiciones en que se encontraban el 1º de agosto de 1990”⁷⁶.

Después de varias resoluciones relacionadas con este asunto, el 29 de noviembre de 1990 el Consejo de Seguridad emitió la Resolución 678 (1990)⁷⁷, en cuyo párrafo 2 “**Autoriza los Estados Miembros que** cooperan con el Gobierno de Kuwait para que, a menos que el Iraq cumpla plenamente para el 15 de enero de 1991 o antes las resoluciones que anteceden [660 a 662, 664 a 667, 669, 670, 674 y 677]..., **utilicen todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la resolución 660 (1990) y todas las resoluciones pertinentes** aprobadas ulteriormente y para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región” (Énfasis añadido).

En opinión del Doctor Romualdo Bermejo⁷⁸, la frase “todos los medios necesarios”, contenida en la Resolución 678 (1990), dejó la puerta abierta para recurrir al uso de la fuerza, lo cual ocurrió el 16 de enero de 1991, con el inicio de la operación “Tormenta del Desierto”, la que tuvo una duración de mes y medio, culminando con la derrota del ejército iraquí y su expulsión de Kuwait, adoptando el Consejo de Seguridad la Resolución 686 (1991)⁷⁹ de 2 de marzo de 1991, en la que observó la suspensión de las operaciones ofensivas de combate, dejando todavía vigentes las doce resoluciones adoptadas para que Iraq llevara a la práctica su aceptación, hasta que se emitió la Resolución 687 (1991)⁸⁰ de 3 de abril de 1991, cuyo objetivo era “una cesación oficial del fuego”.

Para concluir con la referencia a las medidas del Consejo de Seguridad que implican el uso de la fuerza, es de señalarse que en la Carta de las Naciones Unidas las

⁷⁶ Para visualizar el texto completo de la resolución, revisar la página [https://undocs.org/es/S/RES/660%20\(1990\)](https://undocs.org/es/S/RES/660%20(1990)), consultada el 29 de octubre de 2019.

⁷⁷ Para visualizar el texto completo de la resolución, revisar la página [https://undocs.org/es/S/RES/678%20\(1990\)](https://undocs.org/es/S/RES/678%20(1990)), consultada el 29 de octubre de 2019.

⁷⁸ Véase BERMEJO GARCÍA, *ob. cit. supra* nota 30, p. 10.

⁷⁹ Para visualizar el texto completo de la resolución, revisar la página [https://undocs.org/es/S/RES/686%20\(1991\)](https://undocs.org/es/S/RES/686%20(1991)), consultada el 29 de octubre de 2019.

⁸⁰ Para visualizar el texto completo de la resolución, revisar la página [https://undocs.org/es/S/RES/687%20\(1991\)](https://undocs.org/es/S/RES/687%20(1991)), consultada el 29 de octubre de 2019.

mismas constituyen una de las dos excepciones al principio general del no uso de la fuerza, junto con la legítima defensa⁸¹.

b) Las *medidas que no implican el uso de la fuerza armada* se encuentran previstas en el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, que señala expresamente lo siguiente:

Artículo 41. El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.

De la lectura del precepto citado, se desprende que las medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada son aquéllas que son decididas por el Consejo de Seguridad para hacer efectivas sus decisiones, pudiendo instar a los Estados Miembros de la Organización a que cumplan con ellas.

Como puede observarse, parece contradictorio por un lado, que sean decididas por el Consejo para hacer efectivas sus decisiones y, por otro, que dicho órgano inste a los Estados Miembros a cumplir con tales medidas, como si no fueran obligatorias. Sin embargo, como aclara el Doctor Romualdo Bermejo García, dichas medidas, al ser decisiones, son obligatorias de conformidad con el artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas⁸².

Dentro de las medidas que no implican el uso de la fuerza armada, se mencionan en el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas la interrupción total o parcial de las relaciones económicas, la interrupción total o parcial de las comunicaciones y la ruptura de relaciones diplomáticas, siendo nuestra opinión que dicho artículo utiliza

⁸¹ Véase GALLO COBIÁN, Virginia, Ximena Gauché Marchetti y María José Huertas Jiménez, “Las Sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los derechos humanos. Relaciones peligrosas” en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VIII, México, 2008, p. 144, visible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542008000100004.

⁸² Este autor señala: “...Es cierto que el artículo 41 vuelve a repetir la expresión de ‘podrá instar’ a los miembros de la ONU a que apliquen dichas medidas, dando así la sensación de que no son obligatorias. Sin embargo, si se combinan los artículos 25 y 41, es evidente que estamos ante decisiones a las que el Consejo les ha dado un carácter vinculante...Es más, con el fin de que estas medidas sean lo más eficaces posibles, el artículo 49 prevé que ‘los Miembros de las Naciones Unidas deberán prestarse ayuda mutua para llevar a cabo las medidas’, mientras que el artículo 50 alude a la posibilidad de que si un Estado miembro tuviera que hacer frente a problemas económicos a la hora de ejecutarlas podrá consultar al Consejo con el fin de encontrar una solución a los problemas planteados” (véase BERMEJO GARCÍA, *ob. cit. supra* nota 30, pp. 6-7).

una enumeración enunciativa y no limitativa, porque al contener la frase “que podrán comprender”, no está cerrando la posibilidad de adoptar otras medidas de la misma naturaleza que sean necesarias para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, de conformidad con el artículo 39 de la citada Carta.

En tal virtud, dentro de las medidas que no implican el uso de la fuerza queda comprendido el congelamiento de cuentas bancarias a personas relacionadas con el financiamiento al terrorismo, así como otras denominadas “sanciones selectivas”⁸³.

Las sanciones selectivas son aquéllas que se imponen en lo individual a una persona o grupo de personas que amenazan o quebrantan la paz y la seguridad internacionales, para evitar los efectos negativos de una sanción global que era resentida por el grueso de la población del Estado al que esta última se imponía en lo general.

En relación con lo anterior, Virginia Gallo Cobián, Ximena Gauché Marchetti y María José Huertas Jiménez explican lo siguiente:

Las sanciones impuestas por el CSNU son una forma de reacción colectiva frente a las amenazas a la paz mundial que se aplican en el marco de una organización internacional, la ONU, y por tanto se revelan como el mecanismo adecuado para responder frente a graves violaciones del derecho internacional. Aunque también puede llamarse genéricamente “sanciones” a aquellas medidas que implican el uso de la fuerza, lo cierto es que la propia práctica de la Organización indica que las “sanciones internacionales” son estrictamente aquéllas a que se refiere el artículo 41 de la Carta. Conviene hacer dos precisiones sobre las medidas aludidas en este precepto, a saber, que la enumeración en él contenida no se considera taxativa y que los ejemplos que se usan corresponden a la realidad de 1945, muy distinta a la vida y las circunstancias de nuestros días.

Los cambios vividos por la sociedad internacional y los efectos, a veces perniciosos, derivados de la aprobación y aplicación de sanciones por el CSNU propiciarán la evolución de dichas sanciones al tipo de medida que hoy se conoce como *sanciones inteligentes* y que, al decir casi unánime de la doctrina y de la propia Organización de las Naciones Unidas, han de ser las únicas que se apliquen en nuestro tiempo.

⁸³ La Doctora Paz Andrés Sáenz de Santa María explica que “Las sanciones selectivas adoptadas en la práctica del Consejo consisten hasta el momento en cinco tipos de medidas: embargo de armas y demás material militar, al que en ocasiones se une el de petróleo; restricciones de los viajes de determinadas personas o grupos; restricciones diplomáticas; congelación de fondos depositados en el extranjero; prohibiciones a los terceros Estados de importación de determinados productos básicos procedentes del territorio en conflicto” (véase ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA, *ob. cit. supra* nota 34, pp. 162 y 163).

En efecto, el análisis histórico de las sanciones aplicadas por el CSNU muestra que se ha avanzado desde sanciones de carácter *global*, que no precisaban claramente sus destinatarios ni su duración ni su objeto, en definitiva, sus límites, hasta sanciones más específicas o, como las llama la propia ONU, sanciones *selectivas*. La historia de los últimos veinticinco años nos ofrece claros ejemplos.

... Para los efectos de este estudio la decisión más importante del CSNU es la Resolución 661, de 6 de agosto de 1990, en la que se establecen sanciones económicas de carácter global en virtud de la interrupción de las relaciones de terceros países con Irak...el principal afectado no fue precisamente el gobierno de Hussein sino la población civil iraquí.

Con la experiencia de Irak como telón de fondo, la década de los noventa ha sido el escenario temporal en el que se ha producido la evolución desde la sanción global, indiscriminada, que extiende sus inevitables efectos perniciosos al grueso de la población civil, hasta la concepción actual de sanción selectiva, denominada inteligente (como si de un ser vivo se tratase), que pretende limitar su espectro de actuación a los agentes responsables de la amenaza a la paz y seguridad internacionales, el objeto preciado de salvaguarda por el CSNU⁸⁴.

Según relata el Doctor Romualdo Bermejo⁸⁵, a raíz del golpe de Estado en Haití, el 6 de mayo de 1994 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 917 (1994) en cuyo párrafo 3 se adoptó por primera vez un modelo de sanciones basado en una lista de personas a las que los Estados Miembros de la Organización deben aplicar las medidas decididas por el Consejo:

El Consejo de Seguridad,

...
...
...
...
...
...
...
...

Reafirmando que el objetivo de la comunidad internacional sigue siendo el restablecimiento de la democracia en Haití y el pronto regreso del Presidente legítimamente electo, Jean-Bertrand Aristide, en el marco del Acuerdo de Governors Island,

...
...
...
...

Reafirmando su determinación de que, en estas circunstancias singulares y excepcionales, la situación creada por el hecho de que las autoridades

⁸⁴ GALLO COBIAN, *et. al., ob. cit. supra* nota 81, pp. 150-153.

⁸⁵ BERMEJO GARCÍA, *ob. cit. supra* nota 30, p. 17.

militares de Haití no cumplan las obligaciones contraídas en virtud del Acuerdo de Governors Island ni acaten las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad constituye una amenaza para la paz y la seguridad de la región,

Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

...

3. Decide que todos los Estados prohíban sin dilación el ingreso a sus territorios:

a) A todos los oficiales militares de Haití, incluida la policía, y a sus familiares inmediatos;

b) A los principales participantes en el golpe de Estado de 1991 y en los gobiernos ilegales establecidos después del golpe de Estado, y a sus familiares inmediatos;

c) A las personas empleadas por los militares haitianos o que actúen en nombre de éstos, y a sus familiares inmediatos, a menos que su ingreso haya sido aprobado, para fines compatibles con la presente resolución y otras resoluciones en la materia, por el Comité establecido en virtud de la resolución 841 (1993), y **pide al Comité que mantenga una lista actualizada, basada en la información proporcionada por Estados y organizaciones regionales, de las personas comprendidas en las disposiciones del presente párrafo;**

...” (Énfasis añadido)⁸⁶.

Como se desprende de la transcripción anterior, las personas que iban a ser sancionadas y que se encontraban comprendidas en la lista elaborada por el Comité correspondiente, tenían una vinculación con el Estado, por formar parte del gobierno ilegítimo de Haití, de la policía o de los mandos militares.

Por lo tanto, en una primera etapa, las denominadas “sanciones selectivas” se aplicaban a personas vinculadas con el Estado, como ocurrió también con las medidas contempladas en la Resolución 1127 (1997), párrafo 4, aplicadas a los líderes angoleños de la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) y a sus familiares que fueran designados por el Comité referido en el párrafo 11 de la mencionada Resolución, así como en la Resolución 1171 (1998), párrafo 5, aplicadas a los dirigentes de la ex junta militar y el Frente Revolucionario Unido en Sierra Leona que fueran designados por un Comité creado en la Resolución 1132 (1997)⁸⁷.

⁸⁶ Para visualizar el texto completo de la resolución, revisar la página [https://undocs.org/es/S/RES/917%20\(1994\)](https://undocs.org/es/S/RES/917%20(1994)), consultada el 30 de octubre de 2019.

⁸⁷ Véase BERMEJO GARCÍA, *ob. cit. supra* nota 30, p. 17.

Para visualizar el texto completo de la Resolución 1127 (1997) de 28 de agosto de 1997, revisar la página [https://undocs.org/es/S/RES/1127%20\(1997\)](https://undocs.org/es/S/RES/1127%20(1997)), consultada el 30 de octubre de 2019.

Con motivo de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América y la actividad terrorista que venía realizando con anterioridad Osama Bin Laden y la organización terrorista Al Qaeda, se presentó una segunda etapa denominada “desterritorialización” del modelo de sanciones selectivas, porque las medidas del Consejo de Seguridad se impusieron a terroristas, es decir, a personas que no tenían vínculos con el gobierno de un Estado o con un grupo político o facción establecido en aquél⁸⁸.

Como explica el Doctor Asier Garrido Muñoz, la “desterritorialización” se inició con la Resolución 1333 (2000), porque “...las sanciones se imponen a los Talibanes independientemente de su participación en el conflicto afgano; y a Osama bin Laden al margen de su vinculación con un territorio concreto...lo indudable es que la inclusión de los principales miembros de Al-Qaeda en la lista del Consejo de Seguridad fue la primera que éste órgano hizo respecto de un grupo terrorista”⁸⁹.

La citada Resolución 1333 de 19 de diciembre de 2000 establecía, entre otras cosas, lo siguiente:

El Consejo de Seguridad,

...
...
...
...
...
...

Condenando enérgicamente el persistente uso de las zonas del Afganistán dominadas por la facción afgana conocida como los talibanes, que se denomina a sí misma Emirato Islámico del Afganistán (en lo sucesivo “los talibanes”), para dar refugio y entrenar a terroristas y planificar actos de terrorismo, y reafirmando su convencimiento de que la supresión del terrorismo internacional es imprescindible para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales,

...
...

Deplorando el hecho de que los talibanes sigan proporcionando un refugio seguro a Usama bin Laden y permitiendo que él y sus asociados dirijan una red de campamentos de entrenamiento de terroristas en el territorio controlado por los talibanes y que utilicen al Afganistán como base para patrocinar operaciones terroristas internacionales, Tomando nota del auto de acusación de Usama bin Laden y sus asociados por los Estados Unidos de América, entre otras cosas, por

Para revisar el texto completo de la Resolución 1171 (1998) de 5 de junio de 1998, véase la página [https://undocs.org/es/S/RES/1171%20\(1998\)](https://undocs.org/es/S/RES/1171%20(1998)), consultada el 30 de octubre de 2019.

⁸⁸ Véase BERMEJO GARCÍA, *ob. cit. supra* nota 30, p. 17.

⁸⁹ GARRIDO MUÑOZ, *ob. cit. supra* nota 32, p. 47.

la colocación de bombas en las embajadas de ese país en Nairobi (Kenya) y Dar es Salam (República Unida de Tanzania) el 7 de agosto de 1998 y por conspirar contra la vida de ciudadanos norteamericanos fuera de los Estados Unidos, y tomando nota asimismo de la petición de los Estados Unidos de América a los talibanes de que los entreguen para que sean procesados (S/1999/1021),

...

...

Habiendo determinado que el hecho de que las autoridades de los talibanes no hayan respondido a las exigencias formuladas en el párrafo 13 de la resolución 1214 (1998) y el párrafo 2 de la resolución 1267 (1999) constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales,

Destacando su determinación de hacer respetar sus resoluciones,

Reafirmando la necesidad de que las sanciones contengan exenciones suficientes y eficaces para evitar que se produzcan consecuencias humanitarias perjudiciales para la población del Afganistán, y de que se estructuren de manera que no obstaculicen, frustren ni retrasen la labor de las organizaciones internacionales de asistencia humanitaria y los organismos gubernamentales de socorro que prestan asistencia humanitaria a la población del país,

...

...

Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

...

2. Exige también que los talibanes den cumplimiento sin demora a lo dispuesto en el párrafo 2 de la resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad, en que se exige que los talibanes entreguen a Usama bin Laden a las autoridades competentes de un país donde haya sido objeto de un auto de acusación, a las autoridades competentes de un país desde el cual haya de ser devuelto al primero o a las autoridades competentes de un país donde haya de ser detenido y debidamente enjuiciado;

...

8. Decide que todos los Estados adopten nuevas medidas para: a) Clausurar inmediata y completamente todas las oficinas de los talibanes en sus territorios; b) Clausurar inmediatamente todas las oficinas de Ariana Afghan Airlines en sus territorios; c) Congelar sin demora los fondos y otros activos financieros de Usama bin Laden y de las personas y entidades con él asociados indicados por el Comité, incluidos los de la organización Al-Qaida y los fondos dimanantes u obtenidos de bienes poseídos o controlados directa o indirectamente por Usama bin Laden y las personas y entidades con él asociados, y velar por que esos u otros fondos o recursos financieros no sean utilizados, directa o indirectamente, por sus nacionales o por personas que se hallen en su territorio en beneficio de Usama bin Laden, las personas asociadas con él o entidades poseídas o controladas directa o indirectamente por Usama bin Laden o personas o entidades con él asociadas, incluida la organización Al-Qaida, y pide al Comité que mantenga una lista actualizada, basada en información suministrada por los Estados y organizaciones regionales, de las personas y entidades que se haya indicado que están asociadas con Usama bin Laden, incluidas las de la organización Al-Qaida;

De la transcripción anterior se puede destacar el señalamiento de la necesidad de que las sanciones eviten consecuencias perjudiciales para la población civil y la determinación de “congelar sin demora de los fondos y otros activos financieros de Usama bin Laden y de las personas y entidades con él asociados indicados por el Comité...” creado por la Resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad.

IV. ÁMBITOS DE APLICACIÓN DE LAS DECISIONES QUE IMPONEN COMO MEDIDA EL CONGELAMIENTO DE CUENTAS BANCARIAS

Teniendo el carácter de sanción selectiva el congelamiento de cuentas bancarias que, como medida que no implica el uso de la fuerza, decide el Consejo de Seguridad, es necesario precisar sus ámbitos de aplicación personal, material, territorial y temporal.

a) *Ámbito de aplicación personal.* Como explica el Doctor Asier Garrido Muñoz, de la lectura del párrafo 8 de la Resolución 1333 (2000), se desprende que existen dos tipos de destinatarios de la medida: directos e indirectos. Los primeros son aquéllos a los que se les congelan sus bienes y los segundos son las personas a las que se les prohíbe poner a disposición de los destinatarios directos, activos financieros⁹¹.

Los *destinatarios directos* son “Usama (sic) bin Laden ... las personas y entidades con él asociados indicados por el Comité...” creado en la Resolución 1267 (1999)⁹².

⁹⁰ Para visualizar el texto completo de la resolución, revisar la página <https://undocs.org/es/S/RES/1333%20%282000%29>, consultada el 30 de octubre de 2019.

Para entender el contexto de la Resolución 1333 (2000) del Consejo de Seguridad, es necesario conocer como antecedente que el 7 de agosto de 1998 se produjeron dos fuertes explosiones frente a las embajadas estadounidenses en Kenia y Tanzania. El Consejo de Seguridad emitió la Resolución 1189 (1998) de 13 de agosto de 1998, condenando los ataques, al mismo tiempo que Osama bin Laden fue responsabilizado de los mismos. Por su parte, la Resolución 1267 (1999) únicamente sancionaba a los Talibanes, aunque no estaba desterritorializada porque las sanciones quedaban circunscritas a un territorio determinado (véase GARRIDO MUÑOZ, *ob. cit. supra* nota 32, p. 46).

⁹¹ *Idem.*, pp. 53-55.

⁹² Párrafo 8 de la Resolución 1333 (2000) del Consejo de Seguridad, visible en la página <https://undocs.org/es/S/RES/1333%20%282000%29>, consultada el 31 de octubre de 2019.

La Resolución 1267 (1999) de 15 de octubre de 1999, en su párrafo 6, estableció un “Comité del Consejo de Seguridad” que, entre otras actividades, realiza las designaciones de las personas a las que se congelan sus recursos y activos financieros. Para revisar el texto de esta resolución, véase la página <http://www.jus.gob.ar/media/33340/resolucion1267NU.pdf>, consultada el 31 de octubre de 2019.

Posteriormente, la Resolución 1617 (2005)⁹³ de 29 de julio de 2005 en sus párrafos 2 y 3 precisó el concepto de “asociados”, el cual fue modificado tras la muerte de Osama bin Laden por la Resolución 1989 (2011)⁹⁴ de 17 de junio de 2011 en sus párrafos 4 y 5 :

Resolución 1617 (2005)	Resolución 1989 (2011)
2. Decide además que los actos o actividades que determinarán qué personas, grupos, empresas o entidades pueden calificarse de “asociados” con Al-Qaida, Osama bin Laden y los talibanes serán, entre otros:	4. Reafirma que los actos o actividades que determinarán qué personas, grupos, empresas o entidades están asociados con Al-Qaida serán:
- La participación en la financiación, planificación, facilitación, preparación o comisión de actos o actividades ejecutados por Al-Qaida, Osama bin Laden o los talibanes o por una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos o realizados en o bajo su nombre, junto con ellos o en apoyo de ellos ;	a) La participación en la financiación, planificación, facilitación, preparación o comisión de actos o actividades ejecutados por Al-Qaida o por una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ella, o realizados en o bajo su nombre, junto con ella o en su apoyo;
- El suministro, la venta o la transferencia de armas y pertrechos a Al-Qaida, Osama bin Laden o los talibanes o a una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos;	b) El suministro, la venta o la transferencia de armas y material conexo a Al Qaida o a una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ella;
- El reclutamiento en favor de Al-Qaida, Osama bin Laden o los talibanes o de una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos;	c) El reclutamiento para Al-Qaida o una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ella o el apoyo por otros medios de actos o actividades ejecutados por ellos ;
- El apoyo de otro tipo a actos o actividades ejecutados por Al-Qaida, Osama bin Laden o los talibanes o por una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos;	
3. Decide asimismo que recibirán idéntica calificación las entidades o empresas que sean de propiedad directa o indirecta o estén bajo el control directo o indirecto de una persona, grupo, empresa o entidad asociada con Al-Qaida, Osama bin Laden o los talibanes , o le presten apoyo de otro tipo;	5. Reafirma también que cumplen los criterios para ser designadas las entidades o empresas que sean de propiedad directa o indirecta o estén bajo el control directo o indirecto de una persona, grupo, empresa o entidad asociada con Al-Qaida, o le presten apoyo de otro tipo;

No obstante lo señalado, es importante mencionar que con el transcurso del tiempo y en virtud de las diversas resoluciones antiterroristas emitidas por el Consejo de

⁹³ Para revisar el texto completo de esta resolución, véase la página [https://undocs.org/es/S/RES/1617%20\(2005\)](https://undocs.org/es/S/RES/1617%20(2005)), consultada el 31 de octubre de 2019.

⁹⁴ Para consultar el texto completo de esta resolución, véase la página <https://undocs.org/es/s/res/1989%20%282011%29>, revisada el 31 de octubre de 2019.

Es importante mencionar que el 17 de junio de 2011, también se emitió la Resolución 1988 que se refirió exclusivamente a los Talibanes. Desde esa fecha, se escindió el régimen contra los Talibanes (Resolución 1988) y contra Al Qaeda (Resolución 1989). Véase GARRIDO MUÑOZ, *ob. cit. supra* nota 32, p. 48.

Seguridad⁹⁵, se integró la denominada “*Lista de Sanciones contra el EIL (Dáesh) y Al Qaeda*”, en la que ampliaron los destinatarios directos de las sanciones: el Estado Islámico en el Iraq y el Levante (conocido como EIL o Dáesh)⁹⁶, Al-Qaeda y las personas, grupos, empresas y entidades asociados con ellos.

Asimismo, el concepto “asociados” quedó definido en el párrafo 2 de la Resolución 2368 (2017) de 20 de julio de 2017, en los siguientes términos:

- a) La participación en la financiación, planificación, facilitación, preparación o comisión de actos o actividades ejecutados por Al-Qaeda, el EIL o por una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos, o realizados en o bajo su nombre, junto con ellos o en su apoyo.
- b) El suministro, la venta o la transferencia de armas y material conexo a Al-Qaeda, el EIL o a una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos.
- c) El reclutamiento para Al-Qaeda, el EIL o una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos, o el apoyo por otros medios de actos o actividades ejecutados por ellos.

Respecto de los *destinatarios indirectos*, el Doctor Asier Garrido Muñoz manifiesta:

En lo que respecta a nuestro segundo tipo de destinatarios, los *indirectos*, estos son el resto de nacionales de los Estados miembros que se hallen en su territorio, a los que si bien las sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad no imponen ninguna obligación de manera expresa, sí se verán impedidos de poner a disposición de las personas listadas “fondos, activos financieros o recursos financieros, directa o indirectamente”, ya que tal es la obligación que pesa sobre los Estados⁹⁷.

Para finalizar respecto del ámbito personal de aplicación de las decisiones del Consejo de Seguridad, es de destacarse la problemática relativa a si este órgano

⁹⁵ Resoluciones 1267 (1999), 1333 (2000), 1989 (2011), 2083 (2012), 2161 (2014), 2253 (2015) y 2368 (2017).

⁹⁶ El Estado Islámico es una escisión de la organización terrorista Al Qaeda, concretamente de su filial iraquí. Para ver la historia de esa escisión se recomienda la lectura de MESCHOULAM, Mauricio, “Abandono de Trump a los Kurdos: el factor ISIS”, en *El Universal*, 26 de octubre de 2019, visible en <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/mauricio-meschoulam/abandono-de-trump-los-kurdos-el-factor-isis>, consultada el 4 de noviembre de 2019.

⁹⁷ GARRIDO MUÑOZ, *ob. cit. supra* nota 32, p. 56.

está en posibilidad de ordenar sanciones a los particulares o si sus poderes se encuentran limitados a los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

En relación con lo anterior, el Doctor Luis M. Hinojosa Martínez explica lo siguiente:

...cabe preguntarse si, al establecer sanciones que afectan directamente a particulares, esta institución no está actuando ultra vires.

Para dar respuesta a este interrogante, conviene aclarar, en primer lugar, que en el texto del artículo 41 no se indica que los únicos destinatarios de sus decisiones sean los Estados. En segundo lugar, esa disposición tampoco establece un catálogo cerrado de medidas, que permita excluir la competencia del Consejo de Seguridad para adoptar otras no mencionadas en su texto. El análisis de los antecedentes del artículo 41 [El artículo 16 del Pacto de la Sociedad de Naciones establecía un listado concreto de medidas que los Estados miembros debían adoptar de manera autónoma y (sic) inmediata, en el caso de que algún Estado recurriese a la guerra. En consecuencia, el Consejo de la Sociedad de Naciones carecía de competencias para obligar a los miembros a adoptar otro tipo de medidas] y de los trabajos preparatorios de la Carta [Durante los trabajos preparatorios de la Carta, la Unión Soviética propuso que se incluyese un catálogo cerrado y progresivo de las medidas no militares que podían adoptarse sobre la base de esta disposición. Sin embargo, otros países como EEUU o el Reino Unido consideraron que eso limitaría excesivamente la autoridad del Consejo de Seguridad. El acuerdo entre ambas posturas se produjo mediante la inclusión de un listado no limitativo de ejemplos en el artículo 41], llevan a la conclusión de que, en ambos casos, nos hallamos ante opciones deliberadas y conscientes de los redactores de esta disposición, que pretendían dotar al Consejo de Seguridad de un gran margen de apreciación en el desempeño de sus importantes y delicadas funciones.

Esta interpretación extensiva de los poderes del Consejo de Seguridad aparece confirmada por el TPIY en el asunto Tadic, en donde se indica que el artículo 41 contiene una “definición negativa”, ya que sólo establece lo que las medidas “no pueden ser” (no pueden implicar el uso de la fuerza); más allá de eso, la disposición “no dice ni sugiere lo que deben ser” [Sentencia sobre jurisdicción de la Sala de Apelaciones del TPIY, de 2 de octubre de 1995, asunto Tadic (IT-94-1), párrafo 35].

A la vista de lo que antecede, y como cuestión de principio, no parece haber problemas de legalidad para admitir la competencia del Consejo de Seguridad para establecer medidas restrictivas de derechos individuales, sobre la base del artículo 41 de la Carta, si considera que de esa manera contribuye a mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Se trata de una práctica iniciada hace cierto tiempo y que parece haberse aceptado con naturalidad por la generalidad de los Estados.⁹⁸

⁹⁸ HINOJOSA MARTÍNEZ, *ob. cit. supra* nota 37, p. 751-752.

Coincidimos plenamente con la argumentación anterior y agregamos que el interpretar que las sanciones selectivas se imponen a los particulares, trae consigo la ventaja de evitar los efectos de una sanción global para toda la población de un Estado. Sin embargo, no dejamos de reconocer que los destinatarios indirectos de la medida si son todos los nacionales de un Estado, en cuanto a que no deben celebrar operaciones con las personas incluidas en la “Lista de Sanciones contra el EIL (Dáesh) y Al Qaeda”.

b) *Ámbito de aplicación material.* Se refiere al tipo de bienes que pueden ser congelados y al nivel de control que se ejerce sobre ellos⁹⁹.

La Resolución 2368 (2017)¹⁰⁰ del Consejo de Seguridad fue emitida el 20 de julio de 2017 y en su párrafo 1, apartado a) dispone lo siguiente:

El Consejo de Seguridad,

...

Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

Medidas

1. Decide que todos los Estados deben adoptar las medidas establecidas anteriormente en el párrafo 8 c) de la resolución 1333 (2000), los párrafos 1 y 2 de la resolución 1390 (2002) y los párrafos 1 y 4 de la resolución 1989 (2011) respecto del **EIL, Al-Qaeda y las personas, grupos, empresas y entidades asociados con ellos**, a saber:

Congelación de activos

a) Congelar sin demora los **fondos y demás activos financieros o recursos económicos de esas personas, grupos, empresas y entidades, incluidos los fondos derivados de bienes que directa o indirectamente pertenezcan a ellos o a personas que actúen en su nombre o siguiendo sus indicaciones o que estén bajo su control**... (Énfasis añadido).

Como puede observarse, los bienes que pueden ser congelados son “*fondos y otros activos financieros o recursos económicos*” de “EIL, Al-Qaeda y las personas, grupos, empresas y entidades asociados con ellos” que se enumeran en la “Lista

⁹⁹ GARRIDO MUÑOZ, *ob. cit. supra* nota 32, p. 56.

¹⁰⁰ Para revisar el texto completo de esta resolución, véase la página [https://www.undocs.org/es/S/RES/2368%20\(2017\)](https://www.undocs.org/es/S/RES/2368%20(2017)), consultada el 4 de noviembre de 2019.

de Sanciones contra el EIL (Dáesh) y Al Qaeda”¹⁰¹, según dispone el párrafo 2 de la Resolución 2368 (2017).

Por lo que se refiere al nivel de control que se ejerce sobre los bienes que deben ser congelados, la Resolución 2368 (2017) en su párrafo 1, apartado a) precisa que la medida aplica a los “bienes que directa o indirectamente pertenezcan a...” las personas que aparezcan en la “Lista de Sanciones contra el EIL (Dáesh) y Al Qaeda” o que pertenezcan “...a personas que actúen en su nombre o siguiendo sus indicaciones o que estén bajo su control”.

Lo anterior significa que *el ámbito de aplicación material de las medidas de congelamiento ordenadas por el Consejo de Seguridad se refiere a los activos financieros o recursos económicos que pertenecen directa o indirectamente a las personas que aparecen en la “Lista de Sanciones contra el EIL (Dáesh) y Al Qaeda” o a las personas que actúen en su nombre o siguiendo sus indicaciones o que estén bajo su control.*

Tal como explica el Doctor Asier Garrido Muñoz, todo lo que no encaje dentro del concepto “asociados” del ámbito personal de aplicación de las medidas, podrá encuadrar en la categoría de “...personas que actúan en su nombre o siguiendo sus indicaciones o que estén bajo su control”, lo que redundará en efectividad del régimen pero complica la delimitación de sus límites de aplicación¹⁰².

c) *Ámbito territorial de aplicación.* Las medidas de congelamiento de activos financieros o recursos económicos se deben de aplicar en el territorio de cualquier Estado, donde las personas listadas por “el Comité” tengan localizados sus bienes.

Lo anterior se desprende de la Resolución 2368 (2017) del Consejo de Seguridad que, en su parte conducente, dispone lo siguiente:

Recordando a todos los Estados que tienen la obligación de adoptar las medidas descritas en el párrafo 1 **con respecto a todas las personas**, grupos, empresas y entidades **incluidos en la Lista de Sanciones** contra el EIL (Dáesh) y AlQaida elaborada en virtud de las resoluciones 1267 (1999), 1333 (2000), 1989 (2011), 2083 (2012), 2161 (2014) y 2253 (2015), **con independencia de la nacionalidad o el país de residencia de esas personas, grupos, empresas o entidades**,

¹⁰¹ Esa lista es actualizada por el “Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015)”. En lo sucesivo lo denominaremos el “Comité”.

¹⁰² Véase GARRIDO MUÑOZ, *ob. cit. supra* nota 32, p. 58.

... (Énfasis añadido) ¹⁰³.

Asimismo, el párrafo 1 de la citada Resolución utiliza la frase “Decide que *todos los Estados*” ¹⁰⁴, por lo que la medida de congelamiento debe de aplicarse en todo el territorio de cada Estado donde puede aplicar coactivamente su orden jurídico.

d) *Ámbito temporal de aplicación*¹⁰⁵. El párrafo 3 de la Resolución 1267 (1999)¹⁰⁶ establece lo siguiente:

“Decide que el 14 de noviembre de 1999 todos los Estados apliquen las medidas previstas en el párrafo 4 infra¹⁰⁷, a menos que el Consejo haya determinado previamente, sobre la base de un informe del Secretario General, que los talibanes han cumplido plenamente la obligación estipulada en el párrafo 2 supra;...” (Énfasis añadido).

Igualmente la Resolución 1333 (2000), en su párrafo 22 señala la fecha de entrada en vigor de las medidas impuestas, incluyendo el congelamiento de fondos y otros activos financieros:

“Decide que las medidas impuestas en los párrafos 5, 8, 10 y 11 supra entren en vigor a las 00.01 horas (hora de Nueva York) al cabo de un mes de la aprobación de la presente resolución;” (Énfasis añadido)¹⁰⁸.

Las medidas de congelamiento de activos financieros deben continuar vigentes hasta que el nombre de la persona o entidad afectada se suprima de la “*Lista de Sanciones contra el EIL (Dáesh) y Al Qaeda*” lo cual debe ser hecho de su conocimiento por el Estado de nacionalidad o residencia o aquél en que se haya constituido la empresa. Al respecto, el párrafo 35 de la Resolución 1989 (2011) establece lo siguiente:

¹⁰³ Para revisar el texto de esta resolución, véase la página [https://www.undocs.org/es/S/RES/2368%20\(2017\)](https://www.undocs.org/es/S/RES/2368%20(2017)), consultada el 4 de noviembre de 2019.

¹⁰⁴ *Loc. cit.*

¹⁰⁵ Véase ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA, *ob. cit. supra* nota 34, p. 169.

¹⁰⁶ Para revisar el texto de esta resolución, véase la página <http://www.jus.gob.ar/media/33340/resolucion1267NU.pdf>, consultada el 2 de noviembre de 2019.

¹⁰⁷ Entre otras, prohibir el aterrizaje o el despegue de aeronaves propiedad o utilizadas por los talibanes y el congelamiento de cuentas bancarias de aquéllos.

¹⁰⁸ Para revisar el texto de esta resolución, véase la página <https://undocs.org/es/S/RES/1333%20%282000%29>, consultada el 2 de noviembre de 2019.

Confirma que la Secretaría notificará, en el plazo de tres días después de que se excluya un nombre de la Lista relativa a las sanciones contra Al-Qaida, a la Misión Permanente del Estado o los Estados de residencia, nacionalidad o ubicación o en que se haya constituido la empresa (en la medida en que se conozca esa información), y decide que los Estados que reciban dicha notificación adopten medidas, de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales, para notificar o informar de manera oportuna a la persona o entidad de que se trate acerca de la supresión de su nombre de la Lista¹⁰⁹;

Por su parte, el párrafo 61 de la Resolución 2368 (2017) dispone que las medidas de congelamiento de activos financieros y recursos económicos permanecerá en vigor mientras se mantenga en la referida Lista el nombre, grupo, empresa o entidad:

“61. Recuerda su decisión de que la obligación de que los Estados adopten las medidas descritas en el párrafo 1 de la presente resolución permanecerá en vigor respecto de la persona, grupo, empresa o entidad cuyo nombre el Ombudsman recomiende que se mantenga en la Lista en un informe exhaustivo sobre la solicitud de supresión con arreglo al anexo II;...”¹¹⁰

En virtud de lo anterior, resulta necesario conocer el procedimiento de designaciones y exclusiones de la “Lista de Sanciones contra el EIL (Dáesh) y Al Qaeda”.

V. PROCEDIMIENTOS DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN EN LA “LISTA DE SANCIONES CONTRA EL EIL (DÁESH) Y AL QAEDA”.

La referida Lista ha sido elaborada en virtud de las Resoluciones 1267 (1999), 1333 (2000), 1989 (2011), 2083 (2012), 2161 (2014), 2253 (2015) y 2368 (2017)¹¹¹.

¹⁰⁹ Para revisar el texto completo de esta resolución, véase la página <https://undocs.org/es/s/res/1989%20%282011%29>, consultada el 2 de noviembre de 2019.

¹¹⁰ Para revisar el texto de esta resolución, véase la página [https://www.undocs.org/es/S/RES/2368%20\(2017\)](https://www.undocs.org/es/S/RES/2368%20(2017)), consultada el 4 de noviembre de 2019.

¹¹¹ El párrafo correspondiente de la Resolución 2368 (2017) dispone “El Consejo de Seguridad, ...Instando a todos los Estados Miembros a participar activamente en la labor de mantener y actualizar la Lista de Sanciones contra el EIL (Dáesh) y Al-Qaida aportando información adicional pertinente para las entradas existentes, presentando solicitudes de supresión de nombres de la Lista cuando resulte oportuno, identificando personas, grupos, empresas y entidades adicionales que deberían estar sujetos a las medidas indicadas en el párrafo 1 de la presente resolución y presentando propuestas para que sean incluidos en la Lista,”

El Comité es quien elabora y actualiza la “Lista de Sanciones contra el EIL (Dáesh) y Al Qaeda” y es auxiliado por el “Equipo de Vigilancia”¹¹².

En esa lista se contienen los nombres de las personas, grupos, empresas y entidades a las que los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas deben imponer las medidas decididas por el Consejo de Seguridad, incluyendo las de congelamiento de fondos y demás activos financieros o recursos económicos.

Por tal motivo, se debe conocer cuál es el procedimiento para incluir y para excluir una designación dentro de la “Lista de Sanciones contra el EIL (Dáesh) y Al Qaeda”.

Procedimiento de inclusión. 1) En primer lugar, la propuesta la debe realizar cualquier Estado Miembro¹¹³ al “Comité de sanciones relativas al EIL (Dáesh) y Al-Qaida”, incluyendo los datos para individualizar a la persona, entidad, empresa o grupo que serán afectados por las medidas del Consejo de Seguridad y una justificación de motivos, en los siguientes términos:

a) La propuesta o solicitud de inclusión en la lista debe señalar los nombres de personas, grupos, empresas y entidades que participen por cualquier medio en la financiación o el apoyo de actos o actividades del Estado Islámico de Iraq y el Levante (EIL), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociados con ellos¹¹⁴.

b) El Estado al presentar su propuesta debe utilizar un “formulario normalizado para la inclusión en la Lista”, que está disponible en el sitio web del Comité https://www.un.org/sc/suborg/es/sanctions/1267/qa_sanctions_list, y proporcionar toda la

¹¹² Este último fue creado en el párrafo 6 de la Resolución 1526 (2004), emitida por el Consejo de Seguridad el 30 de enero de 2004, para colaborar con el Comité. Para visualizar el texto de esta resolución, revisar la página [https://www.undocs.org/es/S/RES/1526%20\(2004\)](https://www.undocs.org/es/S/RES/1526%20(2004)), consultada el 2 de noviembre de 2018.

¹¹³ El Doctor Luis M. Hinojosa Martínez explica que en la elaboración de la lista del entonces Comité 1267, en los primeros años, se utilizaron casi exclusivamente revelaciones de los servicios de inteligencia de los Estados Unidos de América, dada la complejidad para obtener información acerca de las células terroristas (HINOJOSA MARTÍNEZ, *ob. cit. supra* nota 37, p. 743). En el mismo sentido, GARRIDO MUÑOZ, *ob. cit. supra* nota 32, p. 61).

¹¹⁴ Párrafos 2 y 50 de la Resolución 2368 (2017) de 20 de julio de 2017 y Sección 6, apartado a) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, aprobadas el 7 de noviembre de 2002 y modificadas por última vez el 5 de sept. de 2018, visibles en la página: https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/directrices_del_comite_par_a_la_realizacion_de_su_labor_5sep2018.pdf, consultada el 2 de noviembre de 2018.

información pertinente y específica que sea posible sobre el nombre que se proponga incluir, en particular datos suficientes para que las autoridades competentes puedan identificar rigurosa y positivamente a las personas, grupos, empresas o entidades en cuestión, y en la medida de lo posible, la información requerida por INTERPOL para emitir una notificación especial¹¹⁵.

Tratándose de personas a incorporar en la Lista, se debe proporcionar apellido, nombres, otros nombres pertinentes, fecha de nacimiento, lugar de nacimiento, nacionalidad/ciudadanía, sexo, alias, empleo/ocupación, Estado de residencia, pasaporte o documento de viaje y número de identificación nacional, dirección actual y direcciones anteriores, la situación actual ante las autoridades de aplicación de la ley (por ejemplo, buscado, detenido, condenado), ubicación, fotografías y otros datos biométricos (si están disponibles y de conformidad con la legislación nacional)¹¹⁶.

Para los grupos, empresas o entidades a incorporarse en la Lista, se debe proporcionar: nombre, razón social, nombre corto/siglas y otros nombres por los que es conocido o era conocido anteriormente, dirección, sede social, sucursales/filiales, vínculos de la organización, empresa matriz, naturaleza del negocio o actividad, Estado donde realizan su actividad principal, dirección/administración, registro (constitución) u otro número de identificación, estado (por ejemplo, en liquidación, terminada), direcciones de sitios web¹¹⁷.

c) La propuesta debe ser acompañada de “una justificación”. que incluya de manera detallada y concreta los motivos de la inclusión en la Lista¹¹⁸.

La justificación de la propuesta debe contener tantos detalles como sea posible sobre los fundamentos para la inclusión en la Lista, incluyendo sin carácter limitativo¹¹⁹:

¹¹⁵ Párrafo 51 de la Resolución 2368 (2017) de 20 de julio de 2017 y Sección 6, apartado g) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹¹⁶ Sección 6, apartado g) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹¹⁷ *Loc. cit.*

¹¹⁸ Párrafo 51 de la Resolución 2368 (2017) de 20 de julio de 2017.

¹¹⁹ Sección 6, apartado h) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

- Información específica que demuestre que la persona/entidad cumple con los criterios de inclusión establecidos en los párrafos 2 y 4 de la Resolución 2368 (2017);
- Detalles de cualquier vinculación con una persona o entidad ya incluida en la Lista;
- Información sobre cualesquiera otros actos o actividades pertinentes de la persona/entidad;
- La naturaleza de las pruebas (por ejemplo, inteligencia, aplicación de la ley, información judicial, información de dominio público, declaraciones del propio sujeto, etc.);
- Información adicional o documentos que fundamenten la propuesta, así como información sobre causas y actuaciones judiciales pertinentes.

El Estado proponente determinarán las partes de la justificación de la propuesta que son confidenciales y cuáles, previa solicitud, pueden hacerse públicas (con estas últimas el Comité puede elaborar un resumen que se publica de los motivos para la inclusión en la lista)¹²⁰.

2) Una vez recibida la propuesta, el “Comité de sanciones relativas al EIIL (Dáesh) y Al-Qaida” cuenta con un plazo de diez días hábiles laborables completos para examinar las solicitudes de inclusión. Este plazo se puede reducir a solicitud de un Estado Miembro, a discreción del Presidente del Comité, en caso de emergencia y cuando la inclusión en la Lista requiera medidas perentorias¹²¹.

3) La decisión debe adoptarse por consenso, si no se puede llegar a éste el Presidente del Comité celebrará nuevas consultas que puedan facilitar un acuerdo. Si aun después de esas consultas no se puede lograr un consenso, el miembro en cuestión podrá remitir el asunto al Consejo de Seguridad¹²².

¹²⁰ Párrafos 51 y 55 de la Resolución 2368 (2017) de 20 de julio de 2017 y Secciones 6, apartado h) y 9 de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹²¹ Sección 6, apartado n) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹²² Sección 4, apartado a) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

Si no se presentan objeciones dentro del plazo de diez días hábiles a que se refiere el número 2 anterior, se tendrá por adoptada la decisión de inclusión en la Lista. Si una propuesta de inclusión en la Lista no se aprueba dentro del plazo para la toma de decisiones, el Comité, o la Secretaría en su nombre, notificará al Estado proponente la situación de la solicitud¹²³.

4) El mismo día en que se añada un nombre a la lista, el Comité deberá publicar en su página web un resumen de los motivos de la inclusión, así como toda la información pública pertinente que esté disponible. En esta tarea asiste al Comité el Equipo de Vigilancia y existe coordinación con el Estado que realiza la propuesta¹²⁴.

Esta comunicación está destinada al público en general al estar disponible en el sitio web del Comité.

5) En los tres días laborables siguientes a la inclusión de un nombre en la lista, el Comité pedirá a la Secretaría del Comité que comunique por escrito la decisión a la Misión Permanente del país o países donde se cree se encuentre la persona o entidad afectada, así como al país del que es nacional la persona afectada¹²⁵.

La comunicación debe contener¹²⁶:

- Una copia del resumen de los motivos para la inclusión,
- Una descripción de los efectos de la designación, como se establece en las resoluciones pertinentes,
- Los procedimientos del Comité para examinar las solicitudes de supresión, incluyendo la posibilidad de presentar solicitudes de supresión de la Lista a la Oficina del Ombudsman.

6) Los Estados que reciban esa notificación están obligados a adoptar, de conformidad con sus leyes y prácticas nacionales, todas las medidas posibles para notificar o informar de manera oportuna a las personas y entidades afectadas su

¹²³ Secciones 4, apartado c) y 6, apartado n) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹²⁴ Sección 6, apartado q) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹²⁵ Sección 6, apartado t) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹²⁶ Párrafo 60 y Anexo II de la Resolución 2368 (2017) de 20 de julio de 2017 y Sección 6, párrafo u) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

inclusión en la Lista, así como toda la información descrita en el numeral 5 anterior¹²⁷.

En la comunicación a que se refiere el numeral anterior, la Secretaría invitará a los Estados a que proporcionen, de conformidad con las leyes nacionales, detalles sobre las medidas adoptadas para implementar las sanciones¹²⁸.

7) Cuando se conozca el domicilio, y después de que la Secretaría haya notificado oficialmente a la Misión Permanente del Estado en cuestión, el Ombudsman deberá notificar a las personas o entidades la situación de su inclusión en la Lista, incluyendo toda la información descrita en el numeral 5 anterior¹²⁹.

Procedimiento de supresión de nombres de la Lista. La solicitud de supresión puede presentarse por cualquier Estado Miembro¹³⁰, por el Estado proponente de la inclusión en la lista¹³¹ o por la persona, grupo, empresa o entidad que aparezca en la lista¹³² por medio de la oficina del Ombudsman.

a) Si la solicitud de supresión la presenta al Comité cualquier Estado Miembro, previamente debe consultar en forma bilateral al o los Estados proponentes de la inclusión en la Lista y al Estado de residencia, nacionalidad o constitución de los afectados¹³³.

¹²⁷ Sección 6, apartado v) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹²⁸ Sección 6, apartado w) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹²⁹ Sección 6, apartado x) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹³⁰ Sección 7, apartado a) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹³¹ Sección 7, apartado q) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹³² Sección 7, apartado y) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹³³ Sección 7, apartado a) y b) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

La solicitud debe presentarse utilizando el “formulario estándar para supresión de nombres de la Lista”, disponible en el sitio web del Comité https://www.un.org/sc/suborg/es/sanctions/1267/aq_sanctions_list_.¹³⁴

La solicitud de supresión deberá explicar por qué la persona o entidad afectada ya no cumple los criterios descritos en los párrafos 2 y 4 de la Resolución 2368 (2017), anexando la documentación oficial que justifique la solicitud, junto con la explicación de su pertinencia cuando proceda¹³⁵.

El Presidente distribuirá la solicitud, incluyendo, según proceda, información adicional proporcionada por el Equipo de Vigilancia de conformidad con el procedimiento por escrito de no objeción¹³⁶.

El Comité decidirá respecto de las solicitudes de supresión de la Lista en un plazo de diez días laborables completos, que se puede reducir a un mínimo de dos días laborables completos, si así se lo solicita un Estado miembro y en circunstancias excepcionales, a discreción del Presidente, cuando se trate de supresiones de emergencia y aquellas en que el tiempo sea un factor después de haber informado previamente a los miembros del Comité¹³⁷.

Si no se reciben objeciones para el fin del período de no objeción, se dará por adoptada la decisión¹³⁸. La Secretaría adoptará todas las medidas necesarias para actualizar la Lista Relativa a las Sanciones contra el EIL (Dáesh) y Al-Qaida¹³⁹.

La Secretaría, dentro de los tres días laborales siguientes de la supresión de la Lista, notificará de tal supresión a la Misión Permanente de los países en donde que se cree se encuentre la persona o entidad y del país de nacionalidad, reiterándoles su

¹³⁴ Sección 7, apartado c) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹³⁵ Sección 7, apartado d) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹³⁶ Sección 7, apartado e) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹³⁷ Sección 7, apartado f) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹³⁸ Sección 7, apartados f) y j) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹³⁹ Sección 7, apartado f) y Sección 5, párrafo b) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

obligación de notificar dicha supresión a la persona o entidad, conforme a sus leyes y prácticas nacionales¹⁴⁰.

En caso de recibir objeciones, la Secretaría informará a los miembros del Comité las objeciones recibidas¹⁴¹, debiendo los miembros del Comité dar las razones por las que se oponen a la supresión del nombre en la Lista¹⁴².

En caso de ser rechazada la solicitud de supresión, la Secretaría, a más tardar dentro de los tres días laborables siguientes a la decisión del Comité, notificará a la Misión Permanente del Estado que haya presentado la solicitud, salvo que el Estado en cuestión sea miembro del Comité y por lo tanto esté al corriente de la decisión¹⁴³.

La comunicación debe contener¹⁴⁴:

- La decisión del Comité,
- Un resumen narrativo actualizado de las razones para la inclusión y, cuando sea posible, cualquier otra información que pueda hacerse pública acerca de la decisión del Comité, así como toda otra información pertinente.
- El recordatorio a los Estados que reciban esa notificación que están obligados a adoptar medidas, de conformidad con sus leyes y prácticas nacionales, para notificar o informar a la persona o entidad interesada en forma oportuna de la decisión y así como toda la información proporcionada por la Secretaría en dicha notificación.

b) En caso de que la solicitud de supresión sea presentada por el Estado proponente de la inclusión, debe confirmar por escrito al Comité que existe consenso entre todos los proponentes (si fueron varios los que propusieron la inclusión)¹⁴⁵.

¹⁴⁰ Sección 7, apartados k) y l) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹⁴¹ Sección 7, apartado h) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹⁴² Párrafo 77 de la Resolución 2368 (2017) de 20 de julio de 2017 y Sección 7, apartado i) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹⁴³ Sección 7, apartado n) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹⁴⁴ Sección 7, apartados o) y p) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹⁴⁵ Sección 7, apartado q) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

El Presidente del Comité distribuirá la solicitud de supresión de un nombre con un período de diez días laborables de no objeción¹⁴⁶.

Si transcurridos los diez días no se han recibido objeciones, se tiene por adoptada la decisión de suprimir el nombre de la Lista y la Secretaría del Comité adoptará todas las medidas necesarias para actualizar la Lista dentro del día laborable siguiente e informará a los Estados en cuestión la decisión del Comité¹⁴⁷.

La Secretaría, dentro de los tres días laborales siguientes de la supresión de la Lista, notificará de tal supresión a la Misión Permanente de los países en donde que se cree se encuentre la persona o entidad y del país de nacionalidad, reiterándoles su obligación de notificar dicha supresión a la persona o entidad, conforme a sus leyes y prácticas nacionales¹⁴⁸.

Si dentro del plazo de diez días hábiles uno o varios Estados miembros del Comité presentan objeción, la supresión de la Lista entrará en vigor 60 días después de que el Presidente del Comité haya dado a conocer la solicitud de supresión, a menos que¹⁴⁹:

- Todos los miembros del Comité presenten una objeción por escrito a la propuesta de supresión de la Lista antes de que concluya el período de 60 días; o
- Uno o más miembros del Comité soliciten, antes de que finalice el plazo de 60 días, que el Presidente remita la solicitud de supresión presentada por un Estado proponente al Consejo de Seguridad para que este adopte una decisión.

¹⁴⁶ Sección 7, apartado r) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹⁴⁷ Sección 7, apartado s) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹⁴⁸ Sección 7, apartados k) y x) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹⁴⁹ Párrafo 69 de la Resolución 2368 (2017) de 20 de julio de 2017 y Sección 7, apartado t) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

Mientras el Consejo de Seguridad no resuelva sobre la solicitud de supresión, se mantendrá el nombre en la Lista¹⁵⁰.

En caso de ser rechazada la solicitud de supresión, la Secretaría, a más tardar dentro de los tres días laborables siguientes a la decisión del Comité, notificará a la Misión Permanente del Estado que haya presentado la solicitud, salvo que el Estado en cuestión sea miembro del Comité y por lo tanto esté al corriente de la decisión¹⁵¹.

La comunicación debe contener¹⁵²:

- La decisión del Comité,
- Un resumen narrativo actualizado de las razones para la inclusión y, cuando sea posible, cualquier otra información que pueda hacerse pública acerca de la decisión del Comité, así como toda otra información pertinente.
- El recordatorio a los Estados que reciban esa notificación que están obligados a adoptar medidas, de conformidad con sus leyes y prácticas nacionales, para notificar o informar a la persona o entidad interesada en forma oportuna de la decisión y así como toda la información proporcionada por la Secretaría en dicha notificación.

c) Si la solicitud es presentada por la persona, grupo, empresa o entidad cuyo nombre aparece en la Lista, debe hacerlo directamente a la Oficina del Ombudsman, o a través de su Estado de residencia o nacionalidad o, en el caso de las entidades, del Estado en que estén constituidas¹⁵³.

La Oficina del Ombudsman recibirá las solicitudes de supresión de un nombre de la Lista presentadas por un peticionario o en su nombre siguiendo los procedimientos descritos en el anexo II de la Resolución 2368 (2017) de 20 de julio de 2017¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Párrafo 62 de la Resolución 2368 (2017) de 20 de julio de 2017 y Sección 7, apartado v) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹⁵¹ Sección 7, apartados n) y x) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹⁵² Sección 7, apartados o), p) y x) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹⁵³ Sección 7, apartado y) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹⁵⁴ Sección 7, apartado z) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

El Ombudsman debe presentar un informe exhaustivo al Comité sobre la solicitud de supresión de la Lista, una vez que haya finalizado el periodo de diálogo con el peticionario¹⁵⁵.

La Secretaría facilitará el informe exhaustivo a los miembros del Comité inmediatamente después de su presentación, y dispondrá la traducción del informe a todos los idiomas oficiales¹⁵⁶.

Cuando el Comité haya tenido 15 días naturales para examinar el informe exhaustivo del Ombudsman en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas, pero antes de que se cumplan 30 días naturales, el Presidente del Comité incluirá la solicitud de supresión del nombre en la agenda del Comité para su consideración¹⁵⁷.

El Presidente del Comité invitará al Ombudsman para que, con la asistencia del Equipo de Vigilancia, según proceda, presente el informe exhaustivo en persona y responda a las preguntas de los miembros del Comité respecto de la solicitud¹⁵⁸.

El Comité debe concluir el examen del informe exhaustivo a más tardar en los 30 días naturales a partir de la fecha en que le fue presentado en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas¹⁵⁹.

Si el informe exhaustivo del Ombudsman recomienda mantener el nombre en la Lista, el Comité concluirá su examen sobre dicho informe y notificará al Ombudsman que el nombre respectivo ha quedado en la Lista¹⁶⁰.

¹⁵⁵ Sección 7, apartado aa) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹⁵⁶ *Loc. cit.*

¹⁵⁷ Sección 7, apartado cc) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹⁵⁸ Sección 7, apartado dd) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹⁵⁹ Sección 7, apartado ee) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹⁶⁰ Sección 7, apartado ff) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

Por el contrario, si el informe exhaustivo recomienda suprimir el nombre, el Presidente del Comité someterá la propuesta a un periodo de no objeción de diez días laborables¹⁶¹.

Si no se reciben objeciones dentro del plazo de no objeción, se dará por adoptada la decisión. La Secretaría adoptará todas las medidas necesarias para actualizar la Lista Relativa a las Sanciones contra el EIL (Dáesh) y Al-Qaida el mismo día e informará a los Estados en cuestión de la decisión del Comité. El Presidente informará al Ombudsman según proceda¹⁶².

Si dentro del plazo se recibe una solicitud de objeción, la supresión del nombre de la lista entrará en vigor una vez transcurridos sesenta días laborables de que el Presidente del Comité haya publicado la solicitud, a menos que todos los miembros del Comité objeten por escrito la propuesta de supresión dentro del referido plazo de sesenta días, o que uno o varios miembros del Comité soliciten que la decisión se someta al Consejo de Seguridad¹⁶³. Mientras el Consejo de Seguridad toma una decisión, el nombre se mantendrá en la Lista¹⁶⁴.

Si el Comité decide rechazar una solicitud de supresión de un nombre de la Lista, transmitirá al peticionario, a través del Ombudsman o el Estado en cuestión, su decisión y un resumen de los motivos de la misma, a más tardar dentro de los tres días laborables siguientes a la decisión del Comité¹⁶⁵, o bien siguiendo el procedimiento descrito en el anexo II de la Resolución 2368 (2017)¹⁶⁶.

Si el Comité acepta la solicitud de supresión, la Secretaría adoptará todas las medidas necesarias para actualizar la Lista el mismo día e informará al Estado que presentó la solicitud o al Ombudsman, según proceda¹⁶⁷.

¹⁶¹ Sección 7, apartado gg) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹⁶² Sección 7, apartado hh) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹⁶³ Sección 7, apartado ii) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹⁶⁴ Párrafo 62 de la Resolución 2368 (2017) y Sección 7, apartado kk) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹⁶⁵ Sección 7, apartados n) y ll) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹⁶⁶ Para visualizar el texto completo de esa Resolución, revisar la página [https://www.undocs.org/es/S/RES/2368%20\(2017\)](https://www.undocs.org/es/S/RES/2368%20(2017)), consultada el 4 de noviembre de 2019.

Asimismo, la Secretaría, a más tardar en un plazo de tres días laborables desde la supresión de un nombre de la Lista, notificará a la Misión Permanente del país o países donde se cree que se encuentra la persona o entidad y, en el caso de personas, al país del que la persona es nacional (en la medida en que esta información sea conocida). En la carta se recordará a los Estados que reciban esa notificación que están obligados a adoptar medidas, de conformidad con sus leyes y prácticas nacionales, para notificar o informar oportunamente a la persona o entidad afectada de la supresión de su nombre¹⁶⁸.

Finalmente, resulta importante mencionar que existe un procedimiento de supresión del nombre en la lista, cuando se trate de personas que hayan fallecido o entidades que se hayan disuelto.

En ese supuesto, la solicitud se presenta directamente al Comité por el Estado o a la oficina del Ombudsman por el beneficiario, en ambos casos junto con la certificación oficial correspondiente del fallecimiento o disolución, la cual hace prueba fidedigna, sin perjuicio de la decisión final del Comité sobre la supresión del nombre en la lista. Además, el Estado remitente o el peticionario deben informar al Comité si existen herederos o copropietarios de los bienes que figuren en la lista, así como los nombres de las personas o entidades que estarían en posibilidad de recibir los activos descongelados de la persona fallecida o entidad disuelta, con el fin de evitar su uso para fines terroristas. El Comité adoptará su decisión e informará lo conducente¹⁶⁹.

VI. NATURALEZA DE LAS DECISIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD QUE IMPONEN COMO MEDIDA EL CONGELAMIENTO DE ACTIVOS FINANCIEROS

Se trata de una cuestión debatida en la doctrina y que tiene relevancia práctica, porque si se trata de sanciones, su imposición tiene que respetar los derechos humanos de la persona que resulta afectada por el congelamiento de sus “fondos y demás activos financieros”.

¹⁶⁷ Sección 7, apartado hh) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹⁶⁸ Sección 7, apartados k) y l) y mm) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

¹⁶⁹ Sección 7, apartados nn), oo), pp), qq), rr) y ss) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

Al respecto, se ha cuestionado que se trate de una verdadera sanción, porque su finalidad no es castigar o penar ni reaccionar frente a un ilícito internacional, sino el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales¹⁷⁰.

Por su parte, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en algunas resoluciones emitidas ha señalado que las medidas de congelamiento tienen una naturaleza preventiva, aunque de manera contradictoria utiliza también en dichas resoluciones el término “sanciones selectivas”.

Por ejemplo, en el preámbulo de la Resolución 1989 (2011)¹⁷¹ de 17 de junio de 2011 se indica lo siguiente:

“Reiterando **que las medidas a que se hace referencia en el párrafo 1 de la presente resolución son de carácter preventivo y no se basan en criterios penales establecidos en el derecho interno,**
...” (Énfasis añadido).

Mientras que en el párrafo 41 de la misma Resolución¹⁷² se utiliza el término “sanciones selectivas”:

“...alienta a los Estados Miembros a que sigan las orientaciones de la recomendación especial III **para aplicar eficazmente las sanciones selectivas contra el terrorismo;**
...” (Énfasis añadido).

Lo mismo ocurre con los párrafos 64 y 17 de la Resolución 2368 (2017)¹⁷³ de 20 de julio de 2017, que señalan lo siguiente:

“64. Reitera que **las medidas a que se hace referencia en el párrafo 1 de la presente resolución son de carácter preventivo y no se basan en criterios penales establecidos en el derecho interno;**
...” (Énfasis añadido).

¹⁷⁰ Véase GALLO COBIAN, *et. al., ob. cit. supra* nota 81, p. 149 y BERMEJO GARCÍA, *ob. cit. supra* nota 30, pp. 2-3.

¹⁷¹ Para revisar el texto completo de esta resolución, véase la página <https://undocs.org/es/s/res/1989%20%282011%29>, consultada el 5 de noviembre de 2019.

¹⁷² *Loc. cit.*

¹⁷³ Para revisar el texto completo de esta resolución, véase la página [https://www.undocs.org/es/S/RES/2368%20\(2017\)](https://www.undocs.org/es/S/RES/2368%20(2017)), consultada el 5 de noviembre de 2019.

17. ...a que apliquen los elementos de la nota interpretativa del GAFI sobre la recomendación 6, con el objetivo final de impedir de manera efectiva que los terroristas obtengan, transfieran y utilicen fondos, de conformidad con los objetivos del resultado inmediato 10 de la metodología del GAFI; a que tomen nota, entre otras cosas, de las mejores prácticas en la materia para **aplicar efectivamente las sanciones financieras selectivas que se refieren al terrorismo y su financiación y de la necesidad de que haya normas y procedimientos jurídicos apropiados para aplicar y hacer cumplir las sanciones financieras selectivas que no estén subordinadas a la existencia de un proceso penal...** (Énfasis añadido).

Ahora bien, si perjuicio de la denominación que se utilice, ya sea “medidas de carácter preventivo” o “sanciones selectivas”, resulta necesario determinar su naturaleza.

El Doctor Asier Garrido Muñoz¹⁷⁴ considera que no debe confundirse la *finalidad* y la *naturaleza* de la medida. La primera se refiere al aspecto teleológico, mientras que la segunda se ubica en la rama de derecho a la que pertenece, penal o administrativa, con los correspondientes procedimientos para imponerlo.

En ese sentido, nos explica el citado autor, la finalidad perseguida por el Consejo de Seguridad puede ser: *asegurativa* (entrega de miembros de Al-Qaeda a la justicia), otra *preventiva* (evitar futuros actos terroristas, evitar la pertenencia a organizaciones terroristas) y otra *represiva* (castigo de la asociación o pertenencia a Al-Qaeda y los Talibanes), por lo que el objetivo último de la congelación no ha sido únicamente la prevención.¹⁷⁵

La finalidad asegurativa se encuentra reconocida en el párrafo 2, inciso e) de la Resolución 1373 (2001)¹⁷⁶, en el párrafo 6 de la Resolución 2178 (2014)¹⁷⁷ de 24

¹⁷⁴ GARRIDO MUÑOZ, *ob. cit. supra* nota 32, p. 108.

¹⁷⁵ *Idem.*, p. 109.

¹⁷⁶ “2. Decide también que todos los Estados:... Velen por el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos...” (Énfasis añadido). Para contemplar el texto completo de la Resolución 1373 (2001) de 28 de septiembre de 2001, véase la página <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6078.pdf>, consultada el 5 de noviembre de 2019.

¹⁷⁷ “6. Recuerda su decisión contenida en la resolución 1373 (2001) de que todos los Estados Miembros velen por el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos...” (Énfasis añadido). Para revisar el texto completo de esta resolución, véase la página [https://www.undocs.org/es/S/RES/2178%20\(2014\)](https://www.undocs.org/es/S/RES/2178%20(2014)), consultada el 5 de noviembre de 2019.

de septiembre de 2014 y en el párrafo 37 de la Resolución 2368 (2017)¹⁷⁸ de 20 de julio de 2017.

La finalidad preventiva y represiva de las medidas del Consejo de Seguridad se reconoce en el preámbulo de la Resolución 1989 (2011)¹⁷⁹ y en el preámbulo de la Resolución 2368 (2017)¹⁸⁰.

Por lo que se refiere a la naturaleza administrativa o penal del congelamiento de activos financieros, explica el Doctor Asier Garrido Muñoz que éste puede tener carácter administrativo o penal, pudiendo ser impuesto por autoridad administrativa con procedimientos de esa índole o por una autoridad judicial en materia penal¹⁸¹.

En ese sentido, el citado autor indica que el congelamiento de activos financieros se aplica preventivamente respecto de actos futuros, pero se puede aplicar también de manera represiva respecto de actos pasados y presentes. Asimismo, si tiene una duración temporal puede ser preventivo y si sus efectos son duraderos será punitivo¹⁸².

Lo anterior significa que el congelamiento de activos financieros no debe prolongarse indefinidamente en el tiempo porque equivaldría a una verdadera pena confiscatoria. Por lo tanto, será preventivo y administrativo en la medida que se refiera a evitar ilícitos futuros y no se prolongue indefinidamente en el tiempo, mientras que será represivo y penal en la medida que se refiera a actos terroristas ya ocurridos, que son sancionados en parte con dicho congelamiento.

¹⁷⁸ “37. Reafirma la decisión que adoptó en su resolución 2178 (2014) de que todos los Estados se cercioren de que sus leyes y otros instrumentos legislativos internos tipifiquen delitos graves que sean suficientes para que se pueda *enjuiciar y sancionar* de modo que quede debidamente reflejada la gravedad de *las actividades de los combatientes terroristas extranjeros* descritas en el párrafo 6 de dicha resolución;...” (Énfasis añadido). Para revisar el texto completo de esta resolución, véase la página [https://www.undocs.org/es/S/RES/2368%20\(2017\)](https://www.undocs.org/es/S/RES/2368%20(2017)), consultada el 5 de noviembre de 2019.

¹⁷⁹ “El Consejo de Seguridad, ...Reconociendo la necesidad de adoptar *medidas para prevenir y reprimir la financiación del terrorismo y las organizaciones terroristas, ...*” (Énfasis añadido). Para revisar el texto completo de la resolución, véase la página <https://undocs.org/es/s/res/1989%20%282011%29>, consultada el 5 de noviembre de 2019.

¹⁸⁰ “El Consejo de Seguridad, ... Reconociendo la necesidad de adoptar *medidas para prevenir y reprimir la financiación del terrorismo, las organizaciones terroristas y los terroristas individuales...*” (Énfasis añadido). Para revisar el texto completo de la resolución, véase la página [https://www.undocs.org/es/S/RES/2368%20\(2017\)](https://www.undocs.org/es/S/RES/2368%20(2017)), consultada el 5 de noviembre de 2019.

¹⁸¹ GARRIDO MUÑOZ, *ob. cit. supra* nota 32, p. 112.

¹⁸² *Idem.*, pp. 106-107.

CAPÍTULO TERCERO. LA EJECUCIÓN DE MEDIDAS DE CONGELAMIENTO DE ACTIVOS FINANCIEROS EN LA UNIÓN EUROPEA Y EL ASUNTO KADI

I. PLANTEAMIENTO

En el Capítulo anterior se analizó la naturaleza de la calificación que realiza el Consejo de Seguridad para determinar la existencia de una amenaza a la paz, el quebrantamiento de la misma o un acto de agresión.

Asimismo, se hizo referencia a los tipos de medidas que puede imponer el Consejo de Seguridad para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, siendo de dos tipos: las que implican o no el uso de la fuerza.

Dentro de estas últimas se encuentra el congelamiento de fondos u otros activos financieros, que en principio tiene un carácter preventivo, aunque pudiera ser también de naturaleza represiva, implicando que dicho congelamiento pueda imponerse por una autoridad administrativa o por una autoridad judicial.

Lo que no debe perderse de vista es que el Consejo de Seguridad ha determinado que estas medidas se impongan de manera preventiva y fuera del ámbito penal, lo cual resulta obligatorio para los Estados Miembros en términos de los artículos 25 y 103 de la Carta de las Naciones Unidas.

Así las cosas, en las Resoluciones 1989 (2011) y 2368 (2017) se indica:

“Reiterando que **las medidas** a que se hace referencia en el párrafo 1 de la presente resolución **son de carácter preventivo y no se basan en criterios penales establecidos en el derecho interno,** ...” (Énfasis añadido)¹⁸³.

En tal virtud, resulta necesario determinar cuál es el procedimiento que en derecho interno se debe utilizar para ejecutar las medidas de congelamiento de “fondos y otros activos financieros”, de las personas que aparezcan en la “*Lista de Sanciones contra el EIL (Dáesh) y Al Qaeda*”, lo cual puede variar de acuerdo con el derecho interno de cada país.

Por tal motivo en el presente Capítulo se hará referencia al procedimiento de ejecución por la Unión Europea de las medidas de congelamiento de activos financieros ordenadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

¹⁸³ Preámbulo de la Resolución 1989 (2011) y párrafo 64 de la Resolución 2368 (2017).

Escogimos como ejemplo el caso de la Unión Europea, por el precedente judicial existente en el asunto Kadi, en el que se cuestionó el respeto de los derechos humanos para la ejecución por el derecho comunitario de las medidas impuestas por el Consejo de Seguridad.

Para tal efecto, primero se hará referencia a la manera en que la Unión Europea ejecuta las resoluciones del Consejo de Seguridad en materia de congelamiento de activos financieros, posteriormente veremos el caso concreto de un país perteneciente a la Unión Europea implementa los reglamentos comunitarios y finalmente, analizaremos el asunto Kadi, como un precedente en el que existió un pronunciamiento judicial respecto de la ejecución de las sanciones financieras antiterroristas por el derecho comunitario y el respeto a los derechos humanos.

II. LA RECEPCIÓN DE SANCIONES FINANCIERAS ANTITERRORISTAS EN EL DERECHO COMUNITARIO

Aunque la Unión Europea no forma parte de la Organización de las Naciones Unidas, los Estados que la conforman han decidido ejecutar conjuntamente las resoluciones del Consejo de Seguridad en el marco de posiciones comunes, buscando dar uniformidad a la ejecución de dichas resoluciones, a través de la expedición de reglamentos comunitarios¹⁸⁴.

En tal virtud, las resoluciones 1267 (1999), 1333 (2000), 1390 (2002) y 2253 (2015) del Consejo de Seguridad fueron ejecutadas mediante la Posición Común PC 2002/402/PESC¹⁸⁵ y el Reglamento Comunitario (CE) 881/2002, el cual ha sido modificado en diversas ocasiones¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Véase LÓPEZ-JACOISTE, Eugenia, “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la defensa de los derechos fundamentales: algunas reflexiones constitucionales a la luz del caso Kadi” en *Diálogo jurisprudencial en derechos humanos entre tribunales constitucionales y cortes constitucionales. In memoriam Jorge Carpizo, generador incansable de diálogos*, Eduardo Ferrer Mac Gregor y Alfonso Herrera García (coordinadores), España, 2013, pp. 799-800, visible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2894/32.pdf>, consultada el 9 de noviembre de 2019.

¹⁸⁵ Hoy en día derogada y sustituida por la Decisión (PESC) 2016/1693, adoptada por el Consejo de la Unión Europea el 20 de septiembre de 2016.

¹⁸⁶ GARRIDO MUÑOZ, *ob. cit. supra* nota 32, pp. 319-320.

La *Posición común 2002/402/PESC* (hoy derogada) estableció medidas restrictivas contra Osama bin Laden, los miembros de la organización Al-Qaeda, los talibanes y otros individuos, grupos, empresas y entidades asociados con ellos.

El *Reglamento Comunitario (CE) 881/2002* de 27 de mayo de 2002 es el principal de los reglamentos de este régimen¹⁸⁷ y, como explica la Doctora Soledad Torrecuadra García Lozano¹⁸⁸, fue adoptado sobre la base de los artículos 60¹⁸⁹ (libre circulación de capitales y pagos), 301¹⁹⁰ y 308¹⁹¹ (competencia residual) del entonces vigente Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

El mencionado Reglamento (CE) 881/2002¹⁹² se compone de 13 artículos y dos anexos:

a) El artículo 1 contiene las definiciones de “Fondos”, “Recursos económicos”, “Congelación de fondos”, y “Congelación de recursos económicos”.

¹⁸⁷ *Idem.*, p. 319.

¹⁸⁸ TORRECUADRA GARCÍA LOZANO, *ob. cit. supra* nota 46, p. 125.

¹⁸⁹ “Cuando sea necesario para lograr los objetivos enunciados en el artículo 67, en lo que se refiere a la prevención y lucha contra el terrorismo y las actividades con él relacionadas, el Parlamento Europeo y el Consejo definirán mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, un marco de medidas administrativas sobre movimiento de capitales y pagos, tales como la inmovilización de fondos, activos financieros o beneficios económicos cuya propiedad, posesión o tenencia ostenten personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales”. Explica la Doctora Soledad Torrecuadra que el contenido de este artículo pasó a incorporarse al artículo 75 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Lisboa).

¹⁹⁰ “Cuando una posición común o una acción común, adoptadas con arreglo a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la política exterior y de seguridad común, impliquen una acción de la Comunidad para interrumpir o reducir parcialmente o en su totalidad las relaciones económicas con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará las medidas urgentes necesarias. El Consejo decidirá por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión”. Resulta importante señalar que el contenido actual de este artículo corresponde al artículo 215 del Tratado de Lisboa.

¹⁹¹ “Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. Cuando el Consejo adopte dichas disposiciones con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo”. Cabe mencionar que actualmente el contenido de este artículo lo encontramos en el artículo 352 del Tratado de Lisboa, tal como explica la Doctora Soledad Torrecuadra en su obra citada.

¹⁹² Para visualizar el texto completo del Reglamento, revisar la página [file:///C:/Users/Mayra%20MM/Downloads/CL2002R0881ES0380010.0001.pdf.es%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Mayra%20MM/Downloads/CL2002R0881ES0380010.0001.pdf.es%20(1).pdf), consultada el 9 de noviembre de 2019.

Los “Fondos” se definen como “los activos financieros y beneficios económicos de cualquier tipo incluidos, sin que la enumeración sea exhaustiva, el dinero en efectivo, los cheques, giros, pagarés, letras de cambio y otros instrumentos de pago; depósitos en entidades financieras u otras, balances de cuentas, deudas y obligaciones de deuda; valores negociados pública o privadamente e instrumentos de deuda incluidas participaciones y acciones, certificados de títulos, obligaciones, efectos, pagarés, bonos, contratos relacionados con productos financieros derivados, intereses, dividendos u otros ingresos devengados a partir del capital o generados por el mismo; créditos, derechos de compensación, garantías, garantías de pago u otros compromisos financieros; cartas de crédito, conocimientos de embarque, comprobantes de venta; documentos que atestigüen un interés en fondos o recursos financieros y cualquier otro instrumento de financiación de la exportación.”

Por su parte, el “Congelamiento de fondos” es definido como: “impedir cualquier movimiento, transferencia, alteración, utilización o transacción de fondos que pudiera dar lugar a un cambio del volumen, el importe, la localización, la propiedad, la posesión, la naturaleza o el destino de esos fondos, o cualquier otro cambio que pudiera posibilitar la utilización de los mismos, incluida la gestión de las carteras de valores.”

b) El artículo 2 ordena congelar todos los “Fondos” y “Recursos Económicos” de las personas, grupos y entidades enumerados en el Anexo I. Asimismo, prohíbe poner a disposición o utilizar en beneficio de los anteriores, directa o indirectamente, cualquier tipo de Fondos o de Recursos Económicos.

c) El artículo 2 bis prevé los supuestos de excepción al artículo 2 para descongelar ciertos “Fondos” y “Recursos económicos”, que a determinación de autoridad competente son “necesarios para” o “destinados a” sufragar “gastos básicos”, “honorarios profesionales razonables”, “retribuciones” o “gastos extraordinarios”, siempre que dicha determinación se notifique al Consejo de Seguridad, sin que éste se oponga dentro de las 48 horas siguientes o lo apruebe en el caso de gastos extraordinarios..

Lo anterior, a fin de cumplir con las excepciones humanitarias que se adoptaron en la Resolución 1452 (2002)¹⁹³, emitida por el Consejo de Seguridad el 20 de diciembre de 2002.

¹⁹³ Para revisar el texto completo de esta resolución, véase la página [https://www.undocs.org/es/S/RES/1452%20\(2002\)](https://www.undocs.org/es/S/RES/1452%20(2002)), consultada el 9 de noviembre de 2019.

d) El artículo 3 prohíbe la venta o suministro de armas y dar asesoramiento técnico o ayuda militar a las personas, grupos o entidades enumerados en el Anexo I.

e) El artículo 4 prohíbe participar consciente e intencionalmente en las actividades que pretendan eludir el cumplimiento de los artículos 2 y 3 de ese Reglamento Comunitario.

f) El artículo 5 prevé excepciones a la confidencialidad y al secreto profesional para proporcionar a las autoridades competentes enumeradas en el Anexo II cualquier información que permita dar cumplimiento al Reglamento.

g) El artículo 6 establece que la congelación de Fondos o de Recursos Económicos o la no prestación o denegación de servicios financieros, que se realicen de buena fe y bajo la creencia de que son conforme al Reglamento 881/2002, no darán lugar a responsabilidad de quien las lleve a cabo, a menos que se demuestre que hubo negligencia.

h) El artículo 7 dispone que la Comisión Europea podrá modificar el Anexo I del Reglamento 881/2002 sobre la base de determinaciones del Consejo de Seguridad o del Comité de Sanciones y reformar el Anexo II a petición de cualquiera de los Estados Miembros de la Unión Europea.

i) El artículo 8 se refiere al intercambio de información entre la Comisión Europea y los Estados Miembros de la Unión Europea sobre las medidas adoptadas en virtud del Reglamento en comento.

j) El artículo 9 afirma que el Reglamento 881/2002 se aplicará no obstante los derechos conferidos o las obligaciones impuestas, por cualquier acuerdo internacional o contrato firmado, o por cualquier licencia o autorización concedida antes de su entrada en vigor.

k) El artículo 10 prevé que en caso de incumplimiento a las disposiciones del Reglamento 881/2002, los Estados Miembros de la Unión Europea determinarán las sanciones eficaces, proporcionadas y disuasivas que se impondrán, debiendo adoptarse la legislación nacional para tal efecto y mientras ello no ocurra, dichas sanciones podrán ser impuestas por los Estados Miembros de conformidad con el artículo 13 del Reglamento (CE) 467/2001¹⁹⁴.

¹⁹⁴ A su vez, el artículo 13 del Reglamento (CE) 467/2001 remite al artículo 10 del Reglamento (CE) 337/2000, cuyo texto dispone: "Los Estados miembros determinarán las sanciones que se impondrán en caso de quebrantamiento del presente Reglamento. Estas sanciones deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasivas."

l) El artículo 11 se refiere al ámbito de aplicación espacial y personal del Reglamento 881/2002.

ll) El artículo 12 deroga el Reglamento (CE) 467/2001.

m) El artículo 13 dispone la entrada en vigor del Reglamento al día siguiente al de su publicación y que es obligatorio en cada Estado Miembro de la Unión Europea.

n) El anexo I contiene la lista de personas, grupos y entidades a las que se han de congelar sus “Fondos” y “Recursos económicos”.

ñ) El Anexo II se refiere a las autoridades competentes dentro de cada Estado de la Unión Europea para dar cumplimiento al Reglamento 881/2002, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de éste.

El 20 de septiembre de 2016 el Consejo de la Unión Europea adoptó la *Decisión (PESC) 2016/1693* por la que se derogó y sustituyó a la Posición Común 2002/402/PESC, además de adoptar medidas restrictivas contra el EIIL (Daesh) y Al Qaida y personas, grupos, empresas y entidades asociadas con los mismos.

En la misma fecha, se publicó el *Reglamento (UE) 2016/1686*, por el que se imponen medidas restrictivas adicionales dirigidas contra el EIIL (Daesh) y Al Qaida, así como contra personas físicas o jurídicas, entidades u organismos asociados con los mismos.

Lo anterior significa que los Reglamentos (CE) 881/2002 y (UE) 2016/1686 coexisten, en razón de que este último contiene medidas adicionales dirigidas contra el Estado Islámico, Al Qaeda, así como contra las personas, entidades u organismos asociados con ellos.

El Reglamento (UE) 2016/1686¹⁹⁵ se compone de 19 artículos y dos anexos:

a) El artículo 1, al igual que el Reglamento (CE) 881/2002 contiene las definiciones de “fondos”, “recursos económicos”, “inmovilización¹⁹⁶ de fondos”, e “inmovilización

¹⁹⁵ Para revisar el texto completo del Reglamento, véase la página <https://www.boe.es/doue/2016/255/L00001-00011.pdf>, consultada el 10 de noviembre de 2019.

¹⁹⁶ El término empleado en el Reglamento (CE) 881/2002 es el de “congelación de fondos” y “congelación de recursos económicos”.

de recursos económicos”, pero a diferencia del citado Reglamento incorpora las definiciones de “autoridades competentes” y de “demanda.”

b) El artículo 2, al igual que en el Reglamento (CE) 881/2002 indica que se inmovilizarán todos los fondos y recursos económicos de las personas, entidades y organismos enumerados en el Anexo I, incluyendo a terceros que actúen en nombre o bajo la dirección de los anteriores. Asimismo, prohíbe poner a disposición o utilizar en beneficio de todos los anteriores, directa o indirectamente, cualquier tipo de fondos o de recursos económicos.

c) El artículo 3 señala que se incluirán en el Anexo I del Reglamento en comento a las personas que conforme artículo 3, apartado 3 de la Decisión (PESC) 2016/1693, hayan sido señalados por el Consejo como:

- *asociados de EILL (Daesh) y Al-Qaida o cualquier célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos;*
- *quienes viajen o intenten viajar al exterior de la Unión Europea con fines de terrorismo o en apoyo de EILL y Al-Qaida o cualquier célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos;*
- *quienes traten de viajar al interior de la Unión Europea con los mismos fines;*
- *quienes recluten para el EILL (Daesh), Al-Qaida o cualquier célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos o apoyen de otra manera los actos o actividades de estos;*
- *quienes inciten o provoquen públicamente a la comisión de actos o actividades junto con, en nombre, por cuenta o en apoyo del EILL (Daesh), Al-Qaida o cualquier célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos;*
- *quienes ordenen o cometan violaciones graves de los derechos humanos, fuera del territorio de la Unión, en nombre o por cuenta del EILL (Daesh), Al-Qaida o cualquier célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos, o que sean cómplices en esas acciones.*

d) El artículo 4 prevé la obligación del Consejo de la Unión Europea de dar a conocer “directamente si se conoce su dirección o mediante la publicación de un anuncio” a las personas, entidades y organismos los motivos de su inclusión en el Anexo I y de

permitirles formular observaciones o presentar “pruebas nuevas sustanciales”, pudiendo reconsiderar su inclusión en la lista. Este derecho de audiencia posterior a la inclusión en el Anexo I no estaba contemplado en el Reglamento (CE) 881/2002.

Adicionalmente, se establece la obligación del Consejo de la Unión Europea de revisar cada 12 meses la lista del Anexo I.

e) El artículo 5 regula los supuestos en los que las autoridades competentes de los Estados Miembros de la Unión Europea pueden autorizar la liberación de fondos o recursos económicos para fines humanitarios, tales como: satisfacción de necesidades básicas de las personas que aparecen en las listas o de sus familiares; pago de honorarios razonables o reembolso de gastos por servicios jurídicos; servicios de custodia o mantenimiento de los fondos o recursos económicos inmovilizados y gastos extraordinarios.

f) El artículo 6 enumera las condiciones para que las autoridades competentes de los Estados Miembros de la Unión Europea puedan liberar fondos y recursos económicos:

- que los fondos o recursos económicos sean objeto de un laudo arbitral anterior a la fecha de inclusión en la lista o de una resolución judicial o administrativa dictada en la Unión o de una resolución judicial con fuerza ejecutiva en el Estado Miembro de la Unión de que se trate, anterior o posterior a dicha inclusión;
- que los fondos o recursos se destinen exclusivamente a satisfacer los gastos y necesidades previstos en tales laudos o resoluciones, respetando los límites establecidos en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables para los acreedores;
- que el laudo o resolución no beneficie a una persona, entidad u organización enumerada en el Anexo I, y
- que el reconocimiento del laudo arbitral o de la resolución no sea contrario al orden público del Estado Miembro de la Unión de que se trate.

g) El artículo 7 se refiere a la facultad de las autoridades competentes de los Estados Miembros de la Unión Europea para autorizar la liberación de fondos o recursos económicos inmovilizados, que sean necesarios para pagar una obligación contraída por las personas listadas con anterioridad a su inclusión en la lista,

siempre y cuando con dicho pago no se entreguen recursos económicos o fondos a cualquiera de las personas, entidades u organizaciones enumeradas en el Anexo I del Reglamento.

h) El artículo 8 permite a las entidades financieras e instituciones de crédito situadas en la Unión Europea realizar abonos en las cuentas inmovilizadas, siempre que los abonos queden también inmovilizados, debiendo informarlo a las autoridades competentes.

i) El artículo 9 enumera una serie de prohibiciones para proporcionar a las personas, entidades y organizaciones listadas en el Anexo I, servicios de corretaje, asistencia técnica, servicios relacionados con actividades militares, bienes y tecnología que figuran en la “Lista Común Militar”¹⁹⁷ y ayuda financiera vinculada con actividades militares.

j) El artículo 10, sin perjuicio de las normas de confidencialidad y secreto profesional, prevé la obligación de las personas, entidades y organismos de proporcionar inmediatamente a las autoridades competentes de los Estados Miembros de la Unión Europea en que residen o están establecidos o a través de dichas autoridades competentes a la Comisión Europea, cualquier información que pueda facilitar el cumplimiento del Reglamento, así como la obligación de cooperar con las autoridades competentes en la verificación de dicha información.

k) El artículo 11 prohíbe la participación consciente y deliberada en actividades que tengan por objeto o efecto eludir el cumplimiento de las prohibiciones previstas en el Reglamento. Además, ordena poner en conocimiento de los Estados Miembros de la Unión y de la Comisión Europea, a través de estos últimos, cualquier información sobre elusión de las disposiciones del citado Reglamento.

l) El artículo 12 excluye de responsabilidad a la inmovilización de fondos o recursos económicos o negativa de ponerlos a disposición de las personas, entidades y organismos listados en el Anexo I, si se realizó de buena fe sobre la base de cumplir con las disposiciones del Reglamento, a menos que se pruebe que los fondos o recursos fueron inmovilizados o bloqueados por negligencia.

Asimismo, dicho precepto dispone que las acciones realizadas sin conocimiento de que se violaba el Reglamento, sin tener motivos para sospecharlo, no generarán responsabilidad para quien las lleve a cabo.

¹⁹⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 6 de abril de 2016.

ll) El artículo 13 ordena que no se estimará a favor de ninguna de las personas listadas en el Anexo I, cualquier demanda en relación con cualquier contrato o transacción que se haya visto afectada por la imposición de las medidas previstas en el Reglamento.

m) El artículo 14 establece la obligación de la Comisión Europea y de los Estados Miembros de la Unión Europea de comunicarse inmediata y mutuamente sobre las medidas adoptadas en aplicación del Reglamento, en particular con la inmovilización de fondos, autorizaciones para liberar fondos o recursos económicos, infracción y ejecución de las disposiciones del Reglamento, así como cualquier otra información pertinente de la que tengan conocimiento y que pueda afectar la aplicación del Reglamento.

n) El artículo 15 obliga a los Estados Miembros de la Unión Europea a adoptar disposiciones para sancionar las infracciones al Reglamento, debiendo informar a la Comisión Europea sobre las normas adoptadas para tal efecto. Las sanciones deben ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.

ñ) El artículo 16 ordena a los Estados Miembros de la Unión Europea designar a las autoridades competentes señaladas en el Reglamento e indicar su sitio web en el Anexo II del propio Reglamento. Asimismo, prevé la obligación de dichos Estados de informar a la Comisión Europea los datos de contacto de sus autoridades competentes y de cualquier modificación posterior.

o) El artículo 17 establece la posibilidad de que la Comisión Europea modifique el Anexo II del Reglamento con la información que le proporcionen los Estados Miembros de la Unión sobre sus autoridades competentes.

p) El artículo 18 indica el ámbito espacial y personal de aplicación de las disposiciones del Reglamento.

q) El artículo 19 señala como fecha de entrada en vigor del Reglamento el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, lo cual tuvo lugar el 21 de septiembre de 2016, por lo que la entrada en vigor fue el día 22.

r) El Anexo I se refiere a la Lista de personas, entidades y organismos a los que se deben aplicar las medidas previstas en el Reglamento.

s) El Anexo II se integra por los sitios web de las autoridades competentes de los Estados Miembros de la Unión Europea.

Por otra parte, la Resolución 1373 (2001) del CSNU se ha ejecutado con la Posición Común PC 2001/931/PESC y con el Reglamento 2580/2001¹⁹⁸, que resultan aplicables a los activos de las personas y grupos que aparecen enlistados en el párrafo 3 del artículo 2 del citado Reglamento, y que son distintos de las personas enlistadas en los Reglamentos (CE) 881/2002 y (UE) 2016/1686.

La Posición común 2001/931/PESC fue adoptada por el Consejo de la Unión Europea el 27 de diciembre de 2001 y se refiere a la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo¹⁹⁹.

El Reglamento (CE) 2580/2001²⁰⁰ se compone de 11 artículos y un anexo:

a) El artículo 1 contiene seis definiciones: i) “Fondos, otros activos financieros y recursos económicos”; ii) “Congelación de fondos, otros activos financieros y recursos económicos”; iii) “Servicios financieros”; iv) “acto terrorista”; v) “Propiedad de una persona jurídica, grupo o entidad” y vi) “Control por parte de una persona jurídica, grupo o entidad”.

b) El artículo 2 ordena congelar todos los “Fondos, otros activos financieros y recursos económicos” de las personas, grupos o entidades que se enlistan en el apartado 3 del mismo artículo.

Asimismo, en dicho precepto se prohíbe poner a disposición de las personas, grupos o entidades que aparezcan en la lista del apartado 3 de ese artículo, “Fondos, otros activos financieros y recursos económicos”, directa o indirectamente, ni utilizarlos en su beneficio.

c) El artículo 3 prohíbe la participación consciente e intencionada en actividades cuyo objeto u efecto sea, directa o indirectamente, eludir las disposiciones del artículo 2 del Reglamento en comento y ordena comunicar sobre cualquier incumplimiento de ese ordenamiento a las autoridades competentes enumeradas en el Anexo y a la Comisión Europea.

¹⁹⁸ GARRIDO MUÑOZ, *ob. cit. supra* nota 32, pp. 315-316.

¹⁹⁹ *Idem.*, p. 316.

²⁰⁰ Para visualizar el texto completo del Reglamento, revisar la página <file:///C:/Users/Mayra%20MM/Downloads/CL2001R2580ES0040010.0001.pdf.es.pdf>, consultada el 11 de noviembre de 2019.

d) El artículo 4, sin perjuicio de las normas aplicables en materia de confidencialidad y secreto profesional, obliga a bancos, demás entidades financieras, compañías de seguros, otras entidades y particulares a proporcionar a las autoridades competentes enumeradas en el Anexo y a la Comisión Europea a través de dichas autoridades, cualquier información que permita facilitar el cumplimiento del Reglamento.

e) El artículo 5 ordena congelar los intereses devengados de las cuentas congeladas y faculta a las autoridades competentes para descongelar fondos y recursos para el pago de ciertos gastos por motivos humanitarios, tales como necesidades vitales esenciales de las personas físicas listadas en el artículo 2, apartado 3 o de los miembros de sus familias; pago de impuestos, de servicios públicos como gas, agua, electricidad y telecomunicaciones que deban pagarse en la Unión Europea; pago de gastos debidos a una entidad financiera en la Unión Europea por la gestión de la cuenta congelada; entre otros.

f) El artículo 6 se refiere a las autorizaciones específicas que pueden otorgar las autoridades competentes de los Estados Miembros de la Unión Europea, en protección de los intereses de la Unión, de sus ciudadanos y residentes, previa consulta a los demás Estados Miembros, al Consejo de la Unión Europea y a la Comisión Europea, para descongelar fondos, otros activos financieros y otros recursos económicos, o para poner los anteriores a disposición de las personas listadas en el artículo 2, apartado 3, o para prestar servicios financieros a estas últimas.

Para tal efecto, la autoridad competente que vaya otorgar la autorización deberá informar las condiciones que considera necesarias para impedir la financiación de actos de terrorismo y deberá tener en cuenta las observaciones formuladas en las últimas dos semanas por otros Estados miembros, el Consejo y la Comisión.

g) El artículo 7 prevé que la Comisión Europea podrá modificar el Anexo del Reglamento con la información que le proporcionen los Estados Miembros de la Unión Europea.

h) El artículo 8 establece la obligación de los Estados Miembros de la Unión Europea, el Consejo y la Comisión Europea para comunicarse las medidas adoptadas en virtud del Reglamento y para transmitirse cualquier información pertinente de que dispongan en relación con dicho ordenamiento, en particular sobre autorizaciones especiales, infracciones, problemas de aplicación o sentencias dictadas por tribunales nacionales.

i) El artículo 9 dispone que cada Estado Miembro de la Unión Europea determinará las sanciones que deberán imponerse en caso de que se incumpla lo dispuesto en el Reglamento, las cuales deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias.

j) El artículo 10 indica el ámbito de aplicación espacial y personal del Reglamento.

k) El artículo 11 señala como fecha de entrada en vigor del Reglamento el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, misma que fue realizada el 27 de diciembre de 2001.

l) El Anexo del Reglamento contiene la lista de las autoridades competentes de los Estados Miembros de la Unión, contempladas en los artículos 3, 4 y 5.

Como puede observarse, la diferencia entre el Reglamento (CE) 2580/2001 y los Reglamentos (CE) 881/2002 y (UE) 2016/1686, son las personas, entidades y organizaciones a quienes se les congelan o inmovilizan sus activos²⁰¹. Adicionalmente, los Reglamentos (CE) 2580/2001 y (CE) 881/2002 no prevén derecho de audiencia para las personas, entidades u organizaciones cuyos nombres se hayan incluido en la lista, lo que sí está contemplado en el Reglamento (UE) 2016/1686 (artículo 4).

III. ESPAÑA Y EL CONGELAMIENTO DE ACTIVOS FINANCIEROS ORDENADO POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

A) CONTEXTO ECONÓMICO

Indicador	España ²⁰²	México ²⁰³
Tamaño de su economía	España es la economía número 14 por volumen de PIB.	México es la economía número 15 por volumen de PIB.

²⁰¹ Explica el Doctor Asier Garrido Muñoz respecto de la lista establecida en la PC 2001/931/PESC que “La lista contiene una cincuentena de nombres y más de treinta organizaciones, no sólo relacionados con el terrorismo ‘interno’ de la Unión (ETA, el GRAPO o el IRA), pues también se incluyen personas y organizaciones islamistas designados en la lista 1373...” (GARRIDO MUÑOZ, *ob. cit. supra* nota 32, p. 318).

²⁰² Información tomada de la página <https://datosmacro.expansion.com/paises/españa>, consultada el 13 de enero de 2020.

²⁰³ Información tomada de la página <https://datosmacro.expansion.com/paises/mexico>, consultada el 13 de enero de 2020.

Indicador	España ²⁰²	México ²⁰³
Deuda Pública	En 2018 fue de 1.173.348 millones de euros.	En 2018 fue de 554.636 millones de euros.
Porcentaje de su deuda respecto del PIB.	97,6% del PIB.	53,62% del PIB.
Deuda per cápita	25.000€ euros por habitante	4.446€ euros por habitante
Variación anual del IPC	La última tasa de variación anual del IPC publicada en España es de diciembre de 2019 y fue del 0,8% .	La última tasa de variación anual del IPC publicada en México es de julio de 2018 y fue del 4,8% .
PIB per cápita	En 2018, fue de 25.730€ euros, por lo que se encuentra en el puesto 34 de los 196 países del ranking de PIB per cápita.	En 2018, fue de 8.313€ euros, con el que se sitúa en el puesto 71 del ranking y sus habitantes tienen un bajo nivel de vida en relación al resto de los 196 países del ranking de PIB per cápita.
Salario medio ²⁰⁴	En 2018: 26.923€	En 2018: 5.382€ . El salario medio de los mexicanos es el más bajo del mundo.
Tasa de desempleo	Noviembre 2019: 14,1%, por lo que España destaca por estar entre los países con mayor tasa de desempleo del mundo.	Noviembre 2019: 3,4%, motivo por el cual México es uno de los países con menos porcentaje de personas desempleadas del mundo.
Índice de Desarrollo Humano (IDH) ²⁰⁵	Los españoles se encuentran en el puesto 26 , por lo que tienen una buena calidad de vida.	Los mexicanos se encuentran en el puesto 74 .
Ranking Doing Business ²⁰⁶	España se encuentra en el puesto 30 de los 190.	México se encuentra en el puesto 54 de los 190.
Índice de la percepción de la corrupción en el sector público	58 puntos , por lo cual se encuentra en el puesto 41 del ranking de percepción de corrupción formado por 180 países.	28 puntos , motivo por el que se encuentra en el puesto 138 de los 180 países. En consecuencia, la percepción de corrupción de los mexicanos en su país es muy alta.

²⁰⁴ El salario medio es la cuantía retributiva media que recibe al año un trabajador de un país determinado por la jornada legal de trabajo.

²⁰⁵ Lo elabora las Naciones Unidas para medir el progreso de un país y nos muestra el nivel de vida de sus habitantes.

²⁰⁶ El ranking *Doing Business* clasifica los países según la facilidad que ofrecen para hacer negocios.

B) CONTEXTO JURÍDICO

De conformidad con el artículo 1, párrafo 1 de la Constitución Española, “España se constituye en un **Estado social y democrático de Derecho**, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político” (Énfasis añadido)²⁰⁷.

En ese sentido, su forma política es la de una “**Monarquía parlamentaria**” (artículo 1, párrafo 3 de la Constitución Española) -Énfasis añadido-.

En relación con lo anterior, el 137 de la Constitución Española dispone que “El Estado **se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas** que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (Énfasis añadido).

En tal virtud, España se encuentra dividida en diecisiete Comunidades Autónomas, dotadas de sus propios órganos de gobierno e instituciones representativas. Cuenta también con dos ciudades autónomas²⁰⁸.

Las diecisiete Comunidades Autónomas del territorio español son: Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Islas Canarias, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco. Las ciudades autónomas ubicadas en el territorio español son: Ceuta y Melilla.

El sistema jurídico español es de **tradición romano germánica**, teniendo como fuente principal de derecho la ley y el derecho comunitario (al formar parte de la Unión Europea).

El Estado tiene la competencia exclusiva para establecer las bases para ordenar la materia bancaria, de manera que puede legislar en materia de congelamiento de cuentas bancarias en ejecución de una resolución del CSNU, con

²⁰⁷ Visible en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>, consultada el 7 de noviembre de 2019.

²⁰⁸ Información tomada de la página: <https://www.mequieroir.com/paises/espana/emigrar/descripcion/division/>, consultada el 7 de noviembre de 2019.

el objeto de prevenir el terrorismo y el financiamiento al terrorismo (artículo 149, numeral 1, fracción 11º de la Constitución Española).

Existe un **Tribunal Constitucional** que es competente para conocer del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley; del recurso de amparo por violación de los derechos fundamentales y libertades públicas; de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí, de la contradicción entre los tratados internacionales y la Constitución Española, principalmente. Sus sentencias tienen valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas (artículos 53, 95, 153, 161 y 164 de la Constitución Española).

C) REGULACIÓN DEL CONGELAMIENTO DE ACTIVOS FINANCIEROS EN EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

De acuerdo con el abogado Fabián Zambrano Viedma²⁰⁹, el régimen jurídico aplicable a las entidades de crédito, como sujetos obligados, en materia de financiación al terrorismo y en la financiación de proliferación de armas de destrucción masiva se contiene en:

- La Ley 10/2010, en cuanto a su prevención.
- La Ley 12/2003, en cuanto a la congelación o bloqueo de su financiación, y
- El Reglamento de la Ley 10/2010, en relación con las dos materias anteriores.

De conformidad con los ordenamientos anteriores, las autoridades competentes en materia de bloqueo de transacciones y movimientos de capitales son:

- La Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo (artículo 4 de la Ley 12/2003)²¹⁰.

²⁰⁹ ZAMBRANO VIEDMA, Fabian, “El bloqueo de la financiación del terrorismo según la legislación española”, en *ControlCapital.net*, visible en <https://www.controlcapital.net/noticia/3434/firmas/el-bloqueo-de-la-financiacion-del-terrorismo-segun-la-legislacion-espanola.html> consultada el 12 de noviembre de 2019.

²¹⁰ Ley 12/2003, de 21 de mayo, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo, visible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-10289> consultada el 12 de noviembre de 2019.

- La Secretaría General del Tesoro y Política Financiera (artículo 48.2 del Reglamento de la Ley 10/2010)²¹¹

Las entidades de crédito son “sujetos obligados” en materia de bloqueo de transacciones y movimientos de capitales (artículos 4 de la Ley 12/2003 y 2, numeral 1, inciso “a” de la Ley 10/2010).

El procedimiento para ejecutar en España las resoluciones del CSNU que ordenan el congelamiento de activos financieros, implica los siguientes trámites:

- 1) Una persona o entidad debe aparecer en las listas de sanciones o contramedidas financieras del CSNU (artículos 42, numeral 1 de la Ley 10/2010 y 48.3 del Reglamento de la Ley 10/2010).
- 2) Verificada la situación anterior, la entidad de crédito llevará a cabo de forma inmediata la ejecución de la medida de congelación o bloqueo de fondos o recursos económicos (artículo 48.3 del Reglamento de la Ley 10/2010). Sin perjuicio de efectuar el bloqueo inmediatamente, la entidad de crédito puede verificar con la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera si existe homonimia, la cual en caso de encontrar datos al respecto, lo informa a la entidad para que ésta decida si procede o no el desbloqueo de fondos²¹².
- 3) El bloqueo consiste en “...la prohibición de realizar cualquier movimiento, transferencia, alteración, utilización o transacción de capitales o activos financieros que dé o pueda dar lugar a un cambio de volumen, importe, localización, propiedad, posesión, naturaleza o destino de dichos capitales, o de cualquier otro cambio que pudiera facilitar su utilización, incluida la gestión de una cartera de valores” (artículo 1, numeral 2 de la Ley 12/2003)²¹³.

²¹¹ Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, visible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-4742 consultada el 12 de noviembre de 2019.

²¹² Existe una nota de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera que explica los problemas de homonimia y que está visible en la página <http://www.tesoro.es/sites/default/files/Sanciones%20general.pdf> consultada el 12 de noviembre de 2019.

²¹³ Ley 12/2003, de 21 de mayo, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo, visible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-10289> consultada el 12 de noviembre de 2019.

- 4) Del bloqueo realizado, la entidad de crédito inmediatamente da comunicación por escrito a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, para que ésta a su vez lo comunique a la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo (artículos 4 de la Ley 12/2003, 42 de la Ley 10/2010 y 48.3 del Reglamento de la Ley 10/2010).
- 5) Del bloqueo realizado no se da audiencia al afectado, porque la Ley 12/2003 considera que se trata de una medida de naturaleza preventiva. Al respecto, en la exposición de motivos del citado ordenamiento, se señala lo siguiente:

Esta posibilidad de bloquear y examinar operaciones susceptibles de estar particularmente relacionadas con la financiación del terrorismo se lleva a cabo... siempre con la consideración de su naturaleza de medida preventiva carente de valor sancionador, dado que no se articula para para sentar un juicio de culpabilidad, sino para evitar la realización de actos criminales que, en su caso, tienen que ser enjuiciados por el juez competente, haciendo así operativa cualquier alerta temprana.

Dichas potestades podrán aplicarse a sujetos u operaciones cuando concurren indicios razonables de su posible utilización para la financiación de acciones terroristas, bien por la inclusión de aquéllos en listados de alcance internacional a los que España está vinculada...²¹⁴

- 6) La duración de los efectos del congelamiento o bloqueo será la que determine la resolución del CSNU (artículo 2, numeral 5, segundo párrafo de la Ley 12/2003).
- 7) La Secretaría General del Tesoro y Política Financiera puede resolver solicitudes de liberación de fondos o recursos económicos congelados o bloqueados, las cuales deber ser presentadas por los titulares de los fondos congelados a la entidad de crédito, quien la remitirá por escrito a la referida Secretaría, la cual debe resolver en un plazo de seis meses, contados a partir de la recepción de la solicitud. La liberación solo procede respecto de determinados bienes, cuando se verifiquen las condiciones establecidas en el reglamento de la Unión Europea (artículo 49 del Reglamento de la Ley 10/2010).

Por otro lado, no debe perderse de vista que España, como Estado Miembro de la Unión Europea, debe observar las posiciones comunes y los reglamentos

²¹⁴ *Loc. cit.*

comunitarios que regulen la ejecución de las resoluciones del CSNU. En tal virtud, tal como señala el tratadista Asier Garrido Muñoz y como ha quedado explicado anteriormente en el presente trabajo, la Resolución 1373 del CSNU se ha ejecutado con la Posición Común PC 2001/931/PESC y con el Reglamento 2580/2001, pero “En ninguno de los dos casos (Posición Común y Reglamento) se hace referencia alguna al respeto de las garantías fundamentales del individuo”²¹⁵.

Asimismo, la Resolución 1267 del CSNU ha sido ejecutada mediante la Posición Común PC 2002/402/PESC y el Reglamento 881/2002, aunque posteriormente por la Posición Común (PESC) 2016/1693 y el Reglamento (UE) 2016/1686.

IV. EL ASUNTO KADI

A) PRIMERA INSTANCIA

El 17 de octubre de 2001 el entonces “Comité de Sanciones 1267”, creado por el Consejo de Seguridad, introdujo en la “lista consolidada” el nombre del señor Yassin Abdullah Kadi²¹⁶.

En consecuencia, la Comisión Europea, mediante el Reglamento (CE) 2062/2001 de 19 de octubre de 2001, modificó por tercera vez el Reglamento 467/2001 para añadir los nombres del señor Kadi y otros, al Anexo I de este último Reglamento²¹⁷.

En tal virtud, el señor Kadi interpuso un recurso de anulación en contra del citado reglamento comunitario ante el entonces Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (hoy Tribunal de Justicia de la Unión Europea), alegando violación a su derecho de defensa por no haber sido escuchado previamente para ser incluido en esa lista, afectaciones a su derecho de propiedad porque sus activos estaban congelados y violaciones al derecho a la tutela judicial efectiva²¹⁸.

En su sentencia de primera instancia, de fecha 21 de septiembre de 2005, el entonces Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas:

²¹⁵ GARRIDO MUÑOZ, *ob. cit. supra* nota 32, pp. 315-316.

²¹⁶ Véase LÓPEZ-JACOISTE, *ob. cit. supra* nota 184, p. 817 y BERMEJO GARCÍA, *ob. cit. supra* nota 30, pp. 21-22.

²¹⁷ *Loc. cit.*

²¹⁸ Véase TORRECUADRA GARCÍA LOZANO, *ob. cit. supra* nota 46, p. 125.

a) Desestimó la acción al considerar que carece de jurisdicción para revisar la legalidad de los actos del Consejo de Seguridad, a menos que éstos implicaran violaciones al *ius cogens*²¹⁹.

b) Desde el punto de vista del derecho internacional²²⁰, sostuvo la primacía de la Carta de las Naciones Unidas sobre las obligaciones de derecho interno o de derecho internacional convencional (incluyendo las obligaciones derivadas del Convenio Europeo de los Derechos Humanos y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea)²²¹.

c) Desde la perspectiva del derecho interno (en el ámbito de sus competencias) la Comunidad Europea estaba obligada a aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad, no en virtud del derecho internacional general sino en virtud del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea²²².

En relación con lo anterior, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sostuvo que a pesar de que la Carta de las Naciones Unidas no vinculaba a la Comunidad Europea como tal, al no ser ésta un miembro de las Naciones Unidas, ni destinataria de las resoluciones del Consejo de Seguridad, ni sucesora de sus Estados Miembros en los derechos y obligaciones de éstos conforme al derecho internacional público²²³, dicha Comunidad estaba obligada en virtud del derecho

²¹⁹ Véase parágrafos 214, 226-228 y 321 de la sentencia de 21 de septiembre de 2005; GARRIDO MUÑOZ, *ob. cit. supra* nota 32, pp. 336 y 346; TORRECUADRA GARCÍA LOZANO, *ob. cit. supra* nota 46, p. 125; LÓPEZ-JACOISTE, *ob. cit. supra* nota 184, p. 818 y BERMEJO GARCÍA, *ob. cit. supra* nota 30, p. 22.

²²⁰ No desde el punto de vista del derecho interno, que no otorga primacía del derecho internacional sobre la constitución.

²²¹ Véanse parágrafo 181 de la sentencia de 21 de septiembre de 2005 y GARRIDO MUÑOZ, *ob. cit. supra* nota 32, p. 342.

²²² Véase parágrafo 207 de la sentencia de 21 de septiembre de 2005 y GARRIDO MUÑOZ, *ob. cit. supra* nota 32, pp. 341 y 344. Este último autor señala al respecto: “Al afirmarse que ‘en el ámbito de sus competencias, la Comunidad estaba obligada a aplicar las mencionadas resoluciones del Consejo de Seguridad, no en virtud del Derecho internacional general, como sostienen las partes, sino en virtud del propio Tratado CE’, el TG no sólo reconoce la primacía de la Carta en el Derecho Internacional; también reconoce sus limitados efectos en el interior del ordenamiento europeo... La Unión está obligada en el ejercicio de sus competencias a cumplir con el Derecho internacional, y es su voluntad respetar sus compromisos internacionales, pero los límites de dicha obligación desde el punto de vista del derecho comunitario parecen venir determinados en última instancia por éste.” (*Idem.*, p. 344) (énfasis añadido).

²²³ Véase parágrafo 192 de la sentencia de 21 de septiembre de 2005; LÓPEZ-JACOISTE, *ob. cit. supra* nota 184, pp. 817-818 y BERMEJO GARCÍA, *ob. cit. supra* nota 30, p. 22.

comunitario, porque había asumido competencias anteriormente ejercidas por los Estados Miembros sobre la aplicación de la Carta de las Naciones Unidas²²⁴.

Por tal motivo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas consideró que el artículo 351, apartado 1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea²²⁵ era el fundamento de la obligación de cumplir con las resoluciones del Consejo de Seguridad, como una obligación asumida de convenios celebrados con anterioridad²²⁶.

d) Ni las resoluciones del Consejo de Seguridad ni el Reglamento Comunitario violaron el derecho a ser oído ni el derecho a un recurso jurisdiccional efectivo, tal como estos derechos son regulados por el *ius cogens*, desestimándose el recurso en su totalidad²²⁷.

B) SEGUNDA INSTANCIA

El 13 de noviembre de 2007, el señor Kadi interpuso un recurso de casación ante la Gran Sala del Tribunal de Luxemburgo, en contra de la sentencia emitida el 21 de septiembre de 2005 por el Tribunal de Primera Instancia (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas). En dicho recurso se argumentaron varias infracciones

²²⁴ Véase parágrafo 193 de la sentencia de 21 de septiembre de 2005, LÓPEZ-JACOISTE, *ob. cit. supra* nota 184, p. 818 y BERMEJO GARCÍA, *ob. cit. supra* nota 30, p. 22.

²²⁵ Antes era el artículo 307 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

²²⁶ El citado precepto establece lo siguiente: “Las disposiciones de los Tratados no afectarán a los derechos y obligaciones que resulten de convenios celebrados, con anterioridad al 1 de enero de 1958 o, para los Estados que se hayan adherido, con anterioridad a la fecha de su adhesión, entre uno o varios Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros Estados, por otra.”

No obstante, el Doctor Asier Garrido Muñoz considera que: “...deducir del artículo 351 (1) TFUE, como hace el TG, una *obligación* para los Estados de cumplir con las resoluciones del Consejo de Seguridad, es como mínimo poco evidente. Y es que el artículo 351 TFUE no es como tal ni una cláusula de *subordinación* del Tratado CE a los acuerdos anteriores (aunque sea la Carta); ni mucho menos una norma que establezca obligaciones para los Estados: es simplemente una norma habilitadora. El Estado puede decidir cumplir o no con el Convenio anterior; el artículo 351 TFUE nada le impone a este respecto. Lo contrario supondría afirmar que las Instituciones Europeas podrían obligar a un Estado a cumplir con sus obligaciones internacionales previas, para lo cual, claramente, no son competentes. (Véase GARRIDO MUÑOZ, *ob. cit. supra* nota 32, p. 345, las cursivas corresponden al texto original).

²²⁷ Véase parágrafo 238 de la sentencia de 21 de septiembre de 2005 y LÓPEZ-JACOISTE, *ob. cit. supra* nota 184, p. 818.

cometidas por el Tribunal de Primera Instancia en contra del derecho comunitario y la violación de algunos de sus derechos fundamentales²²⁸.

La Gran Sala dictó sentencia el 3 de septiembre de 2008, resolviendo, entre otras cosas, lo siguiente:

a) Un convenio internacional (como la Carta de las Naciones Unidas) no puede menoscabar la autonomía del sistema jurídico comunitario²²⁹.

b) Las obligaciones impuestas por un convenio internacional (Carta de las Naciones Unidas) no pueden tener por efecto el menoscabo de los principios constitucionales del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, entre los cuales figura el relativo a que todos los actos comunitarios deben respetar los derechos fundamentales, lo cual debe ser revisado por ese Tribunal de Justicia²³⁰.

c) Aún cuando una sentencia de un tribunal comunitario declare que un acto comunitario por el que se ejecuta una resolución internacional contraviene una norma superior del ordenamiento jurídico comunitario, ello no implica poner en entredicho la primacía de dicha resolución en el ámbito del Derecho internacional²³¹.

En relación con lo anterior, la Gran Sala señala que: “tratándose de un acto comunitario destinado a aplicar una resolución del Consejo de Seguridad aprobada en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, como el Reglamento controvertido, no corresponde, pues, al juez comunitario, en el marco de la competencia exclusiva que le confiere el artículo 220 CE, controlar la legalidad de la resolución aprobada por dicho órgano internacional, ni siquiera limitando su control al examen de la compatibilidad de tal resolución con el *ius cogens*”²³².

²²⁸ Véase LÓPEZ JACOISTE, *ob. cit. supra* nota 184, p. 819 y BERMEJO GARCÍA, *ob. cit. supra* nota 30, p. 23.

²²⁹ Véase párrafo 282 de la sentencia de 3 de septiembre de 2008; LÓPEZ JACOISTE, *ob. cit. supra* nota 184, p. 819 y BERMEJO GARCÍA, *ob. cit. supra* nota 30, p. 23.

²³⁰ Véase párrafo 285 de la sentencia de 3 de septiembre de 2008; LÓPEZ JACOISTE, *ob. cit. supra* nota 184, pp. 819-820 y BERMEJO GARCÍA, *ob. cit. supra* nota 30, p. 23.

²³¹ Véase párrafo 288 de la sentencia de 3 de septiembre de 2008; LÓPEZ JACOISTE, *ob. cit. supra* nota 184, p. 820 y BERMEJO GARCÍA, *ob. cit. supra* nota 30, p. 23.

²³² Véase párrafo 287 de la sentencia de 3 de septiembre de 2008; LÓPEZ JACOISTE, *ob. cit. supra* nota 184, p. 820 y BERMEJO GARCÍA, *ob. cit. supra* nota 30, pp. 23-24.

Como se aprecia, en este punto la Gran Sala resuelve en contrario del Tribunal de Primera Instancia el cual sostuvo que, de manera excepcional, un tribunal comunitario podía determinar la ilegalidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad cuando fueran contrarias al derecho imperativo (*ius cogens*), lo cual no ocurría con el reglamento comunitario impugnado.

d) La Carta de las Naciones Unidas no puede obligar a seguir un determinado método para aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad, porque “dicha aplicación debe producirse conforme a la normativa aplicable al respecto en el ordenamiento jurídico interno de cada Miembro”²³³

Como consecuencia de lo anterior, se puede realizar un control jurisdiccional de legalidad interna del reglamento comunitario que aplique una resolución del Consejo de Seguridad desde la perspectiva de protección de los derechos humanos en el ordenamiento comunitario.

“De ahí que la tesis de inmunidad de jurisdicción de un acto comunitario en aplicación (sic) una resolución del Consejo -entendida como corolario del principio de primacía del derecho internacional- carece completamente de fundamento sobre la base del TCE”²³⁴.

e) Tomando en consideración que las instituciones comunitarias en ningún momento comunicaron al señor Kadi la información en su contra, ni se le dio posibilidad de manifestar sus consideraciones sobre la inclusión de su nombre en la lista, se produjo una violación en su derecho a ser oído y de su derecho a un recurso judicial efectivo, porque no se encontraba en condiciones de defender satisfactoriamente sus derechos ante el juez comunitario²³⁵.

f) Se analizó si la congelación de fondos que ordena el reglamento comunitario en ejecución de las resoluciones del Consejo de Seguridad es respetuosa de los derechos fundamentales de las personas destinatarias de las sanciones.

²³³ Véase parágrafo 298 de la sentencia de 3 de septiembre de 2008; LÓPEZ JACOISTE, *ob. cit. supra* nota 184, p. 821 y BERMEJO GARCÍA, *ob. cit. supra* nota 30, p. 24.

²³⁴ Véase parágrafo 300 de la sentencia de 3 de septiembre de 2008 y LÓPEZ JACOISTE, *ob. cit. supra* nota 184, p. 821.

²³⁵ Véase párrafos 3348-3353 de la sentencia de 3 de septiembre de 2008 y LÓPEZ JACOISTE, *ob. cit. supra* nota 184, p. 823.

Al respecto, la Gran Sala estimó que la congelación de fondos constituye, a su juicio, una medida cautelar²³⁶ que no pretende privar de su propiedad a las personas cuyos nombres aparecen en las listas del Anexo I del reglamento comunitario, aunque sí constituye una restricción al ejercicio del derecho de propiedad de dichas personas, que son afectadas por el interés general de luchar contra el terrorismo internacional de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.

Por lo tanto, la Gran Sala en principio consideró que el interés general de luchar contra el terrorismo internacional ordenado por la Carta conlleva a que la congelación de fondos de las personas asociadas con terroristas no pueda calificarse inicialmente como desproporcionada o inadecuada. No obstante, dicho Tribunal estimó que la congelación de fondos contra el señor Kadi es contraria al orden jurídico comunitario, tomando en consideración que: i) el reglamento comunitario no permite oportunidad de defensa a los afectados por dicha medida, ii) las restricciones al derecho de propiedad son de alcance general (al abarcar todo tipo de fondos y cuentas) y iii) la congelación tiene una duración indefinida.²³⁷

El respeto de la propiedad es un principio general del derecho comunitario de acuerdo con el artículo 1 del Protocolo adicional I del Convenio Europeo de Derechos Humanos a la luz de la jurisprudencia de Estrasburgo²³⁸.

De todas las consideraciones anteriores, se puede concluir que el mérito de la sentencia de casación es haber determinado que conforme al derecho interno se puede realizar la revisión del acto de ejecución de la resolución del Consejo de Seguridad, sin que ello implique un control judicial de dicha resolución desde la perspectiva del derecho internacional.

No se omite señalar que si bien esa sentencia de casación en principio recibió elogios, también es cierto que ha sido criticada por su “aislacionismo jurídico”. Al respecto, los Doctores Luis M. Hinojosa Martínez y Carmela Pérez Bernárdez, manifiestan lo siguiente:

²³⁶ Véase párrafo 357 de la sentencia de 3 de septiembre de 2008 y LÓPEZ JACOISTE, *ob. cit. supra* nota 184, p. 813.

²³⁷ Véase párrafo 363 de la sentencia de 3 de septiembre de 2008 y LÓPEZ JACOISTE, *ob. cit. supra* nota 184, p. 813.

²³⁸ Véase párrafos 355-371 de la sentencia de 3 de septiembre de 2008 y LÓPEZ JACOISTE, *ob. cit. supra* nota 184, p. 823.

...en el asunto Kadi II ... el Tribunal decidió que debía ejercer el control de la legalidad del Reglamento impugnado desde una perspectiva interna, utilizando exclusivamente los parámetros jurídicos del Derecho de la Unión, con independencia del origen internacional de las obligaciones implementadas y de su jerarquía en el contexto del derecho internacional. Esta jurisprudencia merece justificadas críticas por su aislacionismo jurídico...²³⁹

C) KADI III

a) El Tribunal General (tribunal de primera instancia, tribunal de justicia de las comunidades europeas) interpretó que la jurisprudencia del Tribunal en Kadi II le obligaba a aplicar sin matices el estándar europeo de protección de los derechos fundamentales al procedimiento por el que se ejecutaban en la Unión Europea las sanciones onusianas contra Al Qaeda²⁴⁰.

b) En ese contexto, el Tribunal General constató que las acusaciones en contra del señor Kadi tenían un carácter demasiado general y que no se le proporcionaron las pruebas en que se basaban las mismas. Por tal motivo, determinó que el recurrente no pudo articular eficazmente su defensa, ni preparar adecuadamente un recurso ante la jurisdicción europea²⁴¹.

c) En la determinación de si se respetó el derecho a un procedimiento judicial efectivo, el Tribunal General concluyó que en la inclusión de las listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: i) no existía un órgano imparcial e independiente ante el que se pudiesen impugnar las decisiones del Comité 1267; ii) no se respetaba el derecho de audiencia; iii) como las decisiones debían adoptarse por consenso, el derecho de veto de cualquiera de los miembros del Comité podía generar abuso de poder, y iv) no se garantizaba el derecho de información al particular.²⁴²

²³⁹ HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis M. y Carmela Pérez Bernárdez, "El derecho a la tutela judicial efectiva en el derecho de la Unión Europea y las sanciones contra Al Qaeda", en *Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo en homenaje al Profesor Manuel Pérez González*, edit. Tirant lo Blanch, España, 2012, p. 1601, visible en <https://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/32670/Kadi%202012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, consultada el 14 de enero de 2020.

²⁴⁰ Parágrafos 138 y 139 de la Sentencia del Tribunal General de 30 de septiembre de 2010, HINOJOSA MARTÍNEZ, *et. al., ob. cit. supra* nota 239, p. 11.

²⁴¹ Parágrafos 174-180 de la Sentencia del Tribunal General de 30 de septiembre de 2010, HINOJOSA MARTÍNEZ, *et. al., ob. cit. supra* nota 239, p. 11.

²⁴² Parágrafo 128 de la Sentencia del Tribunal General de 30 de septiembre de 2010, HINOJOSA MARTÍNEZ, *et. al., ob. cit. supra* nota 239, p. 18.

d) Con motivo de lo señalado, el Tribunal General consideró que solamente la justicia comunitaria podía haber garantizado el derecho a la tutela judicial efectiva²⁴³ y que tal derecho había sido violado al señor Kadi, en razón de que el resumen de motivos de inclusión en la lista que entregó la Comisión Europea a dicha persona era demasiado general e insustancial, por lo que el recurrente no pudo defenderse satisfactoriamente ante la jurisdicción europea de las pruebas presentadas contra él, por falta de información sobre las mismas.²⁴⁴

²⁴³ Parágrafos 135 y 137 de la Sentencia del Tribunal General de 30 de septiembre de 2010, HINOJOSA MARTÍNEZ, *et. al., ob. cit. supra* nota 239, p. 18.

²⁴⁴ Parágrafos 174 y 181 de la Sentencia del Tribunal General de 30 de septiembre de 2010, HINOJOSA MARTÍNEZ, *et. al., ob. cit. supra* nota 239, p. 18.

CAPÍTULO CUARTO. LA EJECUCIÓN DE MEDIDAS DE CONGELAMIENTO DE ACTIVOS FINANCIEROS EN EL DERECHO MEXICANO

I. PLANTEAMIENTO

En los capítulos anteriores ha quedado explicada la obligatoriedad de las medidas ordenadas por el Consejo de Seguridad para los Estados Miembros de las Naciones Unidas, dentro de los cuales figuran los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, se ha abordado la problemática relativa a la naturaleza de tales medidas, de manera que si bien en principio sólo son preventivas, en caso de prolongarse en el tiempo de manera indefinida, podrían llegar a constituir verdaderas penas.

Igualmente, se ha hecho mención de ciertos precedentes judiciales en el derecho comunitario que han determinado que aunque las resoluciones del Consejo de Seguridad son obligatorias, los actos del derecho comunitario que las ejecuten deben respetar los derechos humanos, dada la autonomía que caracteriza a ese derecho.

Por tal motivo, llega el momento de analizar la manera en la que el derecho positivo mexicano incorpora y ejecuta las medidas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que ordenan el congelamiento de activos financieros de las personas que aparecen en la “Lista de Sanciones contra el EIL (Dáesh) y Al Qaeda” y otras listas antiterroristas.

Para tal efecto, en primer lugar se hará referencia a la incorporación en la legislación mexicana de la obligación de ejecutar el congelamiento de activos financieros ordenado por el Consejo de Seguridad y a la regulación del procedimiento para suspender operaciones, que está previsto en las disposiciones de carácter general emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En segundo sitio, se estudiarán los precedentes judiciales que han sido emitidos por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la suspensión de operaciones bancarias que se impone a las personas que aparecen en la “lista de personas bloqueadas”, en la cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluye los nombres que figuran en las listas del Consejo de Seguridad.

En tercer lugar, se analizará el contenido de una iniciativa de reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, que fue presentada por el Senador Ricardo Monreal del Grupo Parlamentario del Movimiento de Regeneración Nacional, que pretende incorporar en el mencionado ordenamiento legal el procedimiento de suspensión de

operaciones bancarias de las personas que aparecen en la “lista de personas bloqueadas” y que actualmente se encuentra previsto en disposiciones de carácter administrativo, pretendiendo con ello, según su exposición de motivos, adecuar el marco legal a las últimas resoluciones del Poder Judicial de la Federación sobre congelamiento de cuentas bancarias.

En cuarto lugar, se realizará un ejercicio de ponderación para analizar la constitucionalidad del mecanismo adoptado en México para ejecutar las medidas de congelamiento de activos financieros ordenada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en México.

En quinto lugar, se procederá a efectuar una propuesta de modificación legislativa que busque conciliar en la medida de lo posible la ejecución de las medidas de congelamiento de activos financieros ordenada por el Consejo de Seguridad y el respeto de los derechos humanos que ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. LA RECEPCIÓN EN EL DERECHO MEXICANO DE LAS MEDIDAS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD QUE ORDENAN EL CONGELAMIENTO DE ACTIVOS FINANCIEROS

El artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de “intermediación y servicios financieros”.

En ejercicio de dicha facultad, el Poder Legislativo Federal emitió la Ley de Instituciones de Crédito²⁴⁵ y otras leyes de instituciones pertenecientes al sistema financiero mexicano²⁴⁶.

En el artículo 115²⁴⁷ de la Ley de Instituciones de Crédito se prevé la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de emitir disposiciones de carácter

²⁴⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990 y reformada por última ocasión el 4 de junio de 2019.

²⁴⁶ Tales como la Ley del Mercado de Valores; la Ley de Fondos de Inversión; la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas; la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; la Ley de Uniones de Crédito; la Ley de Ahorro y Crédito Popular; la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, entre otras.

²⁴⁷ El artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito tiene sus correlativos en los artículos 124 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; 71 y 72 de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; 108 Bis de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; 91

general que obliguen a los bancos a adoptar medidas y procedimientos que permitan prevenir y detectar actos, omisiones y operaciones que favorezcan los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, terrorismo, terrorismo internacional y financiamiento al terrorismo²⁴⁸.

Dentro de dichas medidas y procedimientos se encuentra la suspensión de “actos, operaciones o servicios” con las personas que aparezcan en la denominada “lista de personas bloqueadas”, la cual es proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las instituciones de crédito, lo cual equivale a un congelamiento de Activos Financieros.

Al respecto, el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en sus párrafos noveno, décimo y décimo primero, establece lo siguiente:

Las instituciones de crédito deberán suspender de forma inmediata la realización de actos, operaciones o servicios con los clientes o usuarios que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público les informe mediante una lista de personas bloqueadas que tendrá el carácter de confidencial. La lista de personas bloqueadas tendrá la finalidad de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran ubicarse en los supuestos previstos en los artículos referidos en la fracción I de este artículo.

La obligación de suspensión a que se refiere el párrafo anterior dejará de surtir sus efectos cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elimine de la lista de personas bloqueadas al cliente o usuario en cuestión.

de la Ley de Fondos de Inversión; 212 y 226 Bis de la Ley del Mercado de Valores; 492 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas; 60 de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; 129 de la Ley de Uniones de Crédito; así como 95 y 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, exceptuando a los centros cambiarios y 58 de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera.

²⁴⁸ La fracción I del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito no hace referencia expresa al delito de financiamiento al terrorismo que está previsto en el artículo 139 Quáter del Código Penal Federal; no obstante ello, se entiende que las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sí comprenden la prevención de dicho delito, en virtud de lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del “Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones del Código Penal Federal...”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014 y que a la letra dispone lo siguiente:

“SEGUNDO. *Las disposiciones legales que establezcan medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones de las establecidas en el artículo 400 Bis, del Código Penal Federal, así como, actos u omisiones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139 ó 148 Bis del mismo Código establecidas en otras leyes, se entenderán en adelante también aplicables en lo conducente, para la prevención, identificación y persecución de las conductas previstas en el artículo 139 Quáter del citado Código Penal Federal.*” (Énfasis añadido).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá, en las disposiciones de carácter general a que se refiere este artículo, los parámetros para la determinación de la introducción o eliminación de personas en la lista de personas bloqueadas.

Como se desprende de la transcripción anterior:

a) La suspensión es una obligación que debe cumplirse y realizarse de manera inmediata por la institución de crédito²⁴⁹, en el momento en que se le dé a conocer la lista de personas bloqueadas.

Para tal efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público introduce en la “lista de personas bloqueadas” a aquellas que se encuentren contempladas en las listas derivadas de las Resoluciones 1267 (1999) y sucesivas, así como 1373 (2001) y las demás que sean emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (artículo 71, fracción I de las “Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito”, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 2009 y reformadas en diversas ocasiones).

b) No se especifica en la ley lo que significa “suspensión”, por lo que se debe realizar una interpretación de dicho término. Así las cosas, el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia, define “suspensión” como “Acción y efecto de suspender”²⁵⁰ y “suspender” como “Detener o diferir por algún tiempo una acción u obra”²⁵¹.

Así las cosas, si el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito hace referencia a expresa a “suspender de manera inmediata la realización de actos, operaciones o servicios con los clientes o usuarios”, significa que la institución de crédito deberá detener los efectos de los actos, operaciones o servicios que tenga celebrados con su cliente o usuario que aparezca en la “lista de personas bloqueadas” que le dé a conocer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y no celebrar con dichos clientes o usuarios nuevas operaciones, actos o servicios, los cuales quedarán diferidos hasta que se elimine el nombre de la lista de personas bloqueadas.

²⁴⁹ O por la institución financiera de que se trate con base en los artículos equivalentes al 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, que mencionamos en la nota de pie de página número 247.

²⁵⁰ Véase *Diccionario de la Lengua Española*, de la Real Academia, visible en la página <https://dle.rae.es/suspensi%C3%B3n?m=form>, consultada el 3 de diciembre de 2019.

²⁵¹ *Idem.*, visible en la página <https://dle.rae.es/suspender>, consultada el 3 de diciembre de 2019.

c) Las “operaciones” que deben suspenderse son definidas en la fracción XXVII del artículo 2 de las “Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito” como “...las operaciones activas, pasivas, de servicios y las análogas y conexas a las anteriores, así como aquellas con Activos Virtuales que, conforme a las leyes que rigen su funcionamiento, celebren las Entidades, con excepción de los descuentos que realicen las instituciones de banca de desarrollo”.

Como puede observarse, dichas operaciones son las enumeradas en el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, precepto en el cual se enlistan una serie de actos jurídicos sin especificar cuáles de ellos son operaciones activas, pasivas o de servicios.

Así las cosas, es necesario acudir a otros artículos de la Ley de Instituciones de Crédito, para identificar la naturaleza de las operaciones enumeradas en el artículo 46 de la citada Ley.

Por lo tanto, los artículos 56 a 64 Bis de la Ley de Instituciones de Crédito prevén las “operaciones pasivas” las cuales son los depósitos, los créditos a cargo de la institución bancaria, los bonos bancarios y las obligaciones subordinadas.

Por su parte, los artículos 65 a 76 del citado ordenamiento legal regulan las “operaciones activas” y que son los créditos en los que el banco es acreedor, incluyendo los de tipo refaccionario, de habilitación o avío, hipotecarios, prendarios, cartas de crédito y aperturas de crédito en cuenta corriente.

Asimismo, los artículos 77 a 85 Bis 1 de la Ley de Instituciones de Crédito permiten identificar como “servicios”, el de prestación de cajas de seguridad, fideicomiso, mandato, comisión, administración, custodia, fideicomisos de garantía, operaciones con valores y operaciones con derivados.

En relación con la naturaleza jurídica de las operaciones activas, pasivas y de servicios, los Doctores Eduardo Preciado Briseño y Pablo Mendoza Martell señalan lo siguiente:

...las operaciones a través de las cuáles los bancos y otros intermediarios llevan a cabo la captación de dinero, supone la realización de actos jurídicos, razón por la cual al hacerse referencia en la ley al servicio de banca y crédito, se incluye el vocablo actos.

Por otra parte, los actos jurídicos mediante los cuales las instituciones de crédito llevan a cabo la captación de recursos, generan dentro de su contabilidad un pasivo,

que jurídicamente corresponde con una obligación de la institución frente al ahorrador o inversionista...

...

Asimismo, en virtud de las operaciones de colocación, los clientes deben pagar al banco los préstamos o créditos, así como los intereses pactados en el contrato correspondiente, operaciones de crédito o préstamo que generan un activo en la contabilidad del banco y que jurídicamente se traduce en un derecho para el banco y una obligación para el cliente, de ahí que las operaciones bancarias se clasifiquen en operaciones pasivas, activas y neutras o de servicios. En efecto, las operaciones pasivas o de captación, son todas aquellas que generan un pasivo directo o contingente en la contabilidad del banco, en tanto que las activas generan en la contabilidad del intermediario un activo o derechos de cobro de éste frente a los acreditados.

En adición a las operaciones pasivas y activas, los bancos realizan operaciones de servicios, por las cuales cobran una comisión que se incorpora a los resultados como una utilidad. Algunas operaciones de servicios se registran contablemente en el pasivo y otras operaciones de esta naturaleza se registran en cuentas de orden. Como ejemplo de las operaciones que se registran en el pasivo y que generan una comisión para las instituciones de crédito, se pueden mencionar, entre otras, los cheques de caja, la certificación de cheques y giros bancarios, toda vez que el intermediario adquiere frente al tenedor de dichos documentos una obligación cierta, obteniendo como beneficio la comisión que paga el solicitante del servicio. Por lo que se refiere a las operaciones de servicios, por virtud de las cuales los intermediarios devengan comisiones y que se registran en cuentas de orden, se pueden mencionar de manera enunciativa, las operaciones que realizan en cumplimiento de fideicomisos, mandatos y comisiones, ya que si bien es cierto que el intermediario recibe los recursos del fideicomitente, mandante o comitente, dichos recursos los recibe el intermediario para su administración, inversión o cumplimiento de obligaciones por cuenta y en representación de aquéllos, manteniendo los recursos recibidos a la orden del beneficiario de los recursos, que de conformidad con la naturaleza de la operación de que se trate resulta ser el fideicomisario, comisionista o quien haya de recibir los beneficios del mandato, razón por la cual, los recursos que administran los bancos en el cumplimiento de fideicomisos, mandatos y comisiones no forman parte de su patrimonio.²⁵²

d) Según dispone el párrafo noveno del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, la finalidad de la lista de personas bloqueadas consiste en prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie en la comisión de los delitos de

²⁵² MENDOZA MARTELL, Pablo E. y Eduardo Preciado Briseño, *Lecciones de Derecho Bancario*, 4ª ed., edit. Porrúa, México, 2014, pp. 10-12.

operaciones con recursos de procedencia ilícita²⁵³, terrorismo²⁵⁴, terrorismo internacional²⁵⁵ y financiamiento al terrorismo²⁵⁶.

El hecho de ser preventiva la finalidad de la citada lista, implica que la suspensión ordenada en el párrafo noveno del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito²⁵⁷ tenga la naturaleza de una medida cautelar y no así represiva o punitiva.

Lo anterior es congruente con lo ordenado en diversas resoluciones del Consejo de Seguridad que han sido mencionadas en capítulos anteriores, como por ejemplo lo señalado en el párrafo 64 de la Resolución 2368 (2017)²⁵⁸ de 20 de julio de 2017, que dispone lo siguiente:

“64. Reitera que **las medidas a que se hace referencia en el párrafo 1 de la presente resolución son de carácter preventivo y no se basan en criterios penales establecidos en el derecho interno;**
...” (Énfasis añadido).

Asimismo, la finalidad preventiva de la “lista de personas bloqueadas” es acorde con el concepto de “asociados” contenido en el párrafo 2 de la Resolución 2368 (2017) de 20 de julio de 2017, que considera como tales a quienes tengan:

“...participación en la financiación, planificación, facilitación, preparación o comisión de actos o actividades ejecutados por Al-Qaeda, el EIIL o por una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos, o realizados en o bajo su nombre, junto con ellos o en su apoyo.”

De la definición anterior se desprende que son asociados quienes financien o auxilien en la realización de actos o actividades a ser ejecutados por organizaciones terroristas.

²⁵³ Tipificado en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal.

²⁵⁴ Previsto en el artículo 139 del Código Penal Federal.

²⁵⁵ Tipificado en el artículo 148 Bis del Código Penal Federal.

²⁵⁶ Previsto en el artículo 139 *Quáter* del Código Penal Federal.

²⁵⁷ Y en los artículos correlativos de las demás leyes financieras, enumerados en la nota de pie de página número 247 de la presente tesis.

²⁵⁸ Para revisar el texto completo de esta resolución, véase la página [https://www.undocs.org/es/S/RES/2368%20\(2017\)](https://www.undocs.org/es/S/RES/2368%20(2017)), consultada el 3 de diciembre de 2019.

e) El hecho de que la institución de crédito deba suspender inmediatamente la realización de actos, operaciones o servicios con los clientes o usuarios que aparezcan en la “lista de personas bloqueadas”, implica que el afectado por la medida tenga conocimiento de la suspensión con posterioridad a su ejecución, motivo por el cual no existió un emplazamiento previo, procedimiento u oportunidad para defenderse con anterioridad a la imposición de la medida.

Lo que existe es un procedimiento de defensa que es posterior a la imposición de la medida de suspensión, el cual inexplicable e injustificadamente no está previsto en la Ley de Instituciones de Crédito, sino en las “Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito”, que fueron emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público²⁵⁹.

Dicho procedimiento consiste en lo siguiente:

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) introduce en la “lista de personas bloqueadas” a aquellas que se encuentren en las listas derivadas de las Resoluciones 1267 (1999) y sucesivas, así como 1373 (2001) y las demás que sean emitidas por el CSNU (artículo 71, fracción I de las “Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley

²⁵⁹ La Doctora Angélica Ortiz Dorantes explica que “El 17 de noviembre de 1995, se facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dictar disposiciones de carácter general a fin de prevenir y detectar en las instituciones financieras, actos u operaciones con recursos, derechos o bienes que procedan o representen el producto de un probable delito...En marzo de 1997 se publicaron las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la LIC, a través de las cuales se establecieron criterios específicos para prevenir y detectar actos u operaciones con recursos, derechos o bienes que procedan o representen el producto de un probable delito en instituciones de crédito...En el año 2000 se reformaron las disposiciones de carácter general en la materia con objeto de atender las recomendaciones que formuló el GAFI como parte de la primera evaluación de México. En enero de 2004 hubo una reforma más a las leyes financieras con el objeto de adecuar el marco jurídico aplicable a las ‘40+8’ Recomendaciones del GAFI, a la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y al Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo y atender las recomendaciones consecuencia de la segunda evaluación de México...el 14 de mayo de 2004, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación nuevas disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito. En enero de 2006 se conformó un grupo de trabajo...a fin de expedir un marco regulatorio homogéneo que reflejara los criterios y las nuevas recomendaciones del GAFI en materia de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. Así, el 28 de noviembre de 2006 fueron publicadas las [nuevas] disposiciones de carácter general.” (Véase ORTIZ DORANTES, Angélica, *El Delito de Lavado de Dinero*, edit. Porrúa, México, 2016, pp. 27-30).

El 20 de abril de 2009 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las “Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito” y que hasta la fecha continúan vigentes, habiendo sido reformadas en doce ocasiones, siendo la última reforma publicada el pasado 22 de marzo de 2019 (Información tomada de la página <https://www.gob.mx/shcp/documentos/uif-marco-juridico-disposiciones-de-caracter-general.aspx>, consultada el 5 de diciembre de 2019).

de Instituciones de Crédito”, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 2009 y reformadas en diversas ocasiones).

- La SHCP da a conocer la “lista de personas bloqueadas” de manera confidencial a las instituciones de crédito (artículo 115, noveno párrafo de la LIC).
- La institución de crédito que identifique que dentro de la “lista de personas bloqueadas” se encuentra el nombre de alguno de sus clientes o usuarios deberá suspender de manera inmediata la realización de cualquier acto, operación o servicio con la referida persona (artículos 115, noveno párrafo de la LIC y 72, fracción I de las “Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito”).
- Dentro de las veinticuatro horas siguientes contadas a partir de que se conozca la información, la institución de crédito deberá remitir a la SHCP, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores un reporte de operación inusual, insertando la leyenda “lista de personas bloqueadas” (artículos 115, noveno párrafo de la LIC y 72, fracción II de las “Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito”).
- Las personas afectadas por la suspensión podrán manifestar lo que a su derecho convenga, aportar pruebas y alegar ante la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), dentro de los diez días hábiles contados a partir de que tenga conocimiento de la suspensión, plazo que puede duplicarse a petición de parte o de oficio, por el Titular de la UIF (artículo 73, fracción I de las “Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito”).
- El Titular de la UIF contará con un plazo de diez días hábiles, contados a partir de haber escuchado al afectado por la suspensión, para resolver si lo elimina o no de la “lista de personas bloqueadas”, debiendo fundar y motivar su resolución (artículo 73, fracción II de las “Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito”).
- La obligación de suspensión de la institución de crédito dejará de surtir efectos cuando la SHCP elimine de la “lista de personas bloqueadas” al cliente o usuario en cuestión (artículos 115, décimo párrafo de la LIC y 74,

último párrafo de las “Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito”).

- En relación con lo anterior, la SHCP debe eliminar de la referida “lista de personas bloqueadas” a las personas afectadas cuando el Consejo de Seguridad suprime su nombre de las listas derivadas de sus resoluciones (artículo 74, fracción I de las “Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito”).
- Existe la posibilidad de que la persona afectada por la suspensión solicite a la SHCP el acceso a determinados recursos, derechos o bienes, para poder sufragar ciertos gastos ordinarios y extraordinarios, así como pagar deudas previamente contraídas a la suspensión (artículo 75 de las “Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito” y Resolución 1452 -2002- del Consejo de Seguridad).
- La suspensión debe levantarse hasta que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elimine de la “lista de personas bloqueadas” el nombre del cliente o usuario, debiendo la entidad financiera reanudar inmediatamente la realización de actos, operaciones o servicios con el cliente o usuario de que se trate (artículo 115, décimo párrafo de la Ley de Instituciones de Crédito y 74, último párrafo de las “Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito”).

f) Del procedimiento anteriormente descrito surge la interrogante sobre si la Unidad de Inteligencia Financiera, con fundamento en la el artículo 73, fracción II de las mencionadas “Disposiciones de carácter general” puede retirar de la “lista de personas bloqueadas” el nombre del cliente o usuario que presentó pruebas, argumentos y alegatos que justifiquen su eliminación de la referida lista, aunque el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas todavía mantenga su nombre en sus listas.

Lo anterior se desprende de lo señalado en la fracción I del artículo 74 de las “Disposiciones de Carácter General” que ordena que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público eliminar de la “lista de personas bloqueadas” a las personas que los organismos internacionales retiren de sus listas, por lo que, *a contrario sensu*, podría interpretarse que mientras el Consejo de Seguridad no elimine el nombre de la persona de sus listas antiterroristas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no puede modificar la “lista de personas bloqueadas”.

Como se aprecia, esta problemática deriva de que las “Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito” no aclaran que el derecho de audiencia posterior solo resulta aplicable tratándose de bloqueo de cuentas bancarias por motivos nacionales, de manera que si el congelamiento proviene de una resolución del Consejo de Seguridad, debe ser este órgano quien escuche al afectado por la medida y, en su caso, suprima su nombre de la lista, previo el procedimiento previsto en las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, tal como quedó explicado en el capítulo segundo de la presente tesis.

En ese sentido, se tendría que concluir que la Unidad de Inteligencia Financiera únicamente debe eliminar el nombre de la “lista de personas bloqueadas” hasta que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como autoridad ordenadora del congelamiento de activos financieros, suprima el nombre de la “*Lista de Sanciones contra el EIL (Dáesh) y Al Qaeda*”, motivo por el cual el cliente o usuario bancario afectado tiene que iniciar el procedimiento de supresión necesariamente ante la Oficina del Ombudsman, de conformidad con las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, como quedó explicado en el capítulo segundo de la presente tesis. Interpretar lo contrario, equivale a afirmar que es válido contravenir los compromisos internacionales asumidos por nuestro país en términos de los artículos 25 y 103 de la Carta de las Naciones Unidas, en relación con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tal motivo, resulta necesario conocer cuáles son los precedentes judiciales que ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el bloqueo de cuentas bancarias ejecutado por las autoridades mexicanas en cumplimiento a lo ordenado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

III. RESOLUCIONES DEL PODER JUDICIAL FRENTE AL BLOQUEO DE CUENTAS BANCARIAS

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversas resoluciones sobre el bloqueo de cuentas bancarias previsto en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Las resoluciones emitidas por la Primera y la Segunda Salas en los amparos en revisión 1214/2016 y 806/2017, respectivamente, no distinguen entre el bloqueo de cuentas ordenado por una autoridad nacional o por una autoridad internacional, pero dan argumentos contradictorios sobre la inconstitucionalidad o constitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Por su parte, la jurisprudencia 46/2018 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resultante de reiteración de tesis, sí distingue entre el bloqueo de cuentas ordenado por una autoridad nacional o por un organismo internacional del que nuestro país forme parte. El primer amparo en revisión que hizo esta distinción fue el 1150/2017, del que también haremos referencia.

*Amparo en revisión 1214/2016*²⁶⁰. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró inconstitucional el bloqueo de cuentas bancarias previsto en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Lo anterior, en razón de que, a su juicio, la Secretaría de Hacienda y Crédito invadió atribuciones de investigación del Ministerio Público; violó el principio de presunción de inocencia y transgredió el derecho de audiencia previa del afectado por el bloqueo de su cuenta bancaria.

A) En relación con la *invasión de atribuciones del Ministerio Público por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público* la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

- Reconoció que el supuesto fáctico para la inclusión de una persona en la “lista de personas bloqueadas” consiste en que la autoridad hacendaria

²⁶⁰ Como antecedente, es de señalarse que una persona moral no pudo acceder por internet a sus cuentas bancarias, por lo que acudió a su institución de crédito, quien le notificó que había sido incluida en la “lista de personas bloqueadas”. La persona moral interpuso juicio de amparo indirecto ante juez de distrito, quien lo negó al considerar que no se violó el artículo 14 constitucional porque el bloqueo no es un acto de privación sino una medida cautelar contra la que se puede ejercer un derecho de audiencia posterior a la inclusión en la “lista de personas bloqueadas”, además de que no se transgredió la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional porque el bloqueo estaba fundamentado en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y en las “Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito”. Asimismo, se resolvió que no se había violado el derecho de presunción de inocencia porque el bloqueo no implicaba un castigo anticipado, sino una medida cautelar para iniciar el procedimiento de audiencia posterior.

En contra de la resolución del juez séptimo de distrito en materia administrativa en la Ciudad de México, la quejosa interpuso recurso de revisión señalando como conceptos de violación, la afectación a sus derechos de presunción de inocencia y de previa audiencia; además de que se declarase la inconstitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito porque la Unidad de Inteligencia Financiera al elaborar la “lista de personas bloqueadas” estaba invadiendo las atribuciones de investigación del Ministerio Público previstas en el artículo 21 de la Constitución, por lo que no tenía facultades para dictar medidas cautelares derivadas de dicha investigación, como el bloqueo de cuentas bancarias. El Décimo Sexto Tribunal Colegiado del Primer Circuito, por carecer de competencia para conocer de la constitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, remitió los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Información tomada de la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 10 de diciembre de 2019).

determine la existencia de alguna conducta relacionada con terrorismo o lavado de activos, lo cual invade la esfera de competencia del Ministerio Público, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁶¹.

- 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 o gestión administrativa.”²⁶²
- Señaló que en materia penal las medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación están acotadas al propio Ministerio Público o a los jueces de control (cuando dichas medidas requieran de control judicial), lo cual se establece así para garantizar los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos.²⁶³
- Consideró que las facultades de investigación de los delitos de terrorismo, terrorismo internacional y operaciones con recursos de procedencia ilícita le corresponden al Ministerio Público, específicamente al titular de la Unidad Especializada en Análisis Financiero de la Procuraduría General de la República, quien podrá utilizar las técnicas y medidas de investigación²⁶⁴ previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada²⁶⁵.

²⁶¹ Página 55 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 10 de diciembre de 2019.

²⁶² Página 60 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 10 de diciembre de 2019.

²⁶³ Página 59 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 10 de diciembre de 2019.

²⁶⁴ Esta atribución se encuentra prevista en el artículo 7, tercer párrafo de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

²⁶⁵ Páginas 64 a 66 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 10 de diciembre de 2019.

- Precisó que el aseguramiento de cuentas bancarias para ser constitucional requiere la intervención del juez de control²⁶⁶. Al respecto, indicó que el artículo 155 del Código Nacional de Procedimientos Penales prevé como medida cautelar la inmovilización de cuentas y valores que se encuentren dentro del sistema financiero mexicano, debiendo ser decretado por el juez, a solicitud del Ministerio Público.²⁶⁷
- Estimó que la única forma de salir de la “lista de personas bloqueadas” consistiría básicamente en demostrar a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que no se ha cometido un delito, lo cual invade las funciones del Ministerio Público, porque para eliminar de la lista de personas bloqueadas, materialmente se tiene que realizar una labor de investigación²⁶⁸.
- Señaló que el bloqueo de cuentas bancarias que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no está enmarcado en el contexto del derecho administrativo sancionador, toda vez que no es una infracción administrativa lo que se investiga y sanciona, sino la comisión de un delito o el auxilio a su comisión.²⁶⁹
- Sostuvo que si el congelamiento de cuentas bancarias opera bajo la sospecha de que se está cometiendo un delito o de que se está auxiliando de alguna forma a su comisión, ello adquiere implícitamente el carácter de una imputación de orden penal en contra del titular de las cuentas bancarias en cuestión, lo que exige que se respeten los derechos y garantías que protege el artículo 20 de la carta magna.²⁷⁰

²⁶⁶ Página 70 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 10 de diciembre de 2019.

²⁶⁷ Página 76 y 77 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 10 de diciembre de 2019.

²⁶⁸ Página 80 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 10 de diciembre de 2019.

²⁶⁹ Página 85 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 11 de diciembre de 2019.

²⁷⁰ Página 87 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 11 de diciembre de 2019.

- Indicó que si la autoridad hacendaria detecta la comisión de un delito, debe denunciarlo al Ministerio Público para que éste investigue, adopte medidas de aseguramiento que resulten procedentes y, en su caso, solicite a la autoridad judicial las medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación que la ley permita.²⁷¹
- Consideró que no resulta aplicable al bloqueo de cuentas bancarias la resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitida en el amparo en revisión 2241/97, que determinó que la facultad concedida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por la fracción III del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación para comprobar delitos fiscales no invade la facultad de investigación del ministerio público prevista en el artículo 21 de la Constitución.

Ello, en razón de que en el caso del congelamiento de cuentas bancarias, el actuar de la autoridad hacendaria no está relacionado directamente con la comisión de delitos fiscales, sino de los delitos de terrorismo, terrorismo internacional y de operaciones con recursos de procedencia ilícita²⁷².

- Estimó que no resulta aplicable al congelamiento de cuentas bancarias el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptado en la tesis 2a. XLIV/2015 (10a.)²⁷³, en la que se resuelve que el artículo 6 de la Ley Federal de Prevención e Identificación de Operaciones Ilícitas con Recursos de Procedencia Ilícita no es violatorio del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, en virtud de que las atribuciones contempladas en el artículo 6 de la Ley Federal de Prevención e Identificación de Operaciones con

²⁷¹ Página 90 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 11 de diciembre de 2019.

²⁷² Página 91 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 11 de diciembre de 2019.

²⁷³ Décima Época. Registro: 2009482. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 19, Junio de 2015, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 2a. XLIV/2015 (10a.). Página: 1073. "Prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita. El artículo 6 de la Ley Federal relativa no viola el diverso 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Recursos de Procedencia Ilícita no constituyen propiamente actos de investigación, supuesto que es distinto al contemplado en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, que para integrar la “lista de personas bloqueadas” presupone una investigación criminal.²⁷⁴

- Determinó que el bloqueo de cuentas bancarias previsto en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito tiene una naturaleza diferente al “aseguramiento de bienes relacionado con el ejercicio de facultades de comprobación fiscal” y con el “embargo precautorio en materia fiscal”, porque el primero no se refiere a la determinación de créditos fiscales ni a la garantía de los mismos, por lo que no le resultan aplicables los criterios judiciales referidos a las citadas materias.²⁷⁵
- Consideró procedente resolver la inconstitucionalidad del artículo 115, párrafos noveno y décimo de la Ley de Instituciones de Crédito, por contravenir el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁷⁶

B) En relación con la *violación al principio de presunción de inocencia*, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

- Estimó que se confirma el dicho de la quejosa en el sentido de que en los hechos, la inclusión en la “lista de personas bloqueadas” supone la comisión fáctica o al menos la acusación de que se ha cometido un delito, lo que implica tratar como delincuente a una persona que no ha sido denunciada

²⁷⁴ Páginas 93 y 94 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 11 de diciembre de 2019.

²⁷⁵ Páginas 94, 95 y 96 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 11 de diciembre de 2019.

²⁷⁶ Páginas 99 y 100 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 11 de diciembre de 2019.

ante el Ministerio Público, ni mucho menos juzgada ni sentenciada por un tribunal competente.²⁷⁷

- Señaló que en la investigación de los delitos que realizan las autoridades competentes pueden instrumentarse medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación que no necesariamente son violatorias del principio de presunción de inocencia.

No obstante ello, el problema de la inclusión en la “lista de personas bloqueadas” tiene implicaciones distintas a tales medidas porque la realiza una autoridad que no es competente para investigar y que está formulando una declaración administrativa de que alguien está cometiendo un delito o auxiliando para cometerlo, lo que también es un delito.²⁷⁸

- Explicó que la determinación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que se está cometiendo un delito, como base para realizar el aseguramiento de la cuenta bancaria, aún cuando tiene carácter provisional, no cesará sino hasta que la propia dependencia elimine el nombre de la “lista de personas bloqueadas”, lo cual lo ocurrirá hasta que se acredite ante ella que no se ha cometido delito o auxiliado en su comisión.²⁷⁹
- Indicó que las medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación instrumentadas por las autoridades penales competentes respetan la presunción de inocencia del imputado al presuponer que alguien está siendo formalmente investigado, lo cual no ocurre con el bloqueo de cuentas bancarias previsto en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, porque al aplicarse fuera del contexto de una investigación y del proceso penal, deja en estado de indefensión al afectado al presumir su culpabilidad como base para la inmovilización de su cuenta.²⁸⁰

²⁷⁷ Página 101 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 11 de diciembre de 2019.

²⁷⁸ *Loc. cit.*

²⁷⁹ Página 103 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 11 de diciembre de 2019.

²⁸⁰ *Loc. cit.*

- Determinó que el bloqueo que se realiza fuera de un contexto penal, en un esquema administrativo ajeno al Ministerio Público y que busca asegurar cuentas bancarias ante hechos constitutivos de delito, contraviene el artículo 20, apartado B, fracción I de la Constitución, porque parte de la culpabilidad como base para el congelamiento de cuentas bancarias y en un ámbito extraprocesal.²⁸¹
- Señaló que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, además de no dar intervención a la Unidad Especializada en Análisis Financiero de la Fiscalía General de la República para proceder a la investigación del delito, previa denuncia, revierte la carga de la prueba en la persona incluida en la “lista de personas bloqueadas”, contraviniendo la jurisprudencia 1a./J. 71/2014 (9a.) de la Primera Sala, por lo que el afectado tendrá que acreditar ante la autoridad administrativa que no ha cometido delito, para que su nombre sea retirado de la lista y se descongele su cuenta.²⁸²
- Aclaró que por más que el actuar de la autoridad hacendaria contemplado en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito busque proteger al sistema financiero y evitar la comisión o la continuación de la comisión de un delito, lo cierto es que sin la intervención del Ministerio Público y del cumplimiento de las formalidades del derecho penal, no es posible avalar una norma que parte de una opinión sobre la culpabilidad de una persona.²⁸³
- Declaró que el artículo 115, párrafos noveno y décimo de la Ley de Instituciones de Crédito resulta violatorio del principio de presunción de inocencia en su vertiente de trato extraprocesal, y no resulta acorde a lo previsto en los artículos 20, Apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8º, numeral 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²⁸⁴

²⁸¹ Página 104 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 11 de diciembre de 2019.

²⁸² Página 106 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 11 de diciembre de 2019.

²⁸³ Página 111 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 11 de diciembre de 2019.

²⁸⁴ *Loc. cit.*

C) En relación con la *violación del derecho de previa audiencia*, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

- Indicó que es esencialmente fundado el argumento de la quejosa recurrente de que la sentencia impugnada no justificó por qué el congelamiento de la cuenta bancaria es una medida cautelar a la que no resulta aplicable el artículo 14 de la Constitución, ni por qué dicha atribución forma parte de la facultad económico coactiva del Estado, ni por qué lo anterior era suficiente para concluir que en el caso no se violaba la garantía de audiencia.²⁸⁵
- Explicó que el bloqueo de cuentas bancarias no es una medida cautelar de naturaleza administrativa porque su fin no está ligado a facultades de comprobación fiscal, ni al derecho administrativo sancionador, ni a otras contempladas en el artículo 16, párrafo décimo sexto constitucional, sino que su fin es penal, porque la inclusión en la lista de personas bloqueadas depende de actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de los delitos de terrorismo, terrorismo internacional y de operaciones con recursos de procedencia ilícita.²⁸⁶
- Señaló que independientemente de que el bloqueo sea una técnica de investigación (aseguramiento) o medida cautelar, al tener una naturaleza penal debe ser controlado por el Ministerio Público o el juez de control competente, para proteger los derechos del imputado y salvaguardar la cadena de custodia, evitándose comprometer en una fase preliminar de la investigación el resultado del proceso penal.²⁸⁷
- Aclaró que en la sentencia impugnada se habla en efecto de las facultades económico-coactivas del Estado, pero no se precisa en concreto de qué

²⁸⁵ Página 121 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 11 de diciembre de 2019.

²⁸⁶ Página 122 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 11 de diciembre de 2019.

²⁸⁷ Página 123 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 11 de diciembre de 2019.

facultades se trata, y si éstas tienen relación con el pago de contribuciones fiscales o con el inicio de un procedimiento administrativo sancionador.²⁸⁸

- Manifestó que el bloqueo de cuentas bancarias no debe ser decretado por la autoridad hacendaria, sino por el Ministerio Público, por estar relacionado con la comisión de un delito y su investigación, y no propiamente con un crédito fiscal o infracción administrativa.²⁸⁹
- Señaló que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito no acota la suspensión o bloqueo a un procedimiento administrativo en particular que tuviera por objeto investigar y sancionar una infracción administrativa, o bien garantizar el pago de una eventual multa, o el de un crédito fiscal.²⁹⁰
- Concluyó que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito sí vulnera la garantía de audiencia, porque aún cuando se conceda en forma posterior al acto de afectación, lo cierto es que no se desarrolla en la norma impugnada ni en la ley de la materia, cuál es la forma, vía, términos y condiciones para que se ejerza tal derecho, mismo que tendría que estar previsto en la propia Ley y no en una disposición general de orden administrativo derivada.²⁹¹
- Manifestó que aún y cuando la garantía de audiencia previa resulta aplicable a los actos de privación (afectación definitiva) y no de molestia (afectación temporal), estos últimos exigen que la afectación se realice en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, lo cual no se contempla en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, porque las personas afectadas por el bloqueo tienen conocimiento del mismo hasta que tratan de acceder a su

²⁸⁸ *Loc. cit.*

²⁸⁹ Página 124 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 11 de diciembre de 2019.

²⁹⁰ Página 125 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 11 de diciembre de 2019.

²⁹¹ Página 126 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 11 de diciembre de 2019.

cuenta y son informadas por el banco sobre la medida, sin que medie comunicación oficial.²⁹²

- La norma impugnada no refiere por cuánto tiempo y bajo qué condiciones prevalecerá el bloqueo y sólo se afirma que la suspensión dejará de surtir efectos cuando lo determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En dichas condiciones, no queda clara en la ley impugnada la temporalidad de la supuesta medida precautoria, y todo indica que la misma podría prolongarse indefinidamente mientras dicha autoridad no determine otra cosa, cuestión que puede comprometer el que en efecto se trate de sólo un acto de molestia, pues la oscuridad en la provisionalidad de la medida, podría implicar que en realidad sí se está ante un acto privativo.²⁹³
- En realidad, la supuesta garantía de audiencia que se dice se concede con posterioridad a la orden de bloqueo, implica más bien una diligencia adicional de investigación de un delito, y no necesariamente un mecanismo de defensa de la persona afectada.²⁹⁴
- Concluyó que “el precepto vulnera la garantía de audiencia, pues quienes son afectados, no cuentan con la posibilidad real de una defensa ante la autoridad que impone la medida de suspensión de los clientes o usuarios, con respecto a los servicios y operaciones que les facilitan las instituciones de crédito, lo que en cualquier caso, vulnera el artículo 14 constitucional ante la imprecisión de la supuesta temporalidad del bloqueo, cuestión que deriva más bien en un acto privativo, pero aun si se concediera que se trata de sólo un acto de molestia, la garantía de audiencia también se vulnera, pues el precepto impugnado no prevé expresamente un procedimiento o recurso mediante el cual la persona afectada pueda ser escuchada y defenderse de

²⁹² Página 128 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 11 de diciembre de 2019.

²⁹³ Páginas 128 y 129 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 11 de diciembre de 2019.

²⁹⁴ Página 130 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 11 de diciembre de 2019.

las razones y los efectos que llevaron a su inclusión en la lista de persona bloqueadas”.²⁹⁵

*Amparo en revisión 806/2017*²⁹⁶. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró constitucional el bloqueo de cuentas bancarias previsto en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

²⁹⁵ Páginas 130 y 131 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 11 de diciembre de 2019.

²⁹⁶ Como antecedente, es de señalarse que el señor Claudio Felipe Mendoza García recibió escrito firmado por dos representantes legales de Banco Santander, S.A. Institución de Banca Múltiple donde le informaron que había sido introducido en la “lista de personas bloqueadas”, por lo que dicha institución se encontraba imposibilitada para continuar ejecutando con él o con sus representantes cualquier operación, acto o servicio, pero que disponía de diez días hábiles para hacer valer sus derechos ante la Unidad de Inteligencia Financiera. Por tal motivo, Claudio Felipe Mendoza García acudió a su sucursal, donde le fue confirmado verbalmente el bloqueo de su cuenta. La persona física afectada interpuso juicio de amparo indirecto ante juez de distrito, siendo radicado ante el juzgado cuarto de distrito en el Estado de Oaxaca con número de expediente 1164/2015 y luego remitido el asunto al juzgado segundo de distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con sede en Culiacán, Sinaloa.

Dicho juzgado negó el amparo al considerar que: a) el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito no establece sanciones a delitos, sino que regula medidas cautelares sobre el funcionamiento de los servicios bancarios, por lo que tiene por finalidad prevenir o detectar hechos delictivos, pero no privar de sus derechos a los clientes o usuarios; b) la inclusión en la lista de personas bloqueadas no es un acto definitivo, sino cautelar, que permite a los afectados ejercer su derecho de audiencia; c) las disposiciones impugnadas sí prevén notificación y es prudente el plazo de diez días para la defensa del afectado; d) no hay violación a la presunción de inocencia, porque no hay acto privativo.

En contra de la resolución anterior, el quejoso interpuso recurso de revisión señalando como conceptos de violación que: a) el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito es contrario al derecho humano de legalidad y seguridad jurídica. Asimismo, el bloqueo es una verdadera sanción al que le resulta aplicable el principio de exacta aplicación de la ley en materia penal y en derecho administrativo sancionador; pero, que aún cuando se tratara de una medida cautelar debe cumplir con los principios de seguridad jurídica y tipicidad; b) las disposiciones impugnadas no prevén la notificación de la inclusión en la lista de personas bloqueadas e impiden una mínima defensa porque no se hace del conocimiento del afectado los fundamentos y motivos de su inclusión en la lista. Además, la garantía de audiencia debe ser real y no formal, una audiencia posterior al acto privativo es violatoria de derechos fundamentales; c) las normas impugnadas otorgan trato de culpable al afectado, sin previo procedimiento; d) El Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera carece de atribuciones para emitir la “lista de personas bloqueadas” porque del artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no se advierte una delegación de facultades.

El asunto fue turnado al Tribunal Colegiado en materias del Trabajo y Administrativa del Décimo Tercer Circuito bajo el número de expediente 296/2016 y luego remitido al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa de Enríquez, Veracruz, quien por carecer de competencia para conocer de la constitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, remitió los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Información tomada de la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-01/AR-806-2017.pdf consultada el 12 de diciembre de 2019).

Lo anterior en razón de que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito no prevé actos privativos; no es contrario a los principios de legalidad y seguridad jurídica; además de que no le resultan aplicables la garantía de audiencia previa y el principio de presunción de inocencia.

A) En relación con el argumento de que *el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito no prevé actos privativos*, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

- Consideró que el referido artículo prevé un acto de molestia porque la suspensión de operaciones tiene carácter temporal y no implica confiscación de cuentas bancarias.²⁹⁷
- Estimó que el bloqueo de cuentas no es indefinido porque puede ser levantado por la autoridad, dentro de los diez días hábiles siguientes a que el afectado ejerza su derecho de defensa en términos de las “Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito”.²⁹⁸

B) En relación con la *seguridad jurídica y la legalidad*, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

- Consideró que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito no es contrario a los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues si bien no contiene un listado de supuestos en los que procede el bloqueo de cuentas, lo cierto es que sí precisa que dicho bloqueo tendrá como objetivo la detección y prevención de ciertas conductas previstas expresamente en el Código Penal Federal –en específico, los delitos de terrorismo, terrorismo internacional y operaciones con recursos de procedencia ilícita–.²⁹⁹

²⁹⁷ Página 35 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-01/AR-806-2017.pdf, consultada el 12 de diciembre de 2019.

²⁹⁸ Página 36 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-01/AR-806-2017.pdf, consultada el 12 de diciembre de 2019.

²⁹⁹ Páginas 42 y 43 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-01/AR-806-2017.pdf, consultada el 15 de diciembre de 2019.

En relación con lo anterior, precisó que las conductas concretas a partir de las cuales se puede decretar el bloqueo de cuentas han sido fijadas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público (en la 71 de las “Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito”).³⁰⁰

- Señaló que el Secretario de Hacienda y Crédito Público al establecer las conductas por las que procede el bloqueo de cuentas no actuó arbitrariamente porque se sujetó a los parámetros establecidos en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, porque las conductas en cuestión deben referirse a terrorismo, terrorismo internacional y operaciones con recursos de procedencia ilícita.³⁰¹
- Estimó que resulta conveniente que sea el Secretario de Hacienda y Crédito Público quien actualice el listado de conductas por las que procede el bloqueo, porque si fuera el legislador quien tuviera que hacerlo se dificultaría el procedimiento y se le restaría agilidad.³⁰²
- Determinó que el juez de distrito en su sentencia de amparo si estableció las razones por las que no resulta aplicable el principio de tipicidad al artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, toda vez que indicó que dicho artículo prevé una medida cautelar y no una sanción, porque no se privan a los clientes o usuarios de sus bienes o derechos.³⁰³
- Estimó que al no consistir en una sanción administrativa, no puede ser analizada la validez del bloqueo de cuentas ordenado por el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera a la luz del principio de tipicidad.³⁰⁴

³⁰⁰ Página 43 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-01/AR-806-2017.pdf, consultada el 15 de diciembre de 2019.

³⁰¹ *Loc. cit.*

³⁰² Página 44 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-01/AR-806-2017.pdf, consultada el 15 de diciembre de 2019.

³⁰³ Páginas 44 y 45 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-01/AR-806-2017.pdf, consultada el 15 de diciembre de 2019.

³⁰⁴ Página 49 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-01/AR-806-2017.pdf, consultada el 15 de diciembre de 2019.

C) En relación con la *garantía de audiencia*, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

- Estimó que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito prevé un acto de molestia y no privativo, por lo que no le resulta aplicable la garantía de audiencia. Ello, en razón de que el bloqueo de cuentas es una medida cautelar de carácter provisional y temporal, que no implica confiscación de bienes.³⁰⁵
- Reiteró que la jurisprudencia 21/98, emitida por dicha Sala, establece que las medidas cautelares no constituyen actos privativos, por lo que para su imposición no rige la garantía de audiencia previa.³⁰⁶
- Consideró que la 73 de las “Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito” prevé “una garantía de audiencia posterior, que atendiendo a la naturaleza del bloqueo de cuentas como acto de molestia, implicaría la existencia de un esquema acorde con el texto constitucional.”³⁰⁷
- Determinó que es infundado el agravio del quejoso recurrente que sostiene que las disposiciones generales impugnadas no otorgan una audiencia material, ya que al no dársele a conocer las razones por las que fue incluido en la “lista de personas bloqueadas” está imposibilitado para ejercer su defensa, porque no puede desvirtuar lo que desconoce.

Al respecto, la Segunda Sala señaló que al realizarse una “interpretación conforme” de la 73 de las “Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito”, se debe concluir que dicha disposición es constitucional porque en el primer acercamiento que tenga el cliente o usuario afectado con el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, esta autoridad le tendrá que dar a conocer los motivos de su inclusión en la “lista de personas bloqueadas”, para que el afectado presente

³⁰⁵ Páginas 53 y 54 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-01/AR-806-2017.pdf, consultada el 15 de diciembre de 2019.

³⁰⁶ Página 54 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-01/AR-806-2017.pdf, consultada el 15 de diciembre de 2019.

³⁰⁷ *Loc. cit.*

argumentos, ofrezca pruebas y alegue en un plazo de diez días hábiles, que podrá duplicarse. Además, la resolución de la mencionada autoridad debe estar fundada y motivada.³⁰⁸

D) En relación con la *presunción de inocencia*, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

- Consideró correcta la determinación del juez de distrito porque la inclusión en la “lista de personas bloqueadas” y el bloqueo de la cuenta bancaria son medidas cautelares y provisionales, que no implican una privación de derechos ni confiscación de bienes, motivo por el cual no se está dando el tratamiento de culpable sin previo juicio al cliente o usuario afectado por el congelamiento, ni le resulta aplicable el principio de presunción de inocencia.³⁰⁹

Como puede observarse, las resoluciones de las dos Salas de la Suprema Corte de Justicia en los amparos en revisión 1214/2016 y 806/2017 fueron diametralmente opuestas:

Primera Sala de la SCJN	Segunda Sala de la SCJN
Amparo en revisión 1214/2016	Amparo en revisión 806/2017
Resuelto el 4/oct/17	Se resolvió el 21/feb/18
La lista de personas bloqueadas es inconstitucional	La lista de personas bloqueadas es constitucional
La UIF (autoridad administrativa) invade facultades del M.P.	No las invade porque el congelamiento es un acto de molestia (administrativo) y no privativo (que imputa algún delito).
Viola el principio de presunción de inocencia, porque no hay procedimiento previo.	No se viola dicha presunción porque no se da tratamiento de culpable al titular de la cuenta, sino que se suspende la realización de cualquier acto, operación o servicio, sin confiscación de bienes.
Viola la garantía de audiencia, porque no hay un escrito de la autoridad dirigido al afectado.	No hay tal violación, en razón de que se prevé el ofrecimiento de pruebas y alegatos ante el Titular de la UIF.

³⁰⁸ Páginas 55 a 59 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-01/AR-806-2017.pdf, consultada el 15 de diciembre de 2019.

³⁰⁹ Páginas 62 a 64 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-01/AR-806-2017.pdf, consultada el 15 de diciembre de 2019.

*Amparo en revisión 1150/2017*³¹⁰. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito es constitucional sólo si el bloqueo de cuentas se emplea como medida cautelar relacionada con procedimientos relativos al cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por nuestro país y es inconstitucional si el bloqueo tiene un origen estrictamente nacional³¹¹.

Lo anterior, en razón de que si el bloqueo de cuentas bancarias es ejecutado en cumplimiento de compromisos internacionales es acorde con el principio de seguridad jurídica, pero si tiene un origen nacional es contrario a dicho principio.

En relación con el *principio de seguridad jurídica*, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

- Consideró que la porción normativa del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito que prevé el bloqueo de cuentas bancarias "...sí representa una problemática de validez constitucional, en tanto si bien contiene una medida

³¹⁰ El presente amparo en revisión tiene los siguientes antecedentes: José Antonio Altamirano Ojeda es titular de cuentas bancarias en BBVA Bancomer, institución que le notificó por escrito que la Unidad de Inteligencia Financiera, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, le ordenó a dicho banco suspender de forma inmediata la realización de todo acto, operación o servicio, presentes y futuros en relación con el referido cliente.

El afectado promovió juicio de amparo indirecto, que fue radicado en el juzgado octavo de distrito, en el Estado de Oaxaca, con el número de expediente 1180/2015.

El amparo fue sobreseído en parte y negado al considerar que: i) no se violaba el principio de tipicidad porque el bloqueo no es una pena o sanción jurídica; ii) no se violó la garantía de audiencia previa porque el bloqueo es un acto de molestia y no privativo, además de que la Disposición 73 contempla un procedimiento de audiencia posterior; iii) no se violó el principio de presunción de inocencia porque la medida cautelar prevista en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y en las Disposiciones, tiene carácter provisional, además de que existe un procedimiento a efecto de dejar insubsistente esa medida; iv) no se violó el principio de competencia porque las autoridades responsables sí tenían atribuciones para emitir el acto reclamado, con fundamento en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y v) no se violó el derecho al mínimo vital porque el bloqueo es una medida provisional, que no priva al afectado en forma definitiva de sus ingresos.

En contra de la resolución anterior, el quejoso interpuso recurso de revisión, que fue resuelto por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región (en apoyo del Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito), confirmando el sobreseimiento y reservando jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia para que resolviera lo conducente al asumir su competencia originaria. (Información tomada de las página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-03/AR-1150-2017.pdf).

³¹¹ Páginas 28 y 29 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-03/AR-1150-2017.pdf, consultada el 17 de diciembre de 2019.

de naturaleza cautelar, lo cierto es que no precisa a qué procedimiento responde el bloqueo en cuestión”.³¹²

- Señaló: “...para que una medida cautelar resulte válida en términos constitucionales, de su regulación habrá de advertirse respecto de qué tipo de procedimiento se implementa”³¹³.
- Derivado de lo anterior, estimó oportuno “realizar una distinción a partir del motivo que genera el bloqueo de cuentas; esto es, el ejercicio de la facultad contenida en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito en favor de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.³¹⁴
- Estimó que “nuestro país ha asumido el compromiso internacional de adoptar medidas de acción rápida y eficiente, ante solicitudes extranjeras para identificar y congelar bienes relativos al lavado de activos, al financiamiento del terrorismo y al financiamiento de proliferación de armas de destrucción masiva.”³¹⁵
- Por tal motivo, concluyó que no existirá transgresión al principio de seguridad jurídica “...en el supuesto de que el bloqueo de cuentas realizado a partir del contenido del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, tenga como origen el cumplimiento de una resolución o pronunciamiento de un organismo internacional (tal y como lo es el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas)...”³¹⁶
- Explicó que “Ello se debe a que en tal contexto, la atribución contenida en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, efectivamente opera como

³¹² Página 20 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-03/AR-1150-2017.pdf, consultada el 17 de diciembre de 2019.

³¹³ *Loc. cit.*

³¹⁴ Página 21 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-03/AR-1150-2017.pdf, consultada el 17 de diciembre de 2019.

³¹⁵ Página 26 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-03/AR-1150-2017.pdf, consultada el 17 de diciembre de 2019.

³¹⁶ *Loc. cit.*

una medida cautelar, en tanto se trata de una medida provisional que responde justamente a un procedimiento específico: el cumplimiento de los compromisos internacionales que ha adquirido nuestro país –cuyos ejemplos han sido indicados con anterioridad–.”³¹⁷

Los ejemplos a los que hace referencia son los compromisos asumidos por nuestro país derivados de los artículos 12.2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; 8.1 del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo; recomendación 6 del Grupo de Acción Financiera Internacional y su nota interpretativa; así como de los artículos 25 y 41 de la Carta de las Naciones Unidas.³¹⁸

- En sentido contrario, concluyó que el bloqueo de cuentas bancarias por un motivo estrictamente nacional no se ajusta al principio constitucional de seguridad jurídica, porque tal medida cautelar no se encuentra relacionada con procedimiento alguno, jurisdiccional o administrativo.³¹⁹

La resolución de los amparos en revisión 806/2017, 1150/2017, 1181/2017, 1231/2017 y 124/2018 dio lugar, por vía de reiteración, a la jurisprudencia 2a./J. 46/2018 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vigente a partir del 21 de mayo de 2018.

Jurisprudencia 2a./J. 46/2018 (10a.). La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado constitucional el bloqueo de cuentas bancarias cuando es ejecutado en cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por nuestro país, como es el caso de las decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas:

ACTOS, OPERACIONES O SERVICIOS BANCARIOS. SU BLOQUEO ES CONSTITUCIONAL CUANDO SE REALIZA PARA CUMPLIR COMPROMISOS INTERNACIONALES (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 115 DE

³¹⁷ Páginas 26 y 27 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-03/AR-1150-2017.pdf, consultada el 17 de diciembre de 2019.

³¹⁸ Páginas 21 a 25 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-03/AR-1150-2017.pdf, consultada el 17 de diciembre de 2019.

³¹⁹ Página 27 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-03/AR-1150-2017.pdf, consultada el 17 de diciembre de 2019.

LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO). **El precepto referido** al prever que las instituciones de crédito deberán suspender de forma inmediata la realización de actos, operaciones o servicios con los clientes o usuarios que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público les informe mediante una lista de personas bloqueadas, **contiene una medida cautelar de índole administrativa**, la cual, para ser válida en relación con el principio constitucional de seguridad jurídica, de su regulación habrá de advertirse respecto de qué tipo de procedimiento jurisdiccional o administrativo se implementa. En consecuencia, debe realizarse una interpretación conforme del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito a efecto de que sea acorde con el principio constitucional mencionado, de la siguiente manera: **a) La atribución únicamente puede emplearse como medida cautelar relacionada con los procedimientos relativos al cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por nuestro país, lo cual se actualiza ante dos escenarios:** i) Por el cumplimiento de una obligación de carácter bilateral o multilateral asumida por México, en la cual se establezca de manera expresa la obligación compartida de implementar este tipo de medidas ante solicitudes de autoridades extranjeras; o **ii) Por el cumplimiento de una resolución o determinación adoptada por un organismo internacional o por una agrupación intergubernamental, que sea reconocida con esas atribuciones por nuestro país a la luz de algún tratado internacional.** b) Sin embargo, la atribución citada no puede emplearse válidamente cuando el motivo que genere el bloqueo de las cuentas tenga un origen estrictamente nacional, pues al no encontrarse relacionada con algún procedimiento administrativo o jurisdiccional específico, resultaría contraria al principio de seguridad jurídica”. (Énfasis añadido).³²⁰

De la jurisprudencia transcrita se desprende que:

- La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera el bloqueo de una cuenta bancaria tiene la naturaleza de una medida de carácter cautelar de índole administrativa, por lo que no le reconoce el carácter de una pena o sanción.
- Para ser constitucional el bloqueo de una cuenta bancaria debe ser ejecutado en cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por nuestro país, ya sea a solicitud de autoridades extranjeras o en cumplimiento de una resolución o determinación adoptada por un organismo internacional, cuyas atribuciones sean reconocidas por México a la luz de algún tratado internacional (como es el caso de las decisiones del Consejo de Seguridad que imponen medidas de congelamiento de cuentas bancarias con fundamento en los artículos 25 y 103 de la Carta de las Naciones Unidas).

³²⁰ Época: Décima Época; Registro: 2016903; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Publicación: viernes 18 de mayo de 2018, 10:23 horas; Materia(s): (Constitucional, Administrativa); Tesis: 2a./J. 46 /2018 (10a.).

- El bloqueo ordenado por una autoridad nacional es inconstitucional, por ser contrario a la seguridad jurídica al no encontrarse relacionado con un procedimiento administrativo o jurisdiccional específico.

En relación con lo anterior, en la jurisprudencia por contradicción de tesis 78/2019³²¹, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que en el bloqueo de cuentas bancarias ejecutado en cumplimiento de compromisos internacionales, la suspensión provisional puede concederse de manera condicionada.

Lo anterior significa que los servidores públicos de la Unidad de Inteligencia Financiera, bajo su responsabilidad, podrían no levantar el congelamiento de la cuenta bancaria si en el informe previo exhiben documentación que acredite que el bloqueo fue ordenado por un organismo internacional:

³²¹ Como antecedentes de esta jurisprudencia por contradicción de tesis, puede señalarse que el Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 56/2019, en sesión extraordinaria del 12 de febrero de 2019, determinó revocar la resolución de la juez décimo quinta de distrito en materia administrativa en la Ciudad de México, quien en el amparo indirecto 200/2019, en el cuaderno incidental, determinó negar la suspensión provisional solicitada por un quejoso al que le habían bloqueado sus cuentas bancarias en Banjército, al considerar que con la suspensión se podían afectar el orden público y el interés social, porque la sociedad está interesada en que se vigile a los usuarios de las instituciones bancarias. En tal virtud, el tribunal colegiado referido consideró que no se afectaba con la suspensión el orden público y el interés social porque en ese momento procesal no existía elemento alguno que permitiera concluir tal afectación, además de que al resolverse el amparo en revisión 1231/2017, la Segunda Sala había considerado inconstitucional el bloqueo que no fuera ordenado en cumplimiento de compromisos internacionales. Por tal motivo, *el Tribunal Colegiado en comento declaró fundado el recurso de queja interpuesto, revocando el acuerdo recurrido y concediendo la suspensión provisional solicitada por el quejoso.*

En contrapartida, el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, al resolver el recurso de queja 46/2016, en sesión de 11 de marzo de 2016, *declaró fundado el recurso y revocó la suspensión provisional otorgada por el juez primero de distrito en materia administrativa en el Estado de Nuevo León*, quien en el amparo indirecto 1328/2015, en el cuaderno incidental, determinó conceder la suspensión provisional solicitada por una sociedad civil a quien le habían sido congeladas sus cuentas bancarias en Banorte, al considerar que con el otorgamiento de tal medida cautelar no se afectaban el orden público y el interés social, porque el levantar el impedimento de manejar sus cuentas bancarias únicamente repercutiría en la esfera jurídica de la quejosa, sin que se configurara privación alguna a la colectividad de un beneficio que le otorguen las leyes, o se provocara un daño. En contra de tal determinación, el Director de Procesos Legales “B” de la Unidad de Inteligencia Financiera interpuso el recurso de queja en comento. El Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito estimó que de concederse la suspensión se afectaría gravemente el interés social en el orden jurídico y económico social, porque era de mayor valía prevenir operaciones con recursos de procedencia ilícita que disponer de los recursos, que es un interés individual de carácter meramente económico (Información tomada de las páginas 1 a 9 de la contradicción de tesis 78/2019, visible en el sitio <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=251355> consultado el 17 de diciembre de 2017).

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. A consideración de esta Segunda Sala, atendiendo a una ponderación del interés social, la no contravención a disposiciones de orden público así como al principio de apariencia del buen derecho, en el juicio de amparo es posible 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. Sin embargo, **en su caso dicha suspensión provisional se concederá de manera condicionada, esto es, no surtirá efectos si el bloqueo se emitió** a partir del supuesto válido que fue reconocido jurisprudencialmente por esta Segunda Sala, consistente **en** el cumplimiento de una 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.** Al tratarse de un supuesto excepcional, dicha autoridad habrá de contar con documentación que sustente la existencia de una 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. Lo anterior no implica que al momento de dictarse la suspensión provisional **la autoridad** deba acreditar tal escenario, en tanto **podrá no ordenar el levantamiento del bloqueo, pero tendrá la carga procesal de exhibir en el informe previo la documentación fehaciente de que está en el supuesto de excepción para el dictado de la suspensión definitiva.**

Contradicción de tesis 78/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Vigésimo Primero del Primer Circuito y Segundo del Cuarto Circuito, ambos en Materia Administrativa. 22 de mayo de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Eduardo Romero Tagle y Juvenal Carbajal Díaz.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis IV.2o.A.123 A (10a.), de título y subtítulo: "CONGELAMIENTO DE CUENTAS BANCARIAS ATRIBUIDO A LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. AUN CUANDO EL QUEJOSO DESCONOZCA ESE ACTO O SUS MOTIVOS, ES IMPROCEDENTE CONCEDER LA SUSPENSIÓN CON EFECTOS RESTITUTORIOS EN SU CONTRA.", aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas, y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 31, Tomo IV, junio de 2016, página 2879, y

El sustentado por el Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 56/2019.

Tesis de jurisprudencia 87/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de mayo de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 31 de mayo de 2019 a las 10:36 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 03 de junio de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.³²²

IV. INICIATIVA DE REFORMAS A LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO

De la jurisprudencia 46/2018 que consideró constitucional el bloqueo ordenado por organismos internacionales e inconstitucional el bloqueo ordenado en el ámbito nacional, surgió la necesidad de que se presentara una iniciativa de reformas a la Ley de Instituciones de Crédito para prever un procedimiento de audiencia en ley y no en disposiciones administrativas³²³.

La iniciativa fue presentada el 14 de febrero de 2019 por el Senador Ricardo Monreal Ávila, integrante del Grupo Parlamentario de Morena³²⁴ y propone lo siguiente:

- Adicionar al Título Quinto de la Ley de Instituciones de Crédito con un Capítulo IV Bis, denominado “Del Procedimiento de Inclusión y Garantía de Audiencia de las personas incluidas en la lista de personas bloqueadas”, que incluye únicamente un artículo 116 Bis 2.
- Tratándose de personas a ser incluidas en la lista de personas bloqueadas en virtud de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, no les resultará aplicable el procedimiento previsto en el citado artículo 116 Bis 2, fracciones II a IV, porque “...se llevará a cabo el proceso

³²² Época: Décima Época; Registro: 2019978; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 66, Mayo de 2019; Tomo II; Materia(s): Común, Administrativa; Tesis: 2a./J. 78/2019 (10a.); Página: 1537.

³²³ En la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Senador Ricardo Monreal Ávila se manifiesta lo siguiente: “Así, *mediante esta iniciativa ... se actualizará, en términos de las últimas interpretaciones realizadas por el Poder Judicial de la Federación, la correspondencia constitucional del dispositivo en cita –tratándose de investigaciones de carácter nacional–* frente a los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, corrigiéndose así la inconstitucionalidad decretada y con ello la vigencia constitucional.” (Énfasis añadido).

³²⁴ Para revisar el texto completo de la iniciativa, véase la página https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-14-1/assets/documentos/garantia_de_audiencia_final.pdf, consultada el 7 de enero de 2020.

de desincorporación que estipule el Comité por el cual se haya designado la inclusión”³²⁵.

- Tratándose de inclusión en la lista de personas bloqueadas por motivos diferentes a las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas:
 - Se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para introducir a una persona en dicha lista “...cuando cuente con indicios suficientes de que esa persona se encuentra relacionada con los delitos de financiamiento al terrorismo, operaciones con recursos de procedencia ilícita o los asociados con los delitos señalados y que por lo tanto actualiza alguno de las (sic) parámetros a los que se refiere el décimo primer párrafo...”³²⁶ del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.
 - La notificación a la persona afectada por su inclusión en la lista será realizada por la institución de crédito correspondiente, haciéndole conocer los fundamentos y la causa o causas de su inclusión en la referida lista.³²⁷
 - Una vez que sea notificada la persona de su inclusión en la lista, contará con un plazo de cinco días hábiles, contado a partir del día siguiente a aquél en que recibió la notificación, para solicitar derecho de audiencia a la Unidad de Inteligencia Financiera.³²⁸
 - El plazo para ejercer el derecho de audiencia, ofrecer pruebas y alegar ante la Unidad de Inteligencia Financiera, podrá ejercerse de manera verbal o por escrito, dentro del plazo de diez días hábiles, contados a

³²⁵ Texto de la fracción V del artículo 116 Bis 2 cuya adición se propone en la Iniciativa en comentario.

³²⁶ Texto del primer párrafo del artículo 116 Bis 2, cuya adición se propone a la Ley de Instituciones de Crédito en la referida Iniciativa.

³²⁷ Véase fracción I, en su primer párrafo, del artículo 116 Bis 2, cuya adición se propone en la Iniciativa del Senador Monreal.

³²⁸ Ver párrafo segundo de la fracción I del artículo 116 Bis 2, cuya adición se propone a la Ley de Instituciones de Crédito, en la citada Iniciativa.

partir del día siguiente en que la institución de crédito le notificó de su inclusión en la lista.³²⁹

- El Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera podrá ampliar el plazo para ejercer el derecho de audiencia hasta por otros diez días hábiles, de manera fundada y por una sola ocasión, ya sea de oficio o a petición de parte.³³⁰
- Una vez que transcurra el plazo para presentar pruebas y rendir alegatos, el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera emitirá la resolución correspondiente, dentro de un plazo de quince días hábiles, “contados a partir de que esté integrado el expediente”.³³¹
- La resolución del Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera debe fundamentar y motivar la inclusión del interesado en la lista de personas bloqueadas y si procede o no su eliminación de la misma. Asimismo, en dicha resolución administrativa la Secretaría podrá promover la extinción de dominio de los recursos bloqueados, en términos de la Ley Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³³²
- La resolución debe ser notificada al interesado por oficio, dentro del plazo de diez días hábiles, contado a partir del día siguiente al de su emisión.³³³
- La resolución del Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera puede ser impugnada por el interesado, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.³³⁴

³²⁹ Ver párrafo primero de la fracción I del artículo 116 Bis 2, cuya adición se propone en la Iniciativa del Senador Monreal.

³³⁰ Revisar texto de la fracción II del artículo 116 Bis 2, cuya adición se propone a la Ley de Instituciones de Crédito en la multicitada Iniciativa.

³³¹ Consultar texto del primer párrafo de la fracción III del artículo 116 Bis 2, cuya adición se propone en la Iniciativa del Senador Monreal Ávila.

³³² Ver texto del primer y segundo párrafos de la fracción III del artículo 116 Bis 2, cuya adición se propone a la Ley de Instituciones de Crédito en la referida Iniciativa.

³³³ Visualizar texto del tercer párrafo de la fracción III del artículo 116 Bis 2, cuya adición se propone en la Iniciativa en comento.

³³⁴ Revisar texto del cuarto párrafo de la fracción III del artículo 116 Bis 2, cuya adición a la Ley de Instituciones de Crédito se propone en la Iniciativa del Senador Monreal Ávila.

Del contenido de la Iniciativa del Senador Monreal, se pueden formular los siguientes comentarios:

- a) Se considera correcta la exclusión de las personas que fueron incluidas en la lista de personas bloqueadas en virtud de una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, del procedimiento de audiencia previsto en el artículo 116 Bis 2, fracciones II, III y IV que se pretende adicionar en la Iniciativa, toda vez que las autoridades mexicanas no cuentan con atribuciones para invalidar las resoluciones de un órgano internacional, como lo es el citado Consejo.

No obstante lo señalado, la iniciativa propone que las personas que sean incluidas en la referida lista en virtud de las resoluciones del Consejo de Seguridad sean notificadas conforme a la fracción I del mencionado artículo 116 Bis 2, la cual continúa previendo que serán las instituciones de crédito y no la autoridad, quienes notifiquen al cliente o usuario de su inclusión en la lista de personas bloqueadas y la suspensión de operaciones, contraviniendo así el artículo 16 de la Constitución, aplicable a los actos de molestia como el congelamiento de la cuenta bancaria.

En relación con lo anterior, la exposición de motivos de la iniciativa ha reconocido que la inclusión en la lista y la suspensión de operaciones tienen la naturaleza de una medida cautelar y de un acto de molestia, al que le resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Así, **mediante esta iniciativa no sólo se busca dotar a la SHCP de la posibilidad de mantener por más tiempo los efectos de su medida cautelar, y con ello salvaguardar el objetivo primordial del acto de molestia**, evitar la materialización o continuación de un delito y así proteger al sistema financiero y la economía nacional, **sino que se actualizará, en términos de las últimas interpretaciones realizadas por el Poder Judicial de la Federación, la correspondencia constitucional del dispositivo en cita –tratándose de investigaciones de carácter nacional– frente a los artículos 14 y 16 de la Carta Magna**, corrigiéndose así la inconstitucionalidad decretada y con ello la vigencia constitucional. (Énfasis añadido).³³⁵

Por tal motivo, la notificación de la inclusión en la lista de personas bloqueadas la debe realizar la Unidad de Inteligencia Financiera y no la

³³⁵ Texto correspondiente a la exposición de motivos de la Iniciativa presentada por el Senador Ricardo Monreal, visible en la página https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-14-1/assets/documentos/garantia_de_audiencia_final.pdf, consultada el 7 de enero de 2020.

institución de crédito, a fin de cumplir con lo dispuesto en el artículo 16, primer párrafo de la ley fundamental.

- b) Por lo que se refiere a la inclusión en la lista de personas bloqueadas de aquellas personas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público “cuente con indicios suficientes de que esa persona se encuentra relacionada con los delitos de financiamiento al terrorismo, operaciones con recursos de procedencia ilícita o los asociados con los delitos señalados”, se considera que contraviene lo dispuesto en el artículo 21, primer párrafo de la Constitución.

Lo anterior, en razón de que dicho precepto establece que la “investigación de los delitos corresponde al ministerio público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función”.

En ese sentido, la obtención de indicios de que una persona se encuentra relacionada con la comisión de delitos, es una facultad que le corresponde a la autoridad ministerial, conforme a la Constitución y no a una autoridad administrativa como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En consecuencia, el congelamiento de las cuentas bancarias de las personas de las que se tengan indicios de cometer los delitos de terrorismo, terrorismo internacional, financiamiento al terrorismo y operaciones con recursos de procedencia ilícita, debe realizarse cautelarmente por el ministerio público, con intervención del juez de control, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 155, fracción IV del Código Nacional de Procedimientos Penales, que a la letra dispone lo siguiente:

“Artículo 155. Tipos de medidas cautelares

A solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, **el juez podrá imponer al imputado** una o varias de **las siguientes medidas cautelares:**

I. a III. ...

IV. La inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero;

V. a XIV. ...

Las medidas cautelares no podrán ser usadas como medio para obtener un reconocimiento de culpabilidad o como sanción penal anticipada.” (Énfasis añadido).

Lo anterior, es congruente con lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el juicio de amparo en revisión 1214/2016³³⁶, que consideró que las facultades de investigación de los delitos de terrorismo, terrorismo internacional y operaciones con recursos de procedencia ilícita le corresponden al Ministerio Público, específicamente al titular de la Unidad Especializada en Análisis Financiero de la Procuraduría General de la República, quien podrá utilizar las técnicas y medidas de investigación³³⁷ previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada³³⁸.

- c) Habiendo sido considerado por jurisprudencia³³⁹ de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia inconstitucional el procedimiento para incluir en la lista de personas bloqueadas por motivos nacionales, por violar la seguridad jurídica, la Iniciativa del Senador Monreal no subsana esta irregularidad porque prevé en ley prácticamente el mismo procedimiento previsto en las “Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito”.

En efecto, las mencionadas Disposiciones prevén que una autoridad administrativa sea la que incluya a una persona en la lista de personas bloqueadas por motivos nacionales, dicha autoridad lo comuniqué al banco, éste le congele su cuenta, le notifique y el afectado sea escuchado en su defensa ante la Unidad de Inteligencia Financiera, lo cual también se establece en el artículo 116 Bis 2, fracciones I a IV cuya adición propone la referida Iniciativa.

Más aún, el primer párrafo del artículo 116 Bis 2 de la Iniciativa señala que la introducción que realice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la lista de personas bloqueadas, “actualiza alguno de los parámetros a los que se refiere el décimo primer párrafo del ...” artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, que no son otros que los que están previstos en las

³³⁶ Página 70 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 7 de enero de 2020.

³³⁷ Esta atribución se encuentra prevista en el artículo 7, tercer párrafo de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

³³⁸ Páginas 64 a 66 de la sentencia, visible en la página https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-09/AR-1214-2016-170901.pdf, consultada el 7 de enero de 2020.

³³⁹ Jurisprudencia 46/2018.

“Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito”.

- d) El plazo de diez días hábiles que se prevé en el primer párrafo de la fracción I del artículo 116 Bis 2 de la Iniciativa para que la persona incluida en la lista de personas bloqueadas ejerza su derecho de audiencia, en los hechos puede llegar a ser de solo cinco días hábiles, porque se computa a partir de la notificación que realizó el banco a dicha persona de su inclusión en la lista, pero es a partir de esa notificación cuando también se computa el término de cinco días hábiles para que el interesado solicite el derecho de audiencia a la autoridad.

Es decir, el afectado por su inclusión en la lista, a partir de que se le notifique su introducción en dicho documento, cuenta con cinco días para avisar a la autoridad que ejercerá su derecho de audiencia y si proporciona el aviso previo en el quinto día, únicamente le restan otros cinco días para ofrecer pruebas y alegar, porque ese plazo también se computa a partir del día siguiente de que el banco le notificó su inclusión en la lista.

Ahora bien, si la Unidad de Inteligencia Financiera le amplía el plazo de defensa por otros diez días conforme a la fracción II del artículo 116 Bis 2 de la Iniciativa, en los hechos el plazo no será de veinte sino de quince días, por los motivos expuestos en el presente inciso d).

- e) La redacción de la fracción III del artículo 116 Bis 2 de la Iniciativa es confusa en su primer párrafo, porque primero indica que concluido el plazo para desahogar el derecho de audiencia, el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera debe resolver dentro de quince días hábiles, pero más adelante indica que el plazo para emitir la resolución se computa “a partir de que esté integrado el expediente”, lo cual queda a criterio de la autoridad administrativa, porque será la única que tenga certeza de cuándo quedó integrado el expediente.

Al respecto, la citada fracción dispone lo siguiente:

“III. Transcurrido el plazo para que el interesado presente pruebas y formule alegatos, la persona titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, dentro de los quince días hábiles siguientes, contados a partir de que esté integrado el expediente, emitirá la resolución administrativa ...” (Énfasis añadido).

- f) Si la exposición de motivos de la Iniciativa ha reconocido que el congelamiento de la cuenta bancaria es una medida cautelar de carácter administrativo, resulta totalmente incongruente que se prevea en la propia Iniciativa que en la misma resolución administrativa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá promover la extinción de dominio de los recursos bloqueados, en términos de la Ley Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (segundo párrafo de la fracción III del artículo 116 Bis 2 de la Iniciativa).

Ello, en razón de que conforme al artículo 22, tercer párrafo de la ley suprema, la acción de extinción de dominio únicamente puede ser ejercida por el Ministerio Público.

En tal virtud, si el segundo párrafo de la fracción III del artículo 116 Bis 2 de la Iniciativa se interpreta en el sentido de que la Unidad de Inteligencia Financiera puede ejercer la acción de extinción de dominio, será contrario a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 22 de la Constitución, porque ello le corresponde al Ministerio Público.

Por el contrario, si se interpreta la fracción III del artículo 116 de la Iniciativa en el sentido de que la Unidad de Inteligencia Financiera promoverá la extinción de dominio ante la Fiscalía General de la República, ello resulta incongruente con la naturaleza administrativa del bloqueo de cuentas bancarias que fue reconocido en la exposición de motivos de la Iniciativa del Senador Monreal, porque nunca se dio oportunidad de defensa previa al afectado, antes de ser incorporado en la lista de personas bloqueadas.³⁴⁰

- g) El cuarto párrafo de la fracción III del artículo 116 Bis 2 de la Iniciativa prevé que el interesado que no esté conforme con la resolución de la Unidad de Inteligencia Financiera podrá impugnarla en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es decir, interponiendo el recurso de revisión ante el Titular de la Unidad Financiera, debiendo resolver el recurso el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

³⁴⁰ Se tiene noticia de que la Minuta de la Cámara de Senadores fue recibida en la Cámara de Diputados el 1 de Noviembre de 2019 y que esta última Cámara el 19 de diciembre de 2019 rechazó la posibilidad de que la Unidad de Inteligencia Financiera promoviera la extinción de dominio de los recursos bloqueados, por lo que será la Cámara de Senadores la que deba resolver lo conducente en el siguiente periodo de sesiones (Información tomada de la página <https://www.elcontribuyente.mx/2019/12/la-uif-no-podra-iniciar-procesos-de-extincion-de-dominio-sin-un-juez/>, consultada el 7 de enero de 2019).

Sobre el particular, es de destacarse que si el recurso debe ser resuelto por la misma dependencia que emitió el acto impugnado, poco puede variar el sentido de la resolución, porque la autoridad que emitió el acto impugnado es juez y parte.

- h) La fracción IV del artículo 116 Bis 2 de la Iniciativa prevé que las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo son de aplicación supletoria al Capítulo IV Bis que se pretende adicionar al Título Quinto de la Ley de Instituciones de Crédito.

Al respecto, es de tenerse en consideración que el artículo 1, penúltimo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone que ese ordenamiento legal solo resulta aplicable a la materia financiera en mejora regulatoria.

Por tal motivo, existe una contradicción de artículos, porque la Iniciativa de reformas a la Ley de instituciones de Crédito, que es una ley financiera, remite a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y esta última prevé que en materia financiera solo le resulta aplicable en cuanto a mejora regulatoria.

- i) La Iniciativa del Senador Monreal únicamente propone reformar a la Ley de Instituciones de Crédito, pero no a todas las leyes financieras que contienen una regulación espejo en cuanto a la lista de personas bloqueadas.

Por todas las consideraciones expuestas en los incisos anteriores, se puede afirmar que la Iniciativa del Senador Monreal Ávila no se ajusta a la jurisprudencia 46/2018 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no obstante que ese es su propósito, como lo indica su exposición de motivos, además de que resulta contraria a lo dispuesto en los artículos 16, primer párrafo; 21, primer párrafo y 22, tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. EJERCICIO DE PONDERACIÓN

Si bien la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, utilizando un método de interpretación conforme³⁴¹, ha considerado que el bloqueo de cuentas

³⁴¹ La "interpretación conforme" es definida en la tesis aislada LXIX/2011, con rubro "*Pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos*", en los siguientes términos: "...significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados

bancarias ordenado por el Consejo de Seguridad es acorde con el principio constitucional de seguridad jurídica, es necesario realizar una interpretación constitucional utilizando el método de la ponderación, para contrastar los principios de paz y seguridad internacionales frente a la audiencia previa, la presunción de inocencia y al derecho de propiedad de la persona afectada por la inmovilización de su cuenta bancaria.

Para tal efecto, en primer lugar se debe determinar si el mantenimiento o restablecimiento de la paz y seguridad internacionales, la audiencia previa, la presunción de inocencia y el derecho de propiedad privada son principios o reglas, a fin de realizar una ponderación entre los mismos:

Para Alexi, los principios son normas jurídicas que “ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes”. Entonces, los principios son mandatos de optimización, que pueden cumplirse en diferente grado y que su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas; en este sentido, las posibilidades jurídicas se determinan por principios y reglas opuestos al principio en cuestión. Por su parte, las reglas son normas que sólo pueden ser cumplidas o no; son del *todo o nada*. Si una regla es válida, entonces debe hacerse exactamente lo que ella exige, ni más ni menos. Por lo tanto, las reglas contienen determinaciones en el ámbito de lo fáctica y jurídicamente posible. (Las cursivas son del texto original)³⁴².

De la transcripción anterior se desprende que los principios son normas que admiten niveles de cumplimiento, mientras que las reglas son normas que sólo admiten disyuntivamente cumplimiento o incumplimiento, sin puntos medios³⁴³.

internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos...” [Época: Novena Época; Registro: 160525; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011; Tomo 1; Materia: Constitucional; Tesis: P. LXIX/2011 (9ª); Página: 552].

³⁴² ROSILLO MARTÍNEZ, Alejandro, “El juicio de ponderación en el ejercicio judicial en México” en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, número 39, México, 2015, p. 723.

³⁴³ No debe perderse de vista que al revisar el texto de los diversos artículos que integran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no necesariamente se llega a conclusiones uniformes, sino que dependen de la interpretación que realice quien estudie el texto constitucional. En ese sentido, los profesores Raymundo Vázquez Castellanos y Rubén Minutti Zanatta explican lo siguiente:

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece y reconoce principios y reglas a lo largo de su texto. Pues precisamente por ser la ley fundamental del Estado mexicano, le corresponde señalar las normas jurídicas que deben regular la estructura y funcionamiento de nuestra organización estatal. Sin embargo, esas normas no siempre establecen de una manera clara y precisa los supuestos normativos que pretenden regular, sino que en ocasiones, se encuentran redactadas con un alto grado de abstracción que dificulta su comprensión y alcances jurídicos...Corresponde preguntarnos: ¿cuántos y cuáles son esos principios? Y la respuesta ni es

a) La *paz y seguridad internacionales* están previstas en el artículo 89, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como un “principio normativo” que debe observar el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la conducción de la política exterior:

Artículo 89. ...

I. a X. ...

X. Dirigir la política exterior...**En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos:** la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y **la lucha por la paz y la seguridad internacionales**;...” (Énfasis añadido)

Como puede observarse, nuestra ley suprema ha reconocido que la lucha por la paz y la seguridad internacionales son principios, criterio con el cual coincidimos, en razón de que admiten niveles de cumplimiento, porque su búsqueda y consecución es constante, no se logra alcanzar en su totalidad, porque siempre existe la posibilidad de que se quebrante por factores externos, como lo son el terrorismo, terrorismo internacional, financiamiento al terrorismo y las operaciones con recursos de procedencia ilícita, entre otros factores.

Adicionalmente, es de tenerse en consideración que la lucha por la paz y la seguridad internacionales es un derecho de las personas, porque toda obligación de la autoridad (en este caso del Poder Ejecutivo Federal), es correlativa de un derecho humano.

Los derechos humanos han sido definidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como “...el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana,

sencilla ni es una sola, pues dependerá del criterio del sujeto que interprete el texto y la forma en que haga tal interpretación constitucional.” (VÁZQUEZ CASTELLANOS, Raymundo y Rubén Minutti Zanatta, “Ensayo sobre los principios y reglas en la Constitución Mexicana” en *Principios y Reglas*, edit. Escuela Libre de Derecho-Universidad de Pisa, México, 2010, pp. 284-285).

Por tal motivo, la forma en la que en la presente tesis de grado realizamos la distinción entre regla y principio, es utilizando el criterio del profesor Robert Alexy, identificando si la norma constitucional admite o no niveles de cumplimiento, siendo, en el primer caso, principios y, en el segundo, reglas (véase ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 67-68 y 86).

cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona...”³⁴⁴

De tal suerte, la lucha por la paz y la seguridad internacionales contribuye de manera indispensable al desarrollo integral de la persona, porque sin paz y seguridad no es posible ejercer otros derechos, ni alcanzar el bienestar.³⁴⁵

Pero, ¿qué es la persona? La concepción de las personas que adopta nuestra Constitución es en el sentido de un ser humano dotado de dignidad.

Al respecto, Bohecio, el filósofo del siglo VI D.C., definió a la persona como la “sustancia individual de naturaleza racional”³⁴⁶, concepto que se opone a las cosas y a los seres vivientes que no tienen una naturaleza racional, intelectual.

Pero, ¿esa concepción filosófica de persona es la que reconoce y protege nuestra ley fundamental?

La respuesta debe ser positiva, precisamente porque en el artículo 9 de la Constitución se prevé que “[n]o se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente *con cualquier objeto* lícito...” y en el artículo 3 de la misma ley suprema se establece que “[t]oda persona tiene derecho a la educación” y que “[l]a educación se basará en el respeto irrestricto de la *dignidad de las personas*, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y... promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje.”

Como puede observarse, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce que las personas tienen dignidad y que son capaces de perseguir fines para los que se asocian; lo que presupone una capacidad racional que se fomenta

³⁴⁴ Definición tomada de la página <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>, consultada el 19 de diciembre de 2019.

³⁴⁵ El artículo 32 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, en su párrafo 2 prevé que “*Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común*, en una sociedad democrática.”, de tal suerte que es posible limitar otros derechos humanos en la medida que sea necesaria para alcanzar la seguridad colectiva y el bien común.

³⁴⁶ Véase MARTÍ ANDRÉS, Gabriel, “Sustancia individual de naturaleza racional: el principio personificador y la índole del alma separada”, en *Metafísica y Persona*, Uma Editorial, Universidad de Málaga, núm. 1, 2009, p. 114, visible en el sitio <http://www.revistas.uma.es/index.php/myp/article/view/2849/2648>, consultado el 19 de diciembre de 2019.

con el derecho a la educación, la cual promueve el respeto a la dignidad humana y los valores, entre otras cosas.

Es decir, el concepto de persona que está implícito en nuestra Constitución es el de un ser humano que tiene individualidad en razón de su dignidad y que es racional al ser capaz de perseguir fines u objetos lícitos para los cuales se asocia, tal como lo explica el maestro Fernando Alejandro Vázquez Pando:

Si nos preguntásemos qué es el hombre a la luz de la Constitución vigente, encontraríamos sin duda datos suficientes para una respuesta:

Es un ser susceptible de relacionarse y crear agrupaciones para perseguir fines (art. 9) y desarrollarse (art. 3).

Los datos anteriores, fácilmente inducibles a partir de diversas disposiciones constitucionales, pero especialmente de los artículos noveno y tercero, son suficientes para esbozar el concepto de ser humano implícitamente aceptado por la Constitución.

1. Es susceptible de relacionarse, pero es un ser en sí.
2. Si puede perseguir fines, es porque es capaz de pensar y decidir.
3. Ese ser en sí, es capaz de desarrollarse.

Nos lleva así la Constitución al concepto de ser humano propuesto por la antropología filosófica más seria, que ha dado sus mejores frutos en esa profunda tradición que es el humanismo.³⁴⁷

En fin, siendo un derecho humano la lucha por la paz y la seguridad internacionales, encuentra sustento también en la Carta de las Naciones Unidas, en cuyo artículo 1, párrafo 1 señala como propósito de dicha Organización el “mantener la paz y la seguridad internacionales”, para lo cual faculta al Consejo de Seguridad, en los artículos 24, párrafo 2 y 25 de la referida Carta, a adoptar medidas que son obligatorias para los Estados Miembros, las cuales incluyen el congelamiento de los activos financieros de las personas que se encuentran en la “*Lista de Sanciones contra el EIL (Dáesh) y Al Qaeda*” y otras listas antiterroristas.

b) La *audiencia previa* es una regla, porque como formalidad esencial del procedimiento tutelada en el artículo 14 de la Constitución, necesariamente debe cumplirse y respetarse de manera previa a la imposición de un acto privativo³⁴⁸, es

³⁴⁷ VÁZQUEZ PANDO, Fernando Alejandro, “Notas del Sistema Jurídico Mexicano a la luz de la Constitución” en *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 7, Julio de 1975, p. 629.

³⁴⁸ En sentido contrario se ha pronunciado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la jurisprudencia 158/2019, por contradicción de tesis, con rubro “*Arrestos militares. La regulación de los que se imponen con fundamento en la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, por un superior jerárquico o de cargo, no viola el derecho de audiencia previa*”, en la que reconoce expresamente que “...la restricción al derecho de audiencia que conlleva este tipo

decir, de un acto que tiene efectos definitivos en la esfera jurídica de la persona afectada por aquél.

En ese sentido, la audiencia previa es un derecho que no admite niveles de cumplimiento, sino que debe respetarse siempre, de manera anticipada a la afectación definitiva en los derechos de la persona que ha sufrir las consecuencias del acto privativo. Admitir lo contrario, equivaldría a sostener que una persona puede sufrir una privación (con efectos definitivos) y posteriormente defenderse, pero ¿qué sentido tendría dicha defensa posterior si el acto privativo ya se consumó?

En relación con lo señalado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la jurisprudencia 49/96, que distingue entre los actos privativos y los de molestia:

ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION. El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, **la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado.** En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues 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

de correctivos disciplinarios encuentra plena justificación constitucional en el principio de disciplina militar contenido en el artículo 13 de la Constitución Federal, ya que: (i) persigue un fin constitucionalmente legítimo; (ii) es apta para conseguirlo; (iii) es necesaria para su realización; y (iv) es proporcional específicamente en relación con el beneficio obtenido...Por ende...no debe otorgarse audiencia previamente a su imposición, sino que es suficiente garantizar dicho derecho fundamental con posterioridad a ella". (Época: Décima Época; Registro: 2021193; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia por contradicción de tesis; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; ubicada en publicación semanal; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: 2a./J. 158/2019 (10a.); publicada el viernes 6 de diciembre de 2019).

mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, 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. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional. (Énfasis añadido).³⁴⁹

Asimismo, resulta importante señalar que el derecho de audiencia está previsto y reconocido como garantía judicial, en el artículo 8, párrafo 1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, en los siguientes términos:

“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

c) La *presunción de inocencia* está prevista en el artículo 20, apartado B), fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el derecho de toda persona imputada a “...que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa”.

Asimismo, el artículo 8, párrafo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos la prevé como una garantía judicial en los siguientes términos: “Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad...”.

Igualmente, el artículo 14, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que “Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.”

También está reconocida en el artículo 26 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que establece “Se presume que todo acusado es inocente, hasta que se pruebe que es culpable.”

³⁴⁹ Época: Novena Época; Registro: 200080; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Julio de 1996; Tomo IV; Materia(s): Común; Tesis: P./J. 40/96; Página: 5.

Y en el artículo 11, párrafo 1 de la Declaración Universal sobre Derechos Humanos, que señala lo siguiente: “Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público, en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.”

De la redacción del precepto constitucional y de los tratados internacionales anteriormente referidos, parece que la presunción de inocencia es una regla, en razón de que resulta aplicable a toda persona que no haya sido sentenciada, motivo por el cual parecería que no tiene limitaciones y siempre debe de respetarse antes de imponer una pena.

En tal virtud, la jurisprudencia por contradicción de tesis 200/2013 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la presunción de inocencia tiene diversas vertientes y se debe de entender como regla probatoria, regla de trato procesal; y regla de trato en su vertiente extra procesal:

93. Lo que es acorde con el Estado democrático de derecho, con el que se pretende que sea la responsabilidad y no la inocencia la que deba probarse; de ahí que este derecho tiene efectos trascendentales en cualquier procedimiento o proceso en el que se pretenda acusar a alguien, así como en cada una de sus fases, independientemente sin importar la etapa en la que se encuentre, por lo que el principio de presunción de inocencia se traduce en tres significados garantistas fundamentales:

94. 1. El primero, como una regla probatoria que impone la carga de la prueba para quien acusa y, por ende, la absolución en caso de duda.

95. 2. El segundo, como regla de tratamiento al acusado que excluye o restringe al máximo la limitación de sus derechos fundamentales, sobre todo los que inciden en su libertad personal, con motivo del proceso que se instaura en su contra.

96. 3. El tercero, como estándar probatorio o regla de juicio que puede entenderse como una norma que ordena a los Jueces la absolución de los inculcados cuando durante el proceso no se han aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona. Así entendida, la presunción de inocencia no aplica al procedimiento probatorio (la prueba entendida como actividad), sino al momento de la valoración la prueba (entendida como resultado de la actividad probatoria).³⁵⁰

³⁵⁰ Véase página:

<https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=25144&Clase=DetalleTesisEjecutorias>, consultada el 21 de diciembre de 2019.

No obstante lo señalado, de manera paradójica, la Suprema Corte de Justicia en la jurisprudencia anteriormente citada, le llama principio, aunque la considera regla en tres vertientes.

Ahora bien, tal como explica el Licenciado Miguel Ángel Mercado Morales³⁵¹, el arraigo y la prisión preventiva resultan incompatibles con la presunción de inocencia.

El arraigo está previsto en el octavo párrafo del artículo 16 de la ley suprema y fue declarado constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 1250/2012, en detrimento del derecho de presunción de inocencia³⁵², entre otros; mientras que la prisión preventiva tiene su sustento constitucional en el artículo 18 de la ley fundamental, lo que nos lleva a concluir que la presunción de inocencia admite niveles de cumplimiento y por ello se trata de un principio, o por lo menos una regla que presenta excepciones.

d) El *derecho de propiedad* privada no puede considerarse absoluto porque el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le ha puesto limitantes como la expropiación por causa de utilidad pública y la posibilidad de imponerle las modalidades que dicte el interés público:

“Artículo 27. ...

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público... (Énfasis añadido).

³⁵¹ Véase MERCADO MORALES, Miguel Ángel, “La presunción de inocencia como un derecho fundamental”, en *Hechos y Derechos*, número 29, 2 de octubre de 2015, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, visible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7322/9258>, consultada el 21 de diciembre de 2019.

³⁵² El Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, votó en sentido contrario al considerar que “...el arraigo supone una restricción injustificada del derecho a la libertad personal y del principio de presunción de inocencia” (ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo, “El arraigo como restricción injustificada del derecho a la libertad personal y del principio de presunción de inocencia”, en *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, Coordinadores: Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rogelio Flores Pantoja, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2017, p. 957, visible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4633/43.pdf>, consultada el 21 de diciembre de 2019.

La expropiación es el acto administrativo por virtud del cual el Estado priva de la propiedad privada a un particular, por causa de utilidad pública y mediante indemnización³⁵³. Las causas de utilidad pública, el procedimiento de expropiación y la indemnización están previstas en la Ley de Expropiación.

Respecto de las modalidades a la propiedad privada, el Maestro Gabino Fraga señala lo siguiente:

“...mientras que con la expropiación se priva a un particular de sus bienes en tanto que esto es necesario al Estado, **la modalidad sólo afecta el régimen jurídico de la propiedad imponiendo una acción o una abstención, en tanto que el ejercicio absoluto de aquélla puede causar un perjuicio a algún interés social cuya salvaguardia esté encomendada al Estado.**” (Énfasis añadido).³⁵⁴

Por su parte, el maestro Fauzi Hamdan Amad considera que en los textos constitucionales contemporáneos la propiedad no confiere más que prerrogativas limitadas, pudiendo sufrir restricciones y limitaciones de policía sanitaria, urbana y ambiental, hasta llegar a ser privados los particulares de sus bienes por causa de utilidad pública o de interés general en los casos de expropiación, nacionalización y requisa.³⁵⁵

Como puede observarse, el derecho a la propiedad privada debe considerarse como un principio, porque admite niveles de cumplimiento que están en función del interés público que puede imponerle modalidades en su ejercicio, tal como lo ha reconocido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 37/2006:

PROPIEDAD PRIVADA. EL DERECHO RELATIVO ESTÁ LIMITADO POR SU FUNCIÓN SOCIAL. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14, 16 y principalmente el 27, reconoce como derecho fundamental el de la propiedad privada; sin embargo, lo delimita fijando su contenido, a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad. Luego, tratándose de aquel derecho, la Constitución Federal lo limita a su función social, toda vez que conforme al indicado artículo 27, el Estado puede imponer modalidades a la propiedad privada por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es ella

³⁵³ Véase HAMDAN AMAD, Fauzi, *Derecho Administrativo*, edit. Suprema Corte de Justicia de la Nación-Escuela Libre de Derecho, México, 2015, p. 195.

³⁵⁴ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 48 ed., edit. Porrúa, México, 2012, p. 370.

³⁵⁵ HAMDAN AMAD, *ob. cit. supra* nota 353, pp. 193-194.

la que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, por lo que no es oponible frente a la colectividad sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo, en los términos que dispone expresamente la Norma Fundamental.³⁵⁶

De lo expuesto en los incisos a) a d) anteriores, se puede concluir que la lucha por la paz y la seguridad internacionales es un principio previsto en el artículo 89, fracción X de la ley suprema, que debe ser ponderado con la regla del derecho de previa audiencia y con los principios de presunción de inocencia y derecho a la propiedad, para determinar en un caso concreto si el bloqueo de cuentas bancarias ejecutado por la Unidad de Inteligencia Financiera en cumplimiento de una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se ajusta a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante que la persona afectada no ha sido sentenciada en nuestro país.

El juicio de ponderación que vamos a realizar utilizará la metodología empleada por el profesor Robert Alexy, de tal suerte que vamos a determinar en un caso concreto que principio tiene mayor peso específico³⁵⁷: si la lucha por la paz y la seguridad internacionales o los derechos de propiedad, previa audiencia y presunción de inocencia.

En virtud de lo señalado, es necesario aplicar los subprincipios de adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto³⁵⁸.

Subprincipio de adecuación. Se refiere a demostrar que el bloqueo de una cuenta bancaria (suspensión de operaciones) perteneciente a una persona que aparezca en las listas antiterroristas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y por consiguiente en la “lista de personas bloqueadas”, persigue una finalidad constitucionalmente válida y es apto para conseguir esa finalidad.³⁵⁹

³⁵⁶ Novena Época; Registro: 175498; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Marzo de 2006; Tomo XXIII; Materia(s): Constitucional; Tesis: P./J. 37/2006; Página: 1481.

³⁵⁷ Véase ALEXI, *ob. cit. supra* nota 367, p. 89 y ROSILLO MARTÍNEZ, *ob. cit. supra* nota 342, pp. 727 y 728.

³⁵⁸ ROSILLO MARTÍNEZ, *ob. cit. supra* nota 342, p. 729.

Es de destacarse que el Poder Judicial de la Federación ha venido aplicando el juicio de ponderación de principios en varias resoluciones, como es el caso de las tesis III.5o.A.62 A (10a.) “Albergues del Estado de Jalisco. Aplicación del método de ponderación al artículo 44 de la ley para la operación relativa...”; III.2o.C.85 C (10a.) “prueba pericial en genética. si el infante se opone a su admisión, aduciendo transgresión a sus derechos a la dignidad humana y a la intimidad...”, entre otras.

³⁵⁹ ROSILLO MARTÍNEZ, *ob. cit. supra* nota 342, pp. 729.

Al respecto, es de tenerse en consideración que las autoridades mexicanas, en este caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Unidad de Inteligencia Financiera, tienen la obligación constitucional de obrar en beneficio de la colectividad, es decir, deben buscar realizar el bien público.

En relación con lo señalado, el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que "...Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para *beneficio* de éste"; motivo por el cual, toda autoridad perteneciente al gobierno tiene la obligación de ejercer sus atribuciones buscando alcanzar el bien público.

Esta obligación se confirma si se atiende lo dispuesto en el artículo 128 de la ley suprema, que ordena a todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, rendir protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

En ese sentido, el bloqueo de una cuenta bancaria o suspensión de operaciones realizado para cumplir con una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas persigue una finalidad constitucionalmente válida porque está encaminado a mantener el bienestar público, en razón de que su objeto consiste en cumplir con una resolución de un organismo internacional cuya responsabilidad primordial es mantener la paz y la seguridad internacionales.

Sobre el particular, el artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas dispone que los Miembros de las Naciones Unidas "le confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales", además de que conforme al artículo 25 de la referida Carta, los "Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad".

Asimismo, el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas prevé que "En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta."

En tal virtud, en el artículo 89, fracción X de la Constitución se estableció como obligación del Poder Ejecutivo Federal el de conducir la política exterior, cumpliendo con el principio normativo de "la lucha por la paz y la seguridad internacionales". Adicionalmente, el artículo 103 de la ley suprema reconoce a los tratados internacionales como fuente de derecho en nuestro país.

Así las cosas, con fundamento en el artículo 90 de la Constitución, el Ejecutivo Federal se auxilia en su labor con la Administración Pública Federal, de la cual forma parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículos 26 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), la cual tiene las atribuciones que las leyes le confieren.

En consecuencia, el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en sus párrafos noveno y décimo faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a emitir una “lista de personas bloqueadas”, dentro de la cual se incluye a las personas “...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”, tal como lo prevé la fracción I del artículo 71 de las “Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito”.

Es decir, dentro de la “lista de personas bloqueadas” la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluye a las personas mencionadas en las listas antiterroristas del Consejo de Seguridad, respecto de las cuales dicho organismo ordena el congelamiento de sus activos financieros, para preservar la paz y la seguridad internacionales, lo cual redundaría en alcanzar el bien público temporal, porque si se impide de manera preventiva a potenciales terroristas emplear recursos encaminados a tal fin, se evitarían atentados contra la paz y seguridad internacionales y, en general, contra el bienestar de la población del Estado donde se ejecutarían los actos terroristas.

Por lo tanto, la inclusión en la “lista de personas bloqueadas” de las personas enumeradas en las listas del Consejo de Seguridad persigue una finalidad constitucionalmente válida, en razón de que:

- Los Estados Unidos Mexicanos están obligados a cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad como Estado Miembro de las Naciones Unidas, atento a lo dispuesto por los artículos 25 y 103 de la Carta de las Naciones Unidas.
- Las resoluciones del Consejo de Seguridad están encaminadas a mantener la paz y la seguridad internacionales, con fundamento en el artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas.
- El Ejecutivo Federal tiene la obligación constitucional de luchar por la paz y la seguridad internacionales conforme al artículo 89, fracción X de la ley

suprema, lo cual implica aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, conforme a la Carta de las Naciones Unidas.

- La incorporación de las listas antiterroristas del Consejo de Seguridad en México se logra con su inclusión en la “lista de personas bloqueadas” emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en sus atribuciones previstas en los artículos 115, párrafos noveno y décimo de la Ley de Instituciones de Crédito y 71, fracción I de las Reglas de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito”.
- La suspensión de operaciones con la persona cuyo nombre aparece en la lista de personas bloqueadas es apta para cumplir con la finalidad constitucional de luchar por la paz y seguridad internacionales (artículo 89, fracción X) y de alcanzar el bien público (artículo 39), porque se ajusta a las obligaciones que asumió nuestro país en la Carta de las Naciones Unidas de aceptar las decisiones del Consejo de Seguridad y contribuye a evitar que se utilicen recursos situados en el sistema bancario mexicano para financiar posibles actividades terroristas, lo cual podría afectar a la población de los Estados Unidos Mexicanos o de cualquier Estado Miembro de la Organización de las Naciones Unidas.
- El fin que se prevé en la fracción I y en el párrafo noveno del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, de prevenir el terrorismo, el terrorismo internacional, el financiamiento al terrorismo y las operaciones con recursos de procedencia ilícita, es compatible con el bienestar colectivo y con la lucha por la paz y la seguridad internacionales, porque previniendo los delitos, se alcanza la paz y el bienestar.
- Es de llamar la atención que la jurisprudencia 2a./J. 46/2018 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no haya invocado como fundamento constitucional para justificar el bloqueo de cuentas ordenado por el Consejo de Seguridad al artículo 89, fracción X de la Constitución, que obliga al Ejecutivo Federal a luchar por la paz y la seguridad internacionales.

Subprincipio de necesidad. Se refiere a que entre las diversas opciones que pueden existir para satisfacer un principio, se debe elegir la que afecte en menor medida al otro principio³⁶⁰.

³⁶⁰ *Loc. cit.*

En el presente caso, se debe justificar que la inclusión en la “lista de personas bloqueadas” es la opción para satisfacer el principio de luchar por la paz y la seguridad internacionales, que menos afecta los derechos de propiedad, de presunción de inocencia y de audiencia previa:

1) *El bloqueo o suspensión de operaciones no implica privar al cliente o usuario de la propiedad* de los recursos que se encuentran depositados en la institución de crédito, porque únicamente se trata de una modalidad a la propiedad impuesta por razones de interés público, tal como lo permite el artículo 27 constitucional, en su tercer párrafo, que a la letra dispone: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”.

En ese sentido, el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito prevé en su fracción I, que la finalidad de la “lista de personas bloqueadas” es prevenir la comisión de los delitos de terrorismo, terrorismo internacional, financiamiento al terrorismo y operaciones con recursos de procedencia ilícita, lo cual se ajusta a lo dispuesto en los artículos 39; 89, fracción X y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dentro de la referida lista se incluyen los nombres de las listas antiterroristas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, cuyas decisiones resultan obligatorias para nuestro país, en virtud de lo dispuesto en los artículos 24, 25 y 103 de la Carta de las Naciones Unidas, para preservar la paz y la seguridad internacionales.

El bloqueo de cuentas bancarias se impone entonces como una modalidad a la propiedad por razones de interés público (preservar la paz y la seguridad internacionales y alcanzar el bien público) perfectamente reconocidas por la ley fundamental en sus artículos 39 y 89, fracción X, además de que busca afectar en la menor medida el derecho de propiedad, porque los clientes y usuarios de la banca a quienes se les suspendan sus operaciones no se verán privados de sus derechos, sino sujetos a una limitación temporal en cuanto a su disposición.

En relación con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado cuáles son las diferencias entre la expropiación y las modalidades a la propiedad privada:

... **la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación**... Los efectos de las modalidades que se impriman a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de tal manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho... **la finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada no es otra que la**

de estructurar el régimen de la propiedad privada dentro de un sistema que haga prevalecer el interés público sobre el interés privado, hasta el grado en que la Nación lo estime conveniente... Por lo que toca a los efectos jurídicos de la expropiación, debe decirse que no supone una extinción de los derechos del propietario, sino una sustitución del dominio o el uso, por el goce de la indemnización correspondiente... (Énfasis añadido).³⁶¹

2) *El bloqueo de cuentas bancarias tampoco implica una afectación al derecho de presunción de inocencia*, porque la suspensión de operaciones tiene la naturaleza de una medida cautelar de carácter administrativo que no da el tratamiento anticipado de culpable al cliente o usuario afectado por tal medida, sin haber sido previamente sentenciado.

Lo anterior, en razón de que tal medida no implica una privación de la propiedad de los recursos depositados en la institución de crédito, sino únicamente una limitación de los efectos jurídicos de aquélla, tendiente a evitar preventivamente que sean utilizados dichos recursos para la probable comisión de delitos de terrorismo, terrorismo internacional, financiamiento al terrorismo u operaciones con recursos de procedencia ilícita, afectando con ello la paz y la seguridad internacionales.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la jurisprudencia 2a./J. 46/2018 (10a.), antes citada, en la que considera que el bloqueo de cuentas bancarias ordenado por resoluciones de organismos internacionales de los que México forme parte, tiene la naturaleza de una medida cautelar de índole administrativa.

Confirma lo anterior, lo señalado en el párrafo 64 de la Resolución 2368 (2017) de 20 de julio de 2017 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que ordena implementar las medidas de congelamiento de activos financieros de manera preventiva y sin carácter represivo:

“El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas,

...

64. **Reitera que las medidas** a que se hace referencia en el párrafo 1 de la presente resolución **son de carácter preventivo y no se basan en criterios penales establecidos en el derecho interno;**...” (Énfasis añadido).³⁶²

³⁶¹ Apud. FRAGA, *ob. cit. supra* nota 354, p. 371.

³⁶² Para revisar el texto completo de la presente resolución, véase la página [https://www.undocs.org/es/S/RES/2368%20\(2017\)](https://www.undocs.org/es/S/RES/2368%20(2017)), consultada el 23 de diciembre de 2019.

No obstante lo señalado, es de destacarse que si el bloqueo de cuentas bancarias ordenado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se prolonga indefinidamente en el tiempo, podría dejar de tener carácter preventivo y convertirse en punitivo. Por tal motivo, el propio Consejo de Seguridad ha indicado en su Resolución 2368 (2017), que el Comité respectivo debe “suprimir con rapidez” los nombres de las listas, de quienes dejen de cumplir los criterios para aparecer en ellas:

“Recordando al Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015) relativas al EILL (Dáesh), AlQaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociados que ha de suprimir con rapidez y caso por caso los nombres de personas, grupos, empresas y entidades que hayan dejado de cumplir los criterios para figurar en la Lista indicados en la presente resolución...” (Énfasis añadido)³⁶³

Aunado a lo anterior, es de reiterarse que la persona cuyo nombre aparece en las listas del Consejo de Seguridad tiene el derecho de iniciar el procedimiento de exclusión de la lista, que se encuentra previsto en las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, tal como quedó explicado en el numeral V del Capítulo Segundo del presente trabajo de investigación. En ese sentido, la medida de congelamiento de activos financieros no tendría carácter permanente porque puede ser levantada si se sigue el procedimiento respectivo.

Por otro lado, es de tenerse en consideración que el bloqueo de cuentas bancarias al ser ejecutado por una autoridad administrativa, como lo es la Unidad de Inteligencia Financiera, no está invadiendo las facultades de investigación del Ministerio Público que le confiere de manera exclusiva el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello, porque la Unidad de Inteligencia Financiera no ha realizado alguna investigación para incluir el nombre de las personas en la “lista de personas bloqueadas”, sino que ha incorporado en dicha lista los nombres de quienes figuran en las listas antiterroristas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En relación con lo anterior, el artículo 71, fracción I de las “Disposiciones de Carácter General a que se refiere al artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito”, establece lo siguiente:

“71ª.- La Secretaría podrá introducir en la Lista de Personas Bloqueadas a las personas, bajo los siguientes parámetros:

³⁶³ *Loc. cit.*

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; ...”.

Como puede observarse, la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en ningún momento investigó ni dio el tratamiento anticipado de culpable a las personas que incluye en la “lista de personas bloqueadas” en términos de la disposición 71, fracción I, antes citada, sino que se limitó a dar cumplimiento a lo ordenado en las resoluciones correspondientes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

3) El *bloqueo de cuentas bancarias o suspensión de operaciones tampoco afecta o limita el derecho de previa audiencia*, porque éste resulta aplicable para actos privativos en términos del artículo 14 constitucional, pero no para actos de molestia, los cuales se rigen por el artículo 16 de la ley suprema.

El bloqueo de cuentas bancarias al ser una medida cautelar tiene la naturaleza de un acto de molestia porque no está privando de la propiedad de sus recursos al cliente o usuario de la banca cuyo nombre aparece en la “lista de personas bloqueadas”, sino que limita temporalmente la posibilidad de disponer de ellos, hasta que se obtenga el levantamiento de la suspensión.

En relación con lo señalado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la jurisprudencia P./J. 21/98 que establece expresamente que a los actos de molestia no les resulta aplicable la garantía de previa audiencia:

MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación

que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.³⁶⁴

Si bien es cierto que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito que prevé la suspensión de operaciones de los clientes y usuarios que aparezcan en la “lista de personas bloqueadas”, se encuentra ubicado dentro del Capítulo IV denominado “De los Delitos”, es de destacarse que el bloqueo de cuentas bancarias no tiene la naturaleza jurídica de una pena, ni de una sanción administrativa, en razón de que su finalidad no es reprimir ni sancionar una conducta prohibida por las leyes penales o una infracción de carácter administrativo, sino prevenir la utilización del sistema financiero en la comisión de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, terrorismo, terrorismo internacional y financiamiento al terrorismo, tal como se prevé expresamente en el párrafo noveno del citado artículo³⁶⁵.

Ahora bien, no debe pasar inadvertido que las “Directrices del Comité para la realización de su labor” prevén que los Estados que reciban la notificación de que una persona que ha sido incluida en las listas antiterroristas del Consejo de Seguridad “...están obligados a adoptar, de conformidad con sus leyes y prácticas nacionales, todas las medidas posibles para notificar o informar de manera oportuna a las personas y entidades incluidas en la Lista ... de las medidas impuestas a ellos, los motivos de la inclusión que figuran en el sitio web del Comité, así como toda la información proporcionada por la Secretaría...”³⁶⁶.

En todo caso, el afectado por la medida debe iniciar ante el Comité correspondiente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el procedimiento de exclusión de la lista, previsto en las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, tal como quedó explicado en el numeral V del Capítulo Segundo del presente trabajo de investigación.

³⁶⁴ Novena Época; Registro: 196727; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Marzo de 1998, Tomo VII; Materia(s): Constitucional, Común; Tesis: P./J. 21/98; Página: 18.

³⁶⁵ El párrafo noveno del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito dispone: “...*La lista de personas bloqueadas tendrá la finalidad de prevenir y detectar* actos, omisiones u operaciones que pudieran ubicarse en los supuestos previstos en los artículos referidos en la fracción I de este artículo” (Énfasis añadido).

³⁶⁶ Sección 6, apartado v) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

De obtener resolución favorable el afectado, la Unidad de Inteligencia Financiera deberá suprimir el nombre de la “lista de personas bloqueadas”, de conformidad con lo dispuesto en la fracción I de la 74 de las “Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito”:

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

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

Como se aprecia, el derecho de audiencia posterior tiene que ejercerse frente al Comité del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en razón de que fue la autoridad ordenadora de la inclusión en la lista, de manera que la Unidad de Inteligencia Financiera no cuenta con atribuciones para suprimir el nombre de la “lista de personas bloqueadas”, sino hasta que el Consejo de Seguridad así lo determine.

Por otro lado, no debe pasar inadvertido que el procedimiento de audiencia posterior previsto en las “Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito” no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque prevé que sea la institución de crédito quien notifique de la suspensión de operaciones al cliente o usuario, cuando debería existir una notificación de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Al respecto, los artículos 72, último párrafo de las referidas disposiciones de carácter general y 16 de la ley fundamental establecen lo siguiente:

“72.- ...

I a II. ...

Las Entidades que en términos de la presente Disposición hayan suspendido los actos, Operaciones o servicios con sus Clientes o Usuarios, **de manera inmediata deberán hacer de su conocimiento dicha situación por escrito o a través de medios digitales**, en el que se deberá informar a dichos Clientes y Usuarios los fundamentos y la causa o causas de dicha inclusión, **así como que, dentro de los diez días hábiles siguientes al día de la recepción del citado escrito, podrán acudir ante la autoridad competente** para efectos de la 73ª de las presentes Disposiciones.” (Énfasis añadido).

“Artículo 16. **Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...**” (Énfasis añadido).

Subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto. Se compone de la ley de la ponderación y la fórmula del peso. Alexy explica la ley de ponderación en los siguientes términos: “Cuanto mayor sea el grado de no satisfacción o restricción de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro”³⁶⁷. La fórmula del peso implica que “...las vulneraciones leves de un derecho fundamental...ceden ante la protección media y grave de otro derecho fundamental...; las vulneraciones medias de un derecho fundamental...ceden ante las protecciones graves...Al contrario, las vulneraciones graves y medias de derechos fundamentales...no ceden ante protecciones leves de otro derecho fundamental..., y las vulneraciones graves...no ceden ante protecciones medias”³⁶⁸.

En el presente caso, la aplicación de este principio consiste en encontrar la argumentación que justifique que una afectación media en el derecho de propiedad de los clientes o usuarios de la banca³⁶⁹ cede ante una protección grave al principio de luchar por la paz y la seguridad internacionales, al cumplimiento de los tratados internacionales y a la consecución del bien público.

Al respecto, es de señalarse que no se hace referencia a la afectación de los derechos de presunción de inocencia y de previa audiencia porque en el desarrollo de la argumentación relativa al subprincipio de necesidad ha quedado demostrado que el bloqueo de cuentas bancarias no los afecta, en razón de que no le resultan aplicables al tener la naturaleza de una medida cautelar, por lo que dicho bloqueo no se trata de un acto privativo, ni de una pena o sanción administrativa en México³⁷⁰.

³⁶⁷ ALEXY, Robert, *La construcción de los derechos fundamentales*, edit. Ad-Hoc, Buenos Aires, 2010, p. 30.

³⁶⁸ ROSILLO MARTÍNEZ, *ob. cit. supra* nota 342, p. 731.

³⁶⁹ Al suspenderse la posibilidad de que celebren operaciones pasivas, activas y de servicios, hasta que su nombre sea retirado de la “lista de personas bloqueadas”.

³⁷⁰ Independientemente de que para el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sea una sanción selectiva, porque en el párrafo 64 de la Resolución 2368 (2017) de 20 de julio de 2017 ordena imponerlo en cada Estado de manera preventiva. Adicionalmente, la Sección 6, apartado d) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114, señala expresamente que: “No es preciso que haya una acusación penal o condena para la inclusión en la Lista pues las sanciones tienen carácter preventivo”.

Por lo que se refiere a dar mayor peso específico al principio de la lucha por la paz y seguridad internacionales previsto en el artículo 89, fracción X de la ley suprema, respecto del derecho de propiedad, es de destacarse que este último sufre una mediana afectación, porque el bloqueo supone únicamente una modalidad a la propiedad³⁷¹, por razones de interés público, permitida en el artículo 27, tercer párrafo de la Constitución.

Se trata de una afectación media al derecho de propiedad porque:

- No se está privando a la persona afectada por el bloqueo de su cuenta bancaria de la propiedad de los recursos depositados, sino que únicamente se está suspendiendo la posibilidad de celebrar operaciones activas, pasivas o de servicios, presentes o futuras, hasta que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas suprima el nombre del cliente o usuario de las listas antiterroristas.
- No se trata de un decomiso o confiscación de bienes que, como penas previstas en el artículo 22 de la Constitución, requieren de previo juicio en términos del artículo 14 de la ley fundamental.
- La medida sólo resulta aplicable a los recursos depositados en una institución financiera, pero no se refiere a todos los bienes o derechos que son propiedad del cliente o usuario bancario afectado por la medida.
- El artículo 75, fracción I de las “Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito” faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para autorizar el acceso a los recursos congelados, cuando se trate de clientes o usuarios que figuren en las listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, para cumplir con la Resolución 1452 (2002) de ese organismo, que permite el acceso a activos financieros congelados para sufragar “gastos básicos” y “extraordinarios”.

En relación con lo señalado, la 75 de las citadas disposiciones de carácter general, establece expresamente lo siguiente:

“75ª.- La Secretaría podrá autorizar, sin perjuicio de lo establecido en el presente capítulo, el acceso a determinados recursos, derechos o bienes, así como actos, Operaciones o servicios, conforme a lo siguiente:

³⁷¹ Es decir, una limitación temporal para disponer de los recursos.

I. A los Clientes o Usuarios que se ubiquen dentro de la Lista de Personas Bloqueadas, en términos de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, en términos de la resolución 1452 (2002)³⁷² del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas...”

- Si la persona afectada por el bloqueo de su cuenta bancaria no era quien había listado el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por tener el mismo nombre, se considera que en ese supuesto sufrió una afectación en sus derechos derivada de una actividad administrativa irregular, lo que justifica que reciba una indemnización, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 109, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1, último párrafo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que establecen lo siguiente:

“Artículo 109. ...

I a IV. ...

...

...

...

...

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

“Artículo 1. ...

³⁷² Por su parte, la Resolución 1452 (2002) de 20 de diciembre de 2002 dispone que las medidas de congelamiento de activos financieros no son aplicables a gastos básicos y extraordinarios, cuando la solicitud de autorización de acceso a los recursos congelados se notifique por el Estado de que se trate al Comité correspondiente del Consejo de Seguridad y dentro de las 48 horas siguientes no exista “decisión negativa”.

Por “gastos básicos”, la citada Resolución incluye “...el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, impuestos, primas de seguros y gastos de agua y electricidad, o exclusivamente para pagar honorarios profesionales razonables y el reembolso de gastos asociados con la prestación de servicios jurídicos o tasas o cargos por servicios de mantenimiento de fondos congelados u otros activos financieros o recursos económicos...”.

Es de destacarse que la Resolución en comento fue modificada por la número 1735 (2006) de 22 de diciembre de 2006, que alargó el plazo de revisión de las solicitudes de acceso a recursos de 48 horas a tres días laborables y cuyos numeral 16 y 18 establecen: “El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas...16. Reitera que el Comité debe adoptar una decisión negativa respecto de las notificaciones presentadas de conformidad con el apartado a) del párrafo 1 de la resolución 1452 (2002) para impedir la liberación de fondos y otros activos financieros o recursos económicos que el Estado o los Estados notificantes hayan determinado que son necesarios para sufragar gastos básicos;... 18. Alienta a los Estados que presenten solicitudes al Comité de conformidad con el apartado b) del párrafo 1 de la resolución 1452 (2002) a que informen oportunamente acerca del uso de esos fondos con miras a prevenir que los fondos se utilicen para financiar el terrorismo; ...”

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.”

Lo anterior se justifica porque en el caso de una homonimia, el afectado por el congelamiento de su cuenta bancaria no está obligado jurídicamente a soportar la suspensión de operaciones, en razón de que aún y cuando se llama igual, no es la misma persona a la que se refiere la lista del Consejo de Seguridad, sufriendo un daño por impedírsele de manera injustificada disponer de sus recursos.

Sirve de soporte al argumento anterior, el hecho de que la Sección 6, apartado g) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”³⁷³ prevé que las propuestas de inclusión en las listas antiterroristas deben:

“...proporcionar apellido, nombres, otros nombres pertinentes, fecha de nacimiento, lugar de nacimiento, nacionalidad/ciudadanía, sexo, alias, empleo/ocupación, Estado de residencia, pasaporte o documento de viaje y número de identificación nacional, dirección actual y direcciones anteriores, la situación actual ante las autoridades de aplicación de la ley (por ejemplo, buscado, detenido, condenado), ubicación, fotografías y otros datos biométricos (si están disponibles y de conformidad con la legislación nacional).”

Como puede observarse, además del nombre existen otros datos de identificación de la persona cuya cuenta debe congelarse que deben corroborarse por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para integrar la “lista de personas bloqueadas”, de manera que si se bloquea la cuenta de quien no es el indicado, el afectado tiene el derecho a ser indemnizado por el Estado por los daños que dicha medida le trajo.

Al respecto, el Doctor Álvaro Castro Estrada explica la justificación de indemnizar por los daños causados por la actividad administrativa irregular en el “principio de igualdad frente a las cargas”³⁷⁴, de manera que si a una persona se le exige un sacrificio mayor (el congelamiento de su cuenta) para contribuir al bienestar público (en la lucha por la paz y la seguridad internacionales), se le deben reparar los daños que se le ocasionen.

³⁷³ Citadas *supra* nota 114.

³⁷⁴ Véase CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, 3ª ed., edit. Porrúa, México, 2006, pp. 288-290.

- Es importante destacar que para realizar el bloqueo de la cuenta bancaria no es necesario observar el procedimiento previsto en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque al tener un carácter preventivo y una naturaleza de medida cautelar no actualiza los supuestos de “invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”.

Por su parte, el bloqueo de la cuenta bancaria en cumplimiento de una resolución del Consejo de Seguridad implica una protección amplia o grave a los principios de lucha por la paz y la seguridad internacionales, cumplimiento de los compromisos internacionales y bien público, en razón de lo siguiente:

- Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas requieren que el congelamiento de activos financieros se realice “sin demora”, porque si la persona afectada tuviere previo conocimiento de dicha medida antes de ser ejecutada, existiría la posibilidad de que realice el retiro de los recursos correspondientes, con el riesgo de que los mismos pudieran ser utilizados para financiar actos terroristas, afectándose con ello la paz y la seguridad internacionales y con ello el bienestar público.
- La inclusión de una persona en las listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas requiere previamente de pruebas y de una justificación objetiva.

Al respecto, el párrafo 51 de la Resolución 2368 (2017) de 20 de julio de 2017 del Consejo de Seguridad establece que la propuesta de inclusión en las listas antiterroristas debe ser acompañada de “una justificación” que incluya de manera detallada y concreta los motivos de la inclusión en la Lista.

En relación con lo anterior, la Sección 6, apartado h) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor” prevé que la justificación de la propuesta debe contener tantos detalles como sea posible sobre los fundamentos para la inclusión en la Lista, incluyendo sin carácter limitativo:

- Información específica que demuestre que la persona/entidad cumple con los criterios de inclusión establecidos en los párrafos 2 y 4 de la Resolución 2368 (2017);
- Detalles de cualquier vinculación con una persona o entidad ya incluida en la Lista;

- Información sobre cualesquiera otros actos o actividades pertinentes de la persona/entidad;
 - La naturaleza de las pruebas (por ejemplo, inteligencia, aplicación de la ley, información judicial, información de dominio público, declaraciones del propio sujeto, etc.);
 - Información adicional o documentos que fundamenten la propuesta, así como información sobre causas y actuaciones judiciales pertinentes.
- Los derechos de las personas encuentran como límite la seguridad de todos, tal como prevé expresamente el artículo 32, párrafo 2 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, que a la letra dispone:

“2. **Los derechos de cada persona están limitados** por los derechos de los demás, **por la seguridad de todos** y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.” (Énfasis añadido).

Como puede observarse, el derecho de propiedad de las personas encuentra un límite justificado si por razones de interés público se debe dar preponderancia a la paz y la seguridad internacionales, porque en un caso concreto, un posible acto terrorista atentaría contra la seguridad de una colectividad, si no se impide oportunamente su financiamiento.

En tal virtud, se debe dar un mayor peso a la preservación de la seguridad de una colectividad de personas sujeta a un potencial atentado terrorista, que a la protección del derecho de propiedad de un solo individuo, al cual no se le está privando de su derecho, sino que se le está limitando temporalmente la posibilidad de disponer de sus recursos situados dentro del sistema financiero, mientras se corrobora que no se trata de una persona vinculada a una organización terrorista que es combatida por la comunidad internacional.

En relación con lo anterior, el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional, en sus fracciones I y X, considera como “amenazas a la Seguridad Nacional” a “I. Actos tendentes a consumir ...terrorismo..., en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional” y “X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;...”.

Por tal motivo, la generalidad de las personas tienen el derecho a vivir en paz y con seguridad, lo que puede justificar la posibilidad de suspender temporalmente la utilización de los recursos o activos de una persona que se encuentren situados dentro del sistema financiero, mientras se descarte efectivamente que existe el riesgo de que los mismos pueden ser empleados para financiar un probable atentado terrorista.

- Las autoridades mexicanas tienen la obligación constitucional de ejercer el poder para el bienestar público. Por ese motivo, el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio”.

Así las cosas, el bienestar público implica que las personas vivan en paz y con seguridad, tanto en el plano nacional como en el terreno internacional. En tal virtud y en congruencia con la obligación de las autoridades de lograr el bienestar público, la fracción X del artículo 89 de la ley fundamental establece el deber del Poder Ejecutivo Federal de conducir la política exterior observando el principio normativo de la “lucha por la paz y la seguridad internacionales”.

Dicha lucha implica necesariamente para el Poder Ejecutivo Federal el dar cumplimiento a las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, organismo que tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, tal como lo prevé el artículo 24, párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas.

- El cumplimiento de los tratados internacionales está reconocido por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al darles el tratamiento de “ley suprema de la unión”, aunque siempre debajo de la misma.

En relación con lo señalado, el artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas obliga a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que estén de acuerdo con la referida Carta, mientras que el artículo 103 de esta última prevé expresamente que “En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta.”

En consecuencia, las decisiones del Consejo de Seguridad que ordenan de manera preventiva el congelamiento de Activos Financieros que son propiedad de las personas cuyos nombres han sido incluidos en las listas antiterroristas, son imperativas para los Estados Unidos Mexicanos, en su carácter de Estado Miembro de las Naciones Unidas, de manera que dichas decisiones deben ser ejecutadas en cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por nuestro país, para preservar la paz y la seguridad internacionales, lo cual redundará en beneficio de la colectividad.

- Por las consideraciones expuestas, es válido afirmar que el bienestar de la colectividad, que aspira a la paz y la seguridad internacionales, tiene mayor peso (en un caso concreto), que el derecho a la propiedad del cliente o usuario de la banca que ve limitado la posibilidad temporal de disponer de sus recursos, en cumplimiento de una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptada de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Lo anterior no significa que las autoridades mexicanas, al ejecutar las decisiones del Consejo de Seguridad, no tengan la obligación de respetar los derechos humanos que protege la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo tanto, si dichas autoridades van a aplicar una medida cautelar que tiene la naturaleza de un acto de molestia, deben observar lo dispuesto en el artículo 16 de la ley fundamental, en el sentido de notificar al afectado por escrito, la fundamentación y motivación de la causa que origina la suspensión de sus operaciones activas, pasivas y de servicios, no siendo válido delegar dicha obligación en la institución de crédito como indebidamente se hace en el último párrafo de la 72 de las “Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito”.

VI. PROPUESTA DE REFORMA

La jurisprudencia 46/2018 considera constitucional el bloqueo ordenado por organismos internacionales de los que México forme parte, pero es omisa en señalar que los actos realizados por las autoridades mexicanas para ejecutar las medidas ordenadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas deben respetar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tal motivo, a continuación procedemos a realizar una propuesta de reforma a la Ley de Instituciones de Crédito que intente conciliar la inmediatez requerida por el Consejo de Seguridad y el respeto a los derechos humanos.

Esta propuesta debe partir de las siguientes premisas:

- El procedimiento tiene que estar previsto en la Ley de Instituciones de Crédito y no en disposiciones generales administrativas de carácter secundario.

En relación con lo anterior, es de reiterarse que las “Directrices del Comité para la realización de su labor” prevén que los Estados que reciban la notificación de que una persona que ha sido incluida en las listas antiterroristas del Consejo de Seguridad “...están obligados a adoptar, **de conformidad con sus leyes y prácticas nacionales**, todas las medidas posibles para notificar o informar de manera oportuna a las personas y entidades incluidas en la Lista ... de las medidas impuestas a ellos, los motivos de la inclusión que figuran en el sitio web del Comité, así como toda la información proporcionada por la Secretaría...”³⁷⁵.

- La Secretaría de Relaciones Exteriores debe tener atribuciones para fungir como enlace entre los Estados Unidos Mexicanos y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a fin de informarle sobre el cumplimiento de las resoluciones de este último que decidan el congelamiento de activos financieros o el cese de sus efectos respecto de las personas que sean excluidas de las listas antiterroristas.
- La notificación a la persona que fue incluida en la “lista de personas bloqueadas”, así como los fundamentos y motivos de su inclusión tiene que practicarse por la autoridad, en este caso la Unidad de Inteligencia Financiera y no por la institución de crédito.
- Dicha notificación debe ser personal y de no ser ello posible por ignorarse su domicilio o localización, practicarse mediante la publicación en el sitio web oficial de la dependencia y la realización de tres publicaciones en el Diario Oficial de la Federación, con intervalos de 5 días hábiles, que hagan las veces de notificación personal.

³⁷⁵ Sección 6, apartado v) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

Es importante señalar que este tipo de notificación se encuentra previsto en el último párrafo del artículo 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que a la letra dispone:

“Cuando las leyes respectivas así lo determinen, y se desconozca el domicilio de los titulares de los derechos afectados, tendrá efectos de notificación personal la segunda publicación del acto respectivo en el Diario Oficial de la Federación.”

Es el caso, por ejemplo, de la Ley de Expropiación en cuyo artículo 2, fracción II se establece que la declaratoria de utilidad pública se notificará personalmente al afectado y cuando se ignore su domicilio o localización hará las veces de notificación personal la segunda publicación que se realice en el Diario Oficial de la Federación.

Como puede observarse, en protección de los derechos del afectado por la suspensión de operaciones, proponemos que en caso de desconocerse su domicilio por la autoridad o su localización, surta efectos de notificación personal la tercera publicación en el Diario Oficial de la Federación.

- La notificación debe contener los fundamentos jurídicos y motivos de la suspensión, su alcance, la posibilidad de iniciar el procedimiento de supresión de la lista ante la autoridad internacional correspondiente y una descripción pormenorizada y detallada de dicho procedimiento.
- La ley debe prever expresamente que la suspensión de operaciones deberá levantarse inmediatamente cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas notifique la exclusión de la persona o entidad de la lista antiterrorista correspondiente.

Al respecto, las “Directrices del Comité para la realización de su labor”³⁷⁶, prevén que la Secretaría, dentro de los tres días laborales siguientes de la supresión de la Lista, notificará de tal supresión a la Misión Permanente de los países en donde que se cree se encuentre la persona o entidad y del país de nacionalidad, reiterándoles su obligación de notificar dicha supresión a la persona o entidad, conforme a sus leyes y prácticas nacionales.

Por tal motivo, se recomienda que la notificación de supresión en la lista antiterrorista cumpla las mismas formalidades que la notificación de inclusión

³⁷⁶ Sección 7, apartados k) y l) de las “Directrices del Comité para la realización de su labor”, citadas *supra* nota 114.

en la lista de personas bloqueadas, debiendo ser practicada por la Unidad de Inteligencia Financiera.

- Es necesario establecer que los recursos correspondientes a la cuenta bloqueada continuarán generando intereses, los cuales se mantendrán depositados en la institución financiera hasta que se ordene su devolución al afectado o, en su caso, se les de destino de resolverse un juicio en contra del afectado por la medida.
- Se debe permitir el acceso a los recursos congelados, para sufragar gastos básicos y gastos extraordinarios, de conformidad con las resoluciones 1452 (2002) de 20 de diciembre de 2002, 1735 (2006) de 22 de diciembre de 2006 y demás aplicables del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- Deberá señalarse expresamente que en contra de la suspensión de operaciones notificada por la Unidad de Inteligencia Financiera en ejecución de una decisión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no procederá recurso alguno, sin perjuicio de poder interponerse en contra del acto de ejecución juicio de amparo.

En relación con lo anterior, es de reiterarse que la inclusión en la “lista de personas bloqueadas” de las personas o entidades enumeradas en las listas antiterroristas del Consejo de Seguridad, tiene consecuencias diferentes respecto de la inclusión en la “lista de personas bloqueadas” por motivos nacionales, toda vez que en el primer caso la autoridad ordenadora es el Consejo de Seguridad cuyas decisiones no pueden ser revisadas judicialmente por tribunales mexicanos, aunque éstos sí pueden conocer de impugnaciones que se interpongan en contra de los actos de ejecución que realizan las autoridades mexicanas.

En tal virtud, debe preverse expresamente que no procede otorgar la suspensión provisional en contra de la notificación de haber sido incluido en la “lista de personas bloqueadas” con motivo de figurar en las listas antiterroristas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por seguirse perjuicios al interés social y contravenir disposiciones de orden público, en razón de que se tutela el cumplimiento de los principios de luchar por la paz y la seguridad internacionales, respeto de compromisos internacionales y el bien público.

En relación con lo señalado, respecto de una notificación similar a la que proponemos, por practicarse en la página de la dependencia y en el Diario

Oficial de la Federación, la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia establece:

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA DETERMINACIÓN DE LA AUTORIDAD HACENDARIA DE NOTIFICAR EN LA PÁGINA DE INTERNET DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, LA RESOLUCIÓN PRELIMINAR QUE CONTIENE LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES DEL CONTRIBUYENTE A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Es improcedente conceder la suspensión con motivo de dicha determinación porque no se satisface el requisito del numeral 128, fracción II, de la Ley de Amparo, pues de otorgarse la medida cautelar se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, dado que con esas publicaciones se persigue garantizar el derecho de la sociedad a estar informada sobre la situación fiscal de los contribuyentes que realizan este tipo de operaciones, aunado a que permite que aquellos que hayan utilizado en su beneficio tales comprobantes puedan comenzar a ajustar y prever su conducta ante un posible escenario de autocorrección o de acreditación de la prestación del servicio y/o adquisición de bienes; asimismo, dichos terceros podrán suspender la contratación con el causante y la colectividad estará en posibilidad de tomar las medidas preventivas y evaluar el riesgo de recibir facturas de esos contribuyentes.³⁷⁷

- Se debe homologar este procedimiento en todas las leyes financieras que prevén la suspensión de operaciones de clientes y usuarios que sean incluidos en la “lista de personas bloqueadas”.

En el ANEXO de esta tesis se encuentra redactada una propuesta de reformas legales en los términos antes expuestos.

³⁷⁷ Décima Época; Registro: 2019930; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 66, Mayo de 2019, Tomo II. Materia(s): Común y Administrativa. Tesis: 2a./J. 67/2019 (10a.). Página: 1536.

CONCLUSIONES

Del desarrollo del presente trabajo de investigación, se puede concluir lo siguiente:

1.- De conformidad con los artículos 25 y 103 de la Carta de las Naciones Unidas, en relación con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resultan obligatorias para nuestro país, como Estado Miembro de la referida Organización, las decisiones del Consejo de Seguridad que imponen como medida el congelamiento de activos financieros de las personas, grupos, empresas o entidades que aparecen en las listas antiterroristas de dicho Consejo.

2.- La reforma a la Ley de Instituciones de Crédito que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Enero de 2014, entre otras cosas, previó la suspensión de operaciones de las personas cuyos nombres aparecen en la “lista de personas bloqueadas”, elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ese mecanismo ha sido utilizado desde la entrada en vigor de la citada reforma, para cumplir con los compromisos internacionales asumidos por nuestro país en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, así como para suspender las operaciones de las personas que sean incluidas en la “lista de personas bloqueadas” por motivos nacionales.

3.- La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia 46/2018, en la que declaró inconstitucionales los párrafos noveno y décimo del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, por lo que se refiere a bloqueo de cuentas bancarias por motivos nacionales, pero consideró constitucionales dichas porciones normativas en lo relativo a la suspensión de operaciones bancarias que se realice en cumplimiento de compromisos internacionales como los derivados de la Carta de las Naciones Unidas.

Lo anterior, en razón de que dicha jurisprudencia considera al bloqueo de cuentas bancarias una medida de carácter cautelar, que es constitucional por respetar el principio de seguridad jurídica cuando deriva de compromisos internacionales, pero que es contraria a dicho principio cuando se realiza por motivos nacionales, porque en ese último supuesto no tiene vinculación con algún procedimiento administrativo o jurisdiccional específico.

Es de llamar la atención que esta jurisprudencia no haga mención del artículo 89, fracción X de la Constitución, como fundamento de la obligación del Poder Ejecutivo Federal de luchar por la paz y la seguridad internacionales, principio que debe ponderarse con otros derechos del afectado por la suspensión de operaciones.

4.- Independientemente de lo resuelto en la jurisprudencia 46/2018, es de destacarse que el procedimiento de suspensión de operaciones bancarias de las personas que aparecen en la “lista de personas bloqueadas” se encuentra previsto en disposiciones administrativas de carácter secundario y no en ley, además de que, en contravención del artículo 16 de la ley suprema, la notificación del acto de molestia se realiza por la institución financiera y no así por la autoridad.

5.- Utilizando el método de interpretación constitucional de la ponderación, se desprende que la lucha por la paz y la seguridad internacionales (principio reconocido en el artículo 89, fracción X de la Constitución) tiene mayor peso específico, en un caso concreto, que el derecho de propiedad de los recursos invertidos en el sistema financiero, el cual puede estar sujeto a las modalidades que dicte el interés público (con fundamento en el artículo 27, tercer párrafo de la ley suprema).

Por lo que se refiere al respeto a los principios de previa audiencia y de presunción de inocencia, no le resultan aplicables a la suspensión de operaciones ejecutada en cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad, en razón de que dicha suspensión:

- No es un acto de privación al que le resulte aplicable el derecho de previa audiencia, sino un acto de molestia regido por el artículo 16 de la ley fundamental.
- Tiene la naturaleza de una medida cautelar que se impone de manera previa a su notificación al afectado, para prevenir el empleo de los recursos depositados en el sistema financiero en la financiación de actos que pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales. En tal virtud, si el afectado por tal medida fuera notificado previamente de ella para manifestar lo que a su derecho convenga, existiría el riesgo de que retirara inmediatamente sus recursos del sistema financiero antes de su congelamiento, pudiendo emplearlos para financiar la realización de actos terroristas.
- Al no ser en derecho interno una sanción administrativa o una pena, no implica dar el tratamiento de culpable al afectado por la suspensión de operaciones, el cual puede recuperar sus recursos al seguir el procedimiento de exclusión de las listas antiterroristas de los comités del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

- Si se prolonga indefinidamente en el tiempo, se deberá a que la persona cuyo nombre aparece en la lista antiterrorista no se ha presentado ante el ombudsman para solicitar su exclusión de la lista.

6.- Las medidas del Consejo de Seguridad que ordenan el congelamiento de activos financieros tienen el carácter de una “sanción selectiva” para dicho órgano, pero éste ordena a los Estados Miembros que lo impongan de manera preventiva y no basándose “en criterios penales establecidos en el derecho interno”.

Al respecto, el Doctor Asier Garrido Muñoz considera que dichas medidas tienen una triple finalidad: *asegurativa* (entrega de miembros de Al-Qaeda a la justicia), otra *preventiva* (evitar futuros actos terroristas, evitar la pertenencia a organizaciones terroristas) y otra *represiva* (castigo de la asociación o pertenencia a Al-Qaeda y los Talibanes), por lo que el objetivo último de la congelación no ha sido únicamente la prevención.

En ese sentido, el citado autor indica que el congelamiento de activos financieros se aplica preventivamente respecto de actos futuros, pero se puede aplicar también de manera represiva respecto de actos pasados y presentes. Asimismo, si tiene una duración temporal puede ser preventivo y si sus efectos son duraderos será punitivo.

Por lo tanto, será preventivo y administrativo en la medida que se refiera a evitar ilícitos futuros y no se prolongue indefinidamente en el tiempo, mientras que será represivo y penal en la medida que se refiera a actos terroristas ya ocurridos, que son sancionados en parte con dicho congelamiento.

Esta conclusión aplica desde la perspectiva del Consejo de Seguridad, pero no desde la perspectiva de los Estados Miembros de las Naciones Unidas ejecutores de la medida, que sólo la deben aplicar preventivamente.

7.- El hecho de que las medidas de congelamiento de activos financieros sean obligatorias para nuestro país como Estado Miembro de las Naciones Unidas, no significa que las autoridades mexicanas estén excluidas de respetar los derechos humanos al ejecutar dichas medidas.

Por tal motivo, en la presente tesis se realiza una propuesta de regulación del procedimiento para congelar cuentas bancarias en ejecución de las resoluciones del Consejo de Seguridad, en los siguientes términos:

- a) el procedimiento debe preverse en ley y no en disposiciones administrativas;

b) la notificación posterior a la suspensión de operaciones la debe realizar la autoridad, de manera personal;

c) en caso de desconocerse el domicilio o no localizar a la persona, hará las veces de notificación personal la tercera publicación que se realice en el Diario Oficial de la Federación, con intervalos de cinco días hábiles, además de que dicha notificación debe aparecer en la página oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

d) la notificación debe contener los fundamentos jurídicos y motivos de inclusión en la lista de personas bloqueadas, el alcance de dicha suspensión, así como explicar de manera detallada y pormenorizada el procedimiento para ser excluido de las listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

e) se propone desaparecer de la Ley de Instituciones de Crédito la regulación del procedimiento de suspensión de operaciones de personas que aparezcan por “motivos nacionales” en la “lista de personas bloqueadas”, tomando en consideración que, además de que la jurisprudencia 46/2018 de la Segunda Sala de la Suprema Corte la considera inconstitucional por ser contraria al principio de seguridad jurídica, en nuestra opinión, siguiendo el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia en el amparo en revisión 1214/16, la inclusión en la “lista de personas bloqueadas” implica que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice diligencias de investigación, lo cual invade la esfera de competencia del ministerio público, en contravención del artículo 21 de la ley suprema. Por tal motivo, en los casos nacionales, debe ser el Ministerio Público quien solicite al juez de control la inmovilización de los recursos en el sistema financiero, con fundamento en el artículo 155, fracción IV del Código Nacional de Procedimientos Penales.

f) la suspensión de operaciones debe permitir que los recursos generen intereses, para que los mismos sean entregados a quien corresponda cuando se levante la medida cautelar, evitando con ello daños y perjuicios.

g) se deben reformar en los términos propuestos, todas las leyes financieras en los artículos correlativos que prevén la suspensión de operaciones de las personas que aparecen en la “lista de personas bloqueadas”.

8.- El régimen vigente de suspensión de operaciones vigente a la fecha, puede dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado, en el supuesto de que la persona afectada por la suspensión no fuera la misma que la que aparece en las listas antiterroristas del Consejo de Seguridad.

9.- La Iniciativa presentada por el Senador Ricardo Monreal, del Grupo Parlamentario del Movimiento de Regeneración Nacional, el pasado 14 de febrero de 2019, contraviene lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que:

a) continúa otorgando facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para incluir nombres en la “lista de personas bloqueadas” por motivos nacionales, invadiendo con ello las atribuciones de investigación del Ministerio Público (en contravención del primer párrafo del artículo 21 constitucional);

b) continúa previendo que sea la institución financiera y no la autoridad quien notifique la suspensión (violando lo dispuesto en el octavo párrafo del artículo 16 de la ley fundamental), y

c) pretende dar facultades a la Unidad de Inteligencia Financiera para promover la extinción de dominio de los recursos congelados, no obstante que se trata de una facultad del ministerio público, además de que la suspensión de operaciones es solo una medida cautelar de índole administrativo (contraviniendo con ello el artículo 22, tercer párrafo de la ley suprema).

ANEXO

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGAN, REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, DE LA LEY DEL MERCADO DE VALORES, DE LA LEY DE FONDOS DE INVERSIÓN, DE LA LEY DE UNIONES DE CRÉDITO, DE LA LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO, DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE SEGUROS Y FIANZAS, DE LA LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO, DE LA LEY DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR, DE LA LEY PARA REGULAR LAS ACTIVIDADES DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO, DE LA LEY PARA REGULAR LAS INSTITUCIONES DE TECNOLOGÍA FINANCIERA Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FINANCIERA NACIONAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO, RURAL, FORESTAL Y PESQUERO

ARTÍCULO PRIMERO. Se DEROGAN los párrafos noveno, décimo y décimo primero del artículo 115; se REFORMAN los artículos 115, en su penúltimo párrafo y 146, y se ADICIONA un Capítulo III al Título Séptimo, todos de la Ley de Instituciones de Crédito, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

...

...

...

I. a II. ...

a. y b. ...

...

...

a. a f. ...

...

...

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

...

...

La violación a las disposiciones a que se refiere este artículo será sancionada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores conforme al procedimiento previsto en el artículo 107 Bis, 109 Bis 5, segundo y tercer párrafos de la presente Ley, con multa equivalente del 10% al 100% del monto de la operación inusual no reportada o, en su caso, de la serie de operaciones relacionadas entre sí del mismo cliente o

usuario, que debieron haber sido reportadas como operaciones inusuales; tratándose de operaciones relevantes, internas preocupantes, las relacionadas con transferencias internacionales y operaciones en efectivo realizadas en moneda extranjera, no reportadas, así como los incumplimientos a cualquiera de los incisos a., b., c., e. del quinto párrafo de este artículo, se sancionará con multa de 30,000 a 100,000 unidades de medida y actualización y en los demás casos de incumplimiento a este precepto y a las disposiciones que de él emanen multa de 5,000 a 50,000 unidades de medida y actualización.

...

Artículo 146. En protección de los intereses del público ahorrador, los actos y las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, del Banco de México, los de sus respectivas Juntas de Gobierno, del Comité de Estabilidad Bancaria a que se refiere el artículo 29 Bis 6 de esta Ley, de los administradores cautelares, de los liquidadores, de los liquidadores judiciales y de las autoridades jurisdiccionales que se prevén en los artículos 27 Bis 1 a 27 Bis 6, 28 a 29 Bis 15, 50, 74, 96 Bis 1, 99, 102, 121 a 124, 128, 129 a 141, y 147 a 273, de esta Ley, **así como los previstos en el Capítulo III del Título Séptimo de este ordenamiento legal**, son de orden público e interés social y se consideraran impostergables para efectos de lo dispuesto en el artículo 129, fracción XI de la Ley de Amparo, por lo que no procederá en su contra medida suspensiva alguna que se prevea en dicha ley o en cualquier otro ordenamiento.

TÍTULO SÉPTIMO

De la protección de los intereses del público

CAPÍTULO III

De la lista de personas bloqueadas

Artículo 274 Bis. Las disposiciones de este Capítulo son de orden público y observancia general en toda la República. Tienen por objeto regular la ejecución en el territorio nacional de las resoluciones vinculantes que adopte el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 25, 39 y 41 de la Carta de las Naciones Unidas, a fin de coadyuvar al mantenimiento o restablecimiento de la paz y seguridad internacionales.

Artículo 274 Bis 1. Para efectos de lo dispuesto en el presente Capítulo, se entenderá por:

- I. Activos Financieros: Los recursos correspondientes a cualquiera de las operaciones previstas en el artículo 46 de esta Ley.
- II. Clientes: Cualquier persona física, moral o fideicomiso que, directamente o por conducto de algún comisionista contratado por la institución de crédito respectiva con base en el artículo 46 Bis-1 de esta Ley y demás disposiciones aplicables: a) actúe a nombre propio o a través de mandatos o comisiones, que sea cuentahabiente de la institución, o b) utilice, al amparo de un contrato, los servicios prestados por la institución o realice operaciones con ésta.
- III. Congelamiento de Activos Financieros: La suspensión de las operaciones previstas en el artículo 46 de esta Ley, presentes y futuras, con los Clientes y Usuarios de las instituciones de crédito que aparezcan en la lista de personas bloqueadas.
- IV. Usuarios: Cualquier persona física, moral o fideicomiso que, directamente o a través de algún comisionista contratado por la institución respectiva al amparo del artículo 46 Bis-1 de esta Ley y demás disposiciones aplicables, realice operaciones con la institución de que se trate, o utilice los servicios que le ofrezca la misma, sin tener una relación comercial permanente con dicha institución.

Para efectos de esta fracción, se entenderá que no existe relación comercial permanente cuando la referida persona no sea cuentahabiente de la institución o bien, cuando un fideicomiso no se encuentre constituido en la propia institución y los servicios prestados por la misma, así como las operaciones que se realicen con esta, sean actos de ejecución instantánea, en los cuales la relación comercial entre la Entidad y el Usuario inicie y concluya con la simple ejecución del acto.

Artículo 274 Bis 2. La Secretaría de Relaciones Exteriores será el enlace entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para los efectos del siguiente artículo.

Artículo 274 Bis 3. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene carácter de autoridad ejecutora en el territorio nacional de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que ordenen el Congelamiento de Activos Financieros de las personas que aparecen en las listas elaboradas por los comités del propio Consejo.

La suspensión de operaciones prevista en este Capítulo tiene la naturaleza de una medida cautelar, que tiene por objeto prevenir la utilización de los recursos correspondientes a dichas operaciones en el quebranto de la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 274 Bis 4. La lista de personas bloqueadas se integrará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, exclusivamente con personas, empresas, grupos o entidades que:

I. Se encuentren dentro de las listas derivadas de las Resoluciones 1267 (1999) y sucesivas, 1373 (2001) y las demás que sean emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o las organizaciones internacionales, y

II. Den a conocer autoridades extranjeras, organismos internacionales o agrupaciones intergubernamentales y que sean determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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.

La lista de personas bloqueadas tiene el carácter de confidencial.

Artículo 274 Bis 5. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público pondrá a disposición de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la lista de personas bloqueadas y sus actualizaciones.

Las instituciones de crédito deberán adoptar e implementar mecanismos que permitan identificar a los Clientes o Usuarios que se encuentren dentro de la lista de personas bloqueadas, así como a 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 deberán estar previstos en los manuales de cumplimiento de cada institución.

Artículo 274 Bis 6. En el supuesto de que una institución de crédito identifique que dentro de la lista de personas bloqueadas se encuentra el nombre de alguno de sus Clientes o Usuarios, deberá tomar las siguientes medidas:

- I. Suspender de manera inmediata la realización de cualquier acto, operación o servicio relacionado con el Cliente o Usuario identificado en la lista de personas bloqueadas, y

- II. Remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de que conozca dicha información, un reporte de operación inusual, en términos de las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de esta Ley.

Artículo 274 Bis 7. Dentro de los tres días hábiles siguientes a aquél en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reciba el reporte previsto en la fracción II del artículo anterior, deberá notificar personalmente a la persona afectada por la suspensión de operaciones: los fundamentos jurídicos, los motivos de la suspensión, el alcance de la misma y la posibilidad de iniciar el procedimiento de exclusión de las listas del Consejo de Seguridad, explicando de manera detallada y pormenorizada en qué consiste dicho procedimiento.

En caso de no poderse realizar personalmente la notificación a que se refiere el párrafo anterior, por desconocer el domicilio de la persona o su localización, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará la notificación en su sitio web oficial y por tres ocasiones en el Diario Oficial de la Federación, con intervalos de cinco días hábiles entre cada publicación.

La tercera publicación que se realice en términos del párrafo anterior surtirá los efectos de notificación personal.

Artículo 274 Bis 8. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar el acceso a determinados Activos Financieros de las operaciones que fueron suspendidas, siempre que se dé cumplimiento al procedimiento establecido en las Resoluciones 1452 (2002), 1735 (2006) y demás adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El acceso a los Activos Financieros a que se refiere el párrafo anterior tendrá la finalidad de sufragar los Gastos Básicos o Gastos Extraordinarios, así como para realizar aquellas erogaciones que son necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas con algún tercero de buena fe, con anterioridad a la ejecución de la suspensión ordenada en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, se entenderá por Gastos Básicos, los que de conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad que resulten aplicables, son necesarios para el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, impuestos, primas de seguros, gastos de agua, electricidad u otros servicios públicos o exclusivamente para pagar

honorarios profesionales razonables y el reembolso de gastos asociados con la prestación de servicios jurídicos o tasas o cargos por servicios de mantenimiento de fondos congelados o asegurados u otros Activos Financieros.

Asimismo, se consideran Gastos Extraordinarios los que tengan tal carácter conforme a las resoluciones aplicables del Consejo de Seguridad.

Artículo 274 Bis 9. La suspensión de operaciones no impide que los recursos correspondientes continúen generando rendimientos, los cuales se entregarán a su titular hasta que se levante la suspensión.

Artículo 274 Bis 10. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público eliminará inmediatamente de la lista de personas bloqueadas:

- I. A las personas que el Consejo de Seguridad, los organismos internacionales, autoridades extranjeras, organizaciones internacionales o agrupaciones intergubernamentales eliminen de sus respectivas listas.
- II. A las personas que obtengan resolución favorable en juicio de amparo, por no haberse observado el procedimiento previsto en este Capítulo.

La propia Secretaría notificará de inmediato, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a las instituciones de crédito, la eliminación del nombre correspondiente en la lista de personas bloqueadas, para que procedan a levantar inmediatamente la suspensión de operaciones y reanudar la realización de actos, operaciones y servicios con el Cliente o Usuario de que se trate.

Artículo 274 Bis 11. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público notificará al interesado de la supresión de su nombre en la lista de personas bloqueadas, dentro de las veinticuatro horas siguientes a dicha supresión y observando las mismas formalidades previstas en el artículo 274 Bis 7 de esta Ley.

Artículo 274 Bis 12. En contra del procedimiento previsto en el presente Capítulo solo procede juicio de amparo.

Artículo 274 Bis 13. Se impondrá multa de 10 a 100% del monto de la operación, a la institución de crédito que no presente el reporte de operación inusual a que se refiere el artículo 274 Bis 6, fracción II de esta Ley, o que celebre operaciones con el Cliente o Usuario que aparezca en la lista de personas bloqueadas.

Para tal efecto, se observará el procedimiento previsto en los artículos 107 Bis y 109 Bis 5, segundo y tercer párrafos de la presente Ley.

Artículo 274 Bis 14. Si transcurridos tres años de que se realizó la suspensión de operaciones, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otro organismo internacional no suprime el nombre del afectado de sus listas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitará la intervención del Ministerio Público para que inicie un juicio en contra del afectado por la suspensión, tendiente a determinar su responsabilidad penal y que sea la autoridad judicial la que determine el destino final de los recursos inmovilizados cautelarmente.

En caso de que el afectado por el Congelamiento de Activos Financieros resulte inocente en el juicio respectivo, los Estados Unidos Mexicanos promoverán la supresión de su nombre de las listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

SEGUNDO. Se DEROGAN los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 212; se REFORMA el artículo 212, en su penúltimo párrafo, y se ADICIONA una Sección VIII al Capítulo II del Título VI, todos de la Ley del Mercado de Valores, para quedar como sigue:

Artículo 212. ...

I. a III. ...

a) a f) ...

...

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

...

...

La violación a las disposiciones a que se refiere este artículo será sancionada por la Comisión conforme al procedimiento previsto en el artículo 391 de la presente ley, con multa equivalente del 10% al 100% del monto de la operación inusual no reportada o, en su caso, de la serie de operaciones relacionadas entre sí del mismo cliente o usuario, que debieron haber sido reportadas como operaciones inusuales; tratándose de operaciones relevantes, internas preocupantes, las relacionadas con transferencias internacionales y operaciones en efectivo con moneda extranjera, no reportadas, así como los incumplimientos a cualquiera de los incisos a), b), c) o e) de la fracción III de este artículo, se sancionará con multa de 30,000 a 100,000 unidades de medida y actualización y en los demás casos de incumplimiento a este

precepto y a las disposiciones que de él emanen multa de 5,000 a 50,000 unidades de medida y actualización.

...

Título VI

De los intermediarios del mercado de valores

Capítulo II

Del funcionamiento, actividades y servicios de las casas de bolsa

Sección VIII

De la lista de personas bloqueadas

Artículo 224 Bis. Las disposiciones de esta Sección son de orden público e interés social y se considerarán impostergables para efectos de lo dispuesto en el artículo 129, fracción XI de la Ley de Amparo, por lo que no procederá en su contra medida suspensiva alguna que se prevea en dicha ley o en cualquier otro ordenamiento. Tienen por objeto regular la ejecución en el territorio nacional de las resoluciones vinculantes que adopte el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, de conformidad con lo previsto por los artículos 25, 39 y 41 de la Carta de las Naciones Unidas, a fin de coadyuvar al mantenimiento o restablecimiento de la paz y seguridad internacionales.

Artículo 224 Bis 1. Para efectos de lo dispuesto en el presente Capítulo, se entenderá por:

- I. **Activos Financieros:** Los recursos correspondientes a cualquiera de las operaciones, actos y servicios celebrados con los Clientes o Usuarios de la casa de bolsa.
- II. **Clientes:** Cualquier persona física, moral o fideicomiso que a nombre propio o a través de mandatos o comisiones utilice al amparo de un contrato, los servicios prestados por la casa de bolsa o realice operaciones con ésta.
- III. **Congelamiento de Activos Financieros:** La suspensión de las operaciones, actos y servicios, presentes y futuros, con los Clientes y Usuarios de las casas de bolsa que aparezcan en la lista de personas bloqueadas.

- IV. Usuarios: Cualquier persona física, moral o fideicomiso que actuando a nombre propio o a través de mandatos o comisiones, realice operaciones con la casa de bolsa de que se trate, o utilice los servicios que le ofrezca dicha casa de bolsa, sin tener una relación comercial permanente con ésta.

Para efectos de lo anterior, se entenderá que no existe relación comercial permanente cuando la referida persona no hubiere celebrado un contrato con la casa de bolsa y que la misma pueda celebrar conforme su autorización para operar como tal, o bien, cuando un fideicomiso no se encuentre constituido en la propia casa de bolsa y los servicios prestados por la misma, así como las operaciones que se realicen con ésta, sean actos de ejecución instantánea, en los cuales la relación comercial entre la casa de bolsa y el Usuario inicie y concluya con la simple ejecución del acto.

Artículo 224 Bis 2. La Secretaría de Relaciones Exteriores será el enlace entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para los efectos del siguiente artículo.

Artículo 224 Bis 3. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene carácter de autoridad ejecutora en el territorio nacional de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que ordenen el Congelamiento de Activos Financieros de las personas que aparecen en las listas elaboradas por los comités del propio Consejo.

La suspensión de operaciones prevista en este Capítulo tiene la naturaleza de una medida cautelar, que tiene por objeto prevenir la utilización de los recursos correspondientes a dichas operaciones en el quebranto de la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 224 Bis 4. La lista de personas bloqueadas se integrará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, exclusivamente con personas, empresas, grupos o entidades que:

I. Se encuentren dentro de las listas derivadas de las Resoluciones 1267 (1999) y sucesivas, 1373 (2001) y las demás que sean emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o las organizaciones internacionales, y

II. Den a conocer autoridades extranjeras, organismos internacionales o agrupaciones intergubernamentales y que sean determinadas por la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público 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.

La lista de personas bloqueadas tiene el carácter de confidencial.

Artículo 224 Bis 5. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público pondrá a disposición de las casas de bolsa, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la lista de personas bloqueadas y sus actualizaciones.

Las casas de bolsa deberán adoptar e implementar mecanismos que permitan identificar a los Clientes o Usuarios que se encuentren dentro de la lista de personas bloqueadas, así como a 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 deberán estar previstos en los manuales de cumplimiento de cada casa de bolsa.

Artículo 224 Bis 6. En el supuesto de que una casa de bolsa identifique que dentro de la lista de personas bloqueadas se encuentra el nombre de alguno de sus Clientes o Usuarios, deberá tomar las siguientes medidas:

- I. Suspender de manera inmediata la realización de cualquier acto, operación o servicio relacionado con el Cliente o Usuario identificado en la lista de personas bloqueadas, y
- II. Remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de que conozca dicha información, un reporte de operación inusual, en términos de las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 212 de esta Ley.

Artículo 224 Bis 7. Dentro de los tres días hábiles siguientes a aquél en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reciba el reporte previsto en la fracción II del artículo anterior, deberá notificar personalmente a la persona afectada por la suspensión de operaciones: los fundamentos jurídicos, los motivos de la suspensión, el alcance de la misma y la posibilidad de iniciar el procedimiento de exclusión de las listas del Consejo de Seguridad, explicando de manera detallada y pormenorizada en qué consiste dicho procedimiento.

En caso de no poderse realizar personalmente la notificación a que se refiere el párrafo anterior, por desconocer el domicilio de la persona o su localización, la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará la notificación en su sitio web oficial y por tres ocasiones en el Diario Oficial de la Federación, con intervalos de cinco días hábiles entre cada publicación.

La tercera publicación que se realice en términos del párrafo anterior surtirá los efectos de notificación personal.

Artículo 224 Bis 8. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar el acceso a determinados Activos Financieros de las operaciones que fueron suspendidas, siempre que se dé cumplimiento al procedimiento establecido en las Resoluciones 1452 (2002), 1735 (2006) y demás adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El acceso a los Activos Financieros a que se refiere el párrafo anterior tendrá la finalidad de sufragar los Gastos Básicos o Gastos Extraordinarios, así como para realizar aquellas erogaciones que son necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas con algún tercero de buena fe, con anterioridad a la ejecución de la suspensión ordenada en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, se entenderá por Gastos Básicos, los que de conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad que resulten aplicables, son necesarios para el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, impuestos, primas de seguros, gastos de agua, electricidad u otros servicios públicos o exclusivamente para pagar honorarios profesionales razonables y el reembolso de gastos asociados con la prestación de servicios jurídicos o tasas o cargos por servicios de mantenimiento de fondos congelados o asegurados u otros Activos Financieros.

Asimismo, se consideran Gastos Extraordinarios los que tengan tal carácter conforme a las resoluciones aplicables del Consejo de Seguridad.

Artículo 224 Bis 9. Cuando legalmente no esté prohibido el pago de rendimientos, los que generen los Activos Financieros congelados se entregarán a su titular, hasta que se levante la suspensión.

Artículo 224 Bis 10. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público eliminará inmediatamente de la lista de personas bloqueadas:

- I. A las personas que el Consejo de Seguridad, los organismos internacionales, autoridades extranjeras, organizaciones internacionales o agrupaciones intergubernamentales eliminen de sus respectivas listas.
- II. A las personas que obtengan resolución favorable en juicio de amparo, por no haberse observado el procedimiento previsto en esta Sección.

La propia Secretaría notificará de inmediato, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a las casas de bolsa, la eliminación del nombre correspondiente en la lista de personas bloqueadas, para que procedan a levantar inmediatamente la suspensión de operaciones, actos y servicios y reanudar se realización con el Cliente o Usuario de que se trate.

Artículo 224 Bis 11. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público notificará al interesado de la supresión de su nombre en la lista de personas bloqueadas, dentro de las veinticuatro horas siguientes a dicha supresión y observando las mismas formalidades previstas en el artículo 224 Bis 7 de esta Ley.

Artículo 224 Bis 12. En contra del procedimiento previsto en el presente Capítulo solo procede juicio de amparo.

Artículo 224 Bis 13. Se impondrá multa de 10 a 100% del monto de la operación, a la casa de bolsa que no presente el reporte de operación inusual a que se refiere el artículo 224 Bis 6, fracción II de esta Ley, o que celebre operaciones con el Cliente o Usuario que aparezca en la lista de personas bloqueadas.

Para tal efecto, se observará el procedimiento previsto en el artículo 391 de la presente Ley.

Artículo 224 Bis 14. Si transcurridos tres años de que se realizó la suspensión de operaciones, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otro organismo internacional no suprime el nombre del afectado de sus listas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitará la intervención del Ministerio Público para que inicie un juicio en contra del afectado por la suspensión, tendiente a determinar su responsabilidad penal y que sea la autoridad judicial la que determine el destino final de los recursos inmovilizados cautelarmente.

En caso de que el afectado por el Congelamiento de Activos Financieros resulte inocente en el juicio respectivo, los Estados Unidos Mexicanos promoverán la supresión de su nombre de las listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

TERCERO. Se DEROGAN los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 91; se REFORMA el artículo 91, en su antepenúltimo párrafo, y se ADICIONA un Capítulo Sexto al Título IV, todos de la Ley de Fondos de Inversión, para quedar como sigue:

Artículo 91. ...

I. a II. ...

a. a b. ...

...

...

a. a f. ...

...

...

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

...

...

La violación a las disposiciones a que se refiere este artículo será sancionada por la Comisión conforme al procedimiento previsto en el artículo 84 de la presente Ley, con multa equivalente del 10% al 100% de la operación inusual no reportada o de la serie de operaciones relacionadas entre sí del mismo cliente o usuario, que debieron haber sido reportadas como operaciones inusuales; tratándose de operaciones relevantes, preocupantes no reportadas, así como los incumplimientos a cualquiera de los incisos a., b., c. o e. del tercer párrafo de este artículo, se sancionará con multa de 20,000 a 100,000 unidades de medida y actualización y en los demás casos de incumplimiento a este precepto y a las disposiciones que de él emanen multa de 3,000 a 30,000 unidades de medida y actualización.

...

...

Título IV Disposiciones Finales

Capítulo Séptimo De la lista de personas bloqueadas

Artículo 98. Las disposiciones de este Capítulo son de orden público e interés social y se considerarán impostergables para efectos de lo dispuesto en el artículo 129, fracción XI de la Ley de Amparo, por lo que no procederá en su contra medida suspensiva alguna que se prevea en dicha ley o en cualquier otro ordenamiento.

Tienen por objeto regular la ejecución en el territorio nacional de las resoluciones vinculantes que adopte el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, de conformidad con lo previsto por los artículos 25, 39 y 41 de la Carta de las Naciones Unidas, a fin de coadyuvar al mantenimiento o restablecimiento de la paz y seguridad internacionales.

Artículo 99. Para efectos de lo dispuesto en el presente Capítulo, se entenderá por:

- I. Activos Financieros:
 - a) Tratándose de sociedades operadoras de fondos de inversión: Los recursos correspondientes a cualquiera de las operaciones previstas en las fracciones I, III, V, VI y VII del artículo 39 Bis de esta Ley.
 - b) Tratándose de distribuidoras de acciones de fondos de inversión: Los recursos correspondientes a cualquiera de las operaciones señaladas en el artículo 40 Bis de esta Ley.
- II. Clientes: cualquier persona física, moral o fideicomiso, que realice las operaciones referidas en la fracción anterior, con sociedades operadoras de fondos de inversión o distribuidoras de acciones de fondos de inversión.
- III. Congelamiento de Activos Financieros: la suspensión de las operaciones previstas en la fracción I del presente artículo, presentes y futuras, con los Clientes de las sociedades operadoras de fondos de inversión o de las distribuidoras de acciones de fondos de inversión.

Artículo 100. La Secretaría de Relaciones Exteriores será el enlace entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para los efectos del siguiente artículo.

Artículo 101. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene carácter de autoridad ejecutora en el territorio nacional de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que ordenen el Congelamiento de Activos Financieros de las personas que aparecen en las listas elaboradas por los comités del propio Consejo.

La suspensión de operaciones prevista en este Capítulo tiene la naturaleza de una medida cautelar, que tiene por objeto prevenir la utilización de los recursos

correspondientes a dichas operaciones en el quebranto de la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 102. La lista de personas bloqueadas se integrará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, exclusivamente con personas, empresas, grupos o entidades que:

I. Se encuentren dentro de las listas derivadas de las Resoluciones 1267 (1999) y sucesivas, 1373 (2001) y las demás que sean emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o las organizaciones internacionales, y

II. Den a conocer autoridades extranjeras, organismos internacionales o agrupaciones intergubernamentales y que sean determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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.

La lista de personas bloqueadas tiene el carácter de confidencial.

Artículo 103. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público pondrá a disposición de las sociedades operadoras de fondos de inversión y de las distribuidoras de acciones de fondos de inversión, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la lista de personas bloqueadas y sus actualizaciones.

Las entidades a que se refiere el párrafo anterior deberán adoptar e implementar mecanismos que permitan identificar a los Clientes que se encuentren dentro de la lista de personas bloqueadas, así como a 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 deberán estar previstos en los manuales de cumplimiento de cada entidad.

Artículo 104. En el supuesto de que una sociedad operadora de fondos de inversión o distribuidora de acciones de fondos de inversión identifique que dentro de la lista de personas bloqueadas se encuentra el nombre de alguno de sus Clientes, deberá tomar las siguientes medidas:

- I. Suspender de manera inmediata la realización de cualquier acto, operación o servicio relacionado con el Cliente identificado en la lista de personas bloqueadas, y

- II. Remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de que conozca dicha información, un reporte de operación inusual, en términos de las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 91 de esta Ley.

Artículo 105. Dentro de los tres días hábiles siguientes a aquél en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reciba el reporte previsto en la fracción II del artículo anterior, deberá notificar personalmente a la persona afectada por la suspensión de operaciones: los fundamentos jurídicos, los motivos de la suspensión, el alcance de la misma y la posibilidad de iniciar el procedimiento de exclusión de las listas del Consejo de Seguridad, explicando de manera detallada y pormenorizada en qué consiste dicho procedimiento.

En caso de no poderse realizar personalmente la notificación a que se refiere el párrafo anterior, por desconocer el domicilio de la persona o su localización, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará la notificación en su sitio web oficial y por tres ocasiones en el Diario Oficial de la Federación, con intervalos de cinco días hábiles entre cada publicación.

La tercera publicación que se realice en términos del párrafo anterior surtirá los efectos de notificación personal.

Artículo 106. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar el acceso a determinados Activos Financieros de las operaciones que fueron suspendidas, siempre que se dé cumplimiento al procedimiento establecido en las Resoluciones 1452 (2002), 1735 (2006) y demás adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El acceso a los Activos Financieros a que se refiere el párrafo anterior tendrá la finalidad de sufragar los Gastos Básicos o Gastos Extraordinarios, así como para realizar aquellas erogaciones que son necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas con algún tercero de buena fe, con anterioridad a la ejecución de la suspensión ordenada en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, se entenderá por Gastos Básicos, los que de conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad que resulten aplicables, son necesarios para el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, impuestos, primas de seguros, gastos de agua, electricidad u otros servicios públicos o exclusivamente para pagar

honorarios profesionales razonables y el reembolso de gastos asociados con la prestación de servicios jurídicos o tasas o cargos por servicios de mantenimiento de fondos congelados o asegurados u otros Activos Financieros.

Asimismo, se consideran Gastos Extraordinarios los que tengan tal carácter conforme a las resoluciones aplicables del Consejo de Seguridad.

Artículo 107. La suspensión de operaciones no impide que los recursos correspondientes continúen generando rendimientos, los cuales se entregarán a su titular hasta que se levante la suspensión.

Artículo 108. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público eliminará inmediatamente de la lista de personas bloqueadas:

- I. A las personas que el Consejo de Seguridad, los organismos internacionales, autoridades extranjeras, organizaciones internacionales o agrupaciones intergubernamentales eliminen de sus respectivas listas.
- II. A las personas que obtengan resolución favorable en juicio de amparo, por no haberse observado el procedimiento previsto en este Capítulo.

La propia Secretaría notificará de inmediato, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a las sociedades operadoras de fondos de inversión y distribuidoras de acciones de fondos de inversión, la eliminación del nombre correspondiente en la lista de personas bloqueadas, para que procedan a levantar inmediatamente la suspensión de operaciones y reanudar la realización de actos, operaciones y servicios con el Cliente de que se trate.

Artículo 109. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público notificará al interesado de la supresión de su nombre en la lista de personas bloqueadas, dentro de las veinticuatro horas siguientes a dicha supresión y observando las mismas formalidades previstas en el artículo 105 de esta Ley.

Artículo 110. En contra del procedimiento previsto en el presente Capítulo solo procede juicio de amparo.

Artículo 111. Se impondrá multa de 10 a 100% del monto de la operación, a la sociedad operadora de fondos de inversión o distribuidora de acciones de fondos de inversión que no presente el reporte de operación inusual a que se refiere el artículo 104, fracción II de esta Ley, o que celebre operaciones con el Cliente que aparezca en la lista de personas bloqueadas.

Para tal efecto, se observará el procedimiento previsto en el artículo 84 de la presente Ley.

Artículo 112. Si transcurridos tres años de que se realizó la suspensión de operaciones, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otro organismo internacional no suprime el nombre del afectado de sus listas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitará la intervención del Ministerio Público para que inicie un juicio en contra del afectado por la suspensión, tendiente a determinar su responsabilidad penal y que sea la autoridad judicial la que determine el destino final de los recursos inmovilizados cautelarmente.

En caso de que el afectado por el Congelamiento de Activos Financieros resulte inocente en el juicio respectivo, los Estados Unidos Mexicanos promoverán la supresión de su nombre de las listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

CUARTO. Se DEROGAN los párrafos octavo, noveno y décimo del artículo 129; se REFORMA el artículo 129, en su penúltimo párrafo, y se ADICIONA un Capítulo IV al Título Tercero, todos de la Ley de Uniones de Crédito, para quedar como sigue:

Artículo 129. ...

I. a II. ...

a. y b. ...

...

...

í. a vi. ...

...

...

...

...

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

La violación a las disposiciones a que se refiere el presente artículo será sancionada por la Comisión conforme al procedimiento previsto en el artículo 110 de la presente Ley, con multa equivalente del 10% al 100% del monto de la operación inusual no reportada o, en su caso, de la serie de operaciones relacionadas entre sí del mismo cliente o usuario, que debieron haber sido reportadas como operaciones inusuales; tratándose de operaciones relevantes, internas preocupantes y operaciones en efectivo realizadas en moneda extranjera, no reportadas, así como los

incumplimientos a cualquiera de los incisos i., ii., iii. o v. de este artículo, se sancionará con multa de 10,000 a 100,000 unidades de medida y actualización y en los demás casos de incumplimiento a este precepto y a las disposiciones que de él emanan multa de 2,000 y hasta 30,000 días unidades de medida y actualización.

...

TÍTULO TERCERO

De las operaciones

CAPÍTULO IV

De la lista de personas bloqueadas

Artículo 64 Bis. Las disposiciones de este Capítulo son de orden público e interés social y se considerarán impostergables para efectos de lo dispuesto en el artículo 129, fracción XI de la Ley de Amparo, por lo que no procederá en su contra medida suspensiva alguna que se prevea en dicha ley o en cualquier otro ordenamiento. Tienen por objeto regular la ejecución en el territorio nacional de las resoluciones vinculantes que adopte el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, de conformidad con lo previsto por los artículos 25, 39 y 41 de la Carta de las Naciones Unidas, a fin de coadyuvar al mantenimiento o restablecimiento de la paz y seguridad internacionales.

Artículo 64 Bis 1. Para efectos de lo dispuesto en el presente Capítulo, se entenderá por:

- I. **Activos Financieros:** Los recursos correspondientes a cualquiera de las operaciones previstas en los artículos 40 y 41 de esta Ley.
- II. **Clientes:** Los socios o terceros con quien las uniones de crédito realicen las operaciones señaladas en las fracciones I, IV, V, VII, VIII, IX, X, XII, XIV, XVI, XVII, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII y XXVIII del artículo 40, así como las previstas en el artículo 41 de la presente Ley.
- III. **Congelamiento de Activos Financieros:** la suspensión de las operaciones previstas en la fracción anterior, presentes y futuras, con los Clientes de las uniones de crédito que aparezcan en la lista de personas bloqueadas.

Artículo 64 Bis 2. La Secretaría de Relaciones Exteriores será el enlace entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para los efectos del siguiente artículo.

Artículo 64 Bis 3. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene carácter de autoridad ejecutora en el territorio nacional de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que ordenen el Congelamiento de Activos Financieros de las personas que aparecen en las listas elaboradas por los comités del propio Consejo.

La suspensión de operaciones prevista en este Capítulo tiene la naturaleza de una medida cautelar, que tiene por objeto prevenir la utilización de los recursos correspondientes a dichas operaciones en el quebranto de la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 64 Bis 4. La lista de personas bloqueadas se integrará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, exclusivamente con personas, empresas, grupos o entidades que:

I. Se encuentren dentro de las listas derivadas de las Resoluciones 1267 (1999) y sucesivas, 1373 (2001) y las demás que sean emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o las organizaciones internacionales, y

II. Den a conocer autoridades extranjeras, organismos internacionales o agrupaciones intergubernamentales y que sean determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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.

La lista de personas bloqueadas tiene el carácter de confidencial.

Artículo 64 Bis 5. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público pondrá a disposición de las uniones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la lista de personas bloqueadas y sus actualizaciones.

Las uniones de crédito deberán adoptar e implementar mecanismos que permitan identificar a los Clientes que se encuentren dentro de la lista de personas bloqueadas, así como a 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 deberán estar previstos en los manuales de cumplimiento de cada institución.

Artículo 64 Bis 6. En el supuesto de que una unión de crédito identifique que dentro de la lista de personas bloqueadas se encuentra el nombre de alguno de sus Clientes, deberá tomar las siguientes medidas:

- I. Suspender de manera inmediata la realización de cualquier acto, operación o servicio relacionado con el Cliente identificado en la lista de personas bloqueadas, y
- II. Remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de que conozca dicha información, un reporte de operación inusual, en términos de las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 129 de esta Ley.

Artículo 64 Bis 7. Dentro de los tres días hábiles siguientes a aquél en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reciba el reporte previsto en la fracción II del artículo anterior, deberá notificar personalmente a la persona afectada por la suspensión de operaciones: los fundamentos jurídicos, los motivos de la suspensión, el alcance de la misma y la posibilidad de iniciar el procedimiento de exclusión de las listas del Consejo de Seguridad, explicando de manera detallada y pormenorizada en qué consiste dicho procedimiento.

En caso de no poderse realizar personalmente la notificación a que se refiere el párrafo anterior, por desconocer el domicilio de la persona o su localización, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará la notificación en su sitio web oficial y por tres ocasiones en el Diario Oficial de la Federación, con intervalos de cinco días hábiles entre cada publicación.

La tercera publicación que se realice en términos del párrafo anterior surtirá los efectos de notificación personal.

Artículo 64 Bis 8. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar el acceso a determinados Activos Financieros de las operaciones que fueron suspendidas, siempre que se dé cumplimiento al procedimiento establecido en las Resoluciones 1452 (2002), 1735 (2006) y demás adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El acceso a los Activos Financieros a que se refiere el párrafo anterior tendrá la finalidad de sufragar los Gastos Básicos o Gastos Extraordinarios, así como para realizar aquellas erogaciones que son necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas con algún tercero de buena fe, con anterioridad a la ejecución de la suspensión ordenada en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, se entenderá por Gastos Básicos, los que de conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad que resulten aplicables, son necesarios para el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, impuestos, primas de seguros, gastos de agua, electricidad u otros servicios públicos o exclusivamente para pagar honorarios profesionales razonables y el reembolso de gastos asociados con la prestación de servicios jurídicos o tasas o cargos por servicios de mantenimiento de fondos congelados o asegurados u otros Activos Financieros.

Asimismo, se consideran Gastos Extraordinarios los que tengan tal carácter conforme a las resoluciones aplicables del Consejo de Seguridad.

Artículo 64 Bis 9. La suspensión de operaciones no impide que los recursos correspondientes continúen generando rendimientos, los cuales se entregarán a su titular hasta que se levante la suspensión.

Artículo 64 Bis 10. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público eliminará inmediatamente de la lista de personas bloqueadas:

- I. A las personas que el Consejo de Seguridad, los organismos internacionales, autoridades extranjeras, organizaciones internacionales o agrupaciones intergubernamentales eliminen de sus respectivas listas.
- II. A las personas que obtengan resolución favorable en juicio de amparo, por no haberse observado el procedimiento previsto en este Capítulo.

La propia Secretaría notificará de inmediato, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a las uniones de crédito, la eliminación del nombre correspondiente en la lista de personas bloqueadas, para que procedan a levantar inmediatamente la suspensión de operaciones y reanudar la realización de actos, operaciones y servicios con el Cliente de que se trate.

Artículo 64 Bis 11. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público notificará al interesado de la supresión de su nombre en la lista de personas bloqueadas, dentro de las veinticuatro horas siguientes a dicha supresión y observando las mismas formalidades previstas en el artículo 64 Bis 7 de esta Ley.

Artículo 64 Bis 12. En contra del procedimiento previsto en el presente Capítulo solo procede juicio de amparo.

Artículo 64 Bis 13. Se impondrá multa de 10 a 100% del monto de la operación, a la unión de crédito que no presente el reporte de operación inusual a que se refiere el artículo 64 Bis 6, fracción II de esta Ley, o que celebre operaciones con el Cliente que aparezca en la lista de personas bloqueadas.

Para tal efecto, se observará el procedimiento previsto en el artículo 110 de la presente Ley.

Artículo 64 Bis 14. Si transcurridos tres años de que se realizó la suspensión de operaciones, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otro organismo internacional no suprime el nombre del afectado de sus listas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitará la intervención del Ministerio Público para que inicie un juicio en contra del afectado por la suspensión, tendiente a determinar su responsabilidad penal y que sea la autoridad judicial la que determine el destino final de los recursos inmovilizados cautelarmente.

En caso de que el afectado por el Congelamiento de Activos Financieros resulte inocente en el juicio respectivo, los Estados Unidos Mexicanos promoverán la supresión de su nombre de las listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

QUINTO. Se DEROGAN los párrafos noveno, décimo y décimo primero del artículo 95, así como los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 95 Bis; se REFORMAN los artículos 95, en su antepenúltimo párrafo y 95 Bis, en su décimo primer párrafo, y se ADICIONA un Capítulo Único al Título Séptimo, todos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, para quedar como sigue:

Artículo 95. ...

...

...

...

I. a II. ...

a. y b. ...

...

...

a. a f. ...

...

...

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

...

...

La violación a las disposiciones a que se refiere este artículo será sancionada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores conforme al procedimiento previsto en el artículo 88 Bis de la presente Ley, con multa equivalente del diez por ciento al cien por ciento de la operación inusual no reportada o, en su caso, de la serie de operaciones relacionadas entre sí del mismo cliente o usuario, que debieron haber sido reportadas como operaciones inusuales; tratándose de operaciones relevantes, internas preocupantes, las relacionadas con transferencias internacionales y operaciones en efectivo realizadas en moneda extranjera, no reportadas, así como los incumplimientos a cualquiera de los incisos a., b., c. o e. del sexto párrafo de este artículo, se sancionará con multa de 10,000 a 100,000 unidades de medida y actualización y en los demás casos de incumplimiento a este precepto y a las disposiciones que de él emanen multa de 2,000 a 30,000 unidades de medida y actualización.

...

...

Artículo 95 Bis. ...

I. a III. ...

...

...

a. a f. ...

...

...

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

...

...

La violación a las disposiciones a que se refiere este artículo será sancionada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores conforme al procedimiento previsto en el artículo 88 Bis de la presente Ley, con multa equivalente del diez por ciento al cien por ciento de la operación inusual no reportada o, en su caso, de la serie de operaciones relacionadas entre sí del mismo cliente o usuario, que debieron haber sido reportadas como operaciones inusuales; tratándose de operaciones relevantes, internas preocupantes, las relacionadas con transferencias internacionales y operaciones en efectivo realizadas en moneda extranjera, no reportadas, así como los incumplimientos a cualquiera de los incisos a., b., c., e. y f. del tercer párrafo de este artículo, se sancionará con multa de 10,000 a 100,000 unidades de medida y actualización y en los demás casos de incumplimiento a este

precepto y a las disposiciones que de él emanen multa de 2,000 a 30,000 unidades de medida y actualización.

...
...
...
...

TÍTULO SÉPTIMO

De la protección de los intereses del público

Capítulo Único

De la lista de personas bloqueadas

Artículo 102. Las disposiciones de este Capítulo son de orden público e interés social y se considerarán impostergables para efectos de lo dispuesto en el artículo 129, fracción XI de la Ley de Amparo, por lo que no procederá en su contra medida suspensiva alguna que se prevea en dicha ley o en cualquier otro ordenamiento. Tienen por objeto regular la ejecución en el territorio nacional de las resoluciones vinculantes que adopte el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, de conformidad con lo previsto por los artículos 25, 39 y 41 de la Carta de las Naciones Unidas, a fin de coadyuvar al mantenimiento o restablecimiento de la paz y seguridad internacionales.

Artículo 103. Para efectos de lo dispuesto en el presente Capítulo, se entenderá por:

- I. Activos Financieros:
 - a) Tratándose de almacenes generales de depósito: los recursos correspondientes a cualquiera de las operaciones previstas en los artículos 11, primer párrafo y 11 Bis 2, fracciones I, III, IV, IX, XI, XII y XIII de esta Ley, así como 395, fracción VI de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Respecto de la fracción XII del artículo 11 Bis 2 de esta Ley, no se considerarán operaciones a aquellas que realicen los Almacenes por cuenta propia.
 - b) Tratándose de casas de cambio: los recursos correspondientes a:
 - i) cualquiera de las operaciones señaladas en el artículo 82 de esta Ley,
 - ii) las operaciones contempladas en las disposiciones de carácter general que emita el Banco de México en términos de lo previsto en el artículo 82, fracción I, inciso e), de este ordenamiento legal, y
 - iii) las

operaciones vinculadas con los productos que comercialicen las propias casas de cambio;

- c) Tratándose de sociedades financieras de objeto múltiple, reguladas y no reguladas: los recursos correspondientes a cualquiera de las operaciones, actividades y servicios previstos en los artículos 87-B y 87-Ñ de esta Ley que celebren dichas sociedades, así como las vinculadas con los productos que comercialicen las propias sociedades financieras de objeto múltiple.
- d) Tratándose de centros cambiarios: los recursos correspondientes a cualquiera de las operaciones previstas en el artículo 81-A de esta Ley.
- e) Tratándose de transmisores de dinero: los derechos, recursos en moneda nacional o divisas, que se envían o reciben en términos del artículo 81-A Bis de esta Ley, así como las actividades vinculadas con los productos que comercialicen los propios transmisores de dinero.

II. Clientes:

- a) De almacenes generales de depósito: la persona física, moral o fideicomiso que, directamente o por conducto de algún comisionista utilicen, al amparo de un contrato, los servicios prestados por un almacén o realice operaciones con éste.
- b) De casas de cambio: no tienen Clientes, únicamente Usuarios.
- c) De sociedades financieras de objeto múltiple, reguladas y no reguladas: cualquier persona física, moral o fideicomiso que: i) actúe a nombre propio o a través de mandatos o comisiones, que sea acreditado de una sociedad financiera de objeto múltiple, o ii) utilice, al amparo de un contrato, los servicios prestados por la sociedad financiera de objeto múltiple o realice operaciones con ésta.
- d) De centros cambiarios: no tienen Clientes, solamente Usuarios.
- e) De transmisores de dinero: no tienen Clientes, únicamente Usuarios.

III. Congelamiento de Activos Financieros:

- a) Tratándose de almacenes generales de depósito: la suspensión de cualquiera de las operaciones previstas en los artículos 11, primer párrafo y 11 Bis 2, fracciones I, III, IV, IX, XI, XII y XIII de esta Ley, así como 395, fracción VI de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, presentes y futuras, con los Clientes del almacén que aparezcan en la lista de personas bloqueadas. Respecto de la fracción XII del artículo 11 Bis 2 de esta Ley, no se considerarán operaciones a aquellas que realicen los almacenes por cuenta propia.
- b) Tratándose de casas de cambio: la suspensión de: i) cualquiera de las operaciones señaladas en el artículo 82 de esta Ley, ii) las operaciones contempladas en las disposiciones de carácter general que emita el Banco de México en términos de lo previsto en el artículo 82, fracción I, inciso e), de este ordenamiento legal, y iii) las operaciones vinculadas con los productos que comercialicen las propias casas de cambio.

Los tres supuestos previstos en este inciso b) se refieren a las operaciones presentes y futuras, con los Usuarios de la casa de cambio que aparezcan en la lista de personas bloqueadas.

- c) Tratándose de sociedades financieras de objeto múltiple, reguladas y no reguladas: la suspensión de operaciones, actividades y servicios previstos en los artículos 87-B y 87-Ñ de esta Ley que celebren dichas sociedades, así como de las vinculadas con los productos que comercialicen las propias sociedades financieras de objeto múltiple.

Los supuestos previstos en este inciso se refieren a operaciones, actos y servicios, presentes y futuros, con los Clientes y Usuarios de la sociedad financiera de objeto múltiple que aparezcan en la lista de personas bloqueadas;

- d) Tratándose de centros cambiarios: la suspensión de cualquiera de las operaciones previstas en el artículo 81-A de esta Ley, presentes y futuras, con los Usuarios del centro cambiario que aparezcan en la lista de personas bloqueadas.
- e) Tratándose de transmisores de dinero: la suspensión de los derechos, recursos en moneda nacional o divisas, que se envían o reciben en términos del artículo 81-A Bis de esta Ley, así como de las actividades

vinculadas con los productos que comercialicen los propios transmisores de dinero.

Los supuestos previstos en este inciso e) se refieren a operaciones presentes y futuras, con los Usuarios del transmisor de dinero que aparezcan en la lista de personas bloqueadas.

IV. Usuarios:

- a) De almacenes generales de depósito: no tienen Usuarios, solamente Clientes.
- b) De casas de cambio: cualquier persona física, moral o fideicomiso que actuando a nombre propio o a través de mandatos o comisiones, realice una operación con la casa de cambio de que se trate o utilice los servicios que le ofrezca dicha casa de cambio, con excepción de las entidades que integran el sistema financiero en aquellas operaciones en las que funjan como proveedores de las casas de cambio.
- c) De sociedades financieras de objeto múltiple, reguladas y no reguladas: cualquier persona física, moral o fideicomiso que realice una operación con la sociedad financiera de que se trate o utilice los servicios que le ofrezca dicha sociedad, sin tener una relación comercial permanente con ésta.

Para efectos de lo anterior, se entenderá que no existe relación comercial permanente cuando la referida persona no hubiere contratado un crédito, arrendamiento financiero o factoraje financiero o bien, cuando un fideicomiso no se encuentre constituido en la propia sociedad financiera y los servicios prestados por la misma, así como las operaciones que se realicen con ésta, sean actos de ejecución instantánea, en los cuales la relación comercial entre la sociedad financiera y el Usuario inicie y concluya con la simple ejecución del acto.

- d) De centros cambiarios: cualquier persona física, moral o fideicomiso que actuando a nombre propio o a través de mandatos o comisiones, realice cualquier tipo de operación con los centros cambiarios con excepción de las entidades que integran el sistema financiero en

aquellas operaciones en las que funjan como proveedores de los centros cambiarios.

e) De transmisores de dinero: cualquier persona física, moral o fideicomiso que actuando a nombre propio o a través de mandatos o comisiones se ubique en cualquiera de los siguientes supuestos:

i) usuario remitente, cualquier persona física, moral o fideicomiso que contrata, en territorio nacional, los servicios de un transmisor de dinero con el propósito de entregarle derechos o recursos en moneda nacional o divisas, para que, de acuerdo con sus instrucciones sean entregados a la persona que ella designe, y

ii) usuario beneficiario, cualquier persona física, moral o fideicomiso que recibe en territorio nacional derechos o recursos en moneda nacional o divisas, en virtud de haber sido designada para recibirlos por un usuario remitente o por un remitente en el extranjero que, para tal fin, contrató los servicios de un transmisor de dinero o de un transmisor de dinero extranjero.

Asimismo, se considera usuario a cualquier persona física, moral o fideicomiso que actuando a nombre propio o a través de mandatos o comisiones adquiera los productos comercializados por los transmisores de dinero.

Artículo 104. La Secretaría de Relaciones Exteriores será el enlace entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para los efectos del siguiente artículo.

Artículo 105. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene carácter de autoridad ejecutora en el territorio nacional de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que ordenen el Congelamiento de Activos Financieros de las personas que aparecen en las listas elaboradas por los comités del propio Consejo.

La suspensión de operaciones prevista en este Capítulo tiene la naturaleza de una medida cautelar, que tiene por objeto prevenir la utilización de los recursos correspondientes a dichas operaciones en el quebranto de la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 106. La lista de personas bloqueadas se integrará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, exclusivamente con personas, empresas, grupos o entidades que:

I. Se encuentren dentro de las listas derivadas de las Resoluciones 1267 (1999) y sucesivas, 1373 (2001) y las demás que sean emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o las organizaciones internacionales, y

II. Den a conocer autoridades extranjeras, organismos internacionales o agrupaciones intergubernamentales y que sean determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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.

La lista de personas bloqueadas tiene el carácter de confidencial.

Artículo 107. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público pondrá a disposición de los almacenes generales de depósito, casas de cambio, sociedades financieras de objeto múltiple, centros cambiarios y transmisores de dinero, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la lista de personas bloqueadas y sus actualizaciones.

Las entidades enumeradas en el párrafo anterior deberán adoptar e implementar mecanismos que permitan identificar a los Clientes o Usuarios que se encuentren dentro de la lista de personas bloqueadas, así como a 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 deberán estar previstos en los manuales de cumplimiento de cada entidad.

Artículo 108. En el supuesto de que un almacén general de depósito, casa de cambio, sociedad financiera de objeto múltiple, centro cambiario o transmisor de dinero identifique que dentro de la lista de personas bloqueadas se encuentra el nombre de alguno de sus Clientes o Usuarios, deberá tomar las siguientes medidas:

- I. Suspender de manera inmediata la realización de cualquier acto, operación o servicio relacionado con el Cliente o Usuario identificado en la lista de personas bloqueadas, y
- II. Remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de que conozca dicha información, un reporte de

operación inusual, en términos de las disposiciones de carácter general a que se refieren los artículos 95 ó 95 Bis de esta Ley.

Artículo 109. Dentro de los tres días hábiles siguientes a aquél en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reciba el reporte previsto en la fracción II del artículo anterior, deberá notificar personalmente a la persona afectada por la suspensión de operaciones: los fundamentos jurídicos, los motivos de la suspensión, el alcance de la misma y la posibilidad de iniciar el procedimiento de exclusión de las listas del Consejo de Seguridad, explicando de manera detallada y pormenorizada en qué consiste dicho procedimiento.

En caso de no poderse realizar personalmente la notificación a que se refiere el párrafo anterior, por desconocer el domicilio de la persona o su localización, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará la notificación en su sitio web oficial y por tres ocasiones en el Diario Oficial de la Federación, con intervalos de cinco días hábiles entre cada publicación.

La tercera publicación que se realice en términos del párrafo anterior surtirá los efectos de notificación personal.

Artículo 110. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar el acceso a determinados Activos Financieros de las operaciones que fueron suspendidas, siempre que se dé cumplimiento al procedimiento establecido en las Resoluciones 1452 (2002), 1735 (2006) y demás adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El acceso a los Activos Financieros a que se refiere el párrafo anterior tendrá la finalidad de sufragar los Gastos Básicos o Gastos Extraordinarios, así como para realizar aquellas erogaciones que son necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas con algún tercero de buena fe, con anterioridad a la ejecución de la suspensión ordenada en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, se entenderá por Gastos Básicos, los que de conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad que resulten aplicables, son necesarios para el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, impuestos, primas de seguros, gastos de agua, electricidad u otros servicios públicos o exclusivamente para pagar honorarios profesionales razonables y el reembolso de gastos asociados con la prestación de servicios jurídicos o tasas o cargos por servicios de mantenimiento de fondos congelados o asegurados u otros Activos Financieros.

Asimismo, se consideran Gastos Extraordinarios los que tengan tal carácter conforme a las resoluciones aplicables del Consejo de Seguridad.

Artículo 111. En su caso, la suspensión de operaciones no impide que los recursos correspondientes continúen generando rendimientos, los cuales se entregarán a su titular hasta que se levante la suspensión.

Artículo 112. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público eliminará inmediatamente de la lista de personas bloqueadas:

- I. A las personas que el Consejo de Seguridad, los organismos internacionales, autoridades extranjeras, organizaciones internacionales o agrupaciones intergubernamentales eliminen de sus respectivas listas.
- II. A las personas que obtengan resolución favorable en juicio de amparo, por no haberse observado el procedimiento previsto en este Capítulo.

La propia Secretaría notificará de inmediato, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al almacén general de depósito, casa de cambio, sociedad financiera de objeto múltiple, centro cambiario o transmisor de dinero, según sea el caso, la eliminación del nombre correspondiente en la lista de personas bloqueadas, para que proceda a levantar inmediatamente la suspensión de operaciones y reanudar la realización de actos, operaciones y servicios con el Cliente o Usuario de que se trate.

Artículo 113. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público notificará al interesado de la supresión de su nombre en la lista de personas bloqueadas, dentro de las veinticuatro horas siguientes a dicha supresión y observando las mismas formalidades previstas en el artículo 109 de esta Ley.

Artículo 114. En contra del procedimiento previsto en el presente Capítulo sólo procede juicio de amparo.

Artículo 115. Se impondrá multa de 10 a 100% del monto de la operación, al almacén general de depósito, casa de cambio, sociedad financiera de objeto múltiple, centro cambiario o transmisor de dinero que no presente el reporte de operación inusual a que se refiere el artículo 108, fracción II de esta Ley, o que celebre operaciones con el Cliente o Usuario que aparezca en la lista de personas bloqueadas.

Para tal efecto, se observará el procedimiento previsto en el artículo 88 Bis de la presente Ley.

Artículo 116. Si transcurridos tres años de que se realizó la suspensión de operaciones, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otro organismo internacional no suprime el nombre del afectado de sus listas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitará la intervención del Ministerio Público para que inicie un juicio en contra del afectado por la suspensión, tendiente a determinar su responsabilidad penal y que sea la autoridad judicial la que determine el destino final de los recursos inmovilizados cautelarmente.

En caso de que el afectado por el Congelamiento de Activos Financieros resulte inocente en el juicio respectivo, los Estados Unidos Mexicanos promoverán la supresión de su nombre de las listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

SEXTO. Se ADICIONA el Título Noveno de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas con un Capítulo Quinto, para quedar como sigue:

**TÍTULO NOVENO
DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS, LA INTERVENCIÓN Y LA
REVOCACIÓN**

**CAPÍTULO QUINTO
DE LA LISTA DE PERSONAS BLOQUEADAS**

Artículo 335 Bis. Las disposiciones de este Capítulo son de orden público e interés social y se considerarán impostergables para efectos de lo dispuesto en el artículo 129, fracción XI de la Ley de Amparo, por lo que no procederá en su contra medida suspensiva alguna que se prevea en dicha ley o en cualquier otro ordenamiento. Tienen por objeto regular la ejecución en el territorio nacional de las resoluciones vinculantes que adopte el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, de conformidad con lo previsto por los artículos 25, 39 y 41 de la Carta de las Naciones Unidas, a fin de coadyuvar al mantenimiento o restablecimiento de la paz y seguridad internacionales.

Artículo 335 Bis 1. Para efectos de lo dispuesto en el presente Capítulo, se entenderá por:

- I. Activos Financieros:

- a) Tratándose de Instituciones de Seguros: los recursos correspondientes a cualquiera de las operaciones previstas en el artículo 118, fracciones I, II, IX, X, XI, XV, XVI, XXI y XXIII de esta Ley, así como las análogas y conexas a las anteriores que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público .
- b) Tratándose de Sociedades Mutualistas: los recursos correspondientes a cualquiera de las operaciones señaladas en el artículo 341, fracciones I, VI, VII y XII de esta Ley, así como las análogas y conexas a las anteriores que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- c) Tratándose de Instituciones de Fianzas: los recursos correspondientes a cualquiera de las operaciones a que se refiere el artículo 144, fracciones I, II, IX, X, XI, XIV, XVII y XVIII de esta Ley, así como las análogas y conexas a las anteriores que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

II. Clientes:

- a) De Instituciones de Seguros o de Sociedades Mutualistas: a la persona que tenga el carácter de: i) contratante o asegurado en un contrato o póliza de seguro y que está obligado a pagar una prima para que, al verificarse la eventualidad prevista en dichos documentos, la Institución de Seguros o Sociedad Mutualista resarza el daño, pague una suma de dinero o preste los servicios que constituyen el contenido de la obligación a su cargo; ii) fideicomitente en un contrato de fideicomiso; iii) comitente en una comisión mercantil; iv) mandante tratándose de un mandato, y v) obligada a pagar una contraprestación por los servicios que reciba de la Institución de Seguros o Sociedad Mutualista, por virtud de un contrato distinto al seguro.
- b) De Instituciones de Fianzas: a la persona que tenga el carácter de: i) contratante o fiado en un contrato o póliza de fianza, obligada a pagar una prima para que la Institución de Fianzas cumpla con las obligaciones a su cargo, cuando aquéllos no lo hagan; b) fideicomitente en un contrato de fideicomiso; c) obligada a pagar una contraprestación por los servicios que reciba de la Institución de Fianzas, por virtud de un contrato distinto a la fianza, y d) obligado solidario.

III. Congelamiento de Activos Financieros:

- a) Tratándose de Instituciones de Seguros: la suspensión de cualquiera de las operaciones previstas en el artículo 118, fracciones I, II, IX, X, XI, XV, XVI, XXI y XXIII de esta Ley, presentes y futuras, con los Clientes de la Institución de Seguros que aparezcan en la lista de personas bloqueadas, así como las análogas y conexas a las anteriores que haya autorizado o vaya a autorizar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b) Tratándose de Sociedades Mutualistas de Seguros: la suspensión de cualquiera de las operaciones señaladas en el artículo 341, fracciones I, VI, VII y XII de esta Ley, presentes y futuras, con los Clientes de la Sociedad Mutualista que aparezcan en la lista de personas bloqueadas, así como las análogas y conexas a las anteriores que haya autorizado o vaya a autorizar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- c) Tratándose de Instituciones de Fianzas: la suspensión de cualquiera de las operaciones a que se refiere el artículo 144, fracciones I, II, IX, X, XI, XIV, XVII y XVIII de esta Ley, presentes y futuras, con los Clientes de la Institución de Fianzas que aparezcan en la lista de personas bloqueadas, así como las análogas y conexas a las anteriores que autorice o vaya a autorizar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 335 Bis 2. La Secretaría de Relaciones Exteriores será el enlace entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para los efectos del siguiente artículo.

Artículo 335 Bis 3. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene carácter de autoridad ejecutora en el territorio nacional de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que ordenen el Congelamiento de Activos Financieros de las personas que aparecen en las listas elaboradas por los comités del propio Consejo.

La suspensión de operaciones prevista en este Capítulo tiene la naturaleza de una medida cautelar, que tiene por objeto prevenir la utilización de los recursos

correspondientes a dichas operaciones en el quebranto de la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 335 Bis 4. La lista de personas bloqueadas se integrará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, exclusivamente con personas, empresas, grupos o entidades que:

I. Se encuentren dentro de las listas derivadas de las Resoluciones 1267 (1999) y sucesivas, 1373 (2001) y las demás que sean emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o las organizaciones internacionales, y

II. Den a conocer autoridades extranjeras, organismos internacionales o agrupaciones intergubernamentales y que sean determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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.

La lista de personas bloqueadas tiene el carácter de confidencial.

Artículo 335 Bis 5. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público pondrá a disposición de las Instituciones y de las Sociedades Mutualistas, a través de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la lista de personas bloqueadas y sus actualizaciones.

Las entidades enumeradas en el párrafo anterior deberán adoptar e implementar mecanismos que permitan identificar a los Clientes que se encuentren dentro de la lista de personas bloqueadas, así como a 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 deberán estar previstos en los manuales de cumplimiento de cada entidad.

Artículo 335 Bis 6. En el supuesto de que una Institución o Sociedad Mutualista identifique que dentro de la lista de personas bloqueadas se encuentra el nombre de alguno de sus Clientes, deberá tomar las siguientes medidas:

- I. Suspender de manera inmediata la realización de cualquier acto, operación o servicio relacionado con el Cliente identificado en la lista de personas bloqueadas, y
- II. Remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, dentro de las veinticuatro horas

contadas a partir de que conozca dicha información, un reporte de operación inusual, en términos de las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 492 de esta Ley.

Artículo 335 Bis 7. Dentro de los tres días hábiles siguientes a aquél en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reciba el reporte previsto en la fracción II del artículo anterior, deberá notificar personalmente a la persona afectada por la suspensión de operaciones: los fundamentos jurídicos, los motivos de la suspensión, el alcance de la misma y la posibilidad de iniciar el procedimiento de exclusión de las listas del Consejo de Seguridad, explicando de manera detallada y pormenorizada en qué consiste dicho procedimiento.

En caso de no poderse realizar personalmente la notificación a que se refiere el párrafo anterior, por desconocer el domicilio de la persona o su localización, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará la notificación en su sitio web oficial y por tres ocasiones en el Diario Oficial de la Federación, con intervalos de cinco días hábiles entre cada publicación.

La tercera publicación que se realice en términos del párrafo anterior surtirá los efectos de notificación personal.

Artículo 335 Bis 8. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar el acceso a determinados Activos Financieros de las operaciones que fueron suspendidas, siempre que se dé cumplimiento al procedimiento establecido en las Resoluciones 1452 (2002), 1735 (2006) y demás adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El acceso a los Activos Financieros a que se refiere el párrafo anterior tendrá la finalidad de sufragar los Gastos Básicos o Gastos Extraordinarios, así como para realizar aquellas erogaciones que son necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas con algún tercero de buena fe, con anterioridad a la ejecución de la suspensión ordenada en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, se entenderá por Gastos Básicos, los que de conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad que resulten aplicables, son necesarios para el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, impuestos, primas de seguros, gastos de agua, electricidad u otros servicios públicos o exclusivamente para pagar honorarios profesionales razonables y el reembolso de gastos asociados con la

prestación de servicios jurídicos o tasas o cargos por servicios de mantenimiento de fondos congelados o asegurados u otros Activos Financieros.

Asimismo, se consideran Gastos Extraordinarios los que tengan tal carácter conforme a las resoluciones aplicables del Consejo de Seguridad.

Artículo 335 Bis 9. Cuando resulte procedente, la suspensión de operaciones no impide que los recursos correspondientes continúen generando rendimientos, los cuales se entregarán a su titular hasta que se levante la suspensión.

Artículo 335 Bis 10. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público eliminará inmediatamente de la lista de personas bloqueadas:

- I. A las personas que el Consejo de Seguridad, los organismos internacionales, autoridades extranjeras, organizaciones internacionales o agrupaciones intergubernamentales eliminen de sus respectivas listas.
- II. A las personas que obtengan resolución favorable en juicio de amparo, por no haberse observado el procedimiento previsto en este Capítulo.

La propia Secretaría notificará de inmediato, por conducto de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, a la Institución de Seguros o de Fianzas o Sociedad Mutualista, según sea el caso, la eliminación del nombre correspondiente en la lista de personas bloqueadas, para que proceda a levantar inmediatamente la suspensión de operaciones y reanudar la realización de actos, operaciones y servicios con el Cliente de que se trate.

Artículo 335 Bis 11. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público notificará al interesado de la supresión de su nombre en la lista de personas bloqueadas, dentro de las veinticuatro horas siguientes a dicha supresión y observando las mismas formalidades previstas en el artículo 335 Bis 7 de esta Ley.

Artículo 335 Bis 12. En contra del procedimiento previsto en el presente Capítulo sólo procede juicio de amparo.

Artículo 335 Bis 13. Se impondrá multa de 10 a 100% del monto de la operación, a la Institución de Seguros, Institución de Fianzas o Sociedad Mutualista que no presente el reporte de operación inusual a que se refiere el artículo 335 Bis 6, fracción II de esta Ley, o que celebre operaciones con el Cliente que aparezca en la lista de personas bloqueadas.

Para tal efecto, se observará el procedimiento previsto en los artículos 474 a 484 de la presente Ley.

Artículo 335 Bis 14. Si transcurridos tres años de que se realizó la suspensión de operaciones, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otro organismo internacional no suprime el nombre del afectado de sus listas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitará la intervención del Ministerio Público para que inicie un juicio en contra del afectado por la suspensión, tendiente a determinar su responsabilidad penal y que sea la autoridad judicial la que determine el destino final de los recursos inmovilizados cautelarmente.

En caso de que el afectado por el Congelamiento de Activos Financieros resulte inocente en el juicio respectivo, los Estados Unidos Mexicanos promoverán la supresión de su nombre de las listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

SÉPTIMO. Se ADICIONA una Sección VI al Capítulo III de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, para quedar como sigue:

CAPÍTULO III

De los Participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro

Sección VI

De la lista de personas bloqueadas

Artículo 73 Bis. Las disposiciones de esta Sección son de orden público e interés social y se considerarán impostergables para efectos de lo dispuesto en el artículo 129, fracción XI de la Ley de Amparo, por lo que no procederá en su contra medida suspensiva alguna que se prevea en dicha ley o en cualquier otro ordenamiento. Tienen por objeto regular la ejecución en el territorio nacional de las resoluciones vinculantes que adopte el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, de conformidad con lo previsto por los artículos 25, 39 y 41 de la Carta de las Naciones Unidas, a fin de coadyuvar al mantenimiento o restablecimiento de la paz y seguridad internacionales.

Artículo 73 Bis 1. Para efectos de lo dispuesto en la presente Sección, se entenderá por:

- I. Activos Financieros: los recursos correspondientes a las operaciones de depósito o retiro de aportaciones voluntarias o complementarias, previstas esta Ley.

- II. Clientes: Tratándose de trabajadores, la persona física o tratándose de patrones, la persona física o moral, que realiza aportaciones voluntarias o complementarias previstas en esta Ley.
- III. Congelamiento de Activos Financieros: la suspensión de cualquiera de las operaciones previstas en la fracción I de este artículo, presentes y futuras, con los Clientes de la administradora que aparezcan en la lista de personas bloqueadas.

Artículo 73 Bis 2. La Secretaría de Relaciones Exteriores será el enlace entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para los efectos del siguiente artículo.

Artículo 73 Bis 3. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene carácter de autoridad ejecutora en el territorio nacional de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que ordenen el Congelamiento de Activos Financieros de las personas que aparecen en las listas elaboradas por los comités del propio Consejo.

La suspensión de operaciones prevista en esta Sección tiene la naturaleza de una medida cautelar, que tiene por objeto prevenir la utilización de los recursos correspondientes a dichas operaciones en el quebranto de la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 73 Bis 4. La lista de personas bloqueadas se integrará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, exclusivamente con personas, empresas, grupos o entidades que:

- I. Se encuentren dentro de las listas derivadas de las Resoluciones 1267 (1999) y sucesivas, 1373 (2001) y las demás que sean emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o las organizaciones internacionales, y
- II. Den a conocer autoridades extranjeras, organismos internacionales o agrupaciones intergubernamentales y que sean determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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.

La lista de personas bloqueadas tiene el carácter de confidencial.

Artículo 73 Bis 5. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público pondrá a disposición de las administradoras, a través de la Comisión, la lista de personas bloqueadas y sus actualizaciones.

Las administradoras deberán adoptar e implementar mecanismos que permitan identificar a los Clientes que se encuentren dentro de la lista de personas bloqueadas, así como a 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 deberán estar previstos en los manuales de cumplimiento de cada Administradora.

Artículo 73 Bis 6. En el supuesto de que una administradora identifique que dentro de la lista de personas bloqueadas se encuentra el nombre de alguno de sus Clientes, deberá tomar las siguientes medidas:

- I. Suspender de manera inmediata la realización de cualquier acto, operación o servicio relacionado con el Cliente identificado en la lista de personas bloqueadas, y
- II. Remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión, dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de que conozca dicha información, un reporte de operación inusual, en términos de las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 108 Bis de esta Ley.

Artículo 73 Bis 7. Dentro de los tres días hábiles siguientes a aquél en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reciba el reporte previsto en la fracción II del artículo anterior, deberá notificar personalmente a la persona afectada por la suspensión de operaciones: los fundamentos jurídicos, los motivos de la suspensión, el alcance de la misma y la posibilidad de iniciar el procedimiento de exclusión de las listas del Consejo de Seguridad, explicando de manera detallada y pormenorizada en qué consiste dicho procedimiento.

En caso de no poderse realizar personalmente la notificación a que se refiere el párrafo anterior, por desconocer el domicilio de la persona o su localización, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará la notificación en su sitio web oficial y por tres ocasiones en el Diario Oficial de la Federación, con intervalos de cinco días hábiles entre cada publicación.

La tercera publicación que se realice en términos del párrafo anterior surtirá los efectos de notificación personal.

Artículo 73 Bis 8. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar el acceso a determinados Activos Financieros de las operaciones que fueron suspendidas, siempre que se dé cumplimiento al procedimiento establecido en las Resoluciones 1452 (2002), 1735 (2006) y demás adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El acceso a los Activos Financieros a que se refiere el párrafo anterior tendrá la finalidad de sufragar los Gastos Básicos o Gastos Extraordinarios, así como para realizar aquellas erogaciones que son necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas con algún tercero de buena fe, con anterioridad a la ejecución de la suspensión ordenada en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, se entenderá por Gastos Básicos, los que de conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad que resulten aplicables, son necesarios para el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, impuestos, primas de seguros, gastos de agua, electricidad u otros servicios públicos o exclusivamente para pagar honorarios profesionales razonables y el reembolso de gastos asociados con la prestación de servicios jurídicos o tasas o cargos por servicios de mantenimiento de fondos congelados o asegurados u otros Activos Financieros.

Asimismo, se consideran Gastos Extraordinarios los que tengan tal carácter conforme a las resoluciones aplicables del Consejo de Seguridad.

Artículo 73 Bis 9. Cuando sea procedente, la suspensión de operaciones no impide que los recursos correspondientes continúen generando rendimientos, los cuales se entregarán a su titular hasta que se levante la suspensión.

Artículo 73 Bis 10. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público eliminará inmediatamente de la lista de personas bloqueadas:

- I. A las personas que el Consejo de Seguridad, los organismos internacionales, autoridades extranjeras, organizaciones internacionales o agrupaciones intergubernamentales eliminen de sus respectivas listas.
- II. A las personas que obtengan resolución favorable en juicio de amparo, por no haberse observado el procedimiento previsto en este Capítulo.

La propia Secretaría notificará de inmediato, por conducto de la Comisión, a la administradora la eliminación del nombre correspondiente en la lista de personas bloqueadas, para que proceda a levantar inmediatamente la suspensión de operaciones y reanudar la realización de actos, operaciones y servicios con el Cliente de que se trate.

Artículo 73 Bis 11. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público notificará al interesado de la supresión de su nombre en la lista de personas bloqueadas, dentro de las veinticuatro horas siguientes a dicha supresión y observando las mismas formalidades previstas en el artículo 73 Bis 7 de esta Ley.

Artículo 73 Bis 12. En contra del procedimiento previsto en la presente Sección sólo procede juicio de amparo.

Artículo 73 Bis 13. Se impondrá multa de 10 a 100% del monto de la operación, a la administradora que no presente el reporte de operación inusual a que se refiere el artículo 73 Bis 6, fracción II de esta Ley, o que celebre operaciones con el Cliente que aparezca en la lista de personas bloqueadas.

Para tal efecto, se observará el procedimiento previsto en el artículo 99 de la presente Ley.

Artículo 79 Bis 14. Si transcurridos tres años de que se realizó la suspensión de operaciones, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otro organismo internacional no suprime el nombre del afectado de sus listas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitará la intervención del Ministerio Público para que inicie un juicio en contra del afectado por la suspensión, tendiente a determinar su responsabilidad penal y que sea la autoridad judicial la que determine el destino final de los recursos inmovilizados cautelarmente.

En caso de que el afectado por el Congelamiento de Activos Financieros resulte inocente en el juicio respectivo, los Estados Unidos Mexicanos promoverán la supresión de su nombre de las listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

OCTAVO. Se DEROGAN los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 124; se REFORMA el artículo 124, en su antepenúltimo párrafo, y se ADICIONA un Capítulo V al Título Segundo, todos de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, para quedar como sigue:

Artículo 124. ...

I a II. ...

a) a b) ...

...

...

a) a f) ...

...

...

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

...

...

La violación a las disposiciones a que se refiere este artículo será sancionada por la Comisión conforme al procedimiento previsto en el artículo 131 de esta Ley, con multa equivalente del 10% al 100% del monto de la operación inusual no reportada o, en su caso, de la serie de operaciones relacionadas entre sí del mismo cliente o usuario, que debieron haber sido reportadas como operaciones inusuales; tratándose de operaciones relevantes, internas preocupantes no reportadas, así como los incumplimientos a cualquiera de los incisos a), b), c), e) del tercer párrafo de este artículo, se sancionará con multa de 10,000 a 100,000 unidades de medida y actualización y en los demás casos de incumplimiento a este precepto y a las disposiciones que de él emanen multa de 1,000 a 30,000 unidades de medida y actualización.

...

...

TÍTULO SEGUNDO DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS SOCIEDADES FINANCIERAS POPULARES, SOCIEDADES FINANCIERAS COMUNITARIAS Y ORGANISMOS DE INTEGRACIÓN FINANCIERA RURAL

Capítulo V De la lista de personas bloqueadas

Artículo 46 Ter. Las disposiciones de este Capítulo son de orden público e interés social y se considerarán impostergables para efectos de lo dispuesto en el artículo 129, fracción XI de la Ley de Amparo, por lo que no procederá en su contra medida suspensiva alguna que se prevea en dicha ley o en cualquier otro ordenamiento. Tienen por objeto regular la ejecución en el territorio nacional de las resoluciones vinculantes que adopte el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones

Unidas, de conformidad con lo previsto por los artículos 25, 39 y 41 de la Carta de las Naciones Unidas, a fin de coadyuvar al mantenimiento o restablecimiento de la paz y seguridad internacionales.

Artículo 46 Ter 1. Para efectos de lo dispuesto en el presente Capítulo, se entenderá por:

- I. Activos Financieros:
 - a) Tratándose de Sociedades Financieras Populares: Los recursos correspondientes a cualquiera de las operaciones previstas en el artículo 36 de esta Ley, independientemente del nivel de operación de la sociedad, así como los recursos correspondientes a las operaciones activas, pasivas y de servicios que dichas sociedades puedan realizar conforme a las reglas de carácter general que expida la Comisión conforme al artículo 36 de este ordenamiento legal.
 - b) Tratándose de Sociedades Financieras Comunitarias: Los recursos correspondientes a cualquiera de las operaciones previstas en el artículo 46 Bis 20 de esta Ley, mismo que resulta aplicable a este tipo de sociedades conforme al artículo 46 Bis 16 de este ordenamiento, independientemente del nivel de operación de la sociedad, así como los recursos correspondientes a las operaciones activas, pasivas y de servicios que dichas sociedades puedan realizar conforme a las reglas de carácter general que expida la Comisión conforme a los artículos 46 Bis y 46 Bis 20 de este ordenamiento legal.
 - c) Tratándose de Organismos de Integración Financiera Rural: Los recursos correspondientes a cualquiera de las operaciones previstas en el artículo 46 Bis 20 de esta Ley, así como los recursos correspondientes a las operaciones activas, pasivas y de servicios que dichos organismos puedan realizar de entre las contempladas en el artículo 36 de la presente Ley, conforme a las reglas de carácter general que expida la Comisión conforme a los artículos 46 Bis y 46 Bis 20 de este ordenamiento legal.
- II. Clientes: Cualquier persona física, moral o fideicomiso que, directamente o por conducto de algún comisionista contratado por la Entidad respectiva con base en los artículos 36 Bis 3 y 46 Bis de esta Ley y demás disposiciones aplicables: a) actúe a nombre propio o a través de mandatos o comisiones, que sea cuentahabiente de la Entidad

correspondiente, o b) utilice, al amparo de un contrato, los servicios prestados por la Entidad de que se trate o realicen operaciones con ésta.

III. Congelamiento de Activos Financieros:

- a) Tratándose de Sociedades Financieras Populares: La suspensión de cualquiera de las operaciones a que se refiere la fracción I, inciso a) de este artículo, presentes y futuras, con los Clientes y Usuarios de la sociedad que aparezcan en la lista de personas bloqueadas.
- b) Tratándose de Sociedades Financieras Comunitarias: La suspensión de cualquiera de las operaciones señaladas en inciso b) de la fracción I de este artículo, presentes y futuras, con los Clientes y Usuarios de la sociedad que aparezcan en la lista de personas bloqueadas.
- c) Tratándose de Organismos de Integración Financiera Rural: La suspensión de cualquiera de las operaciones referidas en inciso c) de la fracción I de este artículo, presentes y futuras, con los Clientes y Usuarios del organismo que aparezcan en la lista de personas bloqueadas.

IV. Entidades: las Sociedades Financieras Populares, las Sociedades Financieras Comunitarias con niveles de operación I a IV y los Organismos de Integración Financiera Rural, a que se refiere esta Ley.

V. Usuarios: Cualquier persona física, moral o fideicomiso que, directamente o a través de algún comisionista contratado por la Entidad respectiva al amparo de los artículos 36 Bis 3 y 46 Bis de esta Ley y demás disposiciones aplicables, realice una operación con la Entidad de que se trate o utilice los servicios que le ofrezca la misma, sin tener una relación patrimonial, ni comercial permanente con ésta.

Para efectos de lo anterior, se entenderá que no existe relación comercial permanente cuando la referida persona no sea cuentahabiente de la Entidad o bien, cuando un fideicomiso no se encuentre constituido en la propia Entidad y los servicios prestados por la Entidad, así como las operaciones que se realicen con ésta, sean actos de ejecución instantánea, en los cuales la relación comercial entre la Entidad y el Usuario inicie y concluya con la simple ejecución del acto.

Artículo 46 Ter 2. La Secretaría de Relaciones Exteriores será el enlace entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para los efectos del siguiente artículo.

Artículo 46 Ter 3. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene carácter de autoridad ejecutora en el territorio nacional de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que ordenen el Congelamiento de Activos Financieros de las personas que aparecen en las listas elaboradas por los comités del propio Consejo.

La suspensión de operaciones prevista en este Capítulo tiene la naturaleza de una medida cautelar, que tiene por objeto prevenir la utilización de los recursos correspondientes a dichas operaciones en el quebranto de la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 46 Ter 4. La lista de personas bloqueadas se integrará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, exclusivamente con personas, empresas, grupos o entidades que:

I. Se encuentren dentro de las listas derivadas de las Resoluciones 1267 (1999) y sucesivas, 1373 (2001) y las demás que sean emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o las organizaciones internacionales, y

II. Den a conocer autoridades extranjeras, organismos internacionales o agrupaciones intergubernamentales y que sean determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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.

La lista de personas bloqueadas tiene el carácter de confidencial.

Artículo 46 Ter 5. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público pondrá a disposición de las Entidades, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la lista de personas bloqueadas y sus actualizaciones.

Las Entidades deberán adoptar e implementar mecanismos que permitan identificar a los Clientes o Usuarios que se encuentren dentro de la lista de personas bloqueadas, así como a 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 deberán estar previstos en los manuales de cumplimiento de cada Entidad.

Artículo 46 Ter 6. En el supuesto de que una Entidad identifique que dentro de la lista de personas bloqueadas se encuentra el nombre de alguno de sus Clientes o Usuarios, deberá tomar las siguientes medidas:

- I. Suspender de manera inmediata la realización de cualquier acto, operación o servicio relacionado con el Cliente o Usuario identificado en la lista de personas bloqueadas, y
- II. Remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de que conozca dicha información, un reporte de operación inusual, en términos de las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 124 de esta Ley.

Artículo 46 Ter 7. Dentro de los tres días hábiles siguientes a aquél en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reciba el reporte previsto en la fracción II del artículo anterior, deberá notificar personalmente a la persona afectada por la suspensión de operaciones: los fundamentos jurídicos, los motivos de la suspensión, el alcance de la misma y la posibilidad de iniciar el procedimiento de exclusión de las listas del Consejo de Seguridad, explicando de manera detallada y pormenorizada en qué consiste dicho procedimiento.

En caso de no poderse realizar personalmente la notificación a que se refiere el párrafo anterior, por desconocer el domicilio de la persona o su localización, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará la notificación en su sitio web oficial y por tres ocasiones en el Diario Oficial de la Federación, con intervalos de cinco días hábiles entre cada publicación.

La tercera publicación que se realice en términos del párrafo anterior surtirá los efectos de notificación personal.

Artículo 46 Ter 8. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar el acceso a determinados Activos Financieros de las operaciones que fueron suspendidas, siempre que se dé cumplimiento al procedimiento establecido en las Resoluciones 1452 (2002), 1735 (2006) y demás adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El acceso a los Activos Financieros a que se refiere el párrafo anterior tendrá la finalidad de sufragar los Gastos Básicos o Gastos Extraordinarios, así como para realizar aquellas erogaciones que son necesarias para dar cumplimiento a las

obligaciones contraídas con algún tercero de buena fe, con anterioridad a la ejecución de la suspensión ordenada en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, se entenderá por Gastos Básicos, los que de conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad que resulten aplicables, son necesarios para el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, impuestos, primas de seguros, gastos de agua, electricidad u otros servicios públicos o exclusivamente para pagar honorarios profesionales razonables y el reembolso de gastos asociados con la prestación de servicios jurídicos o tasas o cargos por servicios de mantenimiento de fondos congelados o asegurados u otros Activos Financieros.

Asimismo, se consideran Gastos Extraordinarios los que tengan tal carácter conforme a las resoluciones aplicables del Consejo de Seguridad.

Artículo 46 Ter 9. Cuando sea procedente, la suspensión de operaciones no impide que los recursos correspondientes continúen generando rendimientos, los cuales se entregarán a su titular hasta que se levante la suspensión.

Artículo 46 Ter 10. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público eliminará inmediatamente de la lista de personas bloqueadas:

- I. A las personas que el Consejo de Seguridad, los organismos internacionales, autoridades extranjeras, organizaciones internacionales o agrupaciones intergubernamentales eliminen de sus respectivas listas.
- II. A las personas que obtengan resolución favorable en juicio de amparo, por no haberse observado el procedimiento previsto en este Capítulo.

La propia Secretaría notificará de inmediato, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a la Entidad, según sea el caso, la eliminación del nombre correspondiente en la lista de personas bloqueadas, para que proceda a levantar inmediatamente la suspensión de operaciones y reanudar la realización de actos, operaciones y servicios con el Cliente o Usuario de que se trate.

Artículo 46 Ter 11. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público notificará al interesado de la supresión de su nombre en la lista de personas bloqueadas, dentro de las veinticuatro horas siguientes a dicha supresión y observando las mismas formalidades previstas en el artículo 46 Ter 7 de esta Ley.

Artículo 46 Ter 12. En contra del procedimiento previsto en el presente Capítulo sólo procede juicio de amparo.

Artículo 46 Ter 13. Se impondrá multa de 10 a 100% del monto de la operación, a la Entidad que no presente el reporte de operación inusual a que se refiere el artículo 46 Ter 6, fracción II de esta Ley, o que celebre operaciones con el Cliente o Usuario que aparezca en la lista de personas bloqueadas.

Para tal efecto, se observará el procedimiento previsto en el artículo 131 de la presente Ley.

Artículo 46 Ter 14. Si transcurridos tres años de que se realizó la suspensión de operaciones, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otro organismo internacional no suprime el nombre del afectado de sus listas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitará la intervención del Ministerio Público para que inicie un juicio en contra del afectado por la suspensión, tendiente a determinar su responsabilidad penal y que sea la autoridad judicial la que determine el destino final de los recursos inmovilizados cautelarmente.

En caso de que el afectado por el Congelamiento de Activos Financieros resulte inocente en el juicio respectivo, los Estados Unidos Mexicanos promoverán la supresión de su nombre de las listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

NOVENO. Se DEROGAN los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 72; se REFORMA el artículo 72, en su antepenúltimo párrafo, y se ADICIONA un Capítulo IV al Título Segundo, todos de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, para quedar como sigue:

Artículo 72. ...

I a VI. ...

...

...

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

...

...

La violación a las disposiciones a que se refiere este artículo será sancionada por la Comisión conforme al procedimiento previsto en el artículo 99 de la presente Ley, con multa equivalente del 10% al 100% del monto de la operación inusual no

reportada o, en su caso, de la serie de operaciones relacionadas entre sí del mismo Socio, que debieron haber sido reportadas como operaciones inusuales; tratándose de operaciones relevantes, internas preocupantes no reportadas, así como los incumplimientos a cualquiera de las fracciones I, II, III o V de este artículo, se sancionará con multa de 10,000 a 100,000 unidades de medida y actualización y en los demás casos de incumplimiento al artículo 71 de esta Ley o a este precepto y a las disposiciones que de él emanen, se sancionará con multa de 1,000 a 30,000 unidades de medida y actualización.

...

...

TÍTULO SEGUNDO DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO

Capítulo IV De la lista de personas bloqueadas

Artículo 28 Bis. Las disposiciones de este Capítulo son de orden público e interés social y se considerarán impostergables para efectos de lo dispuesto en el artículo 129, fracción XI de la Ley de Amparo, por lo que no procederá en su contra medida suspensiva alguna que se prevea en dicha ley o en cualquier otro ordenamiento. Tienen por objeto regular la ejecución en el territorio nacional de las resoluciones vinculantes que adopte el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, de conformidad con lo previsto por los artículos 25, 39 y 41 de la Carta de las Naciones Unidas, a fin de coadyuvar al mantenimiento o restablecimiento de la paz y seguridad internacionales.

Artículo 28 Bis 1. Para efectos de lo dispuesto en el presente Capítulo, se entenderá por:

- I. Activos Financieros: los recursos correspondientes a cualquiera de las operaciones previstas en el artículo 19 de esta Ley, independientemente del nivel de operación de la sociedad.
- II. Clientes: los socios y terceros que conforme a esta Ley puedan realizar operaciones, ya sea directamente con la Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo o por conducto de algún comisionista contratado por ésta, que: a) actúen a nombre propio o a través de mandatos o comisiones, que sean cuentahabientes de una Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo, o b) utilicen, al amparo de un contrato, los servicios prestados

por la Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo o realicen operaciones con ésta.

Para efectos de lo señalado en el párrafo anterior de esta fracción, se entienden como terceros a los menores cuando sus padres o tutores sean socios, o bien, en el marco de programas tendientes a fomentar el ahorro de menores. Sin perjuicio de lo señalado, y para los efectos del presente Capítulo, se considerarán Clientes a los terceros a quienes las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo presten el servicio de recepción de pagos, conforme a las disposiciones de carácter general que emita la Comisión aplicables a dichas Sociedades.

- III. Congelamiento de Activos Financieros: la suspensión de cualquiera de las operaciones previstas en el artículo 19 de esta Ley, presentes y futuras, con los Clientes y Usuarios de la Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo que aparezcan en la lista de personas bloqueadas.
- IV. Usuarios: cualquier persona física, moral o fideicomiso que, directamente o a través de algún comisionista contratado por la Sociedad respectiva al amparo del artículo 19 Bis de esta Ley y demás disposiciones aplicables, realice una operación con la Sociedad de que se trate o utilice los servicios que le ofrezca dicha Sociedad, sin tener una relación patrimonial, ni comercial permanente con ésta.

Para efectos de lo anterior, se entenderá que no existe relación comercial permanente cuando la referida persona no sea cuentahabiente de la Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo o bien, cuando los servicios prestados por la Sociedad, así como las operaciones que se realicen con ésta, sean actos de ejecución instantánea, en los cuales la relación comercial entre la Sociedad y el Usuario inicie y concluya con la simple ejecución del acto.

Artículo 28 Bis 2. La Secretaría de Relaciones Exteriores será el enlace entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para los efectos del siguiente artículo.

Artículo 28 Bis 3. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene carácter de autoridad ejecutora en el territorio nacional de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que ordenen el Congelamiento de Activos Financieros de las personas que aparecen en las listas elaboradas por los comités del propio Consejo.

La suspensión de operaciones prevista en este Capítulo tiene la naturaleza de una medida cautelar, que tiene por objeto prevenir la utilización de los recursos correspondientes a dichas operaciones en el quebranto de la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 28 Bis 4. La lista de personas bloqueadas se integrará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, exclusivamente con personas, empresas, grupos o entidades que:

I. Se encuentren dentro de las listas derivadas de las Resoluciones 1267 (1999) y sucesivas, 1373 (2001) y las demás que sean emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o las organizaciones internacionales, y

II. Den a conocer autoridades extranjeras, organismos internacionales o agrupaciones intergubernamentales y que sean determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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.

La lista de personas bloqueadas tiene el carácter de confidencial.

Artículo 28 Bis 5. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público pondrá a disposición de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la lista de personas bloqueadas y sus actualizaciones.

Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo deberán adoptar e implementar mecanismos que permitan identificar a los Clientes o Usuarios que se encuentren dentro de la lista de personas bloqueadas, así como a 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 deberán estar previstos en los manuales de cumplimiento de cada Sociedad.

Artículo 28 Bis 6. En el supuesto de que una Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo identifique que dentro de la lista de personas bloqueadas se encuentra el nombre de alguno de sus Clientes o Usuarios, deberá tomar las siguientes medidas:

- I. Suspender de manera inmediata la realización de cualquier acto, operación o servicio relacionado con el Cliente o Usuario identificado en la lista de personas bloqueadas, y

- II. Remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de que conozca dicha información, un reporte de operación inusual, en términos de las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 71 de esta Ley.

Artículo 28 Bis 7. Dentro de los tres días hábiles siguientes a aquél en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reciba el reporte previsto en la fracción II del artículo anterior, deberá notificar personalmente a la persona afectada por la suspensión de operaciones: los fundamentos jurídicos, los motivos de la suspensión, el alcance de la misma y la posibilidad de iniciar el procedimiento de exclusión de las listas del Consejo de Seguridad, explicando de manera detallada y pormenorizada en qué consiste dicho procedimiento.

En caso de no poderse realizar personalmente la notificación a que se refiere el párrafo anterior, por desconocer el domicilio de la persona o su localización, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará la notificación en su sitio web oficial y por tres ocasiones en el Diario Oficial de la Federación, con intervalos de cinco días hábiles entre cada publicación.

La tercera publicación que se realice en términos del párrafo anterior surtirá los efectos de notificación personal.

Artículo 28 Bis 8. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar el acceso a determinados Activos Financieros de las operaciones que fueron suspendidas, siempre que se dé cumplimiento al procedimiento establecido en las Resoluciones 1452 (2002), 1735 (2006) y demás adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El acceso a los Activos Financieros a que se refiere el párrafo anterior tendrá la finalidad de sufragar los Gastos Básicos o Gastos Extraordinarios, así como para realizar aquellas erogaciones que son necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas con algún tercero de buena fe, con anterioridad a la ejecución de la suspensión ordenada en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, se entenderá por Gastos Básicos, los que de conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad que resulten aplicables, son necesarios para el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, impuestos, primas de seguros,

gastos de agua, electricidad u otros servicios públicos o exclusivamente para pagar honorarios profesionales razonables y el reembolso de gastos asociados con la prestación de servicios jurídicos o tasas o cargos por servicios de mantenimiento de fondos congelados o asegurados u otros Activos Financieros.

Asimismo, se consideran Gastos Extraordinarios los que tengan tal carácter conforme a las resoluciones aplicables del Consejo de Seguridad.

Artículo 28 Bis 9. Cuando sea procedente, la suspensión de operaciones no impide que los recursos correspondientes continúen generando intereses, los cuales se entregarán a su titular hasta que se levante la suspensión.

Artículo 28 Bis 10. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público eliminará inmediatamente de la lista de personas bloqueadas:

- I. A las personas que el Consejo de Seguridad, los organismos internacionales, autoridades extranjeras, organizaciones internacionales o agrupaciones intergubernamentales eliminen de sus respectivas listas.
- II. A las personas que obtengan resolución favorable en juicio de amparo, por no haberse observado el procedimiento previsto en este Capítulo.

La propia Secretaría notificará de inmediato, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a la Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo, la eliminación del nombre correspondiente en la lista de personas bloqueadas, para que proceda a levantar inmediatamente la suspensión de operaciones y reanudar la realización de actos, operaciones y servicios con el Cliente o Usuario de que se trate.

Artículo 28 Bis 11. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público notificará al interesado de la supresión de su nombre en la lista de personas bloqueadas, dentro de las veinticuatro horas siguientes a dicha supresión y observando las mismas formalidades previstas en el artículo 28 Bis 7 de esta Ley.

Artículo 28 Bis 12. En contra del procedimiento previsto en el presente Capítulo sólo procede juicio de amparo.

Artículo 28 Bis 13. Se impondrá multa de 10 a 100% del monto de la operación, a la Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo que no presente el reporte de operación inusual a que se refiere el artículo 28 Bis 6, fracción II de esta Ley, o que

celebre operaciones con el Cliente o Usuario que aparezca en la lista de personas bloqueadas.

Para tal efecto, se observará el procedimiento previsto en el artículo 99 de la presente Ley.

Artículo 46 Ter 14. Si transcurridos tres años de que se realizó la suspensión de operaciones, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otro organismo internacional no suprime el nombre del afectado de sus listas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitará la intervención del Ministerio Público para que inicie un juicio en contra del afectado por la suspensión, tendiente a determinar su responsabilidad penal y que sea la autoridad judicial la que determine el destino final de los recursos inmovilizados cautelarmente.

En caso de que el afectado por el Congelamiento de Activos Financieros resulte inocente en el juicio respectivo, los Estados Unidos Mexicanos promoverán la supresión de su nombre de las listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

DÉCIMO. Se DEROGAN los párrafos séptimo, octavo y noveno del artículo 58; se REFORMA el artículo 105, en su primer párrafo y en su fracción VII, y se ADICIONA un Capítulo VI al Título III, todos de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, para quedar como sigue:

Artículo 58. ...

I. a II. ...

a) a b) ...

...

...

I. a VII. ...

...

...

...

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

...

...

...

...

...

Artículo 105. La violación a las obligaciones a que se refiere el artículo 58 de esta Ley o a las disposiciones que se emitan al respecto será sancionada por la Comisión Supervisora conforme al procedimiento previsto en la presente Ley, con multa equivalente del 10% al 100% del monto de la Operación inusual no reportada, o en su caso, de la serie de Operaciones relacionadas entre sí del mismo Cliente que debieron haber sido reportadas como Operaciones inusuales; o bien, con multa equivalente en moneda nacional de diez a cien mil veces el valor de la UMA, en el caso de cualquier otro incumplimiento a dicho precepto y a las disposiciones que de él emanen.

...

...

...

I. a VI. ...

VII. Realizar Operaciones con algún Cliente que se encuentre en la lista de personas bloqueadas a que se refiere el artículo 79 Bis 4 de esta Ley;

VIII. a IX. ...

TÍTULO III Disposiciones Generales

CAPÍTULO VI De la lista de personas bloqueadas

Artículo 79 Bis. Las disposiciones de este Capítulo son de orden público e interés social y se considerarán impostergables para efectos de lo dispuesto en el artículo 129, fracción XI de la Ley de Amparo, por lo que no procederá en su contra medida suspensiva alguna que se prevea en dicha ley o en cualquier otro ordenamiento. Tienen por objeto regular la ejecución en el territorio nacional de las resoluciones vinculantes que adopte el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, de conformidad con lo previsto por los artículos 25, 39 y 41 de la Carta de las Naciones Unidas, a fin de coadyuvar al mantenimiento o restablecimiento de la paz y seguridad internacionales.

Artículo 79 Bis 1. Para efectos de lo dispuesto en el presente Capítulo, se entenderá por:

- I. Activos Financieros: los recursos correspondientes a cualquiera de las Operaciones previstas esta Ley.

- II. Congelamiento de Activos Financieros: la suspensión de cualquiera de las Operaciones previstas en esta Ley, presentes y futuras, con los Clientes de la ITF o de la sociedad autorizada para operar con Modelos Novedosos que aparezcan en la lista de personas bloqueadas.

Artículo 79 Bis 2. La Secretaría de Relaciones Exteriores será el enlace entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para los efectos del siguiente artículo.

Artículo 79 Bis 3. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene carácter de autoridad ejecutora en el territorio nacional de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que ordenen el Congelamiento de Activos Financieros de las personas que aparecen en las listas elaboradas por los comités del propio Consejo.

La suspensión de operaciones prevista en este Capítulo tiene la naturaleza de una medida cautelar, que tiene por objeto prevenir la utilización de los recursos correspondientes a dichas operaciones en el quebranto de la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 79 Bis 4. La lista de personas bloqueadas se integrará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, exclusivamente con personas, empresas, grupos o entidades que:

- I. Se encuentren dentro de las listas derivadas de las Resoluciones 1267 (1999) y sucesivas, 1373 (2001) y las demás que sean emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o las organizaciones internacionales, y

- II. Den a conocer autoridades extranjeras, organismos internacionales o agrupaciones intergubernamentales y que sean determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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.

La lista de personas bloqueadas tiene el carácter de confidencial.

Artículo 79 Bis 5. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público pondrá a disposición de las ITF y de las sociedades autorizadas para operar con Modelos Novedosos, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la lista de personas bloqueadas y sus actualizaciones.

Las entidades a que se refiere el párrafo anterior deberán adoptar e implementar mecanismos que permitan identificar a los Clientes que se encuentren dentro de la lista de personas bloqueadas, así como a 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 deberán estar previstos en los manuales de cumplimiento de cada ITF o sociedad autorizada para operar con Modelos Novedosos.

Artículo 79 Bis 6. En el supuesto de que una ITF o sociedad autorizada para operar con Modelos Novedosos identifique que dentro de la lista de personas bloqueadas se encuentra el nombre de alguno de sus Clientes, deberá tomar las siguientes medidas:

- I. Suspender de manera inmediata la realización de cualquier acto, operación o servicio relacionado con el Cliente identificado en la lista de personas bloqueadas, y
- II. Remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de que conozca dicha información, un reporte de operación inusual, en términos de las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 58 de esta Ley.

Artículo 79 Bis 7. Dentro de los tres días hábiles siguientes a aquél en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reciba el reporte previsto en la fracción II del artículo anterior, deberá notificar personalmente a la persona afectada por la suspensión de operaciones: los fundamentos jurídicos, los motivos de la suspensión, el alcance de la misma y la posibilidad de iniciar el procedimiento de exclusión de las listas del Consejo de Seguridad, explicando de manera detallada y pormenorizada en qué consiste dicho procedimiento.

En caso de no poderse realizar personalmente la notificación a que se refiere el párrafo anterior, por desconocer el domicilio de la persona o su localización, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará la notificación en su sitio web oficial y por tres ocasiones en el Diario Oficial de la Federación, con intervalos de cinco días hábiles entre cada publicación.

La tercera publicación que se realice en términos del párrafo anterior surtirá los efectos de notificación personal.

Artículo 79 Bis 8. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar el acceso a determinados Activos Financieros de las operaciones que fueron suspendidas, siempre que se dé cumplimiento al procedimiento establecido en las Resoluciones 1452 (2002), 1735 (2006) y demás adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El acceso a los Activos Financieros a que se refiere el párrafo anterior tendrá la finalidad de sufragar los Gastos Básicos o Gastos Extraordinarios, así como para realizar aquellas erogaciones que son necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas con algún tercero de buena fe, con anterioridad a la ejecución de la suspensión ordenada en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, se entenderá por Gastos Básicos, los que de conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad que resulten aplicables, son necesarios para el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, impuestos, primas de seguros, gastos de agua, electricidad u otros servicios públicos o exclusivamente para pagar honorarios profesionales razonables y el reembolso de gastos asociados con la prestación de servicios jurídicos o tasas o cargos por servicios de mantenimiento de fondos congelados o asegurados u otros Activos Financieros.

Asimismo, se consideran Gastos Extraordinarios los que tengan tal carácter conforme a las resoluciones aplicables del Consejo de Seguridad.

Artículo 79 Bis 9. Cuando sea procedente, la suspensión de operaciones no impide que los recursos correspondientes continúen generando intereses, los cuales se entregarán a su titular hasta que se levante la suspensión.

Artículo 79 Bis 10. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público eliminará inmediatamente de la lista de personas bloqueadas:

- I. A las personas que el Consejo de Seguridad, los organismos internacionales, autoridades extranjeras, organizaciones internacionales o agrupaciones intergubernamentales eliminen de sus respectivas listas.
- II. A las personas que obtengan resolución favorable en juicio de amparo, por no haberse observado el procedimiento previsto en este Capítulo.

La propia Secretaría notificará de inmediato, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a la ITF o a la sociedad autorizada para operar con Modelos

Novedosos, la eliminación del nombre correspondiente en la lista de personas bloqueadas, para que proceda a levantar inmediatamente la suspensión de operaciones y reanudar la realización de actos, operaciones y servicios con el Cliente de que se trate.

Artículo 79 Bis 11. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público notificará al interesado de la supresión de su nombre en la lista de personas bloqueadas, dentro de las veinticuatro horas siguientes a dicha supresión y observando las mismas formalidades previstas en el artículo 79 Bis 7 de esta Ley.

Artículo 79 Bis 12. En contra del procedimiento previsto en el presente Capítulo sólo procede juicio de amparo.

Artículo 79 Bis 13. Se impondrá multa de 10 a 100% del monto de la operación, a la ITF o sociedad autorizada para operar con Modelos Novedosos que no presente el reporte de operación inusual a que se refiere el artículo 79 Bis 6, fracción II de esta Ley, o que celebre operaciones con el Cliente que aparezca en la lista de personas bloqueadas.

Para tal efecto, se observará el procedimiento previsto en el artículo 98 de la presente Ley.

Artículo 79 Bis 14. Si transcurridos tres años de que se realizó la suspensión de operaciones, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otro organismo internacional no suprime el nombre del afectado de sus listas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitará la intervención del Ministerio Público para que inicie un juicio en contra del afectado por la suspensión, tendiente a determinar su responsabilidad penal y que sea la autoridad judicial la que determine el destino final de los recursos inmovilizados cautelarmente.

En caso de que el afectado por el Congelamiento de Activos Financieros resulte inocente en el juicio respectivo, los Estados Unidos Mexicanos promoverán la supresión de su nombre de las listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

DÉCIMO PRIMERO. Se ADICIONA un Capítulo Segundo Bis a la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, para quedar como sigue:

CAPÍTULO SEGUNDO BIS
De la lista de personas bloqueadas

Artículo 21. Las disposiciones de este Capítulo son de orden público e interés social y se considerarán impostergables para efectos de lo dispuesto en el artículo 129, fracción XI de la Ley de Amparo, por lo que no procederá en su contra medida suspensiva alguna que se prevea en dicha ley o en cualquier otro ordenamiento. Tienen por objeto regular la ejecución en el territorio nacional de las resoluciones vinculantes que adopte el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, de conformidad con lo previsto por los artículos 25, 39 y 41 de la Carta de las Naciones Unidas, a fin de coadyuvar al mantenimiento o restablecimiento de la paz y seguridad internacionales.

Artículo 21 Bis. Para efectos de lo dispuesto en el presente Capítulo, se entenderá por:

- I. Activos Financieros: los recursos correspondientes a cualquiera de las operaciones previstas en el artículo 7 de esta Ley, con excepción de los Apoyos y los descuentos que realice la propia Financiera.
- II. Apoyos: las aportaciones económicas que en calidad de subsidio, previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, reciben aquellas personas físicas o morales, Intermediarios Financieros Rurales, así como aquellos que acuerde el Consejo Directivo, habiendo cumplido los requisitos de elegibilidad y viabilidad que se establecen en las reglas de operación emitidas por la Financiera de los programas que otorga el Gobierno Federal.
- III. Clientes: cualquier persona física, moral o fideicomiso que: a) actúe a nombre propio o a través de mandatos o comisiones, que sea acreditado de la Financiera, o b) utilice, al amparo de un contrato, los servicios prestados por la Financiera o realice con ésta las operaciones previstas en la presente Ley.
- IV. Congelamiento de Activos Financieros: la suspensión de cualquiera de las operaciones previstas en esta Ley, presentes y futuras, con los Clientes de la Financiera que aparezcan en la lista de personas bloqueadas.

Artículo 21 Bis 1. La Secretaría de Relaciones Exteriores será el enlace entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para los efectos del siguiente artículo.

Artículo 21 Bis 2. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene carácter de autoridad ejecutora en el territorio nacional de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que ordenen el Congelamiento de Activos Financieros de las personas que aparecen en las listas elaboradas por los comités del propio Consejo.

La suspensión de operaciones prevista en este Capítulo tiene la naturaleza de una medida cautelar, que tiene por objeto prevenir la utilización de los recursos correspondientes a dichas operaciones en el quebranto de la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 21 Bis 3. La lista de personas bloqueadas se integrará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, exclusivamente con personas, empresas, grupos o entidades que:

I. Se encuentren dentro de las listas derivadas de las Resoluciones 1267 (1999) y sucesivas, 1373 (2001) y las demás que sean emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o las organizaciones internacionales, y

II. Den a conocer autoridades extranjeras, organismos internacionales o agrupaciones intergubernamentales y que sean determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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.

La lista de personas bloqueadas tiene el carácter de confidencial.

Artículo 21 Bis 4. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público pondrá a disposición de la Financiera, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la lista de personas bloqueadas y sus actualizaciones.

Las Financiera deberá adoptar e implementar mecanismos que permitan identificar a los Clientes que se encuentren dentro de la lista de personas bloqueadas, así como a 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 deberán estar previstos en los manuales de cumplimiento de la Financiera.

Artículo 21 Bis 5. En el supuesto de que la Financiera identifique que dentro de la lista de personas bloqueadas se encuentra el nombre de alguno de sus Clientes, deberá tomar las siguientes medidas:

- I. Suspender de manera inmediata la realización de cualquier acto, operación o servicio relacionado con el Cliente identificado en la lista de personas bloqueadas, y
- II. Remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de que conozca dicha información, un reporte de operación inusual, en términos de las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 60 de esta Ley.

Artículo 21 Bis 6. Dentro de los tres días hábiles siguientes a aquél en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reciba el reporte previsto en la fracción II del artículo anterior, deberá notificar personalmente a la persona afectada por la suspensión de operaciones: los fundamentos jurídicos, los motivos de la suspensión, el alcance de la misma y la posibilidad de iniciar el procedimiento de exclusión de las listas del Consejo de Seguridad, explicando de manera detallada y pormenorizada en qué consiste dicho procedimiento.

En caso de no poderse realizar personalmente la notificación a que se refiere el párrafo anterior, por desconocer el domicilio de la persona o su localización, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará la notificación en su sitio web oficial y por tres ocasiones en el Diario Oficial de la Federación, con intervalos de cinco días hábiles entre cada publicación.

La tercera publicación que se realice en términos del párrafo anterior surtirá los efectos de notificación personal.

Artículo 21 Bis 7. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar el acceso a determinados Activos Financieros de las operaciones que fueron suspendidas, siempre que se dé cumplimiento al procedimiento establecido en las Resoluciones 1452 (2002), 1735 (2006) y demás adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El acceso a los Activos Financieros a que se refiere el párrafo anterior tendrá la finalidad de sufragar los Gastos Básicos o Gastos Extraordinarios, así como para realizar aquellas erogaciones que son necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas con algún tercero de buena fe, con anterioridad a la ejecución de la suspensión ordenada en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, se entenderá por Gastos Básicos, los que de conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad que resulten aplicables, son necesarios para el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, impuestos, primas de seguros, gastos de agua, electricidad u otros servicios públicos o exclusivamente para pagar honorarios profesionales razonables y el reembolso de gastos asociados con la prestación de servicios jurídicos o tasas o cargos por servicios de mantenimiento de fondos congelados o asegurados u otros Activos Financieros.

Asimismo, se consideran Gastos Extraordinarios los que tengan tal carácter conforme a las resoluciones aplicables del Consejo de Seguridad.

Artículo 21 Bis 8. Cuando sea procedente, la suspensión de operaciones no impide que los recursos correspondientes continúen generando intereses o rendimientos, los cuales se entregarán a su titular hasta que se levante la suspensión.

Artículo 21 Bis 9. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público eliminará inmediatamente de la lista de personas bloqueadas:

- I. A las personas que el Consejo de Seguridad, los organismos internacionales, autoridades extranjeras, organizaciones internacionales o agrupaciones intergubernamentales eliminan de sus respectivas listas.
- II. A las personas que obtengan resolución favorable en juicio de amparo, por no haberse observado el procedimiento previsto en este Capítulo.

La propia Secretaría notificará de inmediato, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a la Financiera la eliminación del nombre correspondiente en la lista de personas bloqueadas, para que proceda a levantar inmediatamente la suspensión de operaciones y reanudar la realización de actos, operaciones y servicios con el Cliente de que se trate.

Artículo 21 Bis 10. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público notificará al interesado de la supresión de su nombre en la lista de personas bloqueadas, dentro de las veinticuatro horas siguientes a dicha supresión y observando las mismas formalidades previstas en el artículo 21 Bis 6 de esta Ley.

Artículo 21 Bis 11. En contra del procedimiento previsto en el presente Capítulo sólo procede juicio de amparo.

Artículo 21 Bis 12. Se impondrá multa de 10 a 100% del monto de la operación, a la Financiera que no presente el reporte de operación inusual a que se refiere el artículo 21 Bis 5, fracción II de esta Ley, o que celebre operaciones con el Cliente que aparezca en la lista de personas bloqueadas.

Para tal efecto, se observará el procedimiento previsto en el artículo 107 Bis de la Ley de Instituciones de Crédito.

Artículo 21 Bis 13. Si transcurridos tres años de que se realizó la suspensión de operaciones, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otro organismo internacional no suprime el nombre del afectado de sus listas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitará la intervención del Ministerio Público para que inicie un juicio en contra del afectado por la suspensión, tendiente a determinar su responsabilidad penal y que sea la autoridad judicial la que determine el destino final de los recursos inmovilizados cautelarmente.

En caso de que el afectado por el Congelamiento de Activos Financieros resulte inocente en el juicio respectivo, los Estados Unidos Mexicanos promoverán la supresión de su nombre de las listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día hábil siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. La Secretaría de Hacienda y Crédito público deberá ajustar todas las disposiciones de carácter general en materia de prevención e identificación del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, terrorismo, terrorismo internacional y financiamiento al terrorismo, conforme a lo previsto en el presente Decreto, dentro de los 60 días hábiles siguientes al de entrada en vigor del mismo.

TERCERO. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá actualizar la lista de personas bloqueadas, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto, dentro de los 15 días hábiles siguientes al de entrada en vigor de este último.

BIBLIOGRAFÍA

ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

_____, *La construcción de los derechos fundamentales*, edit. Ad-Hoc, Buenos Aires, 2010.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz, “Derecho, moral y eficacia en la práctica de sanciones del Consejo de Seguridad”, en A.A.V.V., *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, 2005.

BERMEJO GARCÍA, Romualdo, “Algunos comentarios sobre las sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la protección de los derechos humanos: luces y sombras”, en *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 7, núm. 2, 2013.

CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, 3ª ed., edit. Porrúa, México, 2006.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 48 ed., edit. Porrúa, México, 2012.

GALLO COBIÁN, Virginia, Ximena Gauché Marchetti y María José Huertas Jiménez, “Las Sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los derechos humanos. Relaciones peligrosas” en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VIII, México, 2008.

GARRIDO MUÑOZ, Asier, *Garantías judiciales y sanciones antiterroristas del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. De la técnica jurídica a los valores*, edit. Tirant Lo Blanch, México, 2013.

GUTIÉRREZ BAYLÓN, Juan de Dios, *Sistema Jurídico de las Naciones Unidas*, edit. Porrúa, México, 2007.

HAMDAN AMAD, Fauzi, *Derecho Administrativo*, edit. Suprema Corte de Justicia de la Nación-Escuela Libre de Derecho, México, 2015.

HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Obligatoriedad de las resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas en el derecho nacional”, en *Boletín Mexicano*

de *Derecho Comparado*, número 88, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis M., “Las sanciones del Consejo de Seguridad contra Al Qaeda y los Talibanes: ¿Son realmente inteligentes?”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVIII, número 2, 2006.

----- y Carmela Pérez Bernárdez, “El derecho a la tutela judicial efectiva en el derecho de la Unión Europea y las sanciones contra Al Qaeda”, en *Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo en homenaje al Profesor Manuel Pérez González*, edit. Tirant lo Blanch, España, 2012.

LÓPEZ-JACOISTE, Eugenia, “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la defensa de los derechos fundamentales: algunas reflexiones constitucionales a la luz del caso Kadi” en *Diálogo jurisprudencial en derechos humanos entre tribunales constitucionales y cortes constitucionales. In memoriam Jorge Carpizo, generador incansable de diálogos*, Eduardo Ferrer Mac Gregor y Alfonso Herrera García (coordinadores), España, 2013.

MARTÍ ANDRÉS, Gabriel, “Sustancia individual de naturaleza racional: el principio personificador y la índole del alma separada”, en *Metafísica y Persona*, Uma Editorial, Universidad de Málaga, núm. 1, 2009.

MENDOZA MARTELL, Pablo E. y Eduardo Preciado Briseño, *Lecciones de Derecho Bancario*, 4ª ed., edit. Porrúa, México, 2014.

MERCADO MORALES, Miguel Ángel, “La presunción de inocencia como un derecho fundamental”, en *Hechos y Derechos*, número 29, 2 de octubre de 2015, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

ORTIZ DORANTES, Angélica, *El Delito de Lavado de Dinero*, edit. Porrúa, México, 2016.

PORTILLA GÓMEZ, Juan Manuel e Imanol de la Flor Patiño, “Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y su recepción en el sistema jurídico mexicano”, en *Centenario de la Constitución de 1917. Reflexiones del Derecho Internacional Público*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2017.

ROSILLO MARTÍNEZ, Alejandro, “El juicio de ponderación en el ejercicio judicial en México” en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, número 39, México, 2015.

TORRECUADRA GARCÍA-LOZANO, Soledad, “El control de legalidad de las decisiones del Consejo de Seguridad”, en *Agenda Internacional*, año XVII, núm. 28, 2010.

VÁZQUEZ CASTELLANOS, Raymundo y Rubén Minutti Zanatta, “Ensayo sobre los principios y reglas en la Constitución Mexicana” en *Principios y Reglas*, edit. Escuela Libre de Derecho-Universidad de Pisa, México, 2010.

VÁZQUEZ PANDO, Fernando Alejandro, “Notas del Sistema Jurídico Mexicano a la luz de la Constitución” en *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 7, Julio de 1975.

WITKER VELÁSQUEZ, Jorge, *La Investigación Jurídica, Bases para las tesis de grado en Derecho*, 3ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2016.

ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo, “El arraigo como restricción injustificada del derecho a la libertad personal y del principio de presunción de inocencia”, en *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, Coordinadores: Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rogelio Flores Pantoja, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2017.

ZAMBRANO VIEDMA, Fabian, “El bloqueo de la financiación del terrorismo según la legislación española”, en *ControlCapital.net*, visible en <https://www.controlcapital.net/noticia/3434/firmas/el-bloqueo-de-la-financiacion-del-terrorismo-segun-la-legislacion-espanola.html>

FUENTES NORMATIVAS CONSULTADAS

Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015), “*Directrices del Comité para la realización de su labor*”, aprobadas el 7 de noviembre de 2002 y modificadas por última vez el 5 de sept. de 2018, visibles en la página:

https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/directrices_del_comite_para_la_realizacion_de_su_labor_5sep2018.pdf

Constitución Española.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 212 de la Ley del Mercado de Valores.

Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 91 de la Ley de Fondos de Inversión.

Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 140 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 112 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Disposiciones de carácter general a que se refieren los artículos 108 Bis de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y 91 de la Ley de Sociedades de Inversión.

Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 95 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito aplicables a los Almacenes Generales de Depósito.

Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 95 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito aplicables a las Casas de Cambio.

Disposiciones de carácter general a que se refieren los artículos 115 de la Ley de Instituciones de Crédito en relación con el 87-D de la Ley General de

Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y 95-Bis de este último ordenamiento, aplicables a las sociedades financieras de Objeto Múltiple.

Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito aplicables a los centros cambiarios a que se refiere el artículo 81-A del mismo ordenamiento.

Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, aplicables a los transmisores de dinero a que se refiere el artículo 81-A Bis del mismo ordenamiento.

Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 129 de la Ley de Uniones de Crédito.

Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 124 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Disposiciones de carácter general a que se refieren los artículos 71 y 72 de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 58 de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera.

Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 60 de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero.

Ministerio de Economía y Competitividad del Reino de España, *Sanciones Financieras Internacionales*, nota explicativa visible en la página <http://www.tesoro.es/sites/default/files/Sanciones%20general.pdf>

Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, visible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-6737>

Ley 12/2003, de 21 de mayo, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo, visible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-10289>

Ley de Instituciones de Crédito.

Ley del Mercado de Valores.

Ley de Fondos de Inversión.

Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Ley de Uniones de Crédito.

Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera.

Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero.

Reglamento (CE) 2580/2001, visible en la página <file:///C:/Users/Mayra%20MM/Downloads/CL2001R2580ES0040010.0001.pdf.es.pdf>

Reglamento (CE) 881/2002, visible en la página [file:///C:/Users/Mayra%20MM/Downloads/CL2002R0881ES0380010.0001.pdf.es%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Mayra%20MM/Downloads/CL2002R0881ES0380010.0001.pdf.es%20(1).pdf)

Reglamento (UE) 1686/2016, visible en la página <https://www.boe.es/doue/2016/255/L00001-00011.pdf>

Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, visible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-4742