



Revista

Real  
MÉXICO

Número 18  
enero-junio 2021

ISSN 2007-4700

## El bloqueo de cuentas en México y su impacto en los derechos humanos

Sergio Alonso Rodríguez

Instituto Nacional de Ciencias Penales

**RESUMEN:** El artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito faculta a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para bloquear cuentas bancarias de clientes que, presuntamente, podrían destinarlas a actos, omisiones u operaciones con recursos de procedencia ilícita. La norma fue impugnada a través de juicios de amparo que resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual originó una tesis de jurisprudencia que ha permitido el desbloqueo de muchas cuentas, sobre la base de que la unidad mencionada no actuó en cumplimiento de compromisos internacionales suscritos por México. Ahora bien, cuando la Primera Sala resolvió otro amparo en el que se impugnó el mismo precepto, se concluyó que este es inconstitucional por permitir a la unidad referida que actúe como si fuera competente para investigar y perseguir delitos. En este artículo se sintetizan y comentan ambas resoluciones, que dieron lugar a una contradicción de criterios aún no resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**PALABRAS CLAVE:** bloqueo de cuentas, medidas cautelares, competencia, investigación penal, presunción de inocencia, derechos humanos

**ABSTRACT:** Article 115 of the Ley de Instituciones de Crédito empowers the Financial Intelligence Unit of the Ministry of Finance and Public Credit to block bank accounts of clients that, presumably, could use them for acts, omissions or operations with resources of illicit origin. The article was contested through several amparo trials that were resolved by the Second Chamber of the Supreme Court of Justice of Mexico, which originated a precedent that has allowed the unblocking of many accounts, on the basis that the mentioned Unit has not acted in compliance with international commitments signed by Mexico. However, when the First Chamber resolved another amparo in which the same provision was challenged, it was concluded that it is unconstitutional because it allows the referred Unit to act as if it were competent to investigate and prosecute crimes. In this article, both resolutions, which gave rise to a contradiction of criteria not yet resolved by the Supreme Court, are summarized, and commented.

**KEY WORDS:** account blocking, precautionary measures, jurisdiction, criminal investigation, presumption of innocence, human rights

## El bloqueo de cuentas en México y su impacto en los derechos humanos

**SUMARIO:** I. Introducción. II. El amparo en revisión 806/2017: constitucionalidad del bloqueo cuando se hace para cumplir compromisos internacionales. III. El amparo en revisión 1214/2016: el bloqueo de cuentas como invasión de las atribuciones del Ministerio Público. IV. Balance de las posturas encontradas: el bloqueo de cuentas frente a las partes dogmática y orgánica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. V. Bibliohemerografía. VI. Normativa. VII. Publicaciones oficiales.

Rec: 10 oct 2020 | Fav: 25 oct 2020

## I. Introducción

En su edición del 22 de septiembre de 2020, *La Razón de México* publicó que, gracias a una jurisprudencia “promovida por Medina Mora”, se desbloquearon 800 000 000 de pesos de cuentas de Kamel Nacif.<sup>1</sup> La intervención del entonces ministro de la Corte Eduardo Medina Mora<sup>2</sup> consistió en ser ponente del amparo en revisión 806/2017, uno de los cinco<sup>3</sup> que resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte en el mismo sentido,<sup>4</sup> dando origen a esta tesis de jurisprudencia:

ACTOS, OPERACIONES O SERVICIOS BANCARIOS. SU BLOQUEO ES CONSTITUCIONAL CUANDO SE REALIZA PARA CUMPLIR COMPROMISOS INTERNACIONALES (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 115 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO). 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.<sup>5</sup>

Este criterio, que ayudó a 294 personas a lograr el desbloqueo de sus cuentas entre 2019 y el 22 de septiembre de 2020,<sup>6</sup> es objeto de la denuncia relativa a

<sup>1</sup> *La Razón* online, “Jurisprudencia promovida por Medina Mora permitió desbloqueo de 800 mdp a Kamel Nacif”, en <https://www.razon.com.mx/mexico/controvertida-decision-judicial-liberaron-recursos-kamel-nacif-santiago-nieto-406190>. Consultado el 22 de septiembre de 2020.

<sup>2</sup> Fue nombrado ministro por el Senado de la República el 10 de marzo de 2015, y renunció al cargo el 3 de octubre de 2019, luego de que se hiciera público que la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo investigaba por presunto lavado de dinero. El Senado aprobó la dimisión el 8 de octubre. Cfr. *Milenio* digital, “¿Quién es Eduardo Medina Mora?”, en <https://www.milenio.com/politica/quien-es-eduardo-medina-mora>. Consultado el 25 de septiembre de 2020.

<sup>3</sup> Los otros amparos en revisión fueron el 1150/2017, el 1181/2017, el 1231/2017 y el 124/2018, resueltos entre febrero y abril de 2018.

<sup>4</sup> La jurisprudencia por reiteración se fundamenta en los artículos 222 a 224 de la Ley de Amparo.

<sup>5</sup> Tesis 2a./J. 46 /2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, mayo de 2018, t. II, p. 1270. Publicada el viernes 18 de mayo de 2018 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*. Registro: 2016903

<sup>6</sup> Infobae, “UIF desbloqueó 800 millones de pesos a Kamel Nacif, señalado por trata de blancas y corrupción”, en <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/09/22/uif-desbloqueo-800-millones-de-pesos-a-kamel-nacif-senalado-por-trata-de-blancas-y-corrupcion/#:~:text=La%20UIF%20inform%C3%B3%20que%20>

la contradicción de tesis<sup>7</sup> 42/2020, al contender con el derivado del amparo en revisión 1214/2016, resuelto por la Primera Sala el 4 de octubre de 2017, y cuyo ponente fue el ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. A la fecha de elaboración de este artículo, el Pleno de la Suprema Corte no ha resuelto la contradicción. En términos generales, los asuntos se refieren al alcance de la facultad de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para bloquear cuentas, con el propósito de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones con recursos de procedencia ilícita, pues, como se verá, parece notorio que ese órgano ejerce atribuciones que solo corresponden al Ministerio Público de la Federación (MP), único ente facultado constitucionalmente para investigar delitos.

En las líneas que siguen se sintetizarán los amparos en revisión 806/2017<sup>8</sup> y 1214/2016,<sup>9</sup> y después se ofrecerán algunas consideraciones sobre el sentido en que podría resolverse la contradicción de criterios.

## II. El amparo en revisión 806/2017: constitucionalidad del bloqueo cuando se hace para cumplir compromisos internacionales

En este proceso, el quejoso adujo que combatía la validez de todo el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC); sin embargo, la Segunda Sala advirtió que, en realidad, las porciones normativas reclamadas eran estas:

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.

<sup>7</sup> 294, del 19 de agosto de 2020, de la Segunda Sala de lo Constitucional, en el expediente 1214/2016, de la Unidad de Inteligencia Financiera, corruptici3n. Consultado el 28 de septiembre de 2020.

<sup>8</sup> La jurisprudencia por contradicción de tesis se regula en los artículos 216, 225, 226 y 227 de la Ley de Amparo.

<sup>9</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, mayo de 2018, t. II, p. 1245 y ss. Registro: 27825

<sup>10</sup> Consultable en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=208531>

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.

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.

La constitucionalidad de esta normativa se impugnó en relación con las disposiciones 70a., 71a., 72a. y 73a. de las *Disposiciones de Carácter General a que se refiere el Artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito*.

La Sala determinó que la facultad para incluir a alguien en la lista de personas bloqueadas es una medida cautelar, no una sanción. Las medidas cautelares son resoluciones provisionales, accesorias y sumarias, y su objeto radica en suplir interinamente la falta de una resolución, asegurando su eficacia.<sup>10</sup> Con ellas se pretende garantizar la existencia de un derecho que podría verse menoscabado, de ahí que puedan considerarse de interés público, al hacer desaparecer provisionalmente una situación acaso anti-jurídica. Por lo anterior, devienen *actos de molestia*, toda vez que sus efectos provisionales se sujetan al resultado del procedimiento administrativo o jurisdiccional que se desarrolle. Más aún, la medida cautelar indicada en la especie es *administrativa*, pues deriva no de una resolución ministerial o judicial en materia penal, sino de una orden emitida por una autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones, a fin de proteger al sistema financiero.

La Sala destacó que el MP ejercerá sus atribuciones a partir de la información recabada por la UIF; sin embargo, ello no implica que la emisión de la lista de personas bloqueadas tenga carácter penal, pues, se insiste, el acto emana de una autoridad administrativa para proteger al sistema financiero, independientemente de que los datos en cuestión acaben usándose para formular una denuncia, caso en el cual el MP sí ejercerá atribuciones penales.

<sup>10</sup> Cfr. Tesis P./J. 21/98, de rubro: “MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.” *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VII, marzo de 1998, p. 18. Registro: 196727

## El bloqueo de cuentas en México y su impacto en los derechos humanos

Por otra parte, según el artículo 15, fracción I, inciso a), del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (RISHCP), la UIF es competente para establecer medidas y procedimientos enderezados a prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento, o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, ante lo cual, según la fracción X del artículo citado, podría recibir y recopilar pruebas, constancias, reportes, avisos, documentación, datos, imágenes e informes sobre tales conductas, integrando los expedientes respectivos.

En ese sentido, la fracción XIII del artículo 15 del RISHCP indica que la UIF podrá denunciar, ante el MP, las conductas precisadas en el párrafo anterior, aunado a que la fracción XXXII del propio numeral señala que la UIF podrá integrar la lista de personas cuyas cuentas se hayan bloqueado, así como a quienes haya eliminado de ella.

El ejercicio de la facultad consistente en bloquear cuentas bancarias se origina en la actualización de las atribuciones de dicha autoridad administrativa, lo cual, si se dan los supuestos jurídicos necesarios, puede originar la actividad del MP, que retomará la información obtenida y la utilizará en el ejercicio de sus funciones, de carácter penal solo hasta ese momento.<sup>11</sup>

La porción normativa impugnada no contiene un listado de supuestos en los cuales se procederá al bloqueo de cuentas; con todo, remite a otra parte del propio artículo 115 de la LIC, al señalar que el bloqueo se endereza a prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que se ubiquen en los supuestos que, a su vez, prevén los artículos a que refiere la fracción I de dicho numeral. La disposición de mérito establece:

Las instituciones de crédito, en términos de las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, escuchando la previa opi-

nión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, estarán obligadas, en adición a cumplir con las demás obligaciones que les resulten aplicables, a:

I. Establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139 ó (*sic*) 148 Bis del Código Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo Código.

Si bien el artículo 115 de la LIC remite a disposiciones contenidas en el Código Penal Federal (CPF), ello no implica que tal atribución sea penal, a despecho de que, a su vez, las conductas puedan tener una consecuencia de tal índole tan pronto como las autoridades competentes desplieguen, en su momento, las facultades que les corresponden.

Asimismo, es de notar que, en la 71a. disposición de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la LIC, el Secretario de Hacienda y Crédito Público estableció los supuestos específicos en los que procedería el bloqueo de cuentas:

1. 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;
2. Aquellas que den a conocer autoridades extranjeras, organismos internacionales o agrupaciones intergubernamentales y que sean determinadas por la SHCP 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;
3. Aquellas que den a conocer las autoridades nacionales competentes por tener indicios suficientes de que se encuentran relacionadas con los delitos de financiamiento al terrorismo, operaciones con recursos de procedencia ilícita o los relacionados con los delitos señalados, previstos en el CPF;
4. Aquellas que se encuentren en proceso o estén compurgando sentencia por los delitos de financiamiento al terrorismo u operaciones con recursos de procedencia ilícita, previstos en el CPF;

<sup>11</sup> El sistema jurídico mexicano admite que algunas autoridades recaban información en el ámbito administrativo, que el MPF utiliza posteriormente al desplegar sus facultades de carácter penal. Por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación, en términos del artículo 21, fracción XVII, de su Reglamento Interior, puede reunir, integrar y presentar la documentación y evidencias necesarias para promover las denuncias o querrelas penales sobre hechos que afecten su patrimonio o en las que tenga interés jurídico. *Cfr.* Considerando Quinto del amparo en revisión 806/2017, p. 34.

5. Aquellas que las autoridades nacionales competentes determinen que hayan realizado, realicen o pretendan realizar actividades que formen parte, auxilien, o estén relacionadas con los delitos de financiamiento al terrorismo u operaciones con recursos de procedencia ilícita, previstos en el CPF; y
6. Aquellas que omitan proporcionar información o datos, la encubran o impidan conocer el origen, localización, destino o propiedad de recursos, derechos o bienes que provengan de delitos de financiamiento al terrorismo u operaciones con recursos de procedencia ilícita, previstos en el CPF o los relacionados con estos.

A la luz de lo señalado hasta ahora, la porción normativa impugnada adolece de una problemática de validez constitucional, dado que, si bien contiene una medida cautelar, no precisa a qué procedimiento responde el bloqueo, cuando las medidas cautelares deben encontrarse referidas o vinculadas a procedimientos jurisdiccionales o administrativos, dado su carácter provisional y accesorio, cuyo objeto, se repite, consiste en suplir interinamente la ausencia de una resolución definitiva de tales procedimientos. Por tanto, para que una medida cautelar sea válida desde la perspectiva constitucional, de su regulación debe advertirse respecto de qué tipo de procedimiento se implementa.

La Sala realizó una distinción a partir del motivo que genera el bloqueo de cuentas; es decir, el ejercicio de la facultad contenida en el artículo 115 de la LIC en favor de la UIF. Expuso que México es parte de algunos tratados internacionales que obligan a asegurar determinados bienes, entre los cuales figuran las cuentas bancarias. Por ejemplo, en el artículo 12.2, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional establece que los Estados Parte adoptarán “las medidas que sean necesarias para permitir la identificación, la localización, el embargo preventivo o la incautación de cualquier bien a que se refiera el párrafo 1 del presente artículo con miras a su eventual decomiso”.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> NACIONES UNIDAS/OFICINA CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*, Nueva York, 2004, p. 13. En <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>. Consultado el 22 de septiembre de 2020.

Entre las conductas a que alude la obligación anterior se encuentra el “blanqueo de dinero”, como se desprende de los artículos 6 y 7 de la propia Convención, aunado a que, en términos de su numeral 13, existe una obligación de cooperación internacional para fines de decomiso cuando exista una solicitud proveniente de otro Estado Parte.<sup>13</sup>

Asimismo, el artículo 8.1 del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación al Terrorismo<sup>14</sup> establece que: “Cada Estado Parte adoptará las medidas que resulten necesarias, de conformidad con sus principios jurídicos internos, para la identificación, la detección y el aseguramiento o la incautación de todos los fondos utilizados o asignados para cometer los delitos indicados en el artículo 2, así como el producto de esos delitos, a los efectos de su posible decomiso.”

De conformidad con el propio Convenio, el ejercicio de lo anterior se realiza en un contexto de cooperación recíproca entre los Estados Parte, como se desprende de su numeral 12.1.15 A propósito de esto, México integra el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), creado en 1989 por el Grupo de los Siete (G-7) para “fijar estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional”.<sup>16</sup>

Entonces, como miembro del GAFI, México debe cumplir con la implementación de los estándares internacionales en materia de prevención y combate a los delitos de lavado de dinero, financiamiento al terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva, para lo cual deberá prever acciones como la identificación, detección y aseguramiento de los fondos utilizados o asignados para la comisión de tales conductas.

En vista de lo anterior, México, por un lado, debe coadyuvar a la implementación de un régimen eficaz para prevenir operaciones con recursos de proceden-

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 8-10 y 14-15.

<sup>14</sup> Disponible en [https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp\\_conve\\_inter\\_repre\\_finan\\_terro.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_inter_repre_finan_terro.pdf), p. 5. Consultado el 22 de septiembre de 2020.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>16</sup> Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), en [https://www.uiaf.gov.co/asuntos\\_internacionales/organizaciones\\_internacionales/grupo\\_accion\\_financiera\\_7114](https://www.uiaf.gov.co/asuntos_internacionales/organizaciones_internacionales/grupo_accion_financiera_7114). Consultado el 22 de septiembre de 2020.

## El bloqueo de cuentas en México y su impacto en los derechos humanos

cia ilícita a través de actos realizados dentro del sistema financiero mexicano y, por otro, debe cumplir con los compromisos internacionales que ha adquirido, tales como las recomendaciones emitidas por el GAFI.

En febrero de 2012, dicho organismo emitió los *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación*,<sup>17</sup> en los cuales se emitió un pronunciamiento en relación con el tema a que se refirió este asunto. En específico, destaca la Nota Interpretativa de la Recomendación 6 (“sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo y al financiamiento del terrorismo”). La citada recomendación exige a los países que implementen sanciones financieras dirigidas a cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mediante el congelamiento inmediato de los fondos u otros activos, y que aseguren que ningún fondo u otro activo se ponga a disposición, o sea para el beneficio de quienes realizan actos terroristas.

Además, según la nota interpretativa, los países deben establecer la autoridad legal necesaria e identificar autoridades competentes internas responsables de la implementación y cumplimiento de sanciones financieras dirigidas, para que estas exijan a todas las personas (naturales y jurídicas) dentro del país que congelen, sin demora ni previa notificación, los fondos u otros activos de personas y entidades designadas.

De la citada nota interpretativa se advierte que México, como Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas, y al tenor del artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas,<sup>18</sup> está obligado a cumplir las Resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aplicando medidas para restablecer la paz y la seguridad internacionales. Como estas son amenazadas seriamente por el terrorismo y su financiamiento, el Consejo de Seguridad ha emitido resoluciones para que los Estados miembros adopten medidas para prevenir y contrarrestar tales escenarios; en este sentido, México 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 finan-

ciamiento de proliferación de armas de destrucción masiva.

Con base en los anteriores elementos, la Segunda Sala concluyó que, en el supuesto de que el bloqueo de cuentas realizado de conformidad con el artículo 115 de la LIC, tenga como origen el cumplimiento de una resolución o pronunciamiento de un organismo internacional (como el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas [ONU]), o el cumplimiento de una obligación bilateral o multilateral asumida por México, no existiría una transgresión al principio de seguridad jurídica. En este contexto, la atribución contenida en el artículo 115 de la LIC opera, efectivamente, como una medida cautelar, o sea, una medida provisional que responde a un procedimiento específico: el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por México.

Asimismo, lo anterior armoniza con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que los tratados internacionales celebrados por México, y que sean conformes con dicha Constitución, serán la Ley Suprema de la Unión, ante lo cual, la citada atribución de bloqueo de cuentas se traduce en una medida implementada por este país para cumplir los compromisos internacionales que asumió.

Ahora bien, la conclusión citada, consistente en que el artículo reclamado cuadra con el principio de seguridad jurídica, no se satisface cuando el bloqueo de cuentas se realiza para cuestiones *estrictamente nacionales*, pues, en tales supuestos, la medida cautelar no se impondría en relación con un procedimiento *específico y determinado*; de ahí que se vulnere su validez constitucional.

En otras palabras, en el evento de que el bloqueo de cuentas se haga por un motivo estrictamente nacional; es decir, que no se origine al amparo del cumplimiento de un compromiso internacional, la medida cautelar no se relacionaría con procedimiento alguno (jurisdiccional o administrativo), lo que se traduce en una violación al principio de seguridad jurídica. Con todo, lo anterior no entraña que el marco normativo reclamado sea inconstitucional, pues puede ser sujeto de una *interpretación conforme*;<sup>19</sup> es decir, una interpretación que haga compatible el artículo con la

<sup>17</sup> Consultables en <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>.

<sup>18</sup> Consultable en <https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-v/index.html>

<sup>19</sup> Una explicación prolija de esta técnica interpretativa se localiza en FIX-ZAMUDIO, H. *et al.*, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 2016, pp. 3-13.

Constitución y con los derechos humanos reconocidos por los tratados internacionales.

La Sala expuso que la Constitución federal y los derechos reconocidos por los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano son un parámetro interpretativo para el resto de los componentes del sistema jurídico nacional, lo cual permite hacer una interpretación que permita resolver la antinomia normativa alegada, antes de declarar la invalidez de una disposición, permitiendo, así, la subsistencia en el ordenamiento de la norma combatida. En suma, ante la posibilidad de ejecutar diversas interpretaciones de una disposición determinada, deberá preferirse aquella que resuelva la contradicción alegada y, solo en caso de que ello no sea posible, entonces procederá la declaración de invalidez, acorde con los efectos que se permitan en el mecanismo de control constitucional de que se trate.<sup>20</sup>

Por tanto, la Sala estableció que la interpretación propicia para que las porciones reclamadas del artículo 115 de la LIC coincidan con el principio de seguridad jurídica, debe ser la siguiente:

- a) La atribución de la UIF consistente en el bloqueo de cuentas a los clientes y usuarios de servicios financieros, **únicamente puede emplearse como medida cautelar relacionada con los procedimientos relativos al cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por México**, lo cual se actualiza en dos escenarios:
  - i) Por el cumplimiento de una obligación bilateral o multilateral asumida por México, en la cual se establezca expresamente la obligación compartida de implementar este tipo de medidas ante solicitudes de autoridades extranjeras; y
  - ii) Por el cumplimiento de una resolución o determinación adoptada por un organismo internacional o por una agrupación intergubernamental, que sea reconocida con tales atribuciones por México a la luz de algún tratado internacional (por ejemplo, para el cumplimiento de las resoluciones que emite el Consejo de Seguridad de la ONU en materia de terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva).
- b) La citada atribución no puede emplearse cuando el

motivo generador del bloqueo de las cuentas tenga un origen estrictamente nacional; esto es, que no se realice para el cumplimiento de un compromiso internacional, pues, en tales supuestos, el bloqueo sería contrario al principio de seguridad jurídica, por no estar relacionado con algún procedimiento administrativo o jurisdiccional específico.

Finalmente, y en virtud de la interpretación conforme señalada, la Segunda Sala estimó procedente conceder el amparo, habida cuenta que el ejercicio, por parte de la UIF, de la facultad contenida en el artículo 115 de la LIC, no se realizó para cumplir algún compromiso internacional adoptado por el Estado mexicano.

### **3. El amparo en revisión 1214/2016: el bloqueo de cuentas como invasión de las atribuciones del Ministerio Público**

El 4 de octubre de 2017, la Primera Sala resolvió el amparo en revisión 1214/2016 y declaró la inconstitucionalidad de las siguientes porciones normativas del artículo 115 de la LIC:

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.

Se analizó, entre otros, el tema relativo a que el artículo citado invade facultades del MP. La Primera Sala estimó fundados los argumentos en el sentido de que el precepto resulta inconstitucional, dado que el supuesto fáctico para que alguien sea incluido en la lista de personas bloqueadas consiste en que la autoridad hacendaria determine la existencia de alguna conducta relacionada con los delitos de terrorismo y/o lavado de activos, lo cual invade la esfera de facultades

<sup>20</sup> En el mismo sentido se pronunció el Pleno de la Corte en la tesis aislada LXIX/2011, de rubro: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, t. I, p. 552. Registro: 160525

## El bloqueo de cuentas en México y su impacto en los derechos humanos

des del MP, en términos del artículo 21 de la Constitución federal.

La Primera Sala aseveró que, en efecto, el primer párrafo de dicho precepto constitucional establece que el MP y las policías son los únicos organismos facultados para investigar los delitos; de ahí que dicha función no pueda corresponder a una autoridad distinta. No obstante, dicha facultad no impide que autoridades distintas del MP y las policías puedan identificar y separar aquellos datos o documentos que, a su juicio, sean pertinentes para proceder penalmente contra quienes se crea que han cometido algún delito, debiéndose presentar, entonces, la denuncia correspondiente al mencionado representante de la sociedad.

Ahora bien, de acuerdo con la Sala, debe tenerse cuidado en que dicho ejercicio de identificación y concentración de posibles evidencias que existan y estén al alcance del denunciante, no se actualice fuera de los límites constitucionales; por ejemplo, ello ocurriría si una autoridad diferente del MP y las policías que actúan bajo su conducción, ordena el desarrollo de diligencias tendientes a demostrar, o no, la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió. Lo anterior, porque es facultad exclusiva del MP conducir la investigación, coordinar a las policías y a los servicios periciales durante dicha actividad, resolver sobre el ejercicio de la acción penal en la forma prevista por la ley y, en su caso, ordenar diligencias como las referidas.

Por tanto, las autoridades denunciantes y, en general, cualquier persona, una vez que tengan conocimiento de un hecho probablemente constitutivo de delito, están obligadas a denunciarlo inmediatamente ante el MP y, en caso de urgencia, ante cualquier agente de la policía. Este “deber de denunciar”, regulado por el artículo 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), tiene una modalidad especial tratándose de quienes, en ejercicio de funciones públicas, tengan conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley reputa delito. De acuerdo con el segundo párrafo del precepto procesal mencionado, los funcionarios están obligados a denunciar los hechos inmediatamente al MP, proporcionándole todos los datos que tuviera y poniendo a su disposición a los imputados, si hubieran sido detenidos *en flagrancia*, lo cual confirma que autoridades distintas del MP no están autorizadas a realizar, por cuenta propia, investigaciones relacionadas con la comisión de un delito,

y que, por tanto, deben limitarse a denunciar enseguida los hechos relacionados, acompañados de los datos que existan en su poder, y no otros que obtengan por su cuenta, sustituyéndose en las facultades del MP.

La Sala agregó que el tercer párrafo del referido artículo 222 del CNPP incluye una obligación adicional para quienes, en ejercicio de las funciones públicas referidas, actúen en coadyuvancia con las autoridades responsables de la seguridad pública, consistente en que aquellos deben limitarse a “preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de las autoridades competentes y, en su caso, adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad a los detenidos por conducto o en coordinación con la policía”.

Estos y otros preceptos del CNPP son útiles para ilustrar que, incluso en el ámbito de la legislación ordinaria, hay claridad en cuanto a los límites que tanto denunciante particulares, como aquellos que ejerzan funciones públicas, no pueden exceder con respecto a las facultades investigativas del MP y de las policías. Lo anterior implica que autoridades distintas de las citadas no solo no pueden conducir investigaciones relacionadas con la comisión de un delito, sino que tampoco pueden dictar, en la esfera penal, medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación que, en su caso, tocan al propio MP o a los jueces de control, cuando dichas medidas requieran control judicial,<sup>21</sup> lo cual se establece así para garantizar los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos.

Ahora bien, la Sala observó que el párrafo 16° del artículo 16 constitucional faculta a las autoridades administrativas para desarrollar ciertas acciones que, si bien pueden involucrar procesos afines a un ejercicio investigativo, estos se relacionan con cuestiones propiamente administrativas, entre ellas las fiscales, por lo que dichas actividades no suponen una investigación de índole penal, sino el despliegue de facultades de comprobación sanitaria o fiscal, por ejemplo; lo cual no descarta que, si durante la realización de esas atribuciones se tiene conocimiento de la comisión de un delito, la denuncia respectiva, con las evidencias disponibles, deba promoverse inmediatamente.

<sup>21</sup> Véase, en este sentido, el párrafo décimo cuarto del artículo 16 de la Constitución federal.

Así, a juicio de la Primera Sala, es palmario que el artículo 16 constitucional no autoriza a las autoridades administrativas a investigar la comisión de delitos, menos aún a adoptar medidas cautelares, providencias precautorias o técnicas de investigación ajenas a sus facultades de comprobación o gestión administrativa. Pese a lo anterior, es cierto que, en distintas materias, las autoridades administrativas pueden coadyuvar con el MP en la persecución de determinados ilícitos; sin embargo, dicha coadyuvancia también tiene límites y debe respetar las facultades exclusivas que el MP y las policías que actúan bajo su conducción tienen en materia de investigación.

La Sala tampoco soslayó que, en casos determinados, las autoridades que se enteren de un delito están obligadas a preservar el lugar de los hechos, al tenor del artículo 222 del CNPP; con todo, es muy distinto proteger un sitio en el que se cometió un delito hasta en tanto arriben la policía y el MP, que girar una orden determinada para, por ejemplo, asegurar bienes objeto o materia de un delito posiblemente cometido, pues en tal caso existen reglas constitucionales que, por la propia integridad del proceso penal, no deben transgredirse.

Ahora bien, el artículo 21 constitucional no aborda la coadyuvancia de autoridades administrativas en la preservación del lugar de los hechos delictivos o de la escena del crimen. No obstante, en el párrafo décimo precisa que “el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública”. Para ello, el párrafo noveno del artículo 21 constitucional dispone que:

...la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Por su parte, en el inciso d) que sigue al párrafo citado se indica que una de las bases mínimas a las que se sujetará dicho sistema, es la participación de la comunidad, que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.

Para la Primera Sala, lo evidente es que, más allá de lo previsto en la legislación aplicable, el artículo 21 constitucional es claro al depositar únicamente en el MP y en las policías la investigación de los delitos, lo cual, sin duda, es aplicable a la investigación de los delitos de terrorismo, terrorismo internacional y operaciones con recursos de procedencia ilícita.

La Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI), cuyo objeto, según su artículo 2º, es “proteger el sistema financiero y la economía nacional”, contempla en su artículo 7º, que la Fiscalía General de la República (FGR) contará con una Unidad Especializada en Análisis Financiero<sup>22</sup> como órgano especializado en análisis financiero y contable relacionado con operaciones con recursos de procedencia ilícita, cuyo titular tendrá el carácter de agente del MP y podrá utilizar las técnicas y medidas de investigación previstas en el CFPP y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada (LFDO).

Las facultades de dicha Unidad se describen en el artículo 8o. de la propia LFPIORPI, y ninguna de ellas, incluyendo las de utilizar técnicas y medidas de investigación, se otorgan en el artículo 6º de la propia ley a la SHCP, lo cual es indicativo de que dichas técnicas y medidas solo pueden adoptarse por el MP; en

<sup>22</sup> No se trata de la Unidad de Inteligencia Financiera, dependiente de la SHCP, sino de un órgano adscrito a la Fiscalía General de la República. Se creó mediante el Acuerdo A/078/13, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 17 de julio de 2013. El punto primero del acuerdo señala que esta unidad es “la única instancia competente para el diseño y ejecución de sistemas y mecanismos de análisis de la información financiera y contable relacionada con hechos constitutivos de delitos fiscales, financieros u operaciones con recursos de procedencia ilícita, así como la elaboración de dictámenes para el diseño y ejecución de sistemas o actos procesales que realicen las unidades administrativas u órganos desconcentrados de la Institución competentes en la materia”. Cfr: ACUERDO A/078/13 del Procurador General de la República, por el que se establece la organización y el funcionamiento de la Unidad Especializada en Análisis Financiero de la Procuraduría General de la República, en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5307042&fecha=17/07/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5307042&fecha=17/07/2013). Consultado el 24 de septiembre de 2020.

## El bloqueo de cuentas en México y su impacto en los derechos humanos

el caso, por el titular de la Unidad Especializada en Análisis Financiero.

Es evidente, pues, que en el Sistema Nacional de Seguridad Pública existe una autoridad que, como MP, está facultada para conducir la investigación para la obtención de indicios o pruebas vinculadas con operaciones con recursos de procedencia ilícita, y para, entre otras funciones, requerir informes, documentos, opiniones y elementos de prueba en general a las dependencias y entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno, y a otras autoridades, organismos públicos autónomos, incluso constitucionales, y a aquellas personas responsables de dar avisos en las organizaciones con actividades sujetas a supervisión previstas en la referida LFPIORPI, siempre que, al tenor del artículo 8° de la propia ley, en todos los casos, estos requerimientos se hagan en el marco de una investigación formalmente iniciada, así como sobre individuos y hechos consignados en una averiguación previa.

Ahora bien, la Primera Sala, al analizar el artículo 115 de la LIC, concluyó que la facultad que ahí se otorga a la SHCP para emitir una lista de personas bloqueadas, no tiene otra finalidad que la de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran ubicarse en los supuestos previstos en los artículos referidos en la fracción I del propio artículo; esto es, aquellos que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo, terrorismo internacional y operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Lo anterior denota que la intervención de la SHCP, en relación con los delitos referidos, no está propiamente enmarcada, al menos de manera directa, en el ejercicio de facultades de comprobación fiscal —pues los ilícitos en cuestión no se relacionan con la omisión de pago de contribuciones o con el incumplimiento de otras obligaciones de naturaleza tributaria—, sino que se busca prevenir y detectar determinados delitos, en los que el medio de comisión está relacionado con la operación del sistema financiero, al que se busca salvaguardar.

Lo cierto es que, si la SHCP, al tenor del artículo 115 de la LIC, toma por su cuenta la investigación, aun implícita, de delitos penales y, además, adopta al respecto medidas de aseguramiento de cuentas bancarias, lo que se realiza, incluso, sin intervención del

MP, resultaría difícil sostener que está actuando dentro del marco constitucional, pues, en realidad, ejercería facultades que la Constitución reserva al MP y, en su caso, a las policías, en lo que se refiere a la investigación de delitos, e incluso a los jueces de control, tratándose de ciertas medidas cautelares que requieren control judicial.

La Primera Sala advirtió que incluir a una persona en la lista de personas bloqueadas, con los efectos amplios de suspensión de servicios y congelación de cuentas bancarias que precisa el artículo 115 de la LIC, tiene el alcance de una *medida cautelar*, pues, finalmente, ello se adopta para indagar un ilícito penal (detección) y evitar que este se siga cometiendo o que se cometan otros delitos (prevención), de lo cual, si bien puede tenerse o no certeza, lo cierto es que la medida opera con una presunción fundada de que se trata de recursos ilícitos, sin que, al menos en términos de la norma impugnada, se mandate dar intervención alguna al MP.

En otras palabras, incluir a una persona en la lista de personas bloqueadas y girar un mandato a las instituciones del sistema financiero para que suspendan todo servicio a quien posiblemente está cometiendo un delito o auxiliando a otros a cometerlo, no tiene una finalidad primordialmente orientada a verificar que se están, o no, cubriendo contribuciones fiscales, o que se está, o no, cometiendo una infracción administrativa y, de hecho, propiamente no inicia un procedimiento administrativo, sino que se dispone la medida de manera directa con relación a la posible comisión de un delito.

Desde la óptica de la Sala, todo indica que la única forma de salir de la lista de personas bloqueadas es demostrar que los recursos respectivos no son ilícitos; esto es, probar que no se está cometiendo un delito, lo cual, en su caso, correspondería decidir en principio al MP y, finalmente, a la autoridad judicial.

Es relevante entender reglas afines a los autores o partícipes del delito, así como a quienes auxilian a cometerlo o lo encubren, a fin de demostrar que, en realidad, las personas sujetas al bloqueo de cuentas se hallan en situación de riesgo, pues, al ser incluidas en la lista de personas bloqueadas, básicamente se les está imputando la posible comisión de un delito. Cuando la fracción I del artículo 115 de la LIC se refiere a medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, comisiones u operaciones que pudie-

ran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de delitos como el terrorismo, ello implica que quienes son incluidos en la lista de personas bloqueadas estarían, presuntamente, involucrados en la comisión de un delito o, cuando menos, en su encubrimiento.

Por otra parte, la Sala destacó que no puede estimarse inconstitucional la fracción I del artículo 115 de la LIC, a cuyo tenor las instituciones de crédito, en términos de las disposiciones de carácter general que emita la SHCP, escuchando la opinión previa de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, estarán obligadas, entre otras cuestiones, a establecer medidas y procedimientos para “prevenir” y “detectar” los actos, omisiones y operaciones vinculados con los delitos referidos. Esto responde a que la detección de delitos no implica necesariamente la realización de una investigación penal; sin embargo, lo que sigue a la detección de delitos es la denuncia consecuente e inmediata al MP, al que deben proporcionarse los datos disponibles para que intervenga en el ámbito de su competencia constitucional.

En el caso de la prevención de los delitos, puede tener distintas vertientes que acaso partieran del solo mejoramiento del entorno social y de la difusión e inclusión de sistemas de registros y muestreos estadísticos o de la promoción de los valores, y llegar a la implementación de sistemas de videovigilancia, o a la propia sanción penal como medio de disuasión de la comisión del delito, entre otras medidas; por tanto, el escrutinio constitucional de cada medida preventiva tendría que analizarse en su propia naturaleza y contexto.

Así, en principio, la Sala consideró que no es inconstitucional que la autoridad hacendaria pueda coordinar o llevar a cabo la implementación de medidas preventivas del delito, e involucrar en ello a las distintas instituciones de crédito. Sin embargo, sí resulta inconstitucional que, al implementar dichas medidas, la autoridad hacendaria se sustituya en el MP y realice, por un lado, acciones dirigidas a la investigación de delitos, y que adopte medidas cautelares, providencias precautorias o técnicas de investigación reservadas al MP y a las autoridades judiciales.

En opinión de la Sala, es evidente que el proceder de la autoridad hacendaria, al establecer una lista de personas bloqueadas, tiene por objeto inmediato el que quienes ahí sean incluidos no puedan realizar ac-

tos, operaciones o servicios prestados por las instituciones de crédito, lo cual, si bien tiende a prevenir la comisión de delitos y proteger al sistema financiero, no deja de materializarse en un congelamiento o inmovilización, aún provisional, de cuentas bancarias. En todo caso, si el bloqueo de cuentas desea compararse con una medida de aseguramiento (técnica de investigación) y no con una medida cautelar, lo cierto es que, de cualquier forma, solo puede imponerse de acuerdo con determinadas reglas que tienen relación con la cadena de custodia;<sup>23</sup> por ejemplo, el artículo 230 del CNPP contiene reglas específicas aplicables al aseguramiento de bienes.

En tales circunstancias, la Sala declaró inaceptable que, bajo la simple idea de prevención del delito, se permita que una autoridad distinta del Ministerio Público y que, a la vez, no tiene el carácter de policía, instrumente medidas de bloqueo de cuentas que conlleven inmovilización, congelamiento o aseguramiento, pues si dichas acciones están relacionadas con la presunta comisión de un delito, no cabe duda que son las autoridades competentes en materia penal las que deben ocuparse de la investigación del delito o delitos correspondientes, así como, en su caso, del aseguramiento de los bienes respectivos, máxime que las disposiciones penales aplicables contemplan reglas específicas para el aseguramiento de cuentas y, en su caso, reglas sobre el establecimiento de medidas cautelares afines al embargo precautorio o la inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren en el sistema financiero.

La Sala destacó que incluir a alguien en la lista de personas bloqueadas deriva de la consulta, por parte de la UIF, de sus bases de datos, lo cual le permite considerar que existen elementos suficientes para inferir que las cuentas bancarias de los sujetos afectados estaban siendo utilizadas para operar recursos que tienen una procedencia ilícita dentro del sistema financiero nacional. Entonces, en lugar de que la norma impugnada ordenara a la UIF formular inmediatamente la denuncia correspondiente para que fuera el MP quien interviniera en el marco de su competencia constitucional, lo que se hace en realidad es, implícitamente, dar por hecho que sí se ha cometido un delito

<sup>23</sup> Según el artículo 227 del CNPP, la cadena de custodia se refiere al registro de los movimientos de la prueba desde que es descubierta hasta que ya se necesita. Su finalidad es garantizar que todos los indicios recabados sean efectivamente los que se reciban de forma posterior en los laboratorios, para su análisis.

## El bloqueo de cuentas en México y su impacto en los derechos humanos

como parte de una investigación que, cuando menos, es materialmente de orden criminal, procediéndose, en consecuencia, a ordenar a las instituciones de crédito el bloqueo de cuentas respectivo. En tal sentido, aunque el bloqueo parezca tener un carácter provisional, lo cierto es que la única forma de abandonar la lista de personas con cuentas bloqueadas es demostrar que, en contra de lo ordenado por la autoridad hacendaria, los recursos tienen una procedencia lícita.

En suma, la inclusión en la lista referida se ordena bajo la presunción de que se ha cometido un delito por quien es titular o por alguien más; pero, en todo caso, aunque el delito hubiera sido cometido por alguien más, no se descarta que quien es titular de las cuentas auxilió, ayudó o cooperó con la comisión del ilícito, por lo que, finalmente, también sería presunto responsable.

De cualquier forma, la autoridad hacendaria invadiría funciones del MP, pues, ya sea en el análisis de bases de datos orientado a la detección de delitos o en el descarte de dicha comisión como fundamento para que alguien sea retirado de la lista de personas bloqueadas, se actualizaría una labor material de investigación criminal y, a la vez, la adopción de medidas cautelares o de aseguramiento de bienes, propias de una investigación y de un juicio penales.

En particular, no cabe duda de que la medida adoptada en el artículo 115 de la LIC, con respecto a la inclusión de un individuo en la lista de personas bloqueadas, se dirige al congelamiento de bienes y su eventual decomiso, con relación a la comisión de un delito. El punto es que, si bien se está actuando en una de las etapas preliminares relacionadas con la detección de un ilícito, materialmente se están desplegando actividades de investigación criminal y de aseguramiento, competencia de las autoridades penales.

En la especie, a diferencia de otras acciones que realiza la autoridad hacendaria para la fiscalización de contribuyentes, el proceder de la SHCP, de su UIF y de las áreas que dependen de esta no se orienta a una intervención de naturaleza fiscal, sino a la prevención y detección de delitos, lo que sería constitucional si no involucrara diligencias propias de una investigación y proceso penales; sin embargo, no debe avalarse una norma que permita la invasión de la competencia del MP y, posiblemente, de autoridades judiciales.

La Primera Sala estimó que el bloqueo de cuentas bancarias tampoco está enmarcado en el contexto del

derecho administrativo sancionador, pues no se investiga y sanciona una infracción administrativa, sino la comisión de un delito o el auxilio en su comisión, lo cual no solo se indaga a partir de técnicas de investigación especializadas en materia financiera, sino que se interviene, incluso, mediante el aseguramiento de los bienes afectos a la posible comisión de un ilícito penal; lo cual, sin duda, puede tener repercusiones en la cadena de custodia, e incluso afectar el desarrollo de investigaciones y actuaciones posteriores que sí lleven a cabo autoridades competentes.

De los artículos 227 a 229 del CNPP se infiere que, para el éxito de una eventual condena en un proceso penal, es indispensable cuidar las formalidades de ley en el aseguramiento de instrumentos, objetos o productos del delito. Además, 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 en su comisión, ello adquiere implícitamente el carácter de imputación de orden penal en contra del titular de las cuentas bancarias en cuestión, lo cual exige que se respeten los derechos y garantías que protege el artículo 20 constitucional.

Sin duda, no cuidar las formalidades constitucionales para la investigación y persecución de los delitos puede afectar la validez de las pruebas obtenidas y declaraciones que rinda el imputado, así como afectar las defensas de quien, sin ser formalmente investigado por autoridad competente ante la posible comisión de un delito, sea imputado criminalmente, aun a nivel de presunción y, bajo tal sospecha, sujeto a consecuencias inmediatas en su persona y patrimonio; tan es así que se bloquean sus cuentas bancarias y ello le impide disponer de los recursos que ha depositado en el sistema financiero. En suma, se trata al titular de las cuentas bancarias como sospechoso de la comisión de un crimen, y ello ocurre ante una autoridad que no es competente para investigar y perseguir delitos.

Así, según el artículo 21 constitucional y cuando las autoridades hacendarias detecten la comisión de un delito, no puede haber más alternativa que formular de inmediato la denuncia respectiva, y permitir que el MP realice la investigación correspondiente, o que solicite, cuando corresponda y ante la autoridad judicial, la adopción de las medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación que la ley permita.

En otro contexto afín al artículo 21 constitucional, no podría suponerse que la autoridad hacendaria actúa en el caso como una institución de policía, o que su UIF tiene tal carácter, pues independientemente de que se considere que, atendiendo, entre otros, a los principios de legalidad y certeza jurídica, el carácter de institución de policía solo puede derivar de una concesión expresamente otorgada por la ley, lo cierto es que, de cualquier forma, tal proceder debería estar coordinado por el MP, lo que en el caso no ocurre, pues es evidente que la autoridad hacendaria ejerce las facultades que le otorga el artículo 115 de la LIC sin intervención alguna del MP y, en todo caso, no solo se realizan investigaciones propias de la autoridad penal, sino que se adoptan medidas como el bloqueo de cuentas, que, en la especie, solo podrían determinar autoridades competentes en términos de la legislación penal aplicable.

La Sala destacó que la naturaleza del bloqueo de cuentas analizado es distinta de la del aseguramiento de bienes relacionado con el ejercicio de facultades de comprobación fiscal y del embargo precautorio en materia tributaria, pues el artículo 115 de la LIC no tiene relación directa con la determinación de créditos fiscales ni con su garantía, sino con la comisión de ilícitos específicos que, incluso, son ajenos a los llamados “delitos fiscales”.

De hecho, en el presente caso, el aseguramiento previsto por la norma impugnada opera no porque exista oposición por parte de la persona involucrada a colaborar con la autoridad hacendaria (porque se niegue a poner a disposición de la autoridad determinada información o documentación para efectos fiscales), sino bajo la presunción de que se ha cometido un delito que no es propiamente de carácter fiscal, y que su autor o facilitador ha sido quien es titular de las cuentas bloqueadas. Así, el aseguramiento ni siquiera busca garantizar el pago de contribuciones omitidas, ni puede justificarse con la idea de que la medida busca salvaguardar el interés público o la efectividad de la futura actuación de la autoridad penal, pues, en todo caso, nada impide a la autoridad hacendaria acudir ante el MP para formular la denuncia respectiva y solicitar su intervención en las medidas que, en su caso, deban adoptarse para bloquear las cuentas y evitar que se dilapiden.

De todo lo anterior, la Sala concluyó lo siguiente:

1. No existe argumento constitucional alguno que permita entender que las facultades concedidas a la SHCP —en términos de los artículos 31, fracción IV,<sup>24</sup> o 16 constitucionales— se extienden al grado de permitirle investigar conductas delictivas con el propósito de generar una lista de personas por bloquear, facultad que corresponde al MP en términos del artículo 21 constitucional.
2. Si bien las atribuciones que se cuestionan de la SHCP, previstas en la norma impugnada, derivan de la intención de atender recomendaciones formuladas por la comunidad internacional (en particular, del GAFI y del Consejo de Seguridad de la Organizaciones de las Naciones Unidas), que se decantan por establecer un modelo administrativo —por oposición a uno judicial— para el control de la inteligencia financiera, lo cierto es que tal modelo permitiría que la SHCP pudiera involucrarse en la investigación de delitos asociados con actividades financieras, lo cual no es compatible con el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución federal.
3. De cualquier forma, nada impediría a la SHCP cumplir con el espíritu general de las recomendaciones del GAFI, puesto que, si la autoridad hacendaria detecta información que pudiera suponer la comisión de uno de los delitos en cuestión (terrorismo, terrorismo internacional y operaciones con recursos de procedencia ilícita), podría hacer llegar esa información al MP para que este —en el marco de sus atribuciones constitucionales— iniciara la persecución del delito en cuestión y ordenara, en su caso, la inmovilización provisional de cuentas bancarias o solicitara dicha medida a la autoridad judicial, cuando así correspondiera.
4. En el marco del procedimiento penal, el CNPP ya regula las atribuciones específicas de las autoridades competentes y las condiciones que determinan la intervención del juez de control y, de hecho, el artículo 155 del ordenamiento citado caracteriza la inmovilización de cuentas como

<sup>24</sup> Esta norma establece el principio de proporcionalidad y equidad en los tributos. Cfi: Tesis de rubro: “PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.” *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 187-192, Primera Parte, p. 113. Registro: 232309

## El bloqueo de cuentas en México y su impacto en los derechos humanos

un medida cautelar, en tanto que el diverso 157 otorga al juez de control la facultad de resolverla.

En lo que se refiere al alcance de las facultades de la SHCP en materia de delitos fiscales, debe entenderse que estas se circunscriben a que cuando, procediendo en el marco de su competencia afín a la comprobación fiscal, obtiene información que permite suponer la comisión de cualquier delito fiscal, la obligación inmediata es la de informar al Ministerio Público mediante la denuncia o querrela respectiva (cuando resulte parte afectada), lo cual, por mayoría de razón, debe aplicar también cuando se trate de la detección de delitos no fiscales.

Lo anterior no implica que la autoridad hacendaria deba ser pasiva cuando advierta la existencia de información de naturaleza delictiva, pero sí entraña el compromiso de denunciarla inmediatamente al MP, pues las facultades de comprobación fiscal no llegan al extremo de permitir una actuación en el marco de una investigación estrictamente penal, menos aún a la posibilidad de obligar a las instituciones financieras a imponer a sus usuarios una medida de bloqueo de cuentas que claramente restringe las libertades de las personas físicas y morales.

Conviene señalar, a mayor abundamiento, que aun cuando se partiera de la base de que la actuación realizada por la autoridad hacendaria es de naturaleza administrativa, y de que el propio bloqueo de cuentas compartiera dicha naturaleza, lo cierto es que, dada su intensidad, la medida necesariamente requeriría *control judicial*, habida cuenta que el referido bloqueo, de acuerdo con la norma impugnada, se adopta de forma indefinida y absoluta, pues no existe un plazo máximo de bloqueo o aseguramiento y, en todo caso, su finalización se sujeta a lo que de cualquier forma determine la propia autoridad hacendaria en cuanto a la demostración de que los recursos bloqueados son de origen lícito.

#### 4. Balance de las posturas encontradas: el bloqueo de cuentas frente a las partes dogmática y orgánica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El amparo en revisión 806/2017 y los relacionados con él, que originaron la tesis transcrita al principio, son determinantes en señalar que el bloqueo *puede*

*ser* constitucional siempre y cuando se lleve a cabo en cumplimiento de compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano. Se llegó a esta conclusión gracias a un método de interpretación destinado a *volver* constitucional lo que, a primera vista, podría no serlo. En este sentido, se evidencia que una medida cautelar no ordenada por la autoridad competente puede subsistir solo mientras se atiende a obligaciones adquiridas en el ámbito internacional, sin que parezca relevante la violación de los principios de legalidad, de seguridad jurídica y de presunción de inocencia.

Si se deja de lado, momentáneamente, la cuestión de los fundamentos constitucional y legal a que debe apegarse el bloqueo de cuentas, se nota que la actuación hartamente publicitada de la UIF, en tanto que paladín de la lucha contra la corrupción, se encamina a dar fe de que el titular actual del Poder Ejecutivo en México está resuelto a eliminar la corrupción de raíz, sin importar que ello conculque derechos que le son reconocidos a *toda persona*.<sup>25</sup> Si a lo anterior se agrega el nivel bajo de cultura de la legalidad existente en dicho país, el resultado es la percepción inmediata de que los desafortunados cuyas cuentas se bloquearon merecen el epíteto de delincuentes, independientemente de que, en efecto, el bloqueo sea una mera providencia cautelar que subsistirá hasta el fin de un procedimiento al que, como se vio, la medida debe ser *accesoria*. En una palabra, el bloqueo no prejuzga sobre la culpabilidad o la inocencia de alguien, sino que se surte mientras tenga lugar una investigación de tipo penal que, a la postre y mediante un juzgador, culminará en una sentencia, la cual, además de poner fin a un procedimiento cuyo transcurso debe apegarse a formalidades múltiples, será el único documento que acredite la culpabilidad o inocencia de un imputado.

Aun cuando pareciera que, en el marco de algún compromiso bilateral o multilateral, la solicitud de una autoridad extranjera bastaría para proceder al bloqueo de cuentas, no debe soslayarse que la UIF es una autoridad administrativa dependiente de la SHCP, no una ministerial que pueda desplegar actividades in-

<sup>25</sup> El afán del presidente de México de someter a consulta pública la opción de juzgar a varios expresidentes de la República por “delitos” determinados por él mismo es un ejemplo de esto. Cf: GUEVARA NIEBLA, Gilberto, “El Presidente y los derechos humanos”, en [https://www.cronica.com.mx/notas-el\\_presidente\\_y\\_los\\_derechos\\_humanos-1165299-2020](https://www.cronica.com.mx/notas-el_presidente_y_los_derechos_humanos-1165299-2020). Consultado el 29 de septiembre de 2020.

investigativas que, sin duda, solo corresponden al MP. El sistema competencial establecido por la Constitución en su parte orgánica no es ambiguo; establece con claridad meridiana que *únicamente* el MP y las policías bajo su mando son *competentes* para la persecución y la investigación de los delitos, mientras que la judicatura se encargará de resolver si los hechos por los que alguien ha sido imputado tienen méritos suficientes como para entrañar una sentencia condenatoria. Los asuntos sintetizados arriba fueron amparos en revisión precisamente porque hubo derechos violados por aplicarse una norma que faculta a una autoridad incompetente a comportarse como investigadora de delitos, cuando, según el CNPP, el bloqueo de cuentas solo puede ser ordenado por una autoridad judicial en el ejercicio de sus atribuciones, y siempre que previamente se haya instaurado un procedimiento penal.

Uno de los pilares del sistema acusatorio de justicia penal,<sup>26</sup> que entró en vigor en México en 2016, es el principio de presunción de inocencia, según el cual nadie debe ser condenado penalmente mientras no se demuestre su culpabilidad,<sup>27</sup> y para alcanzar ese momento es precisa la intervención de autoridades competentes que se encarguen, en primer término, de procurar justicia y, en segundo, de impartirla. Previa denuncia formulada ante el MP, se emprenderá una investigación para que esta autoridad se allegue de todos los elementos que, posteriormente, podrían generar en un juzgador la certeza de que el imputado es responsable de la conducta ilícita que se le achacó y,

por tanto, debe ser sancionado de conformidad con la ley penal.

El problema surge cuando un organismo protagónico se utiliza como arma política y, con frecuencia notable, bloquea cuentas de personajes mayormente conocidos, lo cual les granjea un descrédito inmediato, traducible en un daño serio a su honor (uno de los principales derechos de la personalidad),<sup>28</sup> mientras que el Ejecutivo aprovecha la sensación para refrendar su naturaleza anticorruptora y, con suerte, mantener un nivel de aprobación elevado entre sus seguidores.<sup>29</sup> Siempre que se observara el principio de legalidad, la UIF, previa consulta de sus bases de datos y demás elementos con que cuente, debería empezar por formular la denuncia correspondiente ante el MP y, una vez que se integre la carpeta de investigación, aguardar a que un juez de control la instruya a bloquear cuentas a modo de medida cautelar; en este caso, se entendería que ya hay un procedimiento penal en curso, del cual es accesoria la medida consistente en el bloqueo. De esta forma quedarían a salvo el principio de presunción de inocencia, la cadena de custodia y, sin duda, las actividades obligadas en favor de la prevención del delito, pues cabe recordar que, de suyo, el mentado bloqueo parte de una *presunción*, habida cuenta que la lista de personas bloqueadas busca “prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que *pu-dieran (énfasis agregado)* ubicarse en los supuestos previstos en los artículos referidos en la fracción I” del artículo 115 de la LIC. Una presunción *iusuris tantum*<sup>30</sup> que, al parecer, solo se desvirtúa si la persona

<sup>26</sup> El 18 de junio de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reforma de los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se estableció así un sistema penal oral y acusatorio en México, con la fisonomía del modelo dominante en América Latina y Europa, y con base en los principios de oralidad, intermediación, concentración, continuidad y publicidad. Cfr. GARCÍA SILVA, G., “La reforma al sistema de justicia penal en México”, *Iter Criminis*, No. 6, Cuarta Época, noviembre-diciembre 2008, pp. 78-80; CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS, *El sistema penal acusatorio en México: estudio sobre su implementación en el Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, p. IX.

<sup>27</sup> La presunción de inocencia implica que una persona solo puede ser privada de la libertad por orden judicial, tras haber sido parte en un juicio en el que se haya demostrado su culpabilidad. Cfr. Tesis 2a. XXXV/2007, de rubro: “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.” *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1186. Registro: 172433

<sup>28</sup> Por derecho al honor se entiende la potestad jurídica de las personas físicas o jurídicas para proteger su estima, crédito y/o reconocimiento social, frente a intrusiones ilegítimas que puedan hacerlas desmerecer en la consideración propia y ajena. Cfr. VILLANUEVA, E., “Derecho al honor”, en FERRER MAC-GREGOR, E. et al. (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, 2a. ed., México, UNAM, 2014, pp. 400-403; véase también el artículo 13 de la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal.

<sup>29</sup> Véase, por ejemplo, MORALES, A., “AMLO advierte a opositores: prepárense porque ‘no vamos a dar tregua’”, en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-advierte-opositores-preparense-porque-no-vamos-dar-tregua>. Consultado el 28 de septiembre de 2020.

<sup>30</sup> El artículo 379 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal: “Presunción es la consecuencia que la ley o el juez deducen de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido: la primera se llama legal y la segunda humana.” Este precepto da pie para distinguir entre presunciones legales y humanas. Las primeras son las que la ley prevé expresamente, y pueden ser *iusuris tantum*, es decir, que admiten prueba en contrario,

## El bloqueo de cuentas en México y su impacto en los derechos humanos

cuyas cuentas son bloqueadas demuestra la licitud de los recursos que tiene en ellas; entretanto, prevalecerá la actuación inconstitucional de una autoridad que se subroga en las facultades del MP, y el titular de las cuentas sufrirá el deterioro de una serie de derechos que nadie debe regatearle: a la seguridad jurídica,<sup>31</sup> al debido proceso,<sup>32</sup> al honor, al mínimo vital,<sup>33</sup> etcétera.

Circunscribir la constitucionalidad del bloqueo de cuentas, como aparece descrito en el artículo 115 de la LIC, al cumplimiento de compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano, resulta cuando menos insuficiente, por no decir ajeno a la observancia del artículo 1º de la Constitución federal, que desde 2011 implantó el control difuso de la constitucionalidad en México.<sup>34</sup> La UIF debería abstenerse de bloquear cuentas sin que previamente un juez de control determine la procedencia de dicha medida cautelar. No se niega que la intervención de órganos como la UIF en la prevención de delitos de gravedad extrema

sea necesaria, pero ello no debe suponer que el orden constitucional se subordine a golpes de efecto con fines políticos. En México y en cualquier parte, el Estado de derecho debe estar por encima de cualquier afán supresor de principios y derechos que, por naturaleza, han de ser protegidos a ultranza por toda autoridad en el ejercicio de sus funciones.

Desde luego, será el Pleno de la Suprema Corte de Justicia quien resuelva la contradicción entre los criterios de sus Salas, dando lugar a una tesis *obligatoria* que subsistirá mientras no sea superada.<sup>35</sup> De cualquier modo, nada impide expresar el deseo de que ese órgano jurisdiccional considere no solo la importancia de que México sea un actor serio en el concierto internacional, sino de que la congruencia entre el orden constitucional y el proceder de las autoridades depende, indefectiblemente, del respeto a los derechos humanos.

## 5. Bibliohemerografía

- Burgoa, I., *Las garantías individuales*, 34a. ed. actualizada, México, Porrúa, 2002.
- Castro, J.V., *Garantías y amparo*, 11a. ed., México, Porrúa, 2000.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *El sistema penal acusatorio en México: estudio sobre su implementación en el Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.
- Escobar Roca, G. (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Pamplona, Aranzadi, 2012.

o iuris et de iure, que no admiten tal prueba. En cuanto a la humana, es la consecuencia que el juez deduce del hecho.

<sup>31</sup> Básicamente, la seguridad jurídica es la certeza que el gobernado merece tener de que su persona, su familia, sus posesiones o sus derechos serán respetados por la autoridad, en la inteligencia de que, si esta última debe causar una afectación en ellos, lo hará ajustándose a los procedimientos establecidos previamente en la Constitución y las leyes secundarias. Cfr. BURGOA, I., *Las garantías individuales*, 34a. ed. actualizada, México, Porrúa, 2002, pp. 504-505; CASTRO, J.V., *Garantías y amparo*, 11a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 204-205; RECASENS SICHES, L., *Filosofía del derecho*, 15a. ed., México, Porrúa, 2001, pp. 224 y 618-619; PINA, Rafael de et al., *Diccionario de derecho*, 31a. ed., México, Porrúa, 2003, p. 451.

<sup>32</sup> El segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución federal dispone: "Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho". A su vez, la primera frase del primer párrafo del artículo 16 del propio ordenamiento señala: "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."

<sup>33</sup> Es de notar que el bloqueo de la cuenta es total, de modo que, si el afectado depende de ella, su derecho al mínimo vital se comprometería. Cfr. REY, F., "Dignidad humana", en FERRER MACGREGOR, E. et al. (coords.), op. cit., p. 601; CARMONA CUENCA, E., "El derecho a un mínimo vital", en ESCOBAR ROCA, G. (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Pamplona, Aranzadi, 2012, p. 1579.

<sup>34</sup> Cfr. Tesis 1a./J. 18/2012 (10a.), de título y subtítulo: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011)." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, diciembre de 2012, t. 1, p. 420. Registro: 2002264

<sup>35</sup> El carácter obligatorio de la jurisprudencia deriva de los tres primeros párrafos del artículo 217 de la LA, que disponen:

Artículo 217. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el pleno, y además para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente.

La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás tribunales colegiados de circuito.

- Ferrer Mac-Gregor, E. *et al.* (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, 2a. ed., México, UNAM, 2014.
- Fix-Zamudio, H. *et al.*, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 2016.
- GAFI, *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación*. Consultables en <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>.
- García Silva, G., “La reforma al sistema de justicia penal en México”, *Iter Criminis*, No. 6, Cuarta Época, noviembre-diciembre 2008, pp. 78-80.
- Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), en [https://www.uiaf.gov.co/asuntos\\_internacionales/organizaciones\\_internacionales/grupo\\_accion\\_financiera\\_7114](https://www.uiaf.gov.co/asuntos_internacionales/organizaciones_internacionales/grupo_accion_financiera_7114). Consultado el 22 de septiembre de 2020.
- Guevara Niebla, Gilberto, “El Presidente y los derechos humanos”, en [https://www.cronica.com.mx/notas-el\\_presidente\\_y\\_los\\_derechos\\_humanos-1165299-2020](https://www.cronica.com.mx/notas-el_presidente_y_los_derechos_humanos-1165299-2020). Consultado el 29 de septiembre de 2020.
- INFOBAE, “UIF desbloqueó 800 millones de pesos a Kamel Nacif, señalado por trata de blancas y corrupción”, en <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/09/22/uif-desbloqueo-800-millones-de-pesos-a-kamel-nacif-senalado-por-trata-de-blancas-y-corrupcion/#:~:text=La%20UIF%20inform%C3%B3%20que%20294,del%202019%20a%201a%20fecha&text=La%20Unidad%20de%20Inteligencia%20Financiera,corrupci%C3%B3n%20y%20trata%20de%20blancas>. Consultado el 28 de septiembre de 2020.
- La Razón* online, “Jurisprudencia promovida por Medina Mora permitió desbloqueo de 800 mdp a Kamel Nacif”, en <https://www.razon.com.mx/mexico/controvertida-decision-judicial-liberaron-recursos-kamel-nacif-santiago-nieto-406190>. Consultado el 22 de septiembre de 2020.
- Milenio* digital, “¿Quién es Eduardo Medina Mora?”, en <https://www.milenio.com/politica/quien-es-eduardo-medina-mora>. Consultado el 25 de septiembre de 2020.
- MORALES, A., “AMLO advierte a opositores: prepárense porque ‘no vamos a dar tregua’”, en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-advierete-opositores-preparense-porque-no-vamos-dar-tregua>. Consultado el 28 de septiembre de 2020.
- Naciones Unidas/Uficina contra la droga y el delito, *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*, Nueva York, 2004. En <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>. Consultado el 22 de septiembre de 2020.
- Organización de las Naciones Unidas, Carta de las Naciones Unidas. Consultable en <https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-v/index.html>
- Pina, Rafael de *et al.*, *Diccionario de derecho*, 31a. ed., México, Porrúa, 2003.
- Recaséns Siches, L., *Filosofía del derecho*, 15a. ed., México, Porrúa, 2001.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Amparo en revisión 1214/2016”, en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=208531>

## 6. Normativa

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Convenio Internacional para la Represión de la Financiación al Terrorismo. Disponible en [https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp\\_conve\\_inter\\_repre\\_finan\\_terro.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_inter_repre_finan_terro.pdf), p. 5. Consultado el 22 de septiembre de 2020.
- Ley de Amparo, en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp\\_150618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf)
- Código Penal Federal, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf.htm>
- Código Nacional de Procedimientos Penales, en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP\\_220120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_220120.pdf)
- Ley de Instituciones de Crédito, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lic.htm>
- Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfcdo.htm>
- Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, en <https://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Ley%20>

Federal%20para%20la%20Prevenci%C3%B3n%20e%20Identificaci%C3%B3n%20de%20Operaciones%20con%20Recursos%20de%20Procedencia%20II%C3%ADcita.pdf

Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, en [http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2015/LEY\\_RESPONSABILIDAD\\_CIVIL\\_VIDA\\_HONOR\\_IMAGEN\\_28\\_11\\_2014.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2015/LEY_RESPONSABILIDAD_CIVIL_VIDA_HONOR_IMAGEN_28_11_2014.pdf)

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-2d0a0e29cbb8bfb3d6b78aec500a58bb.pdf>

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en [http://www.shcp.gob.mx/lashcp/marcojuridico/marcojuridicoglobal/reglamentos/83\\_rishcp.pdf](http://www.shcp.gob.mx/lashcp/marcojuridico/marcojuridicoglobal/reglamentos/83_rishcp.pdf)

## 7. Publicaciones oficiales

ACUERDO A/078/13 del Procurador General de la República, por el que se establece la organización y el funcionamiento de la Unidad Especializada en Análisis Financiero de la Procuraduría General de la República, en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5307042&fecha=17/07/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5307042&fecha=17/07/2013), consultado el 24 de septiembre de 2020.

*Diario Oficial de la Federación*, en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)  
*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, en <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/tesis.aspx>  
*Semanario Judicial de la Federación*, en <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/tesis.aspx>

ISSN 2007-4700



Universidad de Huelva  
Universidad de Salamanca  
Universidad Pablo de Olavide  
Universidad de Castilla-La Mancha  
Cátedra de Derechos Humanos Manuel de Lardizábal



· INACIPE ·  
INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES