

03 ABR 2018

SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA

**CC. SECRETARIOS DE LA MESA DIRECTIVA DE LA
CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
EN LA LXIII LEGISLATURA.
PRESENTE.**

30
El suscrito, Senador FRANCISCO BÚRQUEZ VALENZUELA, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en esta LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión y con fundamento en lo dispuesto por los artículos: 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el artículo 8, numeral 1, fracción I, 164 numeral 1 y 169 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración del Pleno la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO**, de acuerdo a la siguiente:

Exposición de motivos

El lavado de dinero es un problema serio que debe ser combatido con medidas adecuadas. En México, ese no ha sido el caso. El gobierno ha preferido tomar medidas abusivas en contra de los ciudadanos.

El artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para que por medio de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), pueda crear de manera arbitraria una Lista de Personas Bloqueadas. Si un ciudadano es incluido en dicha lista, sus cuentas bancarias y servicios financieros serán congelados. En otras palabras, basta para que SHCP tenga la mera sospecha de que un ciudadano lava dinero, sin siquiera denunciar el caso ante el Ministerio Público y sin haber probado que dicha aseveración es cierta ante algún juez, para sancionar al ciudadano de manera arbitraria.

El Instituto de Gobernanza de Basilea en su Índice contra el Lavado de Dinero analiza a 146 países y el riesgo de que exista lavado de dinero en cada país. Según el índice de 2017, existen 62 países que previenen mejor el lavado de dinero que México. Los países que mejor previenen el lavado de dinero son países como Nueva Zelanda o Finlandia que tienen una burocracia que respeta en todo momento los derechos de los ciudadanos.

Por el contrario, el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, le da poder al gobierno para que actúe de manera arbitraria y sin asegurarse de estar sancionando a los culpables. Estas medidas son contraproducentes, porque nos alejan de un estado de cooperación entre ciudadanos y gobernantes, necesario para prevenir el delito de lavado de dinero. El artículo señalado, en vez de prevenir el lavado de dinero, lo propicia. Al quebrantar la confianza de la sociedad, provocando que el ciudadano no quiera ser transparente frente a la autoridad.

El siguiente ejemplo ilustrativo explica cómo el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito aleja al organismo jurídico mexicano de un Estado de cooperación entre ciudadanos y gobernantes.

Artemio Pérez vive de comprar frijol a los campesinos para vendérselo a la central de abastos y a otros mercados. Es tal el éxito de Artemio que la SHCP sospecha que está lavando dinero. SHCP tiene la facultad de introducir el nombre de Artemio Pérez de manera arbitraria en la lista de personas bloqueadas para que se le congelen sus bienes, sin siquiera notificar a Artemio de dicha situación. Esto impide a Artemio y al campesino realizar una transacción. Artemio pierde la confianza de su proveedor y de su cliente, y los tres sufren un daño económico. La SHCP ni siquiera pone un término de hasta cuando dicha cuenta puede estar congelada, por lo que Artemio no tiene la certidumbre de cuándo volverán a reanudarse sus operaciones, perdiendo a muchos clientes en la marcha y con la preocupación de no saber hasta cuando le alcanzará para seguir llevando pan a su casa. El caso de un emprendedor exitoso como Artemio puede terminar en la pobreza por medidas arbitrarias de SHCP. Y ese daño puede multiplicarse a lo largo de la cadena de vendedores y proveedores.

Además, el gobierno ha usado este mecanismo para abusar de su poder con fines de persecución política. Por ejemplo, recientemente la SHCP detectó “movimientos atípicos” en la Sección 22 de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y procedió a congelar cuentas, sin haber iniciado un proceso penal. Se imposibilitó a la víctima de poder comprobar su inocencia ante un juez. Benito Vázquez, de la Sección 22 de la CNTE, expresó que la cuenta fue congelada sorpresivamente, y que “se trata de un golpe por parte del gobierno federal para quitarles el financiamiento con el que podían efectuar sus protestas.” Uno

podrá estar a favor o en contra de como se conduce la CNTE, pero es inaceptable en un Estado de Derecho que se utilicen estos mecanismos para perseguir enemigos políticos.

La resolución de la SCJN

El pasado mes de septiembre la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) expresó en una demanda de amparo que las facultades que otorga el artículo 115 violan tres derechos humanos fundamentales que se encuentran reconocidos en la Constitución. El primero es que la SHCP está realizando funciones que le corresponden al Ministerio Público. El segundo es que viola el derecho humano de debido proceso. Por último, se está transgrediendo la presunción de inocencia.

El artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito contradice al artículo 21 de la Constitución al invadir facultades del Ministerio Público. Dentro de las cuales se encuentra la investigación de delitos con auxilio de las policías. Cabe destacar que es hasta la reforma Constitucional del 2008 que se le cedió a la policía la facultad de investigación de delitos antes exclusiva del Ministerio Público, lo cual generó gran controversia. Esto no debe de implicar que las autoridades administrativas dejen de presentar denuncias o querrelas ante hechos que pueden constituir un delito. Como correctamente afirma la SCJN:

“...la obligación de toda persona, para procurar por los medios lícitos que tenga a su alcance y sin riesgo para su persona, impedir la consumación de los delitos que sabe van a cometerse o se estén cometiendo, salvo que tenga obligación de afrontar el riesgo.

Estas obligaciones, de no cumplirse, llevarían incluso a la comisión del delito de encubrimiento, pero debe aclararse que el deber de impedir la consumación de delitos que se sabe van a cometerse o se están cometiendo, no autoriza a que las personas, se sustituyan en el Ministerio Público y actúen como tal, máxime si tienen la oportunidad de formular la denuncia respectiva para que éste intervenga oportunamente en el marco de sus facultades constitucionales”.

El debido proceso se encuentra contemplado en los artículos 14 y 16 Constitucional. La violación se debe a que la SHCP actúa sin justificar a los perjudicados los hechos y leyes que provocaron la sanción. Lo cual resulta de bastante gravedad porque la persona afectada no cuenta con un mecanismo de defensa para presentar pruebas, argumentos y hacer valer sus derechos. Si el gobierno castiga sin mediación de un juez que valore los argumentos, entonces es muy probable el abuso de quien se encuentre en el Poder Ejecutivo.

La importancia de la división de poderes surge para evitar situaciones como las que sufre actualmente nuestro ordenamiento jurídico bajo la Ley de Instituciones de Crédito. Los jueces se encargan de supervisar que las disputas legales cumplan con requisitos mínimos para que ambas partes tengan la oportunidad de probar sus respectivos derechos. Este requisito es esencial en todo Estado de Derecho. Para tener una sentencia justa y conforme a derecho, se tiene que permitir que ambas partes den sus versiones de los hechos y muestren las pruebas relevantes. Esto cobra todavía más importancia cuando el gobierno es una de las partes en el juicio, porque si acusa y no permite una debida defensa al ciudadano, entonces nos encontramos ante un gobierno autoritario.

Al ser incluida en la Lista de Personas Bloqueadas, a una persona se le presume que cometió un delito sin siquiera haber llegado el caso a un juez para que lo valore. En este caso el ciudadano tiene que probar que la denuncia es falsa para que se le deje de castigar. Esta injusticia está prohibida por el Código Nacional de Procedimientos Penales y el primer artículo de nuestra Constitución que reconoce tratados internacionales como la Convención Americana de los Derechos Humanos.

La presunción de inocencia, significa tratar a una persona como si fuese inocente hasta que se pruebe lo contrario por una sentencia emitida por un juez. Si se respeta la presunción de inocencia sólo se castiga a quien se ha probado culpable y no a quien desconocemos si es inocente.

La SHCP al poder congelar una cuenta bancaria sin sentencia previa, ocasiona que muchos ciudadanos inocentes sean castigados al no poder disponer de su propiedad y empobreciéndose por meras acusaciones de la SHCP, y no por actos que cometieron. La SCJN expresa de

la manera siguiente la violación de la SHCP al principio Constitucional de presunción de inocencia:

“la inclusión en la lista de personas bloqueadas, supone la comisión fáctica o acusación al menos de que se ha cometido un delito. Tal situación, implica que una persona que aún no ha sido denunciada ante el Ministerio Público, ni menos aún juzgada por tribunal competente, sea tratada como un delincuente, sin que exista aún sentencia que así lo determine, o cuando menos, la persona es tratada como presunto responsable de un delito o imputado, sin que exista aún investigación formal realizada en su contra, ni aún denuncia al respecto”.

El hecho de que la SCJN haya afirmado la inconstitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, no implica que la norma deje de estar disponible para que la SHCP la utilice de manera despótica. Si no se cuenta con el abogado que pueda llevar el amparo, entonces tendrá que sufrir los caprichos de la SHCP.

Por ello es imperativo y urgente derogar de nuestro ordenamiento jurídico los párrafos declarados inconstitucionales del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito para evitar más abusos por parte de las autoridades. La ciudadanía necesita gozar de mayor certidumbre para disponer de su propiedad. Se requiere encaminar nuestro ordenamiento jurídico a un estado de cooperación entre ciudadano y gobernantes, respetando las libertades económicas y civiles de los ciudadanos.

Por todo lo anterior, con esta propuesta se eliminaría la Lista de Personas Bloqueadas que la SCHP crea para poder congelar cuentas bancarias de sus sospechosos. Además, de aprobarse la iniciativa, la SCHP dejará de ser una autoridad competente para sancionar el delito de lavado de dinero, pues como fue expuesto anteriormente, eso le compete al Ministerio Público.

Cuadro comparativo

Artículo 115 Ley de Instituciones de Crédito	
Texto vigente	Propuesta de reforma
Artículo 115...	Artículo 115...
...	...

...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
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.	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 Secretaria de Hacienda y Crédito Público elimine de la lista de personas bloqueadas al cliente o usuario en cuestión.	La obligación de suspensión a que se refiere el párrafo anterior dejará de surtir sus efectos cuando la Secretaria 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 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.
El cumplimiento de las obligaciones señaladas en este artículo no implicará trasgresión alguna a lo establecido en el artículo 142 de esta Ley.	El cumplimiento de las obligaciones señaladas en este artículo no implicará trasgresión alguna a lo establecido en el artículo 142 de esta Ley.
...	...
...	...
...	...

Estos cambios permiten encaminarnos a un Estado de Derecho que respeta los derechos humanos.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA LEY INSTITUCIONES DE CRÉDITO.

Proyecto de Decreto

Único. Se derogan los párrafos noveno, décimo y undécimo del artículo 115 de la Ley Instituciones de Crédito, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

...

...

...

...

...

...

...

Se deroga

Se deroga

Se deroga

...

...

...

...

Transitorio

Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Atentamente



Senador Francisco Búrquez Valenzuela

Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores a 22 de marzo de 2018

Manuel Cardenas Fariña
